

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA
COMMISSIONE PER ELABORARE PROPOSTE DI INTERVENTI
IN TEMA DI SISTEMA SANZIONATORIO PENALE
(Commissione istituita con decreto del Ministro della Giustizia del 10 giugno 2013, presieduta
dal Prof. Francesco Palazzo)

Schema per la redazione di
principi e criteri direttivi di delega legislativa
in materia di riforma del sistema sanzionatorio penale
(dicembre 2013)

RELAZIONE

I. Premessa: lo svolgimento dei lavori

1. La Commissione ministeriale incaricata di “elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale”, istituita con D.M. del 10.6.2013 e presieduta dal prof. Francesco Palazzo, ha tenuto le seguenti riunioni plenarie: 28.6.2013; 19.7.2013; 13.9.2013; 4.10.2013; 26.10.2013; 22.11.2013.

Nella prima riunione la Commissione ha proceduto alla ricognizione delle tematiche riconducibili all’ampia area indicata dal decreto istitutivo con l’espressione “sistema sanzionatorio penale”, convenendo sul fatto che alcuni aspetti del sistema sanzionatorio, seppure strettamente connessi, si collocano fuori o ai margini o sullo sfondo dell’orizzonte del proprio intervento, anche perché specificamente affidati ad altre Commissioni. La Commissione ha poi proceduto all’individuazione dei principali settori rispetto ai quali è apparso specialmente utile sviluppare la propria attività, individuandoli nei seguenti: *a)* tipologia delle sanzioni; *b)* istituti a carattere sospensivo del processo e dell’esecuzione; *c)* istituti a carattere riparativo/mediativo; *d)* misure di sicurezza (con particolare riguardo alla confisca). Si è inoltre convenuto di considerare le possibilità di sviluppo di soluzioni di definizione anticipata del processo. Conseguentemente, la Commissione ha proceduto alla costituzione di quattro sottogruppi di lavoro corrispondenti ai quattro grandi temi individuati. Ha altresì deciso di procedere con l’acquisizione dei dati statistici disponibili e di materiale comparatistico. La Commissione ha infine adottato un metodo di lavoro che, muovendo da documenti di base predisposti dai sottogruppi, proceda alla loro discussione in riunioni plenarie e poi alle successiva redazione delle proposte da sviluppare in forma progressivamente sempre più specifica fino alla formulazione di criteri direttivi o – se del caso – di articolati.

2. Fin dalla seconda riunione la Commissione ha potuto disporre di documenti e relazioni di base, predisposte dai gruppi di lavoro, sui quali si è avviata la discussione generale, potendo già usufruire di una prima parte del materiale statistico e comparatistico prontamente predisposto, rispettivamente, dall’Ufficio del Casellario giudiziale e dalla Segreteria scientifica della stessa

Commissione. Peraltro, essendo nel frattempo sopravvenuta – il 4 luglio 2013 – l’approvazione da parte della Camera dei deputati del disegno di legge recante, tra l’altro, delega per l’introduzione di sanzioni detentive non carcerarie, la Commissione, udite sul punto le indicazioni dell’Ufficio legislativo, ha iniziato l’elaborazione di una proposta di ampio emendamento a tale disegno di legge (S 925) nel senso di un completamento della disciplina in particolare della pena della detenzione domiciliare anche al fine di una sua più larga utilizzazione già nell’immediato.

Nella terza e quarta riunione, la Commissione ha pertanto provveduto, in via di urgenza, alla preliminare discussione, elaborazione ed infine approvazione della proposta di emendamento al ddl S 925, che è stato trasmessa al Ministro per il tramite dell’Ufficio legislativo in data 8.10.2013. Nello stesso turno di tempo, la Commissione, considerata l’urgenza di corrispondere alla necessità di attenuare le gravi conseguenze derivanti dal c.d. “ergastolo ostativo”, ha ritenuto altresì di procedere all’elaborazione di una proposta di emendamento per la revisione delle norme che vietano la concessione di benefici nei confronti di detenuti o internati ‘non collaboranti’, che pure è stato trasmessa all’Ufficio legislativo il 22.10.2013.

3. Nella quinta riunione del 26.10.2013, la Commissione, sulla base di ulteriori documenti nel frattempo pervenuti dai sottogruppi, ha potuto riprendere il lavoro di revisione organica del sistema sanzionatorio affrontando in particolare i temi più intensamente dibattuti dell’ergastolo, delle sanzioni prescrittive e della confisca e dando mandato ai coordinatori dei sottogruppi interessati di redigere una bozza di articolato concernente il complessivo sistema delle tipologie sanzionatorie.

Nella sesta riunione del 22 novembre 2013, la Commissione ha esaminato lo schema di revisione del sistema sanzionatorio predisposto dai Commissari incaricati d’intesa col Presidente, relativamente alla tipologia sanzionatoria, pervenendo alla sua approvazione ai fini dell’inoltro al Ministro unitamente alla relazione di accompagnamento. Nella stessa seduta la Commissione ha discusso sull’istituto della cosiddetta “irrilevanza del fatto”, pervenendo ad una definizione della proposta che pertanto ha potuto essere inserita come articolo finale dello schema che qui si presenta.

La Commissione ha anche iniziato la discussione sugli altri istituti del sistema sanzionatorio interessati da un’eventuale prosecuzione dei lavori secondo una prospettiva di maggiore completezza (segnatamente, sospensione condizionale della pena, istituti riparativi e conciliativi di definizione anticipata del processo, misure di sicurezza).

II. L’oggetto e la portata dello schema

4. Il documento che si presenta all’On.le Ministro si attiene, nei contenuti e nel metodo, alle indicazioni contenute nel decreto istitutivo della Commissione del 10 giugno 2013.

Lo schema propone la revisione del sistema sanzionatorio vigente sotto il profilo dell’arricchimento della tipologia sanzionatoria mediante la previsione di nuove specie di pene diverse da quella detentiva carceraria. Lo schema si presenta già dotato di una sua autonomia che lo rende suscettibile di un’immediata utilizzazione in vista della formulazione di una legge di delegazione. A questo proposito, peraltro, sono necessarie due osservazioni preliminari.

5. In primo luogo, va detto che la Commissione ha avuto ben presente come i confini del mandato ricevuto, da un lato tematicamente coincidenti con l’intero sistema sanzionatorio ma dall’altro preclusivi di interventi sulla parte generale e speciale del codice, abbiano posto un delicato problema tecnico di “innesto” delle innovazioni proposte sul vecchio tessuto codicistico e di legislazione complementare. La Commissione, per quanto ha potuto, ha cercato di immaginare soluzioni capaci di consentire fin da subito, cioè dall’ipotetica entrata in vigore dei decreti delegati di attuazione dello schema, l’“innesto” delle innovazioni sul vecchio tessuto normativo mediante la previsione di norme di equiparazione e di sostituzione di pene nonché di coordinamento (cfr. art. 23

e sgg.), capaci di sostituire le pene carcerarie originariamente previste dell'ergastolo, della reclusione e dell'arresto con le specie sanzionatorie di nuova istituzione.

6. In secondo luogo, e conseguentemente, va osservato che, proprio in quanto concernente le tipologie sanzionatorie, l'intervento qui proposto si connette potenzialmente ma necessariamente con una serie di ulteriori revisioni ed adattamenti di istituti incidenti sui complessivi meccanismi sanzionatori del sistema. Evidente è, in particolare, la immediata necessità di adattare e coordinare la disciplina della sospensione condizionale della pena al nuovo catalogo delle pene principali e accessorie proposto dallo schema. Così come, in prospettiva e nel quadro di una più completa revisione del sistema sanzionatorio nel suo complesso, sarà del tutto appropriato potenziare soluzioni di definizione anticipata del processo mediante istituti di natura riparatoria o media-conciliativa, senza trascurare il settore delle misure di sicurezza oggi largamente superato dalla realtà applicativa e culturale. La Commissione, nell'impossibilità di operare contemporaneamente su tutti i fronti anzidetti, ha preferito cercare di definire una soluzione immediatamente "spendibile" – come detto – ancorché parziale, peraltro già impegnandosi nel tracciare le linee di un possibile lavoro di completamento di quanto fatto fin qui.

III. I criteri ispiratori e gli obiettivi dello schema

7. Quanto ai criteri ispiratori dello schema, senz'altro dominante è stato l'intento di ridurre l'incidenza della pena carceraria, reclusione e arresto, anche al fine di porre le condizioni "sistemiche" per rimediare a quel sovraffollamento carcerario che – come noto – tiene l'Italia sotto la spada di Damocle della Corte europea dei diritti dell'uomo e che ha costituito oggetto dell'autorevole messaggio al parlamento da parte del presidente della Repubblica. Al riguardo, la Commissione è stata assolutamente unanime nel ritenere che ormai i tempi siano maturi per imprimere al nostro sistema una svolta coraggiosa nel senso di un radicale ridimensionamento della pena carceraria per la fascia più bassa della criminalità.

A questa convinzione la Commissione è giunta non solo sulla base delle sollecitazioni che provengono sul piano culturale dall'intero movimento internazionale di politica criminale e di riforma penale, come attuato nei codici penali che molti Paesi europei si sono più o meno recentemente dati. Anche alcuni dati empirico-sociali di assoluta evidenza indirizzano verso il ridimensionamento della pena carceraria e l'adozione di nuove tipologie sanzionatorie. Basta considerare, in primo luogo, che ancora oggi – e nonostante le misure alternative di cui all'ordinamento penitenziario – la percentuale di detenuti in espiazione di pene detentive sicuramente brevi sia ancora elevata (al 30.6.2013 i condannati a pena fino a tre anni assommavano a circa il 25% del totale). Il che lascia intendere come sia decisamente rilevante la platea di condannati che, per un verso, non possono aver accesso alle misure alternative, ma per l'altro rimangono pur sempre in un circuito di bassa criminalità.

