

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE DISPOSIZIONI IN
MATERIA DI NON PUNIBILITÀ PER PARTICOLARE TENUITÀ DEL
FATTO, A NORMA DELL'ARTICOLO 1, COMMA 1, LETTERA *m*),
DELLA LEGGE 28 APRILE 2014, N. 67.**

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

Visto l'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400;

Vista la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio nonché disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, in particolare l'articolo 1, comma 1, lettera *m*);

Visto il regio decreto 19 ottobre 1930, n. 1398, recante approvazione del testo definitivo del codice penale;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447, recante approvazione del codice di procedura penale;

Vista la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del

Acquisiti i pareri delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

Vista la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del.....;

Su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto legislativo



ART. 1

(Modifiche al codice penale)

1. Dopo l'articolo 131, le parole: «Titolo V Della modificazione, applicazione ed esecuzione della pena. Capo I della modificazione e applicazione della pena» sono sostituite dalle seguenti: «Titolo V Della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione, applicazione ed esecuzione della pena Capo I Della non punibilità per particolare tenuità del fatto. Della modificazione e applicazione della pena».

2. Dopo l'articolo 131 è inserito il seguente:

«ART. 131-bis.

(Esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto)

Nei reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alla predetta pena, la punibilità è esclusa quando, per le modalità della condotta e per l'esiguità del danno o del pericolo, l'offesa è di particolare tenuità e il comportamento risulta non abituale.

Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

La disposizione del primo comma si applica anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante.».

ART. 2

(Modifiche al codice di procedura penale)

1. All'articolo 411 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «condizione di procedibilità» sono inserite le seguenti: « , che la persona sottoposta alle indagini non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale per particolare tenuità del fatto»;

b) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: «1-bis. Se l'archiviazione è richiesta per particolare tenuità del fatto, il pubblico ministero deve darne avviso alla persona sottoposta alle indagini e alla persona offesa, che abbia dichiarato di volere essere informata ai sensi dell'articolo 408, comma 2, precisando che, nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione in cui indicare, a pena di inammissibilità, le ragioni del dissenso rispetto alla richiesta. Il giudice, se l'opposizione non è inammissibile, procede ai sensi dell'articolo 409, comma 2, e, dopo avere sentito le parti, se accoglie la richiesta, provvede con ordinanza. In mancanza di opposizione, o quando questa è inammissibile, il giudice procede senza formalità e, se accoglie la richiesta di archiviazione, pronuncia decreto motivato. Quando non accoglie la richiesta il giudice restituisce gli atti al pubblico ministero, eventualmente provvedendo ai sensi dell'articolo 409, commi 4 e 5.».

ART. 3

(Disposizioni di coordinamento processuale)

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 dell'articolo 129, dopo le parole: «non è previsto dalla legge come reato» sono inserite le seguenti: «o che l'imputato non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale»;

b) dopo il comma 1 dell'articolo 469 è aggiunto il seguente: «1-bis. La sentenza di non doversi procedere è pronunciata anche quando l'imputato non è punibile ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale, previa audizione in camera di consiglio anche della persona offesa.»;

c) al comma 1 dell'articolo 652, dopo le parole: «che il fatto è stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima» sono inserite le seguenti: «o che il fatto commesso dall'imputato è di particolare tenuità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale».

ART. 4

(Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti)

1. Al comma 1, lettera f), dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, dopo le parole: «misura di sicurezza» sono aggiunte le seguenti: «, nonché quelli che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'articolo 131-bis del codice penale.».

ART. 5

(Disposizioni finanziarie)

1. Alle minori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, valutate in 474.400 euro a decorrere dall'anno 2015, si provvede con quota parte delle minori spese derivanti dal medesimo articolo 1, pari a 513.342 euro a decorrere dall'anno 2015.

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 130

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto

*(Parere ai sensi dell'articolo 1, commi 1, lettera m), e 2,
della legge 28 aprile 2014, n. 67)*

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 23 dicembre 2014)



Il Ministro
per le riforme costituzionali
e i rapporti con il Parlamento
DRPI/XVII/D82/14

Roma 23 dicembre 2014

Sen.
Pietro Grasso
Presidente del
Senato della Repubblica
R O M A

Caro Presidente

ai fini dell'espressione dei pareri previsti dall'articolo 1, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67, trasmetto lo schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67", approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 1 dicembre 2014.

Cari saluti

Maria Elena Boschi

23 DIC. 2014

RELAZIONE

Lo schema di decreto delegato recepisce le proposte elaborate dalla commissione ministeriale nominata con D.M. 27 maggio 2014 per l'elaborazione di proposte in tema di revisione del sistema sanzionatorio e per dare attuazione alla legge delega 28 aprile 2014, n. 67 in materia di pene detentive non carcerarie e di depenalizzazione, commissione presieduta dal Prof. Francesco Palazzo.

1. L'art. 1, comma 1, lett. *m*, della legge 28 aprile 2014, n. 67 conferisce delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale».

L'istituto della non punibilità per c.d. "irrilevanza del fatto", già conosciuto nell'ordinamento minorile (art. 27 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) e in quello relativo alla competenza penale del giudice di pace (art. 34 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), è da molti anni oggetto della riflessione penalistica in vista di una sua possibile estensione da tali ambiti particolari al sistema penale comune. E, in effetti, sull'argomento si sono pronunciate molte delle commissioni ministeriali di studio che hanno formulato proposte in tal senso, prevedendo solitamente la possibilità di utilizzazione di tale istituto la più anticipata possibile fin dalle prime fasi del procedimento, così come del resto già previsto dalle citate disposizioni del processo minorile e di quello dinanzi al giudice di pace.

