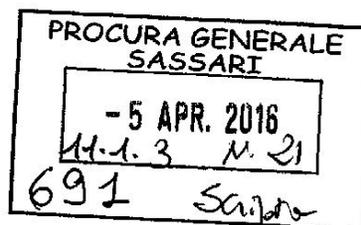


IL DIRIGENTE  
Dott.ssa M. Elena CRABU



# Ministero della Giustizia

Dipartimento per gli Affari di Giustizia  
Direzione Generale della Giustizia Penale  
Via Arenula, 70 – 00186 Roma – Tel. 06-68852360



m\_dg.DAG.04/04/2016.0060154.U

*Ai Sigg. Presidenti delle Corti d'Appello  
LORO SEDI*

*Ai Sigg. Procuratori Generali della Repubblica  
presso le Corti d'Appello  
LORO SEDI*

*Al Signor Presidente della Corte di Cassazione  
Al Signor Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione*

**Oggetto: Circolare in tema di adempimenti procedurali conseguenti all'entrata in vigore dei decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 15 gennaio 2016, attuativi dell'art. 2 della legge delega 28 aprile 2014, n. 67.**

1. In attuazione della delega contenuta nell'art. 2, commi 2 e 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67, sono entrati in vigore il 6 febbraio 2016, i decreti legislativi nn. 7 e 8 del 15 gennaio 2016 recanti, rispettivamente, "Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67" e "Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67".

I due interventi completano la strategia deflattiva della legge n. 67, aggiungendosi alle previsioni in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto (d. lgs. n. 28 del 16 marzo 2015) e alle disposizioni immediatamente applicabili in tema di sospensione del procedimento con messa alla prova.

Il criterio che distingue l'area applicativa dei due decreti è segnato dalla tipologia dei reati interessati dall'intervento abrogativo. Il decreto n. 7 del 2016 interessa (con l'eccezione della fattispecie di cui all'art. 10 bis del d. lgs. n. 286 del 25 luglio 1998, in relazione alla quale la delega non è stata peraltro esercitata) reati procedibili a querela della persona offesa, in quanto posti a tutela di interessi privatistici. L'intervento di depenalizzazione contenuto nel d. lgs. n. 8 del 2016 colpisce, invece, reati procedibili d'ufficio.

V° in Sassari, addì 5/4/16  
IL PROCURATORE GENERALE

2. La presente circolare focalizza le previsioni dei due provvedimenti dedicate alla disciplina procedimenti penali avviati per i fatti commessi prima del sopravvento delle norme abrogatrici. Entrambi i decreti contengono disposizioni transitorie, che individuano la competenza e le forme procedurali attraverso le quali deve trovare sbocco l'intervento abrogativo. In entrambi i testi, l'abolizione della sanzione penale si accompagna alla previsione di diverse tipologie sanzionatorie (sanzioni pecuniarie civili, per i reati abrogati dal d. lgs. n. 7; sanzioni amministrative, principali e accessorie, per i reati abrogati dal d. lgs. n. 8), la cui applicazione è estesa ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore dei provvedimenti, sempreché i relativi procedimenti non siano stati già definiti con pronunce irrevocabili.

A quest'ultimo aspetto sarà, in particolare, dedicata la presente nota, posto che l'attivazione delle nuove sanzioni per i fatti già costituenti reato interpella la solerzia definitiva degli uffici inquirenti e giudicanti che hanno in carico i procedimenti, oltre che, nel caso degli illeciti *amministrativizzati*, specifici obblighi di trasmissione.

3. L'intervento abrogativo recato dal d. lgs. n. 7/2016 pone minori problemi perché l'inesco delle nuove sanzioni punitive civili è affidato alla cognizione del giudice civile, che si esercita nell'ambito dell'azione risarcitoria, eventualmente intrapresa dal danneggiato.