8. Non meno rilevante è, poi, una constatazione ancor più generale. E' un dato acquisito nella letteratura criminologica che il grado di afflittività della pena carceraria non può che essere relativo alle generali condizioni di vita presenti in una data società; anzi, per meglio dire, alle condizioni di vita più sfavorevoli. Orbene, è indubbio che, dall'entrata in vigore del codice penale, le condizioni di vita nella società italiana sono di molto migliorate non essendo più nemmeno paragonabili a quelle esistenti prima della guerra. Se così è, ciò significa che il grado di afflittività della pena carceraria, nonostante la riforma del 1975, rischia di essere accresciuto in comparazione alle mutate condizioni di vita. Se a ciò si aggiunge il fatto che l'afflittività è aumentata, non solo comparativamente alle condizioni di vita, ma anche in assoluto a causa dell'insopportabile sovraffollamento, ne viene un vero e proprio imperativo nel senso della improcrastinabile attenuazione dell'incidenza carceraria sul sistema penale italiano.

9. Lo schema che qui si propone realizza l'intento di ridimensionamento dell'incidenza carceraria senza però indebolire la risposta sanzionatoria. In effetti, gli strumenti normativi proposti dallo schema non consistono in istituti di rinuncia alla pena, come è prevalentemente accaduto fin qui. Il punto cruciale dello schema consiste invero nella creazione di nuove tipologie sanzionatorie non carcerarie ma non per questo prive di una loro significativa consistenza, capace di unire – come diremo subito – rilevanti limitazioni di alcuni diritti fondamentali diversi dalla libertà personale con l'offerta di occasioni o percorsi di risocializzazione. La duttile consistenza contenutistica di queste nuove sanzioni può autorizzare la previsione che il giudice sia portato in futuro a fare un uso più oculato degli strumenti sospensivi e/o probatori, che pure dovranno essere ricalibrati in senso tendenzialmente restrittivo alla luce delle nuove tipologie sanzionatorie un domani presenti nel sistema.

10. La Commissione ha ritenuto di non limitare il proprio intervento alla fascia bassa della criminalità e, dunque, alle pene brevi, ma ha voluto guardare all'equilibrio complessivo del sistema andando a rimodulare anche le soglie sanzionatorie relative alle fasce più alte della criminalità. Il risultato raggiunto al riguardo non è tanto quello di un pericoloso indebolimento del sistema, come è comprovato dal fatto che – con le precisazioni che faremo dopo – non si esclude il mantenimento dell'ergastolo. Piuttosto, la proposta contenuta nello schema persegue il rilevante obiettivo, in termini di eguaglianza sostanziale, di una opportuna perequazione del trattamento sanzionatorio delle manifestazioni estreme di criminalità, che in effetti sono oggi troppo estesamente “appiattite” sotto l'unica sanzione dell'ergastolo, essendo affidata esclusivamente alla diversa modulazione dell'isolamento diurno l'ineludibile esigenza della differenziazione di trattamento.

IV. Le pene detentive carcerarie

11. La Commissione ha ritenuto di muovere da due premesse preliminari. Innanzitutto, si è ritenuto di non affrontare la delicata questione dell'eventuale superamento della bipartizione dell'illecito penale in delitti e contravvenzioni, che avrebbe coinvolto questioni ulteriori rispetto al mandato ricevuto. In secondo luogo, lo schema non si limita all'introduzione di nuove tipologie di pene ma propone una revisione anche delle tradizionali pene carcerarie.

Sotto quest'ultimo profilo, quanto alle pene per i delitti, lo schema propone in primo luogo una revisione terminologica, denominando “detenzione” la pena della reclusione al fine di attenuarne l'intonazione segregazionista.

12. La Commissione ha poi affrontato il tema dell'ergastolo. Va sottolineato al riguardo come si sia manifestato un largo e convinto orientamento a favore dell'abolizione della pena perpetua, mettendosi in evidenza da taluno dei Commissari addirittura profili di ritenuta illegittimità costituzionale dell'istituto. La Commissione ha avuto, peraltro, piena consapevolezza del carattere eminentemente politico della questione e della difficile praticabilità di una proposta interamente abolizionista, anche a seguito delle recentissime vicende relative alla richiesta di referendum abrogativo della massima pena. E, pertanto, la Commissione ha accettato l'idea di redigere lo schema mantenendo la previsione dell'ergastolo, ma formulando voti affinché la questione possa finalmente essere oggetto di una valutazione politica serena, consapevole del fatto che i dati statistici più recenti – puntualmente acquisiti dalla Commissione – segnalano in Italia una tendenziale flessione del numero degli omicidi, passato da 3,38 per centomila abitanti nel 1991 a 0,91 per centomila abitanti nel 2011 (dati Istat). La medesima tendenza al ribasso è rilevabile anche dai dati provenienti da altre fonti (secondo Eu.r.es, dal 1991 al 2012 la decrescita è stata del 67%).

Con queste riserve la Commissione ha mantenuto l'ergastolo, prevedendone però un'applicazione circoscritta alle manifestazioni criminose più gravi in concreto. In sintesi, l'ergastolo, quale pena edittale delle singole fattispecie criminose viene sostituito con la nuova specie sanzionatoria della "detenzione speciale" (che si estende da 24 a 28 anni), e riservato invece alla sola ipotesi di concorso di più reati tutti puniti con la detenzione speciale (art. 7). Inoltre, molto significativa è la previsione, già presente in modo simile in precedenti progetti di codice, che dopo trent'anni di espiazione di pena, l'ergastolo di regola si estingue salvo che sussistano esigenze di prevenzione speciale accertate dal tribunale di sorveglianza, le quali dovranno essere rivalutate con periodicità almeno annuale.

Lo schema contiene poi le disposizioni necessarie ad adeguare la legislazione vigente alla nuova disciplina, prevedendo sia la sostituzione delle attuali comminatorie dell'ergastolo con la nuova detenzione speciale, sia anche la conversione dell'ergastolo in corso di esecuzione con una detenzione speciale nella misura fissa di 28 anni, a somiglianza di quanto dispone l'art. 2, comma 3, c.p. (art. 23).

13. La pena della reclusione, oltre al mutamento di denominazione già segnalato in "detenzione", cambia significativamente quanto ai limiti della sua durata. Se la riduzione del limite massimo, che scende dagli attuali 24 anni ai proposti 20 anni, è del tutto coerente con il prospettato ridimensionamento del ruolo dell'ergastolo così da ottenere un quadro più equilibrato e perequato, ancor più significativa è la modifica proposta riguardo al limite minimo. Si dispone, infatti, che esso venga elevato dagli attuali 15 giorni a due anni. Con ciò lo schema intende tagliare radicalmente fuori dell'area carceraria tutta la fascia della criminalità lieve o bagatellare, per la quale al legislatore futuro sarà interdetto ricorrere alla pena carceraria in quanto intrinsecamente contrastante col principio di *extrema ratio*. Siffatta soluzione è parsa, infatti, alla Commissione l'unico modo per dare reale spazio alle pene non carcerarie mediante la creazione di una sorta di sbarramento, la soglia dei due anni appunto, che impedisca la coesistenza di pene non carcerarie e carcerarie sulla stessa fascia bassa di criminalità, con perenni tentazioni di "passaggio" dalle une alle altre o di "reviviscenza" di quelle carcerarie.

14. Quanto alle contravvenzioni, la Commissione ha fatto propria l'opzione presente nel disegno di legge delega già approvato dalla Camera dei deputati e relativo all'introduzione di pene detentive non carcerarie (S 925). Pertanto, le contravvenzioni non saranno più punibili con pene carcerarie. E' stato, infatti, eliminato l'arresto quale sanzione carceraria e sostituito con una sanzione detentiva domiciliare, che ha potuto mantenere la denominazione tradizionale di "arresto" in virtù della norma generale (art. 13) con la quale si dispone che il nuovo contenuto dell'arresto sia quello proprio di una detenzione domiciliare come precisato dall'articolo 4.

V. Le nuove pene non carcerarie e la pena pecuniaria

15. Le specie di pene radicalmente nuove utilizzano due fondamentali tipologie di contenuti sanzionatori: un contenuto pur sempre *detentivo* ma *domiciliare*, che dà luogo alla "detenzione domiciliare" per i delitti e all'"arresto" per le contravvenzioni (nel nuovo contenuto domiciliare conferitogli dal già ricordato articolo 4); un contenuto *prescrittivo*, che dà luogo alla "pena prescrittiva" per i delitti e alla "libertà limitata" per le contravvenzioni. Mentre le due sanzioni domiciliari hanno contenuto identico, variando solo l'estensione della durata a seconda che si tratti di detenzione domiciliare o di arresto, le due sanzioni della pena prescrittiva e della libertà limitata sono differenziate anche per certi aspetti contenutistici.

16. La detenzione domiciliare e l'arresto ricalcano schemi già conosciuti nell'ordinamento e ormai largamente consolidati. Vale però la pena sottolineare alcuni punti della disciplina proposta sui quali si è concentrato l'intervento innovativo della Commissione.

Innanzitutto, pur essendo formulato in termini di facoltatività il ricorso alle modalità esecutive previste dall'art. 284, commi 2 e 3, del codice di procedura penale (controlli elettronici a distanza), alcuni Commissari hanno sottolineato l'esigenza di un ricorso generalizzato a tali modalità esecutive e, comunque, l'assoluta necessità di rendere effettivamente disponibili tali mezzi di controllo elettronico all'opzione del giudice.

In secondo luogo, la Commissione ha inteso fare una scelta netta nel senso che l'eventuale impossibilità di disporre in concreto dei luoghi di abitazione, dimora e simili, non può comportare il 'ritorno' alla pena carceraria. In sostanza, si conferma qui – anche per esigenze di eguaglianza di trattamento – l'idea generale che la detenzione e l'arresto domiciliari sono pene originarie e autonome che hanno reciso ogni legame con le corrispondenti pene carcerarie. Conseguentemente, lo schema prevede che, nel caso di impossibilità di disporre di luoghi di abitazione, si aprano due possibilità. In primo luogo e a regime, la soluzione ottimale di poter utilizzare appositi luoghi a ciò destinati, anche mediante convenzioni con enti locali o privati, aventi caratteristiche non custodiali di dimora sociale idonee all'esecuzione della pena. In secondo luogo, in attesa della compiuta realizzazione di quanto sopra, si prospetta il ricorso ad una sorta di semidetenzione surrogatoria negli istituti o nelle sezioni indicati nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, accompagnata da prescrizioni e limitazioni relative alla libertà di movimento o alla frequentazione di determinati luoghi.