2. Il presente schema di decreto delegato, nell'attuare l'indicazione del legislatore, muove dall'implicita ma ovvia premessa che la c.d. "irrilevanza del fatto" sia istituto diverso da quello della c.d. "inoffensività del fatto". Quest'ultimo, come recepito dalla giurisprudenza costituzionale e comune ormai largamente prevalente, attiene alla totale mancanza di offensività del fatto che risulta pertanto privo di un suo elemento costitutivo e in definitiva atipico e insussistente come reato. Com'è



noto, l'ipotesi della inoffensività del fatto è stata ricondotta normativamente all'art. 49, comma 2, c.p.

Diversamente, l'istituto in questione della "irrelevanza" per particolare tenuità presuppone un fatto tipico e, pertanto, costitutivo di reato ma da ritenere non punibile in ragione dei principi generalissimi di proporzione e di economia processuale. Ne viene che la collocazione topografica della sua disciplina non può che essere quella delle determinazioni del giudice in ordine alla pena: e, pertanto, lo schema di decreto delegato ha ritenuto di inserire la disciplina sostanziale del nuovo istituto in apertura del Titolo V del Libro I del codice penale, subito prima degli articoli concernenti l'esercizio del potere discrezionale del giudice nell'applicazione della pena. Conseguentemente, i primi due commi dell'art. 1 dello schema provvedono a modificare l'intitolazione del Titolo V del Libro I e del suo Capo I per estenderla alla "non punibilità per particolare tenuità del fatto", introducendo poi un nuovo articolo 131 *bis* destinato ad accogliere la disciplina sostanziale del nuovo istituto.

3. L'articolo 1 dello schema di decreto delegato prevede i requisiti e definisce l'ambito applicativo del nuovo istituto della particolare tenuità del fatto.

La legge delega risulta sufficientemente determinata quanto agli elementi di struttura della particolare tenuità del fatto. E, conseguentemente, lo schema di decreto si è scrupolosamente attenuto alle indicazioni del delegante. Pertanto, il primo comma del nuovo art. 131 *bis* c.p. incardina il giudizio di "particolare tenuità del fatto" su due indici-criteri, che sono la particolare tenuità dell'*offesa* e la *non abitualità* del comportamento. Il primo di essi si articola a sua volta, nello schema di decreto, in due ulteriori indici-requisiti, costituiti dalle "modalità della condotta" e dall'"esiguità del danno o del pericolo".

Come è facile notare, tra gli indici forniti dal legislatore delegato, come anche da quello delegante, non compare espressamente il grado e l'intensità della colpevolezza. Una simile opzione si giustifica non solo in ragione dell'ossequio dovuto alla scelta effettuata dalla legge delega, che non può certo essere casuale. Ma può trovare un suo fondamento anche nell'esigenza di "sganciare" per quanto possibile il giudizio d'irrelevanza da accertamenti di tipo psicologico-soggettivistico, sempre ardui e decisamente tanto più problematici quanto più destinati ed essere



effettuati nelle fasi prodromiche del procedimento, secondo la naturale vocazione dell'istituto.

D'altra parte, la formula adottata è ben lungi dall'escludere qualunque rilevanza dell'elemento soggettivo del reato. In effetti, appare del tutto ovvio che l'indice-criterio delle "modalità della condotta" si presta benissimo e del tutto naturalmente a permettere una valutazione sia del grado della colpa, sul presupposto che la violazione delle regole cautelari concorre ad integrare il modo di manifestarsi della (tipicità della) condotta; sia dell'intensità del dolo, sul presupposto che assai spesso quest'ultima si riverbera e si traduce nell'adozione da parte dell'autore di determinate modalità esecutive della condotta.

4. Il secondo indice-criterio di valutazione della particolare tenuità del fatto è costituito dalla non abitualità dello stesso. Anche in questo caso il legislatore delegato ha scrupolosamente osservato l'indicazione della delega, che in effetti ha utilizzato un concetto in certa misura diverso da quello più usuale di "occasionalità" del fatto. Toccherà naturalmente all'interprete dare tutte le opportune precisazioni contenutistiche al concetto. Tuttavia, si può ipotizzare che il concetto di "non abitualità" del comportamento implichi che la presenza di un "precedente" giudiziario non sia *di per sé sola* ostativa al riconoscimento della particolare tenuità del fatto, in presenza ovviamente degli altri presupposti.

L'"abitualità" ostativa al riconoscimento della particolare tenuità sembrerebbe piuttosto essere quella che venga accertata in relazione al reato oggetto del giudizio, nel senso cioè che quest'ultimo s'inserisca in un rapporto di seriazione con uno o più altri episodi criminosi: come potrebbe essere, ad esempio, il caso di un furto seppure in sé minimo ma che risulti costituire un anello di una sorta di catena comportamentale.

Da notare, infine, che, parlando lo schema di decreto di non abitualità del "comportamento" e non del "reato", rimane aperta la possibilità di applicazione dell'istituto anche al reato abituale, purché ovviamente esso presenti tutti i caratteri della particolare tenuità e, in particolare, la reiterazione della condotta non possa in concreto integrare una "modalità" della condotta particolarmente indicativa di gravità del reato.



5. L'ambito applicativo dell'istituto è delimitato, in conformità a quanto prescritto dalla delega, ai reati puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta a pena detentiva, ovvero con la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni. Al riguardo, si evidenzia che il testo dello schema è modulato in ragione dell'attuale assetto delle pene detentive, destinato, peraltro, ad una rilevante modifica in attuazione della specifica delega legislativa in questo senso conferita dalle lettere *a*, *b* e *c* dell'articolo 1 della stessa legge n. 67/2014. L'attuazione di tale ultima delega comporterà, quindi, una modifica anche del testo normativo sulla particolare tenuità, per specificare che la causa di non punibilità è destinata ad operare per i reati puniti con la pena della reclusione ovvero della reclusione o dell'arresto domiciliari non superiore nel massimo a cinque anni.

