



## Depenalizzazione e abrogazione di reati

22 marzo 2018

Con l'emanazione dei decreti legislativi 15 gennaio 2016, n. 7 e n. 8, il Governo ha attuato la delega in materia di abrogazione di reati e depenalizzazione contenuta nell'art. 2 della legge n. 67 del 2014.

In particolare, nell'ottica di una riduzione dell'area delle condotte penalmente rilevanti, anche in una logica di deflazione del sistema penale, sia sostanziale che processuale, i due provvedimenti eliminano alcune fattispecie penali sostituendole con illeciti amministrativi ovvero introducendo sanzioni pecuniarie civili, ritenute più efficaci nei confronti di illeciti di scarsa offensività.

### La delega al Governo (legge n. 67 del 2014)

L'[articolo 2 della legge n. 67 del 2014](#) ha delegato il Governo ad operare una articolata depenalizzazione (entro 18 mesi dal 17 maggio 2014, data di entrata in vigore della legge).

In sintesi, la delega prevede che il Governo debba trasformare in illeciti amministrativi:

- i reati puniti con la sola pena della multa o dell'ammenda, purché non attinenti ad alcune materie escluse (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; materia elettorale e di finanziamento dei partiti; proprietà intellettuale e industriale) (lett. a);
- specifici reati contenuti nel codice penale (in materia di atti osceni e pubblicazioni e spettacoli osceni; di rifiuto di prestare la propria opera in occasione di un tumulto, di disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone, di abuso della credulità popolare, di rappresentazioni teatrali o cinematografiche abusive e, infine, di atti contrari alla pubblica decenza) (lett. b);
- il reato di omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali (lett. c);
- alcune specifiche contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda (lett. d);
- il reato di immigrazione clandestina (comma 3, lett. b)). Il principio di delega prevede che debbano conservare rilievo penale le condotte di violazione dei provvedimenti amministrativi adottati in materia, vale a dire dei provvedimenti di espulsione già adottati. In sostanza dovrà restare penalmente rilevante il reingresso in violazione di un provvedimento di espulsione.

Per i reati trasformati in illeciti amministrativi il Governo dovrà prevedere sanzioni adeguate e proporzionate alla gravità della violazione, all'eventuale 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 e comunque sanzioni pecuniarie comprese tra 5.000 e 50.000 euro nonché eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione (lett. e); dovrà consentire la rateizzazione ma anche il pagamento in misura ridotta (lett. f) e g)).

In relazione a specifici articoli del codice penale, l'articolo 2 della legge n. 67 del 2014 delega il Governo a procedere ad un'abrogazione (comma 3, lett. a), c), d) e)) introducendo adeguate sanzioni pecuniarie civili, fermo il diritto al risarcimento del danno.

### L'abrogazione di reati nel decreto legislativo n. 7 del 2016

Il [decreto legislativo n. 7 del 2016](#) ha previsto l'abrogazione di alcuni specifici reati e la loro trasformazione in illeciti civili puniti con sanzioni pecuniarie.

In particolare, il decreto legislativo abroga i reati di ingiuria, falsità in scrittura privata e in foglio firmato in

bianco, furto del bene da parte di chi ne è comproprietario (quindi in danno degli altri comproprietari), appropriazione di cose smarrite.

La persona offesa potrà ricorrere al giudice civile per il risarcimento del danno: una volta accordato l'indennizzo, il giudice stabilirà per tali illeciti una sanzione pecuniaria (da 100 a 8.000 euro) - pagabile anche a rate - che sarà incassata dall'erario. Per gli illeciti relativi all'uso di scritture private falsificate o la distruzione di scritture private, la sanzione prevista è maggiore (da 200 a 12.000 euro).

Pur prevista dalla delega, non è stata disposta dal decreto legislativo l'abrogazione di alcuni reati relativi ad illeciti riguardanti beni immobili privati che presentano una offensività ritenuta elevata, quali l'usurpazione di immobili, l'occupazione abusiva di edifici, la deviazione di acque e la modifica dello stato dei luoghi. Analogamente, sebbene espressamente previsto dalla delega, non è stato depenalizzato e trasformato in illecito amministrativo il reato di immigrazione clandestina (art. 10-bis del TU immigrazione).

Le sanzioni pecuniarie civili derivanti dall'illecito civile commesso sono commisurate a una serie di parametri specifici (gravità della violazione, recidiva, arricchimento, personalità e condizioni personali ed economiche dell'agente). Avendo tali sanzioni natura pubblicistica, i relativi importi sono devoluti allo Stato. La legge di bilancio 2017 ha destinato tali somme all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti. Le sanzioni civili, dunque, anziché essere devolute alla Cassa delle ammende, confluiscono nel Fondo di rotazione, per la specifica destinazione all'indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti (originariamente, tali somme erano destinate a incrementare le risorse destinate a progetti di riqualificazione dell'edilizia giudiziaria e per il reinserimento sociale dei detenuti). La riscossione coattiva di tali somme è demandata alla società Equitalia Giustizia.