Infine, la detenzione domiciliare e l'arresto si connotano in senso risocializzativo per la facoltà che il giudice ha di disporre che i centri di servizio sociale svolgano interventi idonei al reinserimento sociale del condannato.

17. Particolarmente ampia e meditata è stata la discussione in Commissione relativamente alle pene a contenuto prescrittivo ("pena prescrittiva" e "libertà limitata", rispettivamente per i delitti e le contravvenzioni). Trattasi ovviamente di specie sanzionatorie destinate alle fasce meno gravi di criminalità ma statisticamente e criminologicamente non certo trascurabili. Il loro contenuto ruota sostanzialmente su alcuni nuclei che possono consentire al giudice di modulare in concreto la pena secondo le peculiari caratteristiche del caso e lungo una gamma di soluzioni che, mentre da un lato non rinuncia ad indefettibili aspetti afflittivi, dall'altro lato consente di aprire a percorsi maggiormente risocializzativi e già ben conosciuti nell'ordinamento.

In effetti, gli assi portanti delle nuove sanzioni sono sostanzialmente tre: *a*) una serie di prescrizioni, obblighi e divieti comportanti limitazioni della libertà di locomozione del condannato nonché l'adempimento di ingiunzioni a carattere riparatorio delle conseguenze del reato, diversamente modulati nella detenzione domiciliare e nell'arresto; *b*) la prestazione di un lavoro di utilità sociale, col consenso del condannato, e in chiave sostitutiva o aggiuntiva rispetto agli obblighi di cui sopra; *c*) nel caso si tratti di condannato assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoldipendente, la possibilità di disporre lo svolgimento di un programma terapeutico (secondo quanto previsto dall'art. 75, comma 2, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

Per la pena prescrittiva è stata prevista la possibilità che il giudice disponga interventi del servizio sociale idonei al reinserimento sociale del condannato.

18. Quanto alla pena pecuniaria, la Commissione ha ritenuto che, anche sulla scorta di quanto ormai ripetutamente prospettato da molti dei progetti di codice penale succedutisi negli ultimi decenni, sia improcrastinabile il potenziamento di questa pena mediante l'adozione del diffuso sistema dei cosiddetti tassi o quote periodiche (lo schema ha ritenuto di proporre la soluzione della periodicità mensile delle quote). Sembra incongruo, rispetto alle riconosciute potenzialità della pena pecuniaria, accampare gli ostacoli derivanti dalle difficoltà di accertamento

delle condizioni economiche del condannato, soprattutto se si considera che in non poche situazioni del contenzioso civile o di volontaria giurisdizione il giudice procede all'accertamento delle condizioni economiche delle parti e dei soggetti interessati con i normali mezzi a sua disposizione.

Ciò nondimeno, lo schema non si spinge fino al ripudio totale della pena pecuniaria in somma determinata, ma ne individua uno spazio applicativo residuale in quei tipi di illecito che per le loro caratteristiche, di bagatellarità o di prevalente esigenza di proporzione con l'offesa, si prestino meglio ad essere sanzionati con pena pecuniaria in somma determinata.

Coerentemente, la disposizione generale diretta a coordinare il nuovo sistema sanzionatorio col vecchio (art 24), nel prevedere la sostituzione obbligatoria della pena della reclusione o dell'arresto non superiore ad un anno, stabilisce che la pena pecuniaria di sostituzione sia solo quella per quote, in ragione del suo largo spettro di utilizzazione nei confronti di un ventaglio non predeterminabile di reati.

VI. Le pene a contenuto interdittivo

19. La Commissione ha preso le mosse dalla consapevolezza che, per loro natura, le pene a contenuto interdittivo non possono avere uno spettro applicativo generalizzato e potenzialmente indeterminato, essendo condizione della loro utilizzabilità che vi sia un rapporto di omogeneità tra il contenuto dell'illecito e quello della pena interdittiva. Ciò nondimeno, la Commissione ha ritenuto di percorrere anche questa strada nello sforzo di ampliare quanto più possibile la gamma delle sanzioni principali diverse da quelle tradizionali.

La tipologia delle pene interdittive rimanda ovviamente, dal punto di vista contenutistico, alla categoria delle pene accessorie. Al riguardo, la Commissione ha ritenuto preliminarmente di mantenere la categoria delle pene accessorie, ben radicata nel nostro sistema e funzionale anche a risultati sia di prevenzione speciale mediante incapacitazione non di rado particolarmente significativi, sia di prevenzione generale in ragione della efficacia deterrente di tali pene. Conseguentemente, il lavoro della Commissione è stato duplice.

20. In primo luogo, effettuare una cernita dell'esistente, cioè tra le specie di pene accessorie attualmente previste nel codice penale, al fine di individuare quelle pene interdittive suscettibili di poter funzionare anche quali pene principali. In effetti, siffatta potenzialità delle 'interdizioni' dipende innanzitutto da una loro consistenza afflittiva adeguata a far loro sopportare il peso dell'intera risposta sanzionatoria; e inoltre dipende altresì dalla loro potenzialità a corrispondere in modo proporzionato all'omogeneo contenuto di disvalore del reato. Così, per fare un esempio, la revoca o sospensione della patente non sembra rispondere a questi requisiti e, dunque, risulta difficilmente 'elevabile' al rango di pena principale. Invero, le violazioni alle norme di comportamento stradale, cui tale sanzione sarebbe astrattamente adeguata, non costituiscono illecito penale, mentre rispetto ai reati di omicidio o lesioni stradali essa sarebbe del tutto inadeguata.

Non è parso congruo neppure prevedere l'interdizione perpetua dai pubblici uffici quale sanzione suscettibile di operare come pena principale: la sua perpetuità la pone infatti in potenziale contraddizione con la natura necessariamente non grave del reato, mentre bene essa può essere mantenuta come pena esclusivamente accessoria dell'ergastolo o comunque di una risposta sanzionatoria detentiva di rilevante consistenza.

L'estinzione del rapporto di pubblico impiego, al di là delle discrasie attualmente riscontrabili nei rapporti tra gli articoli 32 *quinquies* e 317 *bis* del codice penale, non è parsa meritevole di rimanere nel novero delle pene accessorie. In effetti, la sua disciplina va fatalmente a interferire con quella dell'estinzione del rapporto d'impiego quale conseguenza della condanna penale disposta in via amministrativa. Così che è probabilmente più coerente lasciare questa conseguenza interamente alla disciplina extrapenale.

Una volta effettuata la selezione delle pene interdittive suscettibili di essere applicate a titolo di pena principale, toccherà poi al futuro legislatore attingere dall'elenco da considerare necessariamente chiuso, individuando nella sua discrezionalità quei reati cui dette pene risultino proporzionate e funzionalmente adeguate quali pene principali, esclusive o congiunte. Niente, infatti, impedisce che il futuro legislatore di parte speciale possa procedere con una comminatoria congiunta, che affianchi alla pena interdittiva anche un'altra specie di pena, verosimilmente quella pecuniaria o altra scelta nell'ambito delle nuove tipologie non carcerarie.

21. In secondo luogo, lo schema ha proceduto a verificare la possibilità di concepire nuove tipologie di sanzioni a contenuto interdittivo, da aggiungere a quelle già contemplate nella vigente disciplina, classificandole poi, sulla base dei criteri anzidetti, o tra le pene accessorie ovvero tra quelle suscettibili di fungere tanto quali pene principali quanto quali pene accessorie.

Il risultato di queste operazioni si trova condensato negli articoli 8 e 9 dello schema, per i delitti, e negli articoli 14 e 15 per le contravvenzioni, secondo un orientamento largamente 'inclusivo', che non impedirà al legislatore delegato prima e al legislatore di parte speciale poi eventualmente di privilegiare taluni tipi sanzionatori rispetto ad altri.

VII. Disposizioni di carattere generale

22. Tra le disposizioni di carattere generale sono due quelle che assumono un significato centrale nell'impostazione fatta propria dallo schema. La prima (art. 16) individua i limiti massimi di pena raggiungibili nel caso di concorso di reati ovvero nel caso in cui operino circostanze aggravanti. Il principio cui si ispira lo schema, in ragione anche della proliferazione delle specie sanzionatorie, è la differenziazione della disciplina a seconda che concorrano specie diverse di pena ovvero pene della stessa specie. Nel primo caso, la regola proposta è che si applichino per intero le singole pene irrogate, secondo il principio della separazione già vigente nell'ordinamento. Nel secondo caso, invece, lo schema introduce limiti massimi invalicabili che trovano giustificazione prima di tutto nell'esigenza di non sovraccaricare il sistema con cumuli materiali di pena destinati a diventare potenzialmente esorbitanti. Inoltre, e ancor più significativamente, l'arricchimento del ventaglio sanzionatorio ha comportato l'ingresso di specie di pena nuove, le quali per loro natura intrinseca non sono suscettibili – a differenza della detenzione – di dilatazione all'infinito, oltre limiti per così dire 'fisiologici' di durata, al di là dei quali talune pene assumono un carattere obiettivamente e soggettivamente disfunzionale (si pensi alla stessa pena della detenzione domiciliare o anche alla pena interdittiva e, soprattutto, alla pena prescrittiva o alla libertà limitata). Da siffatta necessità di fissare delle soglie massime con speciale riguardo alle pene non carcerarie discende però anche l'esigenza di mantenere l'equilibrio complessivo del sistema, stabilendo analoghi limiti anche per le più tradizionali pene carcerarie e pecuniarie, così come del resto è nella tradizione della nostra legislazione.