Il secondo comma del nuovo articolo 131 *bis* detta i criteri per la determinazione della pena detentiva ai fini del primo comma per l'ipotesi in cui siano presenti circostanze. Lo schema di decreto delegato ha qui adottato un criterio già presente nella vigente legislazione, secondo il quale andranno considerate solo quelle circostanze che, comportando una specie di pena diversa od essendo "ad effetto speciale", rivelano una particolare "significatività" tale da essere in qualche modo accostabili – nelle valutazioni del legislatore – a sottospecie di fattispecie autonome. Naturalmente, siffatto criterio non riesce ad eliminare quel margine di discrezionalità giudiziale che si presenterà tutte le volte in cui, concorrendo circostanze eterogenee di quel tipo, sarà giocoforza procedere al previo giudizio di bilanciamento. Né può eliminare la possibile incongruenza che si presenterà tutte le volte in cui una di quelle circostanze, pur presente e come tale da considerare ai fini della determinazione dei limiti di pena, sarebbe però destinata a soccombere per la prevalenza di circostanze ad effetto comune di segno opposto. Il legislatore delegato ha ritenuto di non poter intervenire su tale aspetto indubbiamente problematico ma costituente in verità un nodo dell'intero sistema non affrontabile in questa sede.

Il terzo comma completa l'individuazione dell'ambito applicativo, precisando che l'istituto può trovare applicazione «anche quando la legge prevede la particolare tenuità del danno o del pericolo come circostanza attenuante», sempre che ovviamente la "tenuità del fatto" superi la soglia delle circostanze e giunga ad integrare gli estremi di quella particolare "irrilevanza" desumibile dai requisiti e criteri di cui al primo comma.



6. La delega non è prodiga di principi e criteri direttivi per quanto riguarda la disciplina processuale del nuovo istituto. E ciò nonostante che sia proprio quella la sede in cui sono destinati a trovare espressione i contro-interessi in gioco, della persona offesa innanzitutto ma anche dell'indagato/imputato, e il loro bilanciamento. In proposito si rinviene infatti una generica ma netta indicazione al legislatore delegato nel senso dell'"adeguamento della normativa processuale penale" il che lascia chiaramente desumere che la disciplina processuale non può essere quella "comune" delle cause di punibilità, poiché in tal caso non vi sarebbe stato alcun bisogno di quell'"adeguamento della normativa processuale penale" invece prescritto dal delegante.

Nello spazio di discrezionalità così risultante per il legislatore delegato, quest'ultimo si è mosso ricostruendo previamente le finalità e i fondamenti dell'istituto, come si sono ormai consolidati nella recente riflessione teorica e come sono anche evincibili dagli obiettivi generali della legge di delegazione, alla luce altresì dei relativi lavori preparatori.

In breve, l'irrelevanza del fatto risponde a due esigenze fondamentali, entrambe di rilievo costituzionale.

In primo luogo, sotto il profilo sostanziale, l'istituto realizza quella che è stata efficacemente chiamata "depenalizzazione in concreto", espungendo dall'area della punibilità quei fatti storici che ne appaiano "immeritevoli". Sotto questo profilo, pertanto, l'irrelevanza del fatto contribuisce chiaramente a realizzare il sovraordinato principio dell'*ultima ratio* e, ancora più fondamentalmente, il principio di proporzione senza la cui ottemperanza la risposta sanzionatoria perde la sua stessa base di legittimazione. In questa prospettiva solidamente costituzionale, lo schema di decreto delegato non ha previsto in capo alla persona offesa un "potere di veto" alla dichiarazione di non punibilità per irrilevanza del fatto. Il che è apparso del resto del tutto conforme al silenzio serbato sul punto dalla delega, nel presupposto che una opzione del delegato a favore del diritto di veto dell'offeso sarebbe stata contraddittoria con la diversa volontà del delegante che, in effetti, non poteva manifestarsi che col silenzio sul punto. E anche la differenziazione che ne risulterà con l'analoga disciplina di cui all'art. 34 del d.lgs. n. 274/2000 (ove è stabilito che l'eventuale «interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento» osta al provvedimento d'archiviazione per particolare tenuità del fatto) non è parso motivo sufficiente per discostarsi dalla delega, non potendosi



generalizzare una sorta di "principio dispositivo" del processo e della punibilità nelle mani della persona offesa, che in effetti non esiste al di fuori di specifiche e delimitate previsioni legislative.

In secondo luogo, sotto il profilo processuale, l'istituto dell'irrelevanza contribuisce a realizzare l'esigenza di alleggerimento del carico giudiziario nella misura in cui la definizione del procedimento tenda a collocarsi nelle sue prime fasi. Peraltro, la definizione anticipata per irrilevanza del fatto, oltre a soddisfare esigenze di deflazione processuale, risulta del tutto consentanea anche al principio di proporzione, essendo il dispendio di energie processuali per fatti bagatellari sproporzionato sia per l'ordinamento sia per l'autore, costretto a sopportare il peso anche psicologico del processo a suo carico.

Muovendo da queste premesse di fondo, lo schema di decreto, al di là delle qualificazioni puramente dogmatiche dell'istituto, si è mosso alla ricerca di un soddisfacente equilibrio tra, da un lato, la sostanziale esigenza di un'utilizzazione sufficientemente agile ed anticipata dell'istituto nell'*iter* procedimentale e, dall'altro, l'adeguata considerazione e tutela degli eventuali contrapposti interessi della persona offesa e anche dell'indagato.