In tale contesto deve essere raccomandata la tempestiva attivazione e trattazione dei procedimenti descritti dalla disposizione transitoria dell'art. 12 del d. lgs. n. 7, posto che la loro definizione può condizionare l'iniziativa della parte privata di attivare o trasferire la pretesa civilistica nella sede propria, ove il giudice potrà disporre, oltre che l'eventuale condanna risarcitoria e/o restitutoria, le nuove sanzioni pecuniarie. Sanzioni che rivestono inedita natura punitiva, come comprovato dai criteri commisurativi dettati dall'art. 5 che richiamano, anziché l'entità del danno procurato, indici di derivazione penalistica (v. l'art. 133 c.p.), quali *“la gravità della violazione, la reiterazione dell'illecito, l'arricchimento del soggetto responsabile, l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze dell'illecito, la personalità dell'agente, le sue condizioni economiche.*

Dette sanzioni sono collegate agli illeciti, che vengono tipizzati dall'art. 4 del decreto sul calco delle disposizioni incriminatrici contestualmente abrogate: falsità in scrittura privata, esclusi i documenti equiparati *quoad poenam* ad atti pubblici; abuso di foglio firmato in bianco; ingiuria; sottrazione di cose comuni; usurpazione, deviazione di acque e invasione di terreni ed edifici, escluse le ipotesi di cui all'art. 639-bis c.p.; danneggiamento semplice; appropriazione di cose smarrite, del tesoro o di cose avute per errore o caso fortuito.

Come si è sopra anticipato, la richiamata disciplina transitoria prevede, per i fatti commessi in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del d. lgs. n. 7, una deroga al principio dettato dall'art. 11 disp. prel. c.c., stabilendo che, laddove non sia già intervenuta una pronuncia irrevocabile, è applicabile, da parte del giudice civile e secondo la cadenze proprie di quel rito, la nuova sanzione pecuniaria civile, quando la parte danneggiata decida di agire in quella sede per ottenere il risarcimento del danno.

Le previste forme definitive sono coerenti con la fase procedimentale sulla quale impatta la riforma: decreto di archiviazione perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato, laddove non sia stata ancora esercitata l'azione penale; sentenza ex art. 129 c.p.p., emanata dal giudice d'ufficio, quando, invece, sia stata esercitata l'azione penale; provvedimento del giudice dell'esecuzione, da emettersi ai sensi dell'art. 667 c. 4 c.p.p., quando, infine, siano già intervenuti sentenza o decreto penale irrevocabile.

4. Più complessa è la disciplina intertemporale dettata dagli artt. 8 e 9 del d. lg. n. 8.

Il provvedimento sostituisce con sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni amministrative accessorie le pene previste per una serie di reati, individuati sulla base di un articolato che combina:

- **una clausola di cd. *depenalizzazione cieca***, riferita a tutti i reati annoverati dalle leggi speciali, per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda;
- **un criterio di cd. *depenalizzazione nominativa***, che comprende: alcune fattispecie delittuose e contravvenzionali del codice penale, punite sia con pena esclusivamente pecuniaria che con pene congiunte o alternative (artt. 527 c. 2 e 528 c. 1 e 2, 652, 661, 668 e 726); il delitto di cui all'art. 2 c. 1-bis d.l. 12.9.1983 n. 462, conv. in l. 11.11.1983 n. 638, quando riferito all'omesso versamento di ritenute previdenziali e assistenziali per importi non superiori a 10mila euro annui; determinate contravvenzioni, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, previste dalla legislazione complementare (art. 11 c. 1 l. 8.1.1931, n. 234, art. 171-quater l. n. 633/1941; art. 3 d. lgs. lgt. 10.8.1945, n. 506; art. 15 c. 2 l. 28.11.1965 n. 1329; art. 16 c. 4 d.l. n. 745/1970; art. 28 c. 2 d. P.R. n. 309/1990);
- **un catalogo di 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; elezioni e finanziamento ai partiti; proprietà intellettuale e industriale) che il legislatore delegato ha opportunamente tradotto in un allegato, recante la specificazione delle fonti normative e delle specifiche disposizioni sanzionatorie sottratte all'operatività dell'intervento di depenalizzazione.