23. L'altra disposizione che mette conto richiamare è quella (art. 18) concernente l'inosservanza delle nuove pene diverse dalla detenzione in carcere e dalla pena pecuniaria: detenzione domiciliare, arresto, pena prescrittiva, libertà limitata e pene interdittive principali. Scontata essendo la necessità di formulare una fattispecie criminosa *ad hoc* che si ponga tra gli attuali delitti di evasione e di inosservanza delle pene accessorie, lo schema fa qui una scelta che non ha mancato di suscitare discussione e qualche opinione dissenziente.

In effetti, la norma di chiusura e di salvaguardia dell'effettività di queste sanzioni fa unicamente leva sulla minaccia recata dalla (futura) fattispecie incriminatrice, rinunciando a immaginare sistemi di conversione della pena non carceraria violata in altra più grave, direttamente carceraria o secondo un ipotetico sistema scalare. La soluzione adottata è parsa preferibile, non solo per motivi di semplicità del sistema, ma anche perché del tutto coerente con l'idea fondamentale

che le nuove pene non carcerarie hanno carattere autonomo ed originario e non già ‘sostitutivo’ della pena carceraria. Con la conseguenza di escludere qualunque meccanismo di conversione, e dunque di sostanziale fungibilità, secondo criteri di ragguaglio.

Toccherà poi al legislatore delegato formulare la fattispecie incriminatrice in modo che non solo possa funzionare da efficace deterrente, ma che sia anche rispettosa delle esigenze di proporzione ‘interna’, relativamente cioè alle diverse specie di pena ‘garantite’, ed ‘esterna’, relativamente cioè alle altre due fattispecie già esistenti di cui agli articoli 385 e 389 del codice penale.

VII. La confisca

24. La Commissione ha ritenuto di dedicare un capitolo autonomo ad una profonda revisione della disciplina della confisca in considerazione dell’ormai acquisita sua natura pluridimensionale, come consolidatasi nella giurisprudenza della Suprema Corte e nella dottrina più autorevole (che parla di “reticolo sanzionatorio”). Una simile prospettiva è anche coerente con gli obblighi che ci vengono dalle fonti internazionali (dalla Convenzione di Strasburgo del 1990 alla decisione quadro 2005/212 GAI sui poteri allargati di confisca, alla decisione quadro 783/2006 sul reciproco riconoscimento, fino alla recente Proposta di direttiva), e che hanno costituito un imprescindibile punto di riferimento per i lavori della Commissione, insieme alle proposte contenute in precedenti progetti di codice e alla cospicua elaborazione giurisprudenziale in materia.

Da un punto di vista generale, la Commissione ha ritenuto di articolare la disciplina distinguendo, innanzitutto, le tre fondamentali specie di confisca: del provento del reato; degli strumenti del reato; delle cose cosiddette intrinsecamente illecite, ciascuna specie delle quali implica in effetti una sua propria e differenziata disciplina. Si è ritenuto, in secondo luogo, di prevedere poi una disciplina comune nella quale trovano attuazione i principi fondamentali, essenzialmente di garanzia, che debbono assistere anche questo sempre più incisivo e diffuso strumento sanzionatorio.

25. La disciplina della confisca del provento del reato s’ispira all’idea che essa, oltre al carattere propriamente sanzionatorio, abbia anche una marcata funzione di riequilibrio economico rispetto all’illecito arricchimento prodotto dal reato. Conseguentemente, lo schema supera l’attuale distinzione tra prezzo, profitto e prodotto, e la prevede come sempre obbligatoria ed estesa anche all’equivalente, nell’ipotesi di provento accertato ma non più disponibile, in ottemperanza a quanto disposto dalle fonti internazionali. Lo schema ha poi provveduto a fornire una definizione del “provento”, individuandolo in qualunque bene derivato direttamente o indirettamente dal reato, compresi il reimpiego e le utilità causalmente connesse al reato. Quanto alla questione del profitto netto o lordo, la Commissione ha ritenuto di accogliere la soluzione, affacciata in alcune recenti sentenze della Corte di cassazione, di decurtare dal provento le spese realizzate per l’esecuzione lecita di prestazioni legalmente dovute. Anche i cosiddetti risparmi di spesa sono confiscabili, ma solo nei casi espressamente previsti dalla legge.

Di nuovo dalla composita funzione della confisca e dalle fonti internazionali deriva la previsione della sua applicabilità anche in caso di proscioglimento per mancanza di imputabilità o per estinzione del reato, sempre che quest’ultimo e il suo provento siano accertati con sentenza emessa a seguito di giudizio dibattimentale o abbreviato.

Particolare attenzione è stata data alla salvaguardia dei diritti del danneggiato, evitando però di far dipendere il provvedimento ablatorio dal comportamento del danneggiato. Si è così stabilito che, da un lato, quest’ultimo possa esercitare il diritto al risarcimento anche sui beni oggetto di confisca, qualora il patrimonio dell’autore del reato sia incapiente; dall’altro, che la non applicazione della confisca sia subordinata all’effettivo esercizio del diritto alla restituzione da parte del danneggiato.

Per evitare che si possano verificare casi di moltiplicazione sostanziale del provvedimento ablatorio, che sarebbero irragionevoli perché in contrasto con ogni sua funzione, si è disposto che nel caso di concorso di persone nel reato sia confiscabile nei confronti del singolo concorrente il provento che egli abbia tratto dalla partecipazione al reato.

26. Quanto alla disciplina della confisca degli strumenti, meritano di essere segnalate in particolare le seguenti previsioni. Coerentemente alla funzione preventiva che si è inteso dare a questa forma di confisca, se ne è delimitato l'oggetto a quelle cose che siano state indispensabili alla realizzazione del reato, prevedendo comunque come discrezionale l'applicazione del provvedimento ablatorio.

Qualora le cose appartengano ad un soggetto diverso dall'autore, la confisca è possibile solo nei casi di agevolazione con colpa grave.

Una speciale previsione concerne l'ipotesi in cui lo strumento del reato sia costituito da impianti o macchinari sprovvisti dei requisiti di sicurezza richiesti dalla legge. L'esigenza di prevenzione dei reati e quelle lavorative e imprenditoriali trovano uno loro equilibrio nel subordinare la confisca al fatto che i macchinari non siano stati, al momento della condanna, adeguati alle prescrizioni per la messa in sicurezza, pur sussistendone l'obiettivo possibilità.

27. La confisca delle cose cosiddette intrinsecamente illecite non presenta problemi particolari.

28. La disciplina delineata negli articoli 19 e 20 dello schema intende porsi come il quadro generale di riferimento per ogni ipotesi di confisca (del provento o degli strumenti del reato) che il legislatore deciderà di prevedere, salva espressa deroga legislativa e salva la disciplina prevista dall'art. 12 *sexies* del d.l. 8 giugno 1992, n. 306, convertito in l. 7 agosto 1992, n. 356. Coerentemente a questa prospettiva di riordino della disciplina di un istituto ormai così diffuso e significativo nell'ordinamento, l'art. 22 dello schema contiene una serie di disposizioni comuni di carattere generale e a contenuto prevalentemente garantistico, cui dovrà essere coordinata ed adeguata anche la disciplina della confisca nei confronti degli enti di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

Più in particolare, vi si trovano disposizioni relative alla confisca nei confronti della persona estranea al reato e alla tutela dei terzi in buona fede. Specialmente significativa è la previsione della cosiddetta clausola dell'onerosità, secondo la quale è possibile rinunciare alla confisca, o applicarla in misura ridotta, quando essa risulti sproporzionata alla gravità del reato o alle condizioni economiche del destinatario. Infine, in tema di successione di leggi nel tempo, lo schema ha ritenuto di adottare una disciplina ormai imposta in sede internazionale, adottando incondizionatamente il principio di irretroattività della legge sfavorevole, mentre all'applicazione della legge successiva più favorevole si è previsto il limite della sentenza irrevocabile.

VIII. La disposizione transitoria

29. Come abbiamo già osservato, il mandato della Commissione, pur ampio, è circoscritto alla revisione del sistema sanzionatorio, senza cioè poter intervenire sulle singole norme incriminatrici della parte speciale. Ma è ovvio che la revisione del sistema sanzionatorio ha la capacità di irraggiarsi, per così dire, sull'intero universo della legislazione penale attenendo essa al modo di disciplina della materia penale. Di conseguenza, la revisione del sistema sanzionatorio e, per quanto qui specificamente interessa, della tipologia delle sanzioni si proietta in due direzioni. Da un lato, verso il futuro, mettendo a disposizione del legislatore dell'avvenire un diverso e più

articolato strumentario sanzionatorio cui egli potrà attingere nella previsione delle comminatorie edittali delle varie norme incriminatrici che via via verranno a inserirsi nell'ordinamento.

Dall'altro lato, il nuovo sistema sanzionatorio dovrà trovare il modo di innestarsi nel vecchio. Si tratta di problema assai complesso ma, d'altra parte, ineludibile. Astrattamente, sono tre le possibili soluzioni prospettabili. Innanzitutto, si potrebbe pensare a una soluzione di coesistenza senza comunicazione tra il vecchio e il nuovo, nel senso che le disposizioni incriminatrici vigenti al momento dell'entrata in vigore del nuovo sistema sanzionatorio continuano ad essere applicate secondo l'originaria previsione delle loro comminatorie edittali. Si tratta evidentemente di soluzione tanto semplice in apparenza quanto sostanzialmente impraticabile, non solo per evidenti ragioni di eguaglianza di trattamento e di complicazione di gestione del sistema, ma anche perché finirebbe per sterilizzare la portata innovativa della riforma procrastinando per un tempo verosimilmente lungo ed indeterminato la permanenza del vecchio apparato sanzionatorio, destinato a costituire indefinitamente la parte maggiore del sistema penale.

30. In secondo luogo, si potrebbe pensare ad un'immediata opera di adeguamento del vecchio al nuovo, mediante una capillare e ciclopica opera legislativa di revisione delle comminatorie edittali delle disposizioni incriminatrici attualmente vigenti. Non v'è dubbio che in teoria questa sia la strada maestra, e in effetti è vivamente auspicabile che il legislatore si assuma un impegno del genere quantomeno rispetto alle aree più significative della legislazione penale o a quelle più bisognose di una revisione sanzionatoria. Ma è altrettanto certo che condizionare l'entrata in funzione del nuovo sistema sanzionatorio al completamento di questa vasta opera legislativa di adeguamento, significherebbe vanificare in radice la riforma.