7. Se la persona offesa è portatrice di un vero e proprio diritto ad essere informata e a interloquire nelle determinazioni concernenti l'esercizio dell'azione penale, riconosciute tra l'altro in particolare dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, anche l'indagato può vantare consimili pretese seppure a diverse finalità. In effetti, posta la necessità di iscrivere nel casellario giudiziale il provvedimento di applicazione del nuovo istituto, ancorché adottato mediante decreto d'archiviazione, ne viene che l'indagato potrebbe avere interesse ad evitare tale effetto sfavorevole in quanto eventualmente preclusivo di una futura fruizione dell'irrelevanza, mirando invece ad ottenere un risultato pienamente "liberatorio".

L'articolo 2 dello schema di decreto provvede a realizzare il non facile ma necessario equilibrio tra le esigenze di massima anticipazione processuale dell'istituto, da un lato, e i contrapposti interessi dei due soggetti privati, dall'altro.



In questo articolo sono contenute le nuove disposizioni con cui si consente che in sede di indagini il g.i.p. possa archiviare anche per la causa di non punibilità di cui al nuovo art. 131 *bis* c.p.

In particolare, nella lett. *b*) si disciplina il procedimento di archiviazione "dedicato" alla particolare tenuità del fatto, in cui sia la persona sottoposta alle indagini che la persona offesa sono poste in condizione di poter interloquire sulla richiesta del pubblico ministero, contestando la ritenuta tenuità del fatto. Si prevede che il p.m., quando richiede l'archiviazione ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p., debba dare gli avvisi all'indagato e alla persona offesa, comunicando loro che, nel termine di dieci giorni, possono prendere visione degli atti e presentare opposizione censurando nel "merito" la richiesta di archiviazione. La presentazione dell'opposizione determina la necessità dell'udienza in camera di consiglio all'esito della quale il giudice potrà pronunciare l'archiviazione dopo aver sentito l'indagato e l'offeso, eventualmente comparsi. In mancanza dell'opposizione il giudice deciderà "de plano". Qualora il giudice non ritenga di archiviare per la particolare tenuità del fatto è prevista la restituzione degli atti al p.m.

8. L'articolo 3 dello schema di decreto delegato contiene disposizioni di coordinamento processuale.

La modifica di cui alla lett. *a*) è determinata dalla necessità di prevedere che la nuova causa di non punibilità sia dichiarata d'ufficio in ogni stato e grado del processo.

Con la lett. *b*) si modifica l'art. 469 c.p.p., prevedendo che il giudice, prima di emettere sentenza predibattimentale di "proscioglimento" per tenuità del fatto, deve "sentire" anche la persona offesa, così consentendo alla stessa di interloquire sul tema della tenuità, al pari del p.m. e dell'imputato. Non è stata, invece, prevista alcuna forma di interlocuzione in sede di udienza preliminare ovvero in sede dibattimentale, trattandosi di fasi in cui il contraddittorio è già pienamente garantito.

Nella lett. *c*) si modifica l'art. 652 c.p.p. in modo tale da consentire che il giudicato penale, relativamente alla particolare tenuità del fatto – che presuppone comunque un accertamento sulla esistenza del reato e sulla ascrivibilità dello stesso all'imputato – spieghi efficacia nel giudizio civile per il risarcimento del danno.



9. L'articolo 4 dello schema di decreto delegato introduce le modifiche necessarie ai fini dell'iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

Come già notato, infatti, il requisito della "non abitualità" del comportamento, previsto dal primo comma del nuovo articolo 131 *bis* del codice penale, impone un sistema di registrazione delle decisioni che accertano la particolare tenuità del fatto che comprenda ovviamente anche i provvedimenti di archiviazione adottati per tale causa.

10. L'articolo 5 dello schema contiene la clausola di invarianza finanziaria, inclusa la disposizione che individua il regime di copertura delle minori entrate derivanti dalle applicazioni delle disposizioni di cui all'articolo 1 mediante copertura con quota parte delle minori spese.





Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Schema di decreto legislativo recante "Disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lett. m, della legge 28 aprile 2014, n. 67"

Referente UL Giustizia: MARIA SABINA CALABRETTA
Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo
mariasabina.calabretta@giustizia.it
tel. 06. 68852966

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 atto normativo attua la delega legislativa contenuta nella legge 28 aprile 2014, n. 67, recante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

L'art. 1, comma 1, lett. m), della legge citata, in particolare, conferisce delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale».

L'istituto della non punibilità per c.d. "irrilevanza del fatto", già conosciuto nell'ordinamento minorile (art. 27 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) e in quello relativo alla competenza penale del giudice di pace (art. 34 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), è da molti anni oggetto della riflessione penalistica in vista di una sua possibile estensione da tali ambiti particolari al sistema penale comune. E, in effetti, sull'argomento si sono pronunciate molte delle commissioni ministeriali di studio che hanno formulato proposte in tal senso, prevedendo solitamente la possibilità di utilizzazione di tale istituto la più anticipata possibile fin dalle prime fasi del procedimento, così come del resto già previsto dalle citate disposizioni del processo minorile e di quello dinanzi al giudice di pace.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Lo schema di decreto legislativo, nell'attuare l'indicazione del legislatore delegato, muove dall'implicita ma ovvia premessa che la c.d. "irrilevanza del fatto" sia istituto diverso da quello della c.d. "inoffensività del fatto". Quest'ultimo, come recepito dalla giurisprudenza costituzionale e comune ormai largamente prevalente, attiene alla totale mancanza di offensività del fatto che risulta



pertanto privo di un suo elemento costitutivo e in definitiva atipico e insussistente come reato. Com'è noto, l'ipotesi della inoffensività del fatto è stata ricondotta normativamente all'art. 49, comma 2, c.p. Diversamente, l'istituto in questione della "irrelevanza" per particolare tenuità presuppone un fatto tipico e, pertanto, costitutivo di reato ma da ritenere non punibile in ragione dei principi generalissimi di proporzione e di economia processuale. Ne viene che la collocazione topografica della sua disciplina non può che essere quella delle determinazioni del giudice in ordine alla pena: e, pertanto, lo schema di decreto delegato ha ritenuto di inserire la disciplina sostanziale del nuovo istituto in apertura del Titolo V del Libro I del codice penale, subito prima degli articoli concernenti l'esercizio del potere discrezionale del giudice nell'applicazione della pena. Conseguentemente, i primi due commi dell'art. 1 dello schema provvedono a modificare l'intitolazione del Titolo V del Libro I e del suo Capo I per estenderla alla "non punibilità per particolare tenuità del fatto", introducendo poi un nuovo articolo 131 bis destinato ad accogliere la disciplina sostanziale del nuovo istituto.