5. La scelta del legislatore delegato di estendere l'applicazione di dette sanzioni ai fatti anteriori risponde essenzialmente all'esigenza, evidenziata nella relazione illustrativa del decreto, di evitare una "vistosa sperequazione" tra chi ha commesso il fatto essendo vigente la legge penale e chi, invece, commette lo stesso fatto dopo la depenalizzazione. In assenza di una norma estensiva come quella dell'art. 8 del decreto in esame, avrebbe dovuto, infatti, trovare applicazione l'insegnamento giurisprudenziale secondo il quale, in ossequio agli artt. 2 c.p. e I della legge n. 689 del 1981, l'intervento di depenalizzazione deve condurre a una pronuncia *sic et simpliciter* liberatoria, senza che si configuri a carico dell'autorità giudiziaria alcun obbligo di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente (Sez. un. n. 25457/12).

Si è perciò ritenuto di costruire una disciplina della fase intertemporale, com'è avvenuto in altri provvedimenti analoghi (v. gli articoli 40-41 della legge n. 689 del 1981 e gli articoli 100-102 del d. lgs. n. 507 del 1999).

L'art. 8 c. 1 del decreto legislativo in esame stabilisce perciò che "Le disposizioni del presente decreto che sostituiscono sanzioni penali con sanzioni amministrative si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto stesso, sempre che il procedimento penale non sia stato definito con sentenza o con decreto divenuti irrevocabili".

Nel contempo, il legislatore delegato si è misurato con l'omogenea natura afflittiva (*matière pénale*) dell'illecito penale e dell'illecito punitivo di rilievo amministrativo, adeguandosi al *dictum* della Corte EDU e della Corte costituzionale (sentenze nn. 196/10 e 104/14) e ha perciò dato attuazione al principio costituzionale e codicistico dell'irretroattività del trattamento più afflittivo. L'art. 8 c. 3, prevede pertanto che: la sanzione pecuniaria amministrativa, quando applicata ai fatti commessi prima dell'entrata in vigore dell'intervento di depenalizzazione, non possa avere importo superiore al massimo della pena pecuniaria originariamente prevista, tenuto conto, laddove la sanzione originaria avesse natura detentiva, dei criteri di ragguaglio previsti dall'art. 135 c.p.; non possano trovare applicazione, rispetto a detti fatti, le sanzioni amministrative accessorie introdotte dall'art. 4 dello stesso decreto (sospensione della concessione, della licenza, dell'autorizzazione o di altro provvedimento abilitativo) quando non consistano nella sostituzione di pene accessorie precedentemente previste.

Come emerge dal testo del riportato c. 1 dell'art. 8, il legislatore delegato ha individuato nel passaggio in giudicato della sentenza o del decreto penale di condanna il limite operativo dell'estensione delle nuove sanzioni ai fatti anteriori, sul modello di quanto previsto dall'art. 40 della legge n. 689 del 1981 e dall'art. 100 del d. lgs. n. 507 del 1999.

La disciplina dettata dall'art. 8 c. 2 disciplina la competenza e la procedura di applicazione dell'intervento di depenalizzazione ai fatti anteriori, per i quali sia già intervenuta una decisione irrevocabile di condanna, assegnando al giudice dell'esecuzione il compito di revocare la statuizione con la formula "il fatto non è previsto come reato" e individuando nella procedura *de plano* di cui all'art. 667 c. 4 c.p.p. (ordinanza adottata senza formalità, comunicata alle parti e opponibile, entro il termine decadenziale di quindici giorni dalla comunicazione, davanti allo stesso giudice) la pertinente forma decisoria.

Al giudice dell'esecuzione è demandata altresì **l'adozione dei provvedimenti conseguenti alla revoca della condanna**, tra i quali devono senz'altro iscriversi:

- la scarcerazione del condannato, laddove l'illecito depenalizzato consentisse l'irrogazione di pene detentive, che richiede un'attenta verifica da parte degli uffici di Procura della presenza, negli ordini di esecuzione cumulativa, di porzioni di pena detentiva imputate a tale titolo;

- la cessazione dell'esecuzione delle irrogate pene pecuniarie, posto che l'art. 8 non ne contempla la riscossione; e ciò per una precisa scelta normativa che, evidentemente, tiene conto della dichiarazione di

incostituzionalità della diversa previsione contenuta nell'art. 101 c. 2 del d. lgs. n. 507 del 1999, pronunciata dalla Corte (sentenza n. 169 del 2001), in considerazione dell'*evidente e ingiustificabile disarmonia con il diverso trattamento riservato a coloro che siano stati condannati a pena detentiva, per i quali la disposta abolitio criminis comporta, invece, la totale cancellazione degli effetti della condanna*";

- la revoca dei provvedimenti ablatori e delle pene accessorie precedentemente irrogate.