Infine, è dettata una disciplina transitoria che stabilisce:

- l'applicazione della nuova disciplina sulle sanzioni pecuniarie civili anche alle violazioni commesse prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo (6 febbraio 2016); fa eccezione il caso del procedimento penale già definito con provvedimento definitivo;
- la revoca della sentenza (o decreto penale) emessi nel processo penale per uno dei reati abrogati, già definito prima della data di entrata in vigore del decreto legislativo; competente alla revoca è il giudice dell'esecuzione che adotta i provvedimenti conseguenti.

## La depenalizzazione nel decreto legislativo n. 8 del 2016

Sulla base di quanto previsto dalla legge delega, il [decreto legislativo n. 8 del 2016](#) depenalizza e trasforma in illeciti amministrativi:

- tutti i reati puniti con la sola pena pecuniaria (multa o ammenda); l'illecito sarà sanzionato con il pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria determinata secondo tre fasce di valore (da 5.000 a 10.000 euro; da 5.000 a 30.000 euro; da 10.000 a 50.000 euro) individuate in base all'entità della multa o ammenda prevista;
- alcuni reati previsti dal codice penale (atti osceni e pubblicazione e spettacoli osceni che, tuttavia, restano reato nelle ipotesi più gravi; rifiuto di prestare assistenza a un pubblico ufficiale, abuso della credulità popolare; spettacoli teatrali o cinematografici abusivi; atti contrari alla pubblica decenza); nonostante fosse previsto dalla legge delega, il decreto legislativo non ha depenalizzato la contravvenzione di cui all'art. 659 del codice penale (disturbo delle occupazioni o del riposo delle persone);
- specifici reati previsti da leggi speciali.

Il decreto legislativo non contiene un elenco in cui sono individuati i singoli reati depenalizzati in quanto puniti con la sola pena pecuniaria; tali reati dovranno quindi essere individuati dall'interprete.

Nell'ipotesi in cui la fattispecie penale base preveda la sola pena pecuniaria, ma per le fattispecie aggravate siano previste invece anche pene detentive, il decreto legislativo dispone che la fattispecie base sia depenalizzata, mentre l'aggravante andrà considerata come autonoma fattispecie di reato.

Il decreto esclude dal campo di applicazione della depenalizzazione:

- i reati puniti con la sola pena pecuniaria contenuti nel codice penale (fa eccezione il reato

contravvenzionale di "atti contrari alla pubblica decenza" di cui all'art. 726 c.p., che è, quindi, soggetto alla sola sanzione amministrativa pecuniaria);

- i reati previsti dal decreto legislativo n. 286 del 1998, cd. TU immigrazione (tra cui - diversamente da quanto stabilito dalla legge delega - l'immigrazione clandestina, art. 10-bis del TU);
- i reati attinenti a specifiche materie contenuti nei provvedimenti legislativi elencati nell'allegato al decreto legislativo (si tratta di reati che, pur puniti con sola pena pecuniaria, riguardano settori ritenuti meritevoli di maggior tutela, tra cui: alimenti e bevande, ambiente e territorio, edilizia e urbanistica, salute e sicurezza sul lavoro, armi ed esplosivi).

Il decreto prevede altri casi di depenalizzazione, con la trasformazione in illeciti amministrativi di alcune contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda.

Il decreto legislativo ha scelto di non attuare integralmente la delega che prevedeva di depenalizzare anche la contravvenzione relativa alla coltivazione di stupefacenti in violazione dell'autorizzazione concessa.

E' stabilita poi l'introduzione di una specifica sanzione amministrativa accessoria da applicare alla specifica reiterazione di alcuni reati depenalizzati (rappresentazioni teatrali e cinematografiche abusive, illecita concessione in uso di opere coperte dal diritto d'autore; violazione delle prescrizioni per l'autorizzazione alla coltivazione di piante da cui si ricavano stupefacenti); tale sanzione è la sospensione temporanea della concessione, della licenza, delle autorizzazioni o di altro provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività dalla quale è derivato l'illecito.

Il decreto legislativo rinvia, per il procedimento di applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, alla legge n. 689 del 1981, *Modifiche al sistema penale* (cd. legge di depenalizzazione) e designa come autorità competente all'irrogazione delle sanzioni quella già individuata dal legislatore, l'ufficio periferico del Ministero competente per materia nonché, in specifiche ipotesi, il prefetto.

In relazione alla disciplina transitoria, viene precisato che la depenalizzazione ha effetto anche in relazione agli illeciti commessi prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo (6 febbraio 2016); ciò, anche nel caso in cui il procedimento penale sia definito con sentenza definitiva.