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

Il presente schema di decreto legislativo modifica sia il codice penale che il codice di procedura penale, al fine di collocare rispettivamente l'istituto e di inserire le disposizioni processuali di raccordo:

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

L'intervento normativo è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle 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 (norme sostanziali e processuali penali) riservata alla competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed 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 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 procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.

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

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia dell'Unione Europea aventi il medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

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

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

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

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

Il provvedimento contiene la definizione normativa dell'istituto della non punibilità per particolare tenuità del fatto (art. 1).

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.

I riferimenti normativi che figurano nello schema di atto normativo sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

Lo schema di decreto legislativo novella sia il codice penale che il codice di procedura penale.

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 norme descritte in titolo.



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 in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lett. m, della legge 28 aprile 2014, n. 67"

Referente UL Giustizia: MARIA SABINA CALABRETTA

Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo

mariasabina.calabretta@giustizia.it

tel. 06. 68852966

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 attua la delega normativa contenuta nella legge 28 aprile 2014, n. 67, recante deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili.

L'art. 1, comma 1, lett. m, della legge n. 67 citata, in particolare, conferisce delega al Governo per «escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitudine del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale».

In via astratta, quindi, l'ambito di applicazione dell'istituto è di ampio respiro, potenzialmente coprendo l'intera area delle contravvenzioni codicistiche (posto che l'art. 25 c.p. nel definire la pena dell'arresto, tipica delle contravvenzioni ex art. 17 c.p., prevede che la stessa si estende da cinque giorni, limite edittale minimo, a tre anni, limite edittale massimo) e parte consistente dei delitti puniti con la pena della reclusione non superiore a cinque anni. In particolare, la legge delega e lo schema di decreto legislativo non contengono aprioristiche limitazioni all'ambito di operatività dell'istituto che, a titolo meramente esemplificativo, è astrattamente applicabile a taluni delitti contro la libertà morale (art. 610 c.p., violenza privata, art. 611 violenza o minaccia per costringere a commettere un reato, art. 612, comma 2 minaccia aggravata) a taluni delitti contro l'inviolabilità del domicilio, a numerosi reati contro il patrimonio (furto semplice ex art.



624 c.p., danneggiamento ex art. 635 c.p., truffa ex art. 640 c.p., appropriazione indebita ex art. 646 c.p.).

Le fattispecie citate costituiscono, come detto, mera esemplificazione formulata al solo scopo di delineare l'ambito potenziale di operatività dell'istituto, la cui concreta applicazione, sia in fase di indagini preliminari, che nel predibattimento che, infine, nella fase processuale vera e propria, è comunque subordinata al ricorrere dei presupposti normativi dell'istituto, che sono la "particolare tenuità dell'offesa" e la "non abitudine" del comportamento.

L'istituto della non punibilità per c.d. "irrelevanza del fatto", già conosciuto nell'ordinamento minorile (art. 27 d.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) e in quello relativo alla competenza penale del giudice di pace (art. 34 d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274), è da molti anni oggetto della riflessione penalistica in vista di una sua possibile estensione da tali ambiti particolari al sistema penale comune. E, in effetti, sull'argomento si sono pronunciate molte delle commissioni ministeriali di studio che hanno formulato proposte in tal senso, prevedendo solitamente la possibilità di utilizzazione di tale istituto la più anticipata possibile fin dalle prime fasi del procedimento, così come del resto già previsto dalle citate disposizioni del processo minorile e di quello dinanzi al giudice di pace. Risulta, peraltro, evidente come l'introduzione dell'istituto nel diritto penale comune presenti profili di assoluta novità e rilievo tenuto conto della circostanza che il processo penale dinanzi al giudice ordinario non risulta mosso, a differenza del processo minorile, da una finalità prevalentemente "recuperatoria".

Se guardata dal punto di vista del legislatore delegante, l'esigenza economica e sociale sottesa all'intervento normativo delegato dal Parlamento è stata quella di sottrarre alla materia penale fatti e condotte che, pur sussumibili nella fattispecie penale astratta, presentino un'offensività talmente attenuata da indurre a ritenere che l'intervento della complessa macchina sanzionatoria penale possa costituire risposta eccedente rispetto all'offesa al bene giuridico protetto. Nondimeno, ove il comportamento fosse non occasionale e reiterato, l'interesse sanzionatorio penale, a sua volta mosso da intenti di prevenzione e rieducazione sociale, viene recuperato, attraverso un meccanismo che esclude, in tali ipotesi, l'operatività dell'istituto lasciando traccia dei provvedimenti adottati negli appositi registri penali.

Nell'ottica del legislatore delegato, occorre invece fornire una dimensione concreta all'istituto, individuandone la collocazione sistematica, chiarendone l'eventuale applicabilità nella fase delle indagini preliminari, definendo il ruolo della persona offesa e le garanzie per l'indagato o imputato, assicurando, infine, una "memoria" dei fatti rispetto ai quali sia stata applicata la specifica causa di non punibilità.

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

Nel breve e medio periodo l'intervento normativo di cui al decreto legislativo è finalizzato a raggiungere i seguenti obiettivi:

- esercitare la delega normativa, collocando l'istituto tra le cause di non punibilità.