Deve invece escludersi che, tra i "provvedimenti conseguenti" all'ordinanza liberatoria emessa perché il fatto non è più previsto come reato, possa includersi la revoca delle eventuali statuizioni civili, posto che l'art. 2 c. 2 c.p. fa derivare dalla perdita di rilevanza penale del fatto la revoca della condanna, la cessazione della sua esecuzione e dei suoi effetti penali, non anche la rimozione delle conseguenze di carattere restitutorio o risarcitorio che si connettono alla sua illiceità civilistica.

Deve pure escludersi che, tra i provvedimenti conseguenti, possa annoverarsi la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa a fini di irrogazione delle nuove sanzioni, poiché un tale provvedimento contraddirebbe quanto si è sopra osservato in relazione al limite operativo stabilito dall'art. 8 c.1 per l'estensione delle nuove sanzioni amministrative.

6. L'art. 9 del d. lgs. n. 8 del 2016 scandisce gli **obblighi di trasmissione** degli atti funzionali all'attuazione della regola dettata dall'art. 8 c. 1.

La trasmissione deve avvenire entro il termine (ordinatorio) di 90 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento (6 febbraio 2016), all'indirizzo dell'**autorità amministrativa competente, individuata dall'art. 7.**

Detta disposizione indica:

- a) per i reati depenalizzati ai sensi della clausola generale dell'art. 1: le autorità amministrative competenti ad irrogare le sanzioni amministrative già previste dalle leggi di settore; in caso di mancata previsione specifica, l'ufficio periferico cui sono demandate le attribuzioni del Ministero, nella cui competenza ricade la materia interessata dalla violazione; in mancanza, il Prefetto, cui vanno comunque trasmessi gli atti relativi a violazioni del Codice della strada;
- b) per i reati previsti dal codice penale, di cui alla clausola di depenalizzazione nominativa prevista dall'art. 2, il prefetto;
- c) per i reati previsti dalla legislazione complementare, di cui alla clausola di depenalizzazione nominativa dell'art. 3: le autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative previste in materia di contributi previdenziali, tutela del diritto d'autore, stupefacenti; il Ministero dello sviluppo economico, per la violazione dell'art. 11 della legge n. 234 del 1931; l'autorità comunale competente al rilascio dell'autorizzazione all'installazione o all'esercizio degli impianti di distribuzione del carburante, in relazione all'illecito di cui all'art. 1 del d. lgs. n. 32 del 1998; il prefetto, in relazione alle altre fattispecie depenalizzate.

E' contemplata dai commi 1 e 2 dell'art. 9 un'esenzione dall'obbligo di trasmissione, nel caso in cui, alla data di entrata in vigore del decreto, il reato degradato ad illecito amministrativo, risultasse già prescritto o estinto per altra causa. Trattasi di scelta coerente con la considerazione che l'intervenuta estinzione del reato fa venir meno l'oggetto della trasformazione in illecito amministrativo prevista dal legislatore delegato (così già riteneva C III, n. 38756/04, in relazione all'analogia disposizione del d. lgs. n. 507 del 1999).

Fermi restando i termini e le condizioni sopra indicate, i commi 2 e 3 dell'art. 9 distinguono le forme di attuazione dell'intervento di depenalizzazione e dei connessi obblighi di trasmissione, distinguendole in ragione del diverso momento procedimentale nel quale si è verificata l'entrata in vigore del decreto legislativo.

