
Sanzioni pecuniarie civili introdotte dal d.lvo 7/2016 in tema di depenalizzazione a cura dell'ufficio del Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione

Si riporta di seguito un estratto della relazione, del 2.2.2016, titolata "Gli interventi di depenalizzazione e di abolitio criminis del 2016: una prima lettura" e curata dall'Ufficio del Massimario presso la Suprema Corte di Cassazione.

In particolare, vengono riportati i paragrafi 11 ed 11.1. che si occupano della figure delle sanzioni pecuniarie civili.

11. Le sanzioni pecuniarie civili.

L'elemento di evidente novità del decreto recante l'abrogazione di alcune fattispecie di reato è la previsione di una inedita figura sanzionatoria, quella delle "sanzioni pecuniarie civili".

In particolare, il Capo secondo del decreto n. 7/2016 (artt. 3-13), intitolato <<Illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili>>, ha ad oggetto sia la tipizzazione degli illeciti sottoposti a sanzioni pecuniarie civili, in attuazione dell'art. 2, comma 3, lett. c) e d), della legge delega, sia le norme di disciplina di carattere sostanziale e processuale.

Il carattere informativo e ricognitivo della presente relazione circoscrive l'analisi alla descrizione delle principali caratteristiche della nuova figura introdotta (sulla falsariga della relazione di accompagnamento allo schema del decreto), cui si aggiunge una limitata esplorazione dei primi profili di problematicità evidentemente legati all'assenza di sicuri conforti normativi e giurisprudenziali.

L'articolo 3 (Responsabilità civile per gli illeciti sottoposti a sanzione pecuniaria) costituisce la norma fondante del nuovo sistema: il primo comma della disposizione prevede che, qualora i fatti previsti dal successivo comma 4 siano commessi dolosamente, obblighino, oltre che alle restituzioni e al risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, a norma delle leggi civili, anche al pagamento della sanzione civile pecuniaria stabilita dalla legge. Il legislatore ha dunque previsto che solo la commissione di uno di tali illeciti in forma dolosa può comportare l'applicazione aggiuntiva di una sanzione punitiva di natura civile, adottando una scelta disciplinare omogenea rispetto al coefficiente soggettivo d'imputazione in origine previsto in sede penale ai fini della responsabilità.

Il secondo comma chiarisce che il termine prescrizione per l'obbligo del pagamento della sanzione pecuniaria civile è lo stesso di quello concernente il risarcimento del danno (richiamando espressamente l'art. 2947, comma 1, cod. civ.).

La puntuale tipizzazione degli illeciti – contenuta, come detto, nell'art. 4 del decreto – tiene conto del tenore letterale della legge delega e, cioè, da un lato, della previsione dell'istituzione di sanzioni pecuniarie civili <<in relazione ai reati di cui alla lettera a)>> e, dall'altro, di quanto prescritto dalla delega a proposito dell'individuazione tassativa <<delle condotte alle

quali si applica>> la sanzione pecuniaria civile; nel dare contenuto alle fattispecie, il legislatore delegato ha tuttavia - in linea di principio - mantenuto immutati i confini delle fattispecie abrogate³⁵.

Per quanto concerne, invece, la determinazione dei limiti edittali, in conformità alla prescrizione proveniente dal delegante di indicare tassativamente <<*l'importo minimo e massimo della sanzione*>>, il legislatore ha ritenuto preferibile, considerata la natura civilistica delle sanzioni pecuniarie, prevedere due distinte clausole generali sanzionatorie, caratterizzate da un grado di crescente afflittività: la prima spazia da euro cento ad euro ottomila; la seconda da euro duecento ad euro dodicimila; conseguentemente, gli illeciti civili sono stati ripartiti in due gruppi corrispondenti alle due previsioni sanzionatorie sopraindicate, secondo la loro diversa gravità desunta dalle originarie pene.

Con particolare riferimento all'illecito di ingiuria, il decreto ha adattato i contenuti normativi dell'art. 599 cod. pen. al nuovo contesto della tutela sanzionatoria civile: si prevede, infatti, che il giudice possa non applicare la sanzione pecuniaria civile sia in caso di ritorsione (articolo 4, comma 2), che in caso di provocazione (articolo 4, comma 3). Il legislatore delegato ha giudicato, inoltre, inopportuno prevedere per l'illecito civile di ingiuria una disposizione analoga

a quella contemplata dall'art. 596 cod. pen. in tema di esclusione della prova liberatoria: alla base di tale scelta sono state poste sia esigenze di semplificazione, sia, soprattutto, la convinzione che, a seguito della depenalizzazione dell'ingiuria, sia preferibile rimettere la questione al prudente apprezzamento del giudice civile. Infine, il decreto prevede un trattamento sanzionatorio più afflittivo (articolo 4, comma 4, lett e), per le ipotesi di "ingiuria qualificata", in cui l'offesa consista nell'attribuzione di un fatto determinato o sia commessa in presenza di più persone (originariamente previste dall'art. 594, commi 3 e 4, cod. pen.).

Con particolare riguardo agli illeciti civili aventi ad oggetto falsità in scritture private (articolo 4, comma 4, lett. a, b, c, d), il legislatore delegato ha stimato conveniente - in considerazione della stretta connessione con l'azione di risarcimento del danno - eliminare i riferimenti normativi al fine di profitto, circoscrivendo la punibilità alle sole ipotesi effettivamente produttive di danno.

11.1. (segue) La disciplina.

Nel silenzio della legge delega in ordine alla disciplina dei nuovi illeciti civili, il legislatore delegato ha provveduto ad individuare due aspetti fondamentali caratterizzanti il nuovo istituto.