31. Non rimane allora che prevedere la possibilità di un innesto fin da subito delle nuove tipologie sanzionatorie sulle vecchie comminatorie mediante una clausola generale di sostituzione, che, di necessità, affidi al giudice il compito di sostituire la vecchia sanzione carceraria con una delle nuove tipologie. L'individuazione dell'area in cui far operare la sostituzione può avvenire o mediante il riferimento alla comminatoria edittale astratta della pena da sostituire ovvero al *quantum* in concreto determinato dal giudice. Lo schema ha preferito questa seconda soluzione, non solo perché più conforme alla tradizione del meccanismo sostitutivo inaugurata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, ma anche perché meno complessa da realizzare normativamente e produttiva di maggiori risultati in termini di riduzione dell'incidenza carceraria.

32. Tutto ciò precisato, l'articolazione della clausola generale di sostituzione (art. 24) s'ispira ai seguenti criteri nel tentativo di conciliare il più possibile l'ineliminabile componente di discrezionalità insita in un meccanismo siffatto con la predeterminazione di aree di utilizzazione delle diverse, e numerose, tipologie sanzionatorie nuove. Vengono fissate tre diverse fasce di pena detentiva da sottoporre a sostituzione: fino ad un anno, da uno a due anni; da due a quattro anni. Mentre nelle prime due fasce la sostituzione è obbligatoria, nella terza è facoltativa. Per contro, mentre nella prima fascia la scelta della pena di sostituzione è ampiamente discrezionale in quanto il ventaglio delle nuove pene va dalla pena pecuniaria, alla pena prescrittiva e libertà limitata fino, per casi eccezionali, alla detenzione domiciliare e all'arresto, nelle restanti fasce la discrezionalità si riduce, essendo escluse dal ventaglio sanzionatorio le pene pecuniarie.

La disposizione prevede naturalmente anche la possibilità di utilizzare fin da subito come pene principali le sanzioni a contenuto interdittivo a due condizioni: che il giudice ritenga di determinare l'originaria pena detentiva entro il limite di quattro anni e che, soprattutto, la sanzione interdittiva sia comminata quale pena accessoria per quel reato e figurì nell'elenco di cui agli articoli 8 e 14 dello schema. Con una sorta di valvola di sicurezza, si prevede inoltre che il giudice possa irrogare anche un'altra delle nuove pene non detentive in via di sostituzione secondo il precedente schema gradualistico e sempre che, naturalmente, il loro cumulo non superi il *quantum* di pena originaria secondo i criteri di ragguaglio fissati dallo schema.

IX. L'irrelevanza del fatto

33. La Commissione, nella sua ultima seduta, è riuscita a stralciare dagli altri istituti di definizione anticipata del processo, di cui si dirà in seguito, quello della cosiddetta irrilevanza del fatto (art. 27). E pertanto lo schema contiene un ultimo articolo che delinea la disciplina di questo istituto capace di evitare il processo in presenza di fatti minimamente offensivi, in ossequio al principio secondo il quale il diritto penale non si occupa dei fatti "bagatellari".

Il riferimento è a quei meccanismi di deprocessualizzazione già conosciuti nel processo minorile e in quello dinanzi al giudice di pace che, trasferiti nella giustizia ordinaria, potrebbero assicurare un maggior grado di razionalità e di efficienza al sistema, garantendo una selezione dei fatti per i quali si giustifica lo svolgimento di un procedimento penale. Tale selezione riguarderebbe non i fatti inoffensivi, come tali privi di rilevanza penale, ma quelli dotati di una offensività a bassa valenza, cioè caratterizzati da un disvalore talmente modesto che la stessa instaurazione di un processo finirebbe per essere ritenuta una "reazione sproporzionata" da parte dello Stato.

34. Il grado di bassa offensività del fatto-reato dovrebbe desumersi dai seguenti elementi: a) modalità della condotta; b) esiguità del danno o del pericolo; c) minima gravità della colpevolezza; d) occasionalità del comportamento.

Si tratta di elementi che, da un lato, riguardano gli aspetti oggettivi del reato, riferendosi non solo alla condotta ma anche al livello del danno e del pericolo prodotto, dall'altro, attengono ad aspetti propriamente soggettivi, investendo il grado della colpa ovvero l'intensità del dolo; infine, è presente un ulteriore elemento, quello dell'occasionalità che deve connotare la condotta, da intendere come un fatto di assoluta episodicità nella vita dell'autore, escludendo dal raggio di azione di tale istituto il "recidivo" (per garantire l'accertamento dell'occasionalità del fatto si prevede l'inserimento nel casellario giudiziale dei provvedimenti che dichiarino l'improcedibilità per tenuità del fatto). In questo modo i criteri di valutazione della tenuità prendono in considerazione sia il fatto reato, che l'autore del reato.

35. E' evidente che l'istituto della particolare tenuità, nella misura in cui opera sul piano giudiziario per realizzare una depenalizzazione in concreto, anziché sul piano astratto-legislativo, si caratterizza per una vistosa discrezionalità, soprattutto in ragione della sua natura di clausola generale. Tuttavia, si è osservato che l'ambito della discrezionalità che verrebbe riconosciuto al giudice non sembra più vasto dei criteri di valutazione che normalmente gli vengono riconosciuti nel nostro sistema con riferimento ad altri istituti.

Piuttosto la Commissione ha discusso circa l'opportunità di inquadrare il nuovo istituto tra le cause di non punibilità ovvero in quelle di improcedibilità. Pur riconoscendo maggior coerenza sistematica e dogmatica alla scelta di costruire la particolare tenuità del fatto come causa di non punibilità, considerato che al giudice viene richiesta una vera e propria valutazione sulla gravità del reato e sul grado di colpevolezza, la maggior parte dei componenti si è espressa a favore dell'inquadramento dell'istituto in una causa di improcedibilità, sulla scia di quanto previsto dall'art. 34 del d.lgs. n. 274/2000 e dal progetto di riforma della Commissione "Fiorella".

L'opzione favorevole alla qualificazione dell'istituto come causa di improcedibilità viene giustificata con la circostanza che il diverso inquadramento comporterebbe una consistente riduzione degli effetti deflazionistici: in altri termini, si è sottolineato come il riconoscimento della natura dell'improcedibilità assicura all'istituto una naturale collocazione nell'ambito dei meccanismi di archiviazione, quindi a ridosso delle determinazioni sull'esercizio dell'azione penale, con una maggior capacità deflattiva, potendo il procedimento concludersi con l'archiviazione. Diversamente, costruita come causa di non punibilità, la particolare tenuità del

fatto, rilevata nel corso delle indagini preliminari, determinerebbe comunque la fissazione di una udienza in cui il giudice dovrebbe emettere una sentenza.

36. Piuttosto l'effetto di una clausola generale come causa di improcedibilità potrebbe dar luogo a dubbi circa la compatibilità con il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale. Si tratta di un dibattito che accompagna da sempre questo istituto.

La Commissione ritiene costituzionalmente legittimi parametri normativi finalizzati ad un uso selettivo del potere di accusa, purché le condizioni cui subordinare l'azione penale siano "determinate dalla legge e fondate sulla fisionomia del fatto". L'art. 112 Cost. risulterebbe violato qualora al pubblico ministero fosse concesso di operare scelte in ordine all'esercizio dell'azione penale in base a valutazioni di merito ovvero nel caso in cui l'opzione dell'accusa fosse subordinata a presupposti vaghi e generici, tali da non consentire alcuna ragionevole previsione, sfociando quindi nella pura discrezionalità.

Invero, la precisa definizione legislativa dei parametri e dei criteri valutativi che individuano la fattispecie concreta del fatto particolarmente lieve e il previsto controllo del giudice eviteranno il rischio di un potenziale contrasto con il principio di obbligatorietà dell'azione penale: la tipizzazione dell'esiguità sottrae al pubblico ministero la scelta di "non agire" e gli attribuisce il compito di formulare una semplice richiesta al giudice, che dovrà verificare la sussistenza dei presupposti per riconoscere l'improcedibilità dell'azione, garantendo così la legalità costituzionale dell'istituto.

37. Per quanto riguarda l'ambito applicativo dell'istituto si è deciso di limitarlo solo ad alcuni reati, scartando la soluzione di riferire la causa di improcedibilità, indifferentemente, a tutti i reati, a prescindere dalla astratta gravità di essi.

Rientrerebbero nell'ambito di applicazione della particolare tenuità del fatto tutte le contravvenzioni, i delitti puniti con pena non detentiva nonché i delitti puniti con pena detentiva non superiore nel minimo a tre anni, anche se congiunta con altre pene. In questo modo l'istituto viene circoscritto a reati non gravi, nella consapevolezza che l'inclusione di reati gravi, puniti con pene elevate, possa costituire una oggettiva difficoltà nell'individuare fatti in concreto "tenui".

Nella determinazione della pena detentiva non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle che comportano una specie di pena diversa, una variazione indipendente o ad effetto speciale.

38. La Commissione ha molto discusso sul ruolo della persona offesa nel meccanismo dell'improcedibilità per la particolare tenuità del fatto.

Da parte di alcuni componenti è stato proposto di seguire l'impostazione dell'analogo istituto previsto nella legge sulle competenze penali del giudice di pace che condiziona l'esclusione della procedibilità alla mancata opposizione della persona offesa ovvero, nel corso delle indagini, al suo non interesse alla prosecuzione del procedimento. Del resto anche la Commissione "Grosso" nel prendere in esame l'istituto dell'irrilevanza del fatto aveva sottolineato come rispetto ai reati con vittima l'istituto non avrebbe potuto prescindere dal considerare il soggetto offeso, proponendo di subordinarne l'operatività a forme di ristoro della persona offesa.