**6.1 - Nel caso di pendenza del procedimento in fase di indagini (art. 9 c. 2)**, è assegnato al pubblico ministero il compito di trasmettere "direttamente" gli atti all'autorità amministrativa competente, annotando la trasmissione, laddove si tratti di procedimento già iscritto, nel registro delle notizie di reato. **L'avverbio "direttamente" allude alla mancata previsione del passaggio per l'ordinario rito archiviatorio.** L'attivazione del procedimento di cui all'art. 411 c.p.p. e 17 del rito di pace è, infatti, richiesta soltanto quando il reato depenalizzato risulti già estinto per altra causa.

La previsione della trasmissione diretta deve intendersi riferita anche al caso del procedimento per il quale sia stato predisposto, ma non ancora sottoscritto dal pubblico ministero, l'atto di esercizio dell'azione penale, dato il rilievo essenziale della sottoscrizione ai fini dell'esistenza giuridica dell'atto.

La peculiare modalità di definizione prevista dalla norma per i casi diversi da quello della pregressa estinzione del reato (trasmissione degli atti all'autorità amministrativa e relativa annotazione sul registro) è identica a quella prevista dall'art. 100 c. 2 del d. lgs. n. 507 del 1999.

I dati testuali non consentono dubbi circa la volontà del legislatore di derogare alla regola generale del procedimento di archiviazione per sopravvenuta irrilevanza penale del fatto, sia con riferimento alle notizie di reato non ancora iscritte, che con riferimento a quelle iscritte prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo, nei pertinenti registri.

Depongono in tal senso:

- la carenza di qualsiasi indicazione che distingua il caso dei procedimenti iscritti da quello delle notizie non ancora iscritte;
- l'espressa delimitazione della necessità della procedura di archiviazione, con riferimento al solo caso dei reati già estinti al momento di entrata in vigore della depenalizzazione (art. 9 c. 2);
- il *dies a quo* del termine di trasmissione, che l'art. 9 c.1 collega, in maniera indifferenziata, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, anziché al decreto di archiviazione del Gip e alla contestuale restituzione degli atti al pubblico ministero.

Il rilievo conferito dalla norma all'**annotazione della trasmissione nel registro delle notizie di reato** ha imposto un adeguamento del sistema di registrazione degli affari, che è stato recentemente arricchito di una funzione denominata "*Trasferimento per depenalizzazione*", configurata all'interno dei modelli 21, 21-bis e 44. La funzione, che costituisce modalità evolutiva del sistema informativo della cognizione penale (SICP), impone la scrupolosa valorizzazione del campo dedicato all'individuazione dell'ufficio destinatario della trasmissione (*Tipo ufficio*), dove l'operatore potrà selezionare, sulla base dei criteri enunciati dal menzionato art. 7, la voce "prefettura", "INPS" o "altra autorità amministrativa". In tale ultimo caso, nel campo "*annotazioni estese*", dovrà essere specificata l'Amministrazione competente, in modo che questa possa essere visualizzata in copertina. Una volta eseguita l'annotazione, sulla base delle istruzioni impartite da D.G.S.I.A. con circolare del 24.3.2016, il sistema registrerà la definizione/chiusura del fascicolo con la dicitura "trasmesso per competenza – iter 096". La descritta evoluzione del sistema S.I.C.P. garantisce che non si creino "false pendenze" in relazione ai fascicoli trasmessi dal pubblico ministero all'autorità amministrativa, pur in assenza di una formale richiesta di archiviazione.

**La trasmissione disposta dal pubblico ministero in tale fase dovrà avere ad oggetto gli atti in originale.** Detta indicazione – che consente di massimizzare, anche per le segreterie degli uffici giudiziari, l'effetto deflattivo dell'intervento di depenalizzazione – corrisponde a valide argomentazioni giuridiche. La trasmissione degli atti originali all'autorità amministrativa soddisfa l'esigenza che queste possano pienamente conoscere dell'illecito e delle sue conseguenze sanzionatorie, in luogo dell'autorità giudiziaria, per la quale l'intervento normativo ha, per converso, determinato un sopravvenuto difetto di giurisdizione.