L'intervento normativo consentirà, nel medio e lungo periodo, di evitare che per fatti occasionali e di contenuta gravità sia celebrato il processo penale e di alleggerire, secondo una stima ragionevole, il carico giudiziario che verrà ad essere diminuito di tutti quei procedimenti, pendenti in fase di indagini o dibattimentali, rispetto ai quali sussistono i presupposti per l'operatività dell'istituto.



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

La disciplina dell'istituto, applicabile nell'intero corso del procedimento penale, sia in fase di indagini preliminari che in quella dibattimentale che nel dibattimento, induce a ritenere che l'indicatore principale che consentirà di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi predetti sia costituito dalle risultanze del casellario giudiziario, nel quale, come previsto dall'art. 4 dello schema, andranno annotati i provvedimenti "...che hanno dichiarato la non punibilità ai sensi dell'art. 131-bis del codice penale".

In via di ulteriore considerazione, il dato assoluto ricavabile dal casellario, potrà essere relativizzato confrontando sia i dati relativi all'esercizio dell'azione penale all'esito delle indagini prima e dopo l'intervento normativo, che quelli relativi alla declaratoria di non punibilità con sentenza.

Ad oggi, invece, gli indicatori possibili (quale ad esempio il dato statistico relativo ai procedimenti penali in fase di indagini o dibattimentale per i quali l'istituto astrattamente potrebbe operare) rischiano di non essere significativi in quanto, come detto, l'ambito potenziale di applicazione è piuttosto esteso (in considerazione del tenore dell'art. 131-bis c.p. che prevede l'applicabilità dell'istituto ai reati per i quali è prevista la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ovvero la pena pecuniaria, sola o congiunta alle predette pene, e che impone di tenere conto delle sole aggravanti ad effetto speciale o per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa). Ebbene, tale rilevazione non potrebbe comprendere gli elementi del fatto concreto che delimitano l'operatività della causa di non punibilità (particolare tenuità dell'offesa e non abitudine del comportamento). In altri termini, l'eventuale rilevazione dei dati statistici oggi potrebbe solo fornire una fotografia dei procedimenti penali pendenti in relazione ai reati che rientrano nell'ambito di operatività dell'istituto, ma nulla potrebbe dire quanto alla effettiva applicazione della specifica causa di non punibilità, che presuppone una valutazione specifica del caso concreto.

D) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

Magistrati, indagati ed imputati, difensori, persone offese e parti civili.

SEZIONE 2 - PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PRECEDENTI L'INTERVENTO

Il progetto si avvale del lavoro svolto dalla Commissione ministeriale di studio presieduta dal Prof. Francesco Palazzo, istituita con Decreto del Ministro della giustizia del 27 maggio 2014 per l'attuazione del complesso delle deleghe normative contenute nella l. 67/2014.

Concretamente, i documenti elaborati dalla Commissione potranno essere resi disponibili al termine dei relativi lavori mediante inserimento degli elaborati (articoli e relazioni) sul sito del Ministero della Giustizia

I lavori della Commissione hanno evidenziato i profili di maggiore criticità nella attuazione della delega in relazione ai seguenti aspetti:

- collocazione sistematica dell'istituto (astrattamente riconducibile o ad una condizione di procedibilità dell'azione penale o, come preferibile, ad una causa di non punibilità);
- necessità ed opportunità di dare rilievo ad eventuali criteri di natura soggettiva (grado della colpa ed intensità del dolo), potenzialmente fonte di incertezze applicative, e che, nella definizione normativa contenuta nello schema di decreto costituiscono parametri passibili di valutazione da parte del giudice al fine di verificare le "modalità della condotta";
- individuazione dei criteri di computo del limite edittale massimo di pena detentiva in presenza di circostanze attenuanti o aggravanti;



- necessità di rendere applicabile l'istituto anche in fase anteriore rispetto al dibattimento (tanto da delinearlo come ulteriore motivo di archiviazione).

Nel corso dell'istruttoria, non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica, stante la natura dell'intervento: in proposito si osserva, infatti, che, la composizione della Commissione ministeriale, cui sono stati chiamati a partecipare avvocati, professori universitari e magistrati, ha sostanzialmente garantito l'apporto qualificato di esponenti delle categorie maggiormente coinvolte. Infine, come detto, la compiuta descrizione del perimetro dell'intervento ad opera della legge delega ha ridotto, entro ambiti squisitamente processuali, ogni conseguente riflessione in ordine alla collocazione sistematica dell'istituto ed alla disciplina dei relativi presupposti.

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 l. 67 del 2014. A tale considerazione, si aggiunga che l'opzione di non intervento avrebbe vanificato l'opportunità normativa di prevedere un istituto che, con le garanzie tipicamente giurisdizionali, consenta di ridurre l'intervento sanzionatorio penale ai fatti seriamente lesivi del bene interesse protetto dalla fattispecie astratta, di ridurre il correlativo carico giudiziario e di concentrare l'attività degli operatori rispetto a fatti di maggiore impegno e rilievo anche sociale.

SEZIONE 4 - VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE

L'ambito delle opzioni alternative risulta fortemente ridotto in ragione della natura circoscritta della delega contenuta nella l. 67/2014, contenente precisa delimitazione all'ambito di operatività dell'istituto: il legislatore delegato, pertanto, è stato chiamato a valutare le sole opzioni alternative strettamente correlate alla disciplina processuale dell'istituto ed alle modifiche conseguenti.