Tuttavia, la Commissione si è espressa a favore di un istituto che prescinda del tutto da condizionamenti derivanti dalla presenza della persona offesa, riservando ad altri istituti (in particolare a quelli c.d. riparatori) il compito di prendere in considerazione gli interessi e le esigenze di questo soggetto del procedimento penale. Peraltro, nella stessa direzione si è mossa la proposta della Commissione "Fiorella" che non prende in alcuna considerazione la persona offesa, puntando tutto sull'effetto deflattivo dell'istituto; stessa scelta è contenuta nel progetto di legge approvato dalla Commissione giustizia del Senato recante delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie, che all'art. 1 lett. n) si limita a prevedere che "l'esclusione della punibilità" non pregiudica l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento dei danni.

In sostanza, si è ritenuto che l'accentuazione della vocazione deflattiva dell'istituto non provoca ricadute negative nell'ambito di un sistema penale che punti a valorizzare istituti di mediazione e, in genere, di ricomposizione del conflitto, dovendo riconoscersi che si tratta di un istituto del tutto estraneo rispetto alla funzione conciliativa e di mediazione: la causa di improcedibilità per particolare tenuità del fatto è destinata ad operare nella giustizia ordinaria con un obiettivo prevalentemente deflattivo, volto a operare una depenalizzazione in concreto in funzione della realizzazione di una più accentuata flessibilità del sistema penale e della riaffermazione della sussidiarietà del ricorso alla sanzione penale.

X. Le ulteriori prospettive di revisione del sistema sanzionatorio

39. Come già anticipato, i lavori della Commissione si sono estesi anche ad altri gangli essenziali del sistema sanzionatorio, che per mancanza di tempo, dovuta anche alla sopraggiunta necessità di approntare nel frattempo un articolato emendamento al disegno di legge A.S. 925 pendente in parlamento, non hanno ancora potuto trovare espressione nel presente schema. Si tratta, per la precisione, degli istituti sospensivi, dei meccanismi di definizione anticipata del procedimento (condotte riparatorie e istituti di mediazione/conciliazione), e delle misure di sicurezza (ad eccezione della confisca). Su molti di questi temi, la Commissione ha avuto già modo non solo di avviare la discussione generale, ma anche di acquisire una serie di documenti preparatori elaborati dai sottogruppi e depositati presso la Segreteria.

40. In tema di sospensione condizionale della pena, non occorre certo sottolineare come la proposta revisione delle tipologie sanzionatorie imponga, più che un coordinamento della attuale disciplina con il nuovo sistema, un vero e proprio ripensamento dell'istituto condizionale. Al riguardo, la discussione in Commissione ha messo in luce un generale orientamento a sfruttare tutte le potenzialità dell'istituto, valorizzando le due prospettive funzionali che ad esso sono potenzialmente proprie. Da un lato, sembrerebbe utile rafforzare la funzione "probatoria", arricchendo l'istituto di contenuti risocializzativi ed "impegnativi" per il condannato e riservandolo alla pena detentiva probabilmente anche di più lunga durata di quanto attualmente previsto. Dall'altro lato, la Commissione non è contraria all'idea di non disperdere anche la più tradizionale funzione cosiddetta di intimidazione speciale basata sulla minaccia di revoca, ovviamente meno ricca di contenuti positivi e destinata a fasce di criminalità o tipi di pena meno significative. Il che implica, tra l'altro e almeno allo stato attuale della discussione, non escludere a priori la sospensibilità delle nuove pene non detentive, rimanendo invece ancora aperto il problema riguardo alla pena pecuniaria. Si profila, in sostanza, l'idea di rivedere la disciplina della sospensione condizionale articolandola secondo due modelli distinti, entrambi validi per fasce distinte di criminalità: la sospensione a carattere fortemente probatorio e risocializzativo e la sospensione operante più semplicemente in chiave di intimidazione speciale. Ovviamente, dalla diversità funzionale è del tutto naturale che scaturisca anche una differenziazione della disciplina, quanto – ad esempio – a periodo di sospensione, cause di revoca, ecc.

La valorizzazione dell'istituto condizionale, sotto specie soprattutto di un ipotetico innalzamento della pena detentiva sospendibile e di un'altrettanto ipotetica applicazione alle nuove pene non detentive, dovrà verosimilmente comportare un certo irrigidimento dei suoi presupposti applicativi, finendo per riservarla essenzialmente agli autori primari.

La Commissione ha chiare fin d'ora le difficoltà tecniche di tradurre le linee direttive sopra esposte in una regolamentazione normativa che non pecchi di eccessiva complessità. E, pertanto, non è da escludere che l'esigenza di evitare consimili rischi possa costringere ad un parziale ripensamento delle scelte di fondo già delineate sommariamente.

41. Quanto agli istituti di definizione anticipata, la Commissione dispone già di due documenti di base, seppure ad un diverso grado di specificazione, in tema di condotte riparatorie e di meccanismi di media-conciliazione.

Condiviso è l'orientamento di estendere oltre quanto oggi previsto, specie nel diritto penale del lavoro, la rilevanza delle condotte riparatorie secondo i seguenti principi fondamentali. Occorrerà, in primo luogo, riservare questi istituti a materie in cui si possa ritenere con sufficiente tranquillità che l'interesse pubblico ad ottenere la riparazione sia più rilevante degli interessi, anche di prevenzione generale, perseguiti con l'irrogazione della sanzione. Si tratta, evidentemente, di una preliminare valutazione che ha una forte connotazione politica. Ma ne è chiara la conseguenza in termini di progettazione normativa, nel senso di evitare tendenzialmente una clausola generale di rilevanza delle condotte riparatorie, circoscrivendo invece l'operatività della riparazione a determinati settori di materia con disciplina conseguentemente differenziata. E al riguardo la Commissione dispone già di un articolato provvisorio che prende per ora in considerazione i settori dei reati di stampa, tributari ed ambientali ed edilizi.

Più dettagliatamente, sembra opportuno modulare la disciplina nei vari settori graduando i vantaggi per l'autore conseguenti alla riparazione in ragione dei due parametri fondamentali costituiti dalla gravità del reato e dal grado di prossimità al reato della condotta riparatrice. E nella scala di graduazione dei vantaggi per l'autore, l'estinzione del reato non è l'unico "beneficio" possibile, potendo la riparazione operare anche come causa di sostituzione della pena con altra meno grave oppure anche come semplice circostanza attenuante.

42. Per quanto riguarda infine i possibili nuovi istituti di mediazione/conciliazione, la Commissione ha preso le mosse dalla premessa che i tempi possono ritenersi culturalmente maturi per estendere tali istituti al di là di quanto è oggi previsto dalla disciplina della competenza penale del giudice di pace. In tal senso, in effetti, non sono mancate autorevolissime sollecitazioni rintracciabili in alcune recenti affermazioni del Sommo Pontefice. Inoltre, la Commissione ha preso atto della Direttiva 2012/29 UE in materia, la quale pone un obbligo di adeguamento entro il novembre 2015. E', dunque, più che legittimo, necessario pensare ad un più esteso riconoscimento delle possibilità di inserire meccanismi media-conciliativi all'interno del processo in sostituzione delle tradizionali forme punitive.

La Commissione, nella sua discussione preliminare, si è allo stato orientata verso criteri di massima molto equilibrati. Se infatti, da un lato, non è stata esclusa l'ipotesi di tentare di congegnare un meccanismo di mediazione disciplinato in via generale una volta per tutte, dall'altro lato però sembrerebbe necessario delimitarne l'applicabilità ad una serie definita di reati, da individuare o attraverso la pena minacciata o nominativamente, oppure ancora mediante i due criteri congiunti. Non sfugge, in vero, che anche reati di una certa gravità edittale possono prestarsi in concreto ad essere "trattati" efficacemente con tecniche di mediazione.

L'opera della Commissione dovrà poi eventualmente procedere delineando i tratti fondamentali dell'istituto sia per quanto attiene ai contenuti specifici dell'attività di mediazione, sia per quanto attiene alla non meno rilevante disciplina procedimentale dell'istituto.

PENE PRINCIPALI PER I DELITTI

Art. 1 - Pene principali per i delitti: specie

Prevedere che siano stabilite per i delitti le seguenti specie di pene principali:

- 1) la multa;
- 2) la pena prescrittiva;
- 3) la detenzione domiciliare;
- 4) la detenzione;
- 5) la detenzione speciale;
- 6) l'ergastolo.

Art. 2 - Multa

Prevedere che la pena della multa sia comminata per quote mensili ovvero, ove ciò corrisponda a particolari caratteristiche del delitto, per somma determinata.

Prevedere che le quote mensili si estendano da un numero minimo di [2] a un massimo di [48] e che l'importo di ogni quota sia determinato dal giudice in un valore ricompreso tra [cinquanta] e [cinquemila] euro, tenuto conto del reddito del condannato, del patrimonio di cui egli abbia comunque la disponibilità e degli obblighi giuridici cui debba assolvere.

Prevedere che la multa per entità determinata si estenda da un minimo di [centocinquanta] euro a un massimo di [centomila] euro.

Art. 3 - Pena prescrittiva

Prevedere che la pena prescrittiva consista nelle seguenti prescrizioni:

- divieto di allontanarsi dal comune di residenza ovvero dal territorio di più comuni individuati dal giudice in relazione alle esigenze di lavoro, di studio e di salute;
- prescrizioni o divieti di frequentazione di determinati luoghi;
- obbligo di presentarsi periodicamente, e compatibilmente con le esigenze di lavoro e di studio, presso il locale ufficio di pubblica sicurezza o comando dell'Arma dei carabinieri;
- ingiunzione a provvedere alla riparazione delle eventuali conseguenze dannose o pericolose del reato secondo modalità determinate dal giudice ed entro un termine massimo di un anno prorogabile una sola volta per un altro anno.

Prevedere che la durata della pena prescrittiva si estenda da un minimo di 15 giorni ad un massimo di quattro anni.

Prevedere che, in luogo o in aggiunta alle prescrizioni di cui al precedente comma, il giudice possa disporre, col consenso del condannato, la prestazione di un lavoro di utilità sociale secondo le modalità di cui all'art. 54, commi 2-6, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, ovvero, nel caso in cui il condannato sia assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope ovvero alcol dipendente, lo svolgimento di un programma terapeutico e socio-riabilitativo, secondo quanto previsto dall'art. 75, comma 2, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

Prevedere che il giudice possa disporre che i centri di servizio sociale svolgano interventi idonei al reinserimento sociale del condannato.