I capi degli uffici di Procura potranno considerare l'opportunità di disporre la conservazione in archivio di copia degli atti essenziali del procedimento trasferito per depenalizzazione, in vista dell'eventuale necessità di successivo recupero. Detta eventualità deve essere valutata essenzialmente in relazione al tema della *reiterazione* della condotta illecita. La reiterazione è, infatti, contemplata, in talune delle fattispecie interessate dall'intervento di depenalizzazione (per esempio, la guida senza patente prevista dall'art. 116 c. 15 CdS o il contrabbando di tabacchi lavorati esteri previsto dall'art. 296 del d.P.R. n. 43 del 1973), come circostanza in presenza della quale recupera rilievo penale un fatto che, isolatamente considerato, risulterebbe sanzionato con la sola pena pecuniaria e integrerebbe perciò mero illecito amministrativo ai sensi dell'art. 1 del provvedimento in esame. Ed è proprio guardando a queste ipotesi che l'art. 5 detta una disposizione di coordinamento per la quale "*quando i reati trasformati in illeciti amministrativi ai sensi del presente decreto prevedono ipotesi aggravate fondate sulla recidiva ed escluse dalla depenalizzazione, per recidiva è da intendersi la reiterazione dell'illecito depenalizzato*".

La conservazione cautelativa di copia degli atti trasmessi in originale all'Autorità amministrativa non esime, naturalmente, quando la notizia di un illecito reiterato dovesse pervenire agli Uffici di Procura, dall'acquisizione del provvedimento sanzionatorio esecutivo adottato dall'Autorità

amministrativa, posto che la disponibilità di quest'ultimo è richiesta sia dalla norma generale dell'art. 8-bis della legge n. 689 del 1981, sia da alcune previsioni specifiche del decreto in esame, come quella contenuta nell'art. 3 c. 1, con riferimento alla fattispecie di impianto non autorizzato di apparecchi radioelettrici privati (art. 11 c.1 delle legge n. 234 del 1931). In tali casi, la registrazione della pregressa trasmissione degli atti all'Autorità amministrativa all'armerà l'inquirente circa la necessità di acquisizione, fornendo (laddove gli appositi campi siano stati scrupolosamente riempiti) un'informazione puntuale sull'Autorità alla quale la richiesta di acquisizione dovrà essere indirizzata.

**6.2 - Nel caso di procedimento per il quale sia stata esercitata l'azione penale e che risulti pendente innanzi al giudice di primo o di secondo grado**, la forma definitiva è la sentenza assolutoria inappellabile emessa dal giudice, *de plano*, ai sensi dell'art. 129 c.p.p., perché il fatto non è previsto come reato. A detta statuizione lo stesso giudice dovrà associare la trasmissione degli atti all'autorità amministrativa competente, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa. In questo caso, **gli atti dovranno essere trasmessi in copia**, posto che la pronuncia ex art. 129 c.p.p. è ricorribile in cassazione, donde la necessità di conservare gli atti in originale in vista della successiva eventuale necessità di trasmetterli alla Corte.

Quando sia già **intervenuta la condanna del giudice di merito e il procedimento penda in fase di impugnazione**, l'art. 9 c. 3 del d. lgs. n. 8 prevede che il giudice d'appello o di cassazione, nel dichiarare che il fatto non è previsto come reato, decida sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili, in ossequio alla regola generale dettata dall'art. 578 c.p.p. In questo caso, incombe sul giudice dell'impugnazione la trasmissione di copia degli atti all'autorità amministrativa competente, salvo che il reato risulti prescritto o estinto per altra causa.

E' coerente con quanto sopra si è detto in tema di limitazione dell'effetto retroattivo delle nuove sanzioni il fatto che l'art. 9 non prevede alcuna trasmissione di atti all'Autorità amministrativa, nel caso in cui la depenalizzazione impatti procedimenti già definiti con sentenza o decreto penale irrevocabili.

I Signori Procuratori Generali e Presidenti di Corte d'Appello sono invitati a diffondere presso gli Uffici giudiziari dei rispettivi distretti la presente nota.

**Il Direttore Generale**

Raffaella Piccinillo  