Nel merito non sono state valutate opzioni alternative, in quanto l'intervento ha tenuto conto dei lavori specialistici di cui alla Sezione 2. La stessa Commissione ha individuato opzioni alternative a quella prescelta, ad esempio con riferimento alla collocazione sistematica dell'istituto: già la precedente commissione "Fiorella" aveva proposto di collocare l'istituto dopo l'art. 131 c.p., avendolo costruito come causa di procedibilità, mentre la Commissione ministeriale presieduta dal prof. Palazzo ha valutato l'opzione di collocare l'istituto tra le norme in materia di offensività, ma ha poi preferito la diversa collocazione in apertura del Titolo V del Libro I del codice penale (subito prima degli articoli concernenti l'esercizio del potere discrezionale del giudice nell'applicazione della pena), muovendo dall'implicita premessa che la c.d. "irrilevanza del fatto" è istituto diverso da quello della c.d. "inoffensività del fatto", di cui al disposto dell'art. 49 c.p., e che la stessa integra una causa di esclusione della punibilità.

Quanto al profilo del rilievo da attribuire all'intensità del dolo ed al grado della colpa, si è ritenuto di non assegnare all'elemento psicologico del reato un ruolo autonomo e predeterminato nella definizione dell'istituto, fermo restando che entrambi i profili possono rilevare ai fini della valutazione della "modalità della condotta".

Con riferimento, poi, alla determinazione dei criteri di computo delle circostanze del reato, l'opzione prescelta (ovvero quella di non tenerne conto salvo si tratti di circostanze ad effetto speciale o che determinino una pena di specie diversa) appare simmetrica e coerente con quella già adottata dal legislatore, ad esempio, in materia di misure cautelari (art. 278 c.p.p.).



Ulteriori ipotesi alternative, pure analizzate, hanno avuto riguardo al ruolo da riconoscere alla persona offesa, in termini, ad esempio, di rimettere alla stessa la decisione in ordine all'ammissibilità dell'istituto: opzione non positivamente considerata in ragione della potenziale percezione non imparziale che la stessa ha o potrebbe avere rispetto ai fatti subiti.

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 all'esigenza di consentire una rapida definizione di vicende di modesta gravità, senza comprimere il diritto di difesa e le ragioni delle persone offese dai reati.

Gli effetti degli interventi non potranno che essere positivi per l'organizzazione e le attività degli uffici giudiziari, trattandosi di interventi finalizzati a ridurre il numero dei procedimenti penali ed a garantirne semplificazione e celerità nella definizione.

Si consideri ancora che l'eventualità di un sacrificio delle ragioni della persona offesa, che ben potrebbe essere una piccola o media impresa, si misurerebbe in ogni caso sul piano della tutela strettamente penale, dal momento che la definizione del processo per particolare tenuità del fatto lascia impregiudicata la piena possibilità di ristoro civilistico per i danni patrimoniali subiti in conseguenza del fatto criminoso, in ogni caso di assai modesta entità e comunque occasionale.

Complessivamente, si ritiene che gli svantaggi dell'opzione prescelta siano meramente apparenti, sia con riferimento alle ragioni di tutela della persona offesa che con riferimento al sistema penale complessivo.

Sotto il primo profilo, si ribadisce, alla persona offesa sono riconosciuti poteri sollecitatori da realizzarsi, nella fase delle indagini preliminari, mediante la presentazione di un atto di opposizione alla richiesta di archiviazione contestando la ritenuta tenuità del fatto. Inoltre, l'istituto in alcun modo tocca la possibilità per la persona offesa di ottenere serio ed adeguato ristoro nella competente sede civile.

Quanto al sistema penale complessivo, il meccanismo della non punibilità, nello schema, non lede il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale: i fatti commessi, infatti, sono offensivi ma non meritevoli di sanzione, così come accade, ad esempio, in ipotesi di prescrizione ove dalla commissione del fatto sia decorso un determinato lasso di tempo.

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

L'intervento non incide sulle micro, piccole e medie imprese.

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 a carico delle categorie indicate.

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 già in atto del Ministero della giustizia.

SEZIONE 6 - INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ DEL PAESE

L'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del paese è correlata alla maggiore efficienza nella definizione dei procedimenti penali, garanzia di giustizia per tutti gli operatori di mercato.

SEZIONE 7 - MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO DI REGOLAMENTAZIONE

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

Sono soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio i magistrati requirenti e giudicanti, il Ministero della giustizia.

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, ufficiali giudiziari e polizia giudiziaria). Il testo verrà diffuso in rete mediante il sito *web* del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo ed il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

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

D) I meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio.

Non solo 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 delle iscrizioni eseguite nel casellario giudiziale ai sensi dell'art. 4 dello schema.

A queste verifiche si procederà utilizzando gli indicatori di cui alla Sez. I, lett. C).

L'esame delle decisioni adottate, inoltre, consentirà di verificare la trasposizione dell'ipotesi normativa ai fatti concreti.

Tali adempimenti consentiranno di considerare e valutare l'applicazione dell'istituto e di verificare la soluzione data alle criticità ad esso correlate, in termini di eventuale depenalizzazione sostanziale (ove applicato oltre limiti di ragionevolezza) nonché con



riferimento alle problematiche connesse ad una eventuale eccessiva discrezionalità da parte dell'autorità giudiziaria.

SEZIONE 8 - RISPETTO DEI LIVELLI MINIMI DI REGOLAZIONE EUROPEA

L'intervento normativo non è chiamato ad adeguarsi ad un livello minimo di regolazione comunitaria, riguardando materia non compresa nelle competenze concorrenti dell'UE.



RELAZIONE TECNICA

Lo schema di decreto legislativo in epigrafe riguarda disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto, a norma dell'art. 1, comma 1, lett. m, della legge 28 aprile 2014, n. 67; con riferimento alle valutazioni di natura finanziaria, si rappresenta quanto segue:

Art. 1 (Modifiche al codice penale)

L'articolo 1 dello schema di decreto delegato prevede i requisiti e definisce l'ambito applicativo del nuovo istituto della particolare tenuità del fatto in conformità a quanto prescritto dalla delega, ai reati puniti con la pena pecuniaria, sola o congiunta a pena detentiva, ovvero con la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni.