Prevedere che l'autorità di pubblica sicurezza e altresì, nei casi previsti, il Servizio sociale ovvero l'ente presso il quale si svolge il lavoro di pubblica utilità o il programma terapeutico e socio-riabilitativo riferiscano al magistrato di sorveglianza circa il rispetto dei provvedimenti di cui ai commi precedenti, anche ai fini, per motivi di assoluta necessità, della loro modifica nel corso dell'esecuzione e dei provvedimenti da adottare in caso di inadempimento.

Art. 4 - Detenzione domiciliare

Prevedere:

che la pena della detenzione domiciliare consista nell'obbligo per il condannato di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza;

che la sua durata si estenda da 15 giorni a quattro anni;

che il giudice, nel disporre la detenzione domiciliare, può altresì fissarne le modalità secondo quanto previsto dall'articolo 284, commi 2 e 3, del codice di procedura penale;

che durante l'esecuzione può altresì provvedervi, anche modificandone il contenuto, il Tribunale di sorveglianza;

che il giudice possa disporre che i centri di servizio sociale svolgano interventi idonei al reinserimento sociale del condannato.

Prevedere:

che, nel caso di indisponibilità dell'abitazione o di una privata dimora o della impraticabilità della convivenza nelle medesime, la pena viene eseguita in luoghi non custodiali di dimora sociale;

che tali luoghi siano individuati attraverso accordi con enti locali o con enti convenzionati, ovvero in immobili o parti di immobili disponibili alla pubblica amministrazione o acquisiti in locazione che siano resi idonei all'esecuzione della pena della detenzione domiciliare;

che, qualora non risultino disponibili luoghi di dimora sociale non custodiali idonei ad assicurare l'esecuzione della pena della detenzione domiciliare, il condannato trascorra almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni indicati nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, tenendo conto delle sue esigenze di lavoro o di studio, e che il periodo di permanenza del condannato al di fuori degli istituti o delle sezioni comporti l'obbligo di osservare prescrizioni o limitazioni relative alla libertà di movimento o alla frequentazione di determinati luoghi.

Art. 5 - Detenzione

Prevedere che la detenzione si estenda da due a venti anni e sia scontata negli stabilimenti a ciò destinati.

Art. 6 - Detenzione speciale

Prevedere che la detenzione speciale si estenda da 24 a 28 anni e sia scontata negli stabilimenti a ciò destinati.

Art. 7 - Ergastolo

Prevedere che l'ergastolo sia previsto esclusivamente come pena per le ipotesi di concorso di più reati puniti con la detenzione speciale.

Prevedere che, dopo che siano stati scontati 30 anni, comprensivi anche dei periodi di semilibertà o di libertà vigilata a seguito di liberazione condizionale, l'ergastolo si estingua salvo che sussistano esigenze di prevenzione speciale accertate dal tribunale di sorveglianza, le quali dovranno essere rivalutate con periodicità almeno annuale.

PENE PRINCIPALI O ACCESSORIE PER I DELITTI

Art. 8 – Pene principali o accessorie per i delitti: specie

Prevedere che le seguenti pene possano essere comminate quali pene principali ovvero quali pene accessorie per i delitti:

- interdizione dai pubblici uffici;
- interdizione da una professione o da un'arte;

- interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese;
- incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione;
- revoca di licenze, concessioni, autorizzazioni amministrative o altre abilitazioni relative ad attività determinate;
- interdizione dall'esercizio dell'impresa esercitata in forma individuale;
- interdizione dalla pubblicizzazione della propria attività d'impresa esercitata in forma individuale.

Prevedere che la durata delle predette pene comminate quali pene principali sia compresa tra un minimo di tre mesi ed un massimo di cinque anni.

Prevedere il coordinamento con la vigente disciplina delle pene accessorie per i delitti.

PENE ACCESSORIE PER I DELITTI

Art. 9 – Pene accessorie per i delitti: specie

Prevedere che le seguenti pene possano essere comminate esclusivamente quali pene accessorie per i delitti:

- interdizione perpetua dai pubblici uffici;
- interdizione legale;
- decadenza o sospensione dalla potestà genitoriale;
- revoca o sospensione della patente di guida;
- interdizione dall'esercizio dell'ufficio di tutore e curatore;
- divieto di emettere assegni e di essere titolari e di utilizzare carte di credito;
- pubblicazione della sentenza di condanna;
- affissione della sentenza di condanna sul luogo dell'esercizio commerciale.

Prevedere il coordinamento con la vigente disciplina delle pene accessorie per i delitti.

PENE PRINCIPALI PER LE CONTRAVVENZIONI

Art. 10 - Pene principali per le contravvenzioni: specie

Prevedere che siano stabilite per le contravvenzioni le seguenti specie di pene principali:

- 1) l'ammenda;
- 2) la libertà limitata;
- 3) l'arresto.

Art. 11 - Ammenda

Prevedere che la pena dell'ammenda sia comminata per quote ovvero, ove ciò corrisponda a particolari caratteristiche della contravvenzione, per entità determinata.

Prevedere che le quote mensili si estendano da un numero minimo di [2] a un massimo di [36] e che l'importo di ogni quota sia determinato dal giudice in un valore ricompreso tra [venticinque] e [duemilacinquecento] euro, tenuto conto del reddito del condannato, del patrimonio di cui egli abbia comunque la disponibilità e degli obblighi giuridici cui debba assolvere.

Prevedere che l'ammenda per entità determinata si estenda da un minimo di [cinquanta] a un massimo di [cinquantamila] euro.

Art. 12 - Libertà limitata

Prevedere che la libertà limitata consista nelle seguenti prescrizioni:

- divieto di allontanarsi dal comune di residenza ovvero dal territorio di più comuni individuati dal giudice in relazione alle esigenze di lavoro, di studio e di salute;
- prescrizioni o divieti di frequentazione di determinati luoghi;
- ingiunzione a provvedere alla riparazione delle eventuali conseguenze dannose o pericolose del reato secondo modalità determinate dal giudice ed entro un termine massimo di un anno prorogabile una sola volta per un altro anno.

Prevedere che la durata della libertà limitata si estenda da un minimo di 15 giorni ad un massimo di 3 anni.

Prevedere che, in luogo o in aggiunta alle prescrizioni di cui al precedente comma, il giudice possa disporre, col consenso del condannato, la prestazione di un lavoro di utilità sociale secondo le modalità di cui all'art. 54, commi 2-6, del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, ma che in tal caso la durata massima del lavoro non possa superare i quattro mesi.

Prevedere che l'autorità di pubblica sicurezza e altresì, nei casi previsti, l'ente presso il quale si svolge il lavoro di pubblica utilità riferiscano al magistrato di sorveglianza circa il rispetto dei provvedimenti di cui ai commi precedenti, anche ai fini, per motivi di assoluta necessità, della loro modifica nel corso dell'esecuzione e dei provvedimenti da adottare in caso di inadempimento.

Art. 13 - Arresto

Prevedere che la pena dell'arresto abbia lo stesso contenuto della detenzione domiciliare e che la sua durata si estenda da 5 giorni a tre anni.

PENE PRINCIPALI O ACCESSORIE PER LE CONTRAVVENZIONI

Art. 14 – Pene principali o accessorie per le contravvenzioni: specie

Prevedere che le seguenti pene possano essere comminate quali pene principali ovvero quali pene accessorie per le contravvenzioni:

- sospensione dall'esercizio di una professione o di un'arte;
- sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese;
- sospensione di licenze, concessioni, autorizzazioni amministrative o altre abilitazioni relative ad attività determinate;
- divieto di accesso a determinati luoghi;
- sospensione della facoltà di pubblicizzare la propria attività.

Prevedere che la durata delle predette pene comminate quali pene principali sia compresa tra un minimo di un mese ed un massimo di tre anni.

Prevedere il coordinamento con la vigente disciplina delle pene accessorie per le contravvenzioni.

PENE ACCESSORIE PER LE CONTRAVVENZIONI

Art. 15 – Pene accessorie per le contravvenzioni: specie

Prevedere che le seguenti pene possano essere comminate esclusivamente quali pene accessorie per le contravvenzioni:

- sospensione della patente di guida;
- pubblicazione della sentenza di condanna;
- affissione della sentenza di condanna sul luogo dell'esercizio commerciale.

DISPOSIZIONI GENERALI IN TEMA DI LIMITI DI PENA, CRITERI DI RAGGUAGLIO ED INOSSERVANZA

Art. 16 – Specie e limiti di pena nelle ipotesi di concorso di reati e di circostanze aggravanti

Prevedere che:

nel caso di concorso di reati puniti con la detenzione speciale si applichi l'ergastolo;
nel caso di concorso tra un reato punito con la detenzione speciale e uno o più reati puniti con la detenzione, si applichi la detenzione speciale entro il limite massimo di 30 anni.

Prevedere che, nel caso di concorso di reati puniti con pene della stessa specie ovvero di circostanze aggravanti, la pena non possa superare i seguenti limiti massimi:

30 anni per la detenzione speciale;

28 anni per la detenzione;

6 anni per la detenzione domiciliare;

5 anni per l'arresto;

8 anni per le pene a carattere interdittivo della stessa specie per i delitti;

5 anni per le pene a carattere interdittivo della stessa specie per le contravvenzioni;

5 anni per la pena prescrittiva;

4 anni per la libertà limitata;

Prevedere che, nel caso di concorso di reati puniti con pena pecuniaria, si osservino i seguenti limiti:

[...] euro quando concorrono reati per i quali sono state inflitte la pena della multa o dell'ammenda per entità determinata;

[...] quote mensili quando concorrono reati per i quali sono state inflitte la pena della multa o dell'ammenda per tassi mensili entità determinata.

Prevedere che nel caso di cumulo fra le predette tipologie di pene pecuniarie si computano prima i limiti fissati per il cumulo delle quote mensili.