Con riferimento ai possibili effetti di minor gettito per il mancato introito di pene pecuniarie per sentenze emesse per particolare tenuità del fatto, si specifica che nell'anno 2012 a fronte di n. 16.134 condanne al pagamento di una pena pecuniaria le sentenze emesse per particolare tenuità del fatto sono state in totale n. 1071 mentre per l'anno 2013 a fronte di n. 14.789 condanne le sentenze emesse sono state n. 1186, attestandosi così al 6-6,5 %.

Inoltre, rilevante ai fini dell'applicazione dell'istituto è il requisito della occasionalità del fatto, coincidente solitamente con lo stato di incensuratezza dell'imputato, già di per se suscettibile di prevedere la sospensione della pena edittale e dell'applicazione delle sanzioni ad esse correlate nei casi di rilevata tenuità del fatto.

Dall'analisi del relativo capitolo di entrata 2301 del bilancio dello Stato che comprende però in un unico ambito "Mulle, ammende e sanzioni amministrative inflitte dalle autorità giudiziarie ed amministrative con esclusione di quelle aventi natura tributaria" e dal quale non è possibile estrapolare l'ammontare delle pene pecuniarie applicate nei reati di particolare tenuità, si evince che la percentuale di recupero delle sanzioni comminate si attesta a circa il 6-7 % dell'accertato.

Purtuttavia, dai dati forniti dagli uffici finanziari riferiti all'anno 2013, risulta che il recupero di multe ed ammende (codice tributo 772T) per procedimenti penali dinanzi al tribunale ammonta a complessivi 22,5 milioni di euro.

Sulla base delle informazioni fornite da alcuni uffici giudiziari presi a campione, è possibile determinare nella misura media di 400,00 euro, l'ammontare della sanzione pecuniaria applicata nei casi di condanne per reati di lieve entità e pertanto, in relazione alle 1186 sentenze di condanna del 2013, si stima in circa 474.400,00 euro in ragione d'anno il minor gettito per l'erario.



D'altra parte, si evidenziano gli effetti positivi e deflattivi nel processo penale recati dal nuovo istituto, già sperimentato e applicato nel processo minorile e in quello dinanzi al giudice di pace, attraverso il quale potrà concludersi, fin dalle prime fasi, il rito procedimentale, con l'importante recupero di risorse umane e strumentali nonché di risorse finanziarie, con particolare riferimento agli oneri recati dal patrocinio a spese dello Stato.

In relazione a quest'ultimo, considerato che sulla base dei dati statistici disponibili nella materia penale (anno 2013), è possibile stabilire un costo unitario medio di 722,00 euro (costo complessivo euro 93.444.275,00 a fronte di 129.350 persone ammesse) e che in funzione delle tipologie di reato è ragionevole ritenere l'applicabilità dell'istituto in misura quantomeno pari al 60% dei procedimenti penali in questione, si determinano nella misura di circa 513.342 euro (1186 x 60% = 711 X 722,00 euro = 513.342,00 euro) i risparmi di spesa che potranno essere conseguiti sul corrispondente capitolo di bilancio 1360 "Spese di giustizia" di questa amministrazione, con effetti ampiamente compensativi delle minori entrate derivanti dall'applicazione della disciplina della particolare tenuità del fatto prevista dal provvedimento in esame.

Art. 2 (Modifiche al codice di procedura penale)

L'articolo 2 in questo articolo sono contenute le nuove disposizioni con cui si consente che in sede di indagini il g.i.p. possa archiviare anche per la causa di non punibilità di cui al nuovo art. 131 bis c.p.

- Si rappresenta che gli adempimenti ivi connessi potranno essere fronteggiati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione di questa amministrazione e disponibili a legislazione vigente, senza ulteriore aggravio a carico della finanza pubblica.

Art. 3 (Disposizioni di coordinamento processuale)

L'articolo 3 dello schema di decreto delegato contiene disposizioni di coordinamento processuale determina la necessità di prevedere che la nuova causa di non punibilità sia dichiarata d'ufficio in ogni stato e grado del processo prevedendo inoltre che il giudice, prima di emettere sentenza predibattimentale di "proscioglimento" per tenuità del fatto, deve "sentire" anche la persona offesa si modifica altresì che il giudicato penale, relativamente alla particolare tenuità del fatto spieghi efficacia nel giudizio civile per il risarcimento del danno.

- Si rappresenta che gli adempimenti ivi connessi potranno essere fronteggiati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione di questa amministrazione e disponibili a legislazione vigente, senza ulteriore aggravio a carico della finanza pubblica.



Art. 4 (Modifiche al Testo Unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di casellario giudiziale, di anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato e dei relativi carichi pendenti)

L'articolo 4 dello schema di decreto delegato introduce le modifiche necessarie ai fini dell'iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti in materia di particolare tenuità del fatto.

Si rappresenta che gli adempimenti ivi connessi potranno essere fronteggiati nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie a disposizione di questa amministrazione e disponibili a legislazione vigente, senza ulteriore aggravio a carico della finanza pubblica.

Art. 5 (Disposizioni finanziarie)

L'articolo 5 reca le disposizioni finanziarie secondo le quali "alle minori entrate derivanti dalle disposizioni di cui all'articolo 1, valutate in euro 474.400 a decorrere dall'anno 2015, si provvede con quota parte delle minori spese derivanti dal medesimo articolo 1, pari a 513.342 euro a decorrere dall'anno 2015".

La verifica della presente relazione tecnica, effettuata ai sensi e per gli effetti dell'art. 17, comma 1, lett. a) della L. n. 196 del 18 dicembre 2009, ha avuto esito

POSITIVO

NEGATIVO

Il Ragioniere Generale dello Stato

18 DIC. 2014