Prevedere che in tutti gli altri casi si applichino tutte le pene per intero, dopo aver applicato le disposizioni in materia di concorso formale o di reato continuato.

Art. 17 – Criteri di ragguaglio

Stabilire criteri di ragguaglio tra pene di diverse specie, prevedendo in particolare:

che la detenzione speciale, la detenzione, la detenzione domiciliare e l'arresto sono considerate, ad ogni effetto giuridico, come pene detentive e che un giorno di detenzione domiciliare o di arresto è equiparato a un giorno di detenzione;

che un giorno di pena detentiva è equiparato a:

- un giorno di pena prescrittiva o di libertà limitata;
- due giorni di pena principale interdittiva;
- [...] euro di pena pecuniaria in somma determinata;
- [...] quote di pena pecuniaria per quote.

Art. 18 – Inosservanza di pene principali non carcerarie

Prevedere l'introduzione di una o più fattispecie incriminatrici dell'inosservanza dolosa della detenzione domiciliare e dell'arresto, della pena prescrittiva, della libertà limitata nonché delle pene interdittive previste quali pene principali, coordinandole con gli articoli 385 e 389 del codice penale, anche differenziando il trattamento sanzionatorio al fine di assicurarne la proporzione.

CONFISCA

Art. 19 – Confisca del provento del reato

Prevedere la disciplina della confisca del provento del reato, secondo i seguenti criteri direttivi:

a) definire provento del reato qualunque bene derivato direttamente o indirettamente dal reato, compresi il reimpiego e le utilità causalmente connesse, decurtando da tale provento, in relazione ai reati posti in essere nel contesto di attività lecite, le spese realizzate per l'esecuzione lecita di prestazioni dovute; prevedere la confisca dei risparmi di spesa solo nei casi stabiliti dalla legge;

b) prevedere l'obbligatorietà della confisca del provento del reato, nella parte in cui non debba essere restituito al danneggiato, nel caso di condanna, o di applicazione della pena su richiesta delle parti, nonché in caso di proscioglimento per mancanza di imputabilità o per estinzione di un reato, sempre che l'esistenza del reato sia accertata con la sentenza che conclude il giudizio dibattimentale o abbreviato;

c) prevedere che la mancata applicazione della confisca sia subordinata all'effettivo esercizio del diritto alla restituzione da parte del danneggiato;

d) prevedere che il danneggiato possa esercitare il diritto al risarcimento anche sui beni oggetto di confisca, qualora il patrimonio dell'autore del reato non consenta altrimenti il soddisfacimento delle pretese risarcitorie;

e) obbligo di eseguire sempre la confisca, totale o parziale, su altri beni di valore equivalente a quello delle cose che costituiscono il provento del reato, con eccezione dei beni impignorabili ai sensi dell'articolo 514 del codice di procedura civile;

f) in caso di concorso di persone nel reato, limitare l'applicazione della confisca nei confronti del singolo concorrente in relazione al provento che lo stesso abbia tratto dalla partecipazione al reato.

Art. 20 – Confisca degli strumenti di reato

Prevedere la disciplina della confisca dello strumento di reato, secondo i seguenti criteri direttivi:

a) facoltatività della confisca delle cose che servono o furono destinate alla commissione del reato, se appartenenti a uno degli autori del reato, nel caso di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti; escludere la confisca dello strumento del reato che non sia stato essenziale alla commissione del reato;

b) possibilità di disporre la confisca dello strumento di reato su cose appartenenti a persona diversa dall'autore, soltanto nei casi di agevolazione per colpa grave;

c) prevedere che, nei casi in cui il reato sia stato realizzato mediante cose, impianti o macchinari sprovvisti dei requisiti di sicurezza richiesti dalla legge, nell'esercizio di attività soggette ad autorizzazioni o controlli dell'autorità amministrativa, sia disposta la confisca dei suddetti beni solo se gli stessi non sono stati adeguati alle prescrizioni per la messa in sicurezza, pur sussistendo l'obiettivo possibilità di provvedervi.

Art. 21 – Confisca di cose illecite

Prevedere l'obbligatorietà della disciplina della confisca delle cose la cui fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione costituisce reato, sempre che non si tratti di beni appartenenti a persona estranea al reato e la fabbricazione, uso, porto, detenzione o alienazione della stessa possano essere consentiti mediante autorizzazione amministrativa.

Art. 22 – Disposizioni comuni

Disciplinare le ipotesi di confisca di cui agli articoli 19 e 20, secondo i seguenti principi direttivi:

a) prevedere che la confisca si applichi anche nei confronti della persona estranea al reato, che ne abbia colpevolmente beneficiato;

b) prevedere che non costituisce persona estranea al reato l'ente, anche non munito di personalità giuridica, nell'interesse del quale il reato è stato commesso;

c) prevedere che in ogni caso la confisca non pregiudichi i diritti dei terzi in buona fede sulle cose che ne sono oggetto;

d) prevedere la possibilità di escludere l'applicazione della confisca, se si tratta di cose di valore irrilevante, e qualora, per il valore della cosa e tenuto conto della pena inflitta, la confisca risulterebbe manifestamente sproporzionata alla gravità del fatto o alle condizioni economiche del destinatario;

e) prevedere che ai fini della confisca i beni che l'autore del reato abbia intestato fittiziamente a terzi, o comunque possieda per interposta persona fisica o giuridica, siano considerati come a lui appartenenti;

f) prevedere l'irretroattività della disciplina della confisca, nonché la retroattività della disciplina successiva più favorevole, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile;

g) in relazione alle ipotesi di confisca disciplinate da norme particolari, prevedere l'applicazione dei principi di cui al presente articolo, qualora non sia altrimenti disposto e salva comunque la disciplina prevista dall'articolo 12-*sexies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, e successive modificazioni; provvedere, ove necessario, alle opportune abrogazioni delle particolari ipotesi di confisca previste nella parte speciale del codice penale e nella legislazione complementare;

h) adeguare la disciplina della confisca nei confronti degli enti, di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, ai principi di cui al presente articolo.

NORME TRANSITORIE E DI COORDINAMENTO

Art. 23 - Equiparazione e sostituzione di pene

Prevedere, con riferimento alle disposizioni vigenti nel momento di entrata in vigore dei decreti legislativi:

che le norme riferite alla pena della reclusione si intendono riferite sia alla pena della detenzione sia alla pena della detenzione speciale;

che le norme riferite alla pena dell'arresto si intendono riferite all'arresto come disciplinato dal precedente articolo 13;

che laddove è prevista per un reato, come pena edittale, la pena dell'ergastolo, anche per effetto del concorso di una o più circostanze aggravanti, questa è soppressa e sostituita con la detenzione speciale;

che la pena dell'ergastolo in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore dei decreti legislativi è immediatamente convertita nella pena della detenzione speciale della durata di anni 28, salva l'ipotesi prevista dall'articolo 72, comma 1, del codice penale.

Art. 24 - Clausola generale di sostituzione

Prevedere che, in attesa dell'adattamento delle disposizioni incriminatrici vigenti ai decreti legislativi di revisione del sistema sanzionatorio, sia stabilita una clausola generale di sostituzione secondo i seguenti criteri direttivi:

prevedere che il giudice, quando ritiene di determinare la durata della pena della reclusione o dell'arresto entro il limite di un anno, applichi in suo luogo la pena pecuniaria per quote, ovvero la pena prescrittiva o la libertà limitata, secondo i criteri di ragguaglio stabiliti nell'articolo 17; quando le pene suddette risultino manifestamente inadeguate alle esigenze di prevenzione speciale, applichi la detenzione domiciliare o l'arresto di pari durata;

prevedere che il giudice, quando ritiene di determinare la durata della reclusione o dell'arresto tra uno e due anni, applichi in suo luogo la pena prescrittiva o la libertà limitata ovvero la detenzione domiciliare o l'arresto di pari durata;

prevedere che il giudice, quando ritiene di determinare la durata della pena della reclusione o dell'arresto tra due e quattro anni, possa applicare in suo luogo la pena prescrittiva o la libertà limitata ovvero la detenzione domiciliare o l'arresto di pari durata;

prevedere che, quando si tratti di reati per i quali sono previste pene accessorie tra quelle elencate nei precedenti articoli 8 e 14 e il giudice ritiene di determinare la durata della reclusione o dell'arresto entro il limite di quattro anni, possa applicare, in luogo di queste ultime e a titolo di pena principale, la pena accessoria secondo i criteri di ragguaglio previsti dall'articolo 17, eventualmente congiunta ad altra pena di sostituzione.

Art. 25 - Norme di attuazione e coordinamento

Prevedere norme di attuazione e transitorie nonché disposizioni di coordinamento con altre leggi dello Stato, in particolare anche al fine di:

- assicurare la compatibilità della nuova disciplina della pena pecuniaria per quote con tutti gli istituti la cui disciplina richiama la pena pecuniaria a somma determinata;
- assicurare la compatibilità della nuova disciplina con quella della sospensione condizionale della pena e dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Art. 26 - Abrogazioni

Prevedere che le sanzioni sostitutive di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689 siano abrogate.

IMPROCEDIBILITA' PER LA PARTICOLARE TENUITA' DEL FATTO

Art. 27 – Improcedibilità per la particolare tenuità del fatto

Prevedere l'improcedibilità dell'azione penale in presenza delle seguenti condizioni:

- che si tratti di contravvenzione ovvero di delitto punito con pena non detentiva (pena pecuniaria, prescrittiva, interdittiva, detenzione domiciliare) o con pena detentiva non superiore nel minimo a tre anni, anche congiunta alle predette pene;
- che, ai fini della determinazione della pena della detenzione, non si tenga conto delle circostanze eccetto quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa o ne determina la misura in modo indipendente [o ad effetto speciale];
- che il fatto risulti di lieve entità in ragione delle modalità della condotta, della minima gravità dell'offesa e della colpevolezza, e dell'occasionalità del comportamento;
- che i provvedimenti dichiarativi dell'improcedibilità per particolare tenuità del fatto siano inseriti nel casellario giudiziale.