La prima scelta è quella di affidare al giudice civile la competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie civili, ritenendola logica conseguenza del ruolo accessorio attribuito dal delegante all'istanza punitiva rispetto al profilo compensativo.

La seconda opzione concerne la previsione della devoluzione delle somme esatte a titolo di sanzioni pecuniarie civili in favore dello Stato, *sub specie* della Cassa delle ammende.

La disposizione non trova riscontro in una direttiva della legge delega, che però sul punto è stata interpretata in senso quanto meno non ostativo, pur nel contesto di un quadro normativo caratterizzato da scelte dissonanti (posto che nell'ordinamento sono previste anche ipotesi in cui del provento della pena privata beneficia la persona offesa dall'illecito, come nel caso, ad esempio, dell'art. 12 l.n. 47 del 1948, c.d. legge sulla stampa, in riferimento alla riparazione pecuniaria, prevista in aggiunta rispetto al risarcimento dei danni): a favore della destinazione pubblicitaria della sanzione, la relazione governativa di accompagnamento allo schema di decreto pone la funzione general-preventiva e compensativa sottesa alla minaccia della sanzione pecuniaria civile, nonché la vocazione pubblicitaria di quest'ultima, che renderebbe incoerente la destinazione del provento alla persona offesa.

Il decreto fissa, poi, le regole essenziali alle quali deve uniformarsi il giudice civile in sede di accertamento della responsabilità, dal punto di vista sostanziale.

L'art. 5 (criteri di commisurazione delle sanzioni pecuniarie) stabilisce che, in sede di determinazione dell'importo, il giudice si attenga ad un parametro di proporzionalità alla gravità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'arricchimento del soggetto responsabile, all'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della propria azione, alla personalità e alle condizioni economiche dell'agente.

L'espresso riferimento all'indice di commisurazione rappresentato dalla reiterazione dell'illecito ha reso, perciò, indispensabile disciplinare i presupposti e le condizioni necessarie perché l'illecito sia considerato "reiterato": l'art. 6 (Reiterazione dell'illecito) prevede che si abbia reiterazione quando l'illecito civile è compiuto entro quattro anni dalla commissione, da

parte dello stesso soggetto, di un'altra violazione sottoposta a sanzione pecuniaria civile che sia della stessa indole e che sia stata accertata con provvedimento esecutivo. Sempre in rapporto alla reiterazione quale indice di commisurazione della sanzione, i commi 2 e 3 della disposizione in esame precisano, rispettivamente, la nozione di "violazioni della stessa indole" in termini sostanzialmente omogenei alle indicazioni normative di cui all'art. 8-bis l. n. 689 del 1981, in tema di reiterazione della violazione amministrativa.

L'articolo 7 (Concorso di persone) prende, invece, in considerazione l'eventualità che alla realizzazione di uno o più illeciti previsti all'articolo 4 cooperino più individui, disponendo - in linea con quanto stabilito dall'art. 5 l.n. 689 del 1981 - che, in tal caso, ciascun concorrente soggiaccia alla correlativa sanzione pecuniaria civile.

Gli articoli 8 e 9 sono dedicati alla disciplina processuale.

Il legislatore delegato, anche tenuto conto della funzione marcatamente general-preventiva sottesa alla comminatoria della sanzione pecuniaria civile e delle connotazioni pubblicitiche del profilo "punitivo", ha inteso non far dipendere l'applicazione della sanzione pecuniaria dalla volontà della "persona offesa", ritenendo tale opzione sostanzialmente imposta dalla previsione della destinazione pubblicitica del provento della stessa. E' previsto, dunque, che il giudice possa irrogare la sanzione pecuniaria civile solo nel caso in cui accolga la domanda di risarcimento del danno. Nel silenzio del legislatore delegante, non è stata introdotta alcuna norma di disciplina volta a incidere sul *quantum* di prova necessario ai fini dell'inflizione della sanzione punitiva, ritenendosi sufficiente il raggiungimento del livello probatorio normalmente occorrente in un processo civile e, in particolare, ai fini della decisione sulla domanda di risarcimento del danno: la scelta di uniformare lo standard probatorio, allineandolo a quello contemplato nell'ordinamento civile, è giustificata - nella relazione di accompagnamento - da esigenze di coerenza e di funzionalità pratico-applicativa.

Il terzo comma dell'articolo 8 in esame stabilisce che il giudice non possa applicare la sanzione pecuniaria civile qualora l'atto introduttivo sia stato notificato nella peculiare forma stabilita dal codice di procedura civile in caso di persona irreperibile. Poiché nel processo penale la stessa legge n. 67 del 2014 ha La Nuova Procedura Civile introdotto norme che consentono di pervenire alla

condanna solo laddove l'imputato abbia avuto conoscenza certa del procedimento a suo carico, al fine di assicurare analoghe garanzie nell'ambito della tutela sanzionatoria civile, si è escluso che il giudice possa irrogare la sanzione laddove la notifica dell'atto introduttivo sia avvenuta nelle forme di cui all'art. 143 cod. proc. civ., concernente le modalità di notificazione a persona irreperibile. Peraltro, le predette garanzie e cautele vengono meno laddove, anche nel corso del giudizio, emerga con certezza che il convenuto, sebbene non costituitosi, abbia avuto conoscenza della pendenza del procedimento.

In funzione di "chiusura" delle norme di disciplina di natura processuale, il comma 4 dell'articolo 8 stabilisce che, ai fini dell'applicazione della sanzione pecuniaria civile, si osservano le disposizioni del codice di procedura civile, in quanto compatibili: il riferimento all'applicazione delle disposizioni del codice di procedura civile è spiegato anche come mezzo di assicurazione circa il rispetto delle garanzie processuali minime per l'irrogazione di una sanzione che, per quanto di natura civilistica³⁶, ha una ineliminabile componente afflittiva che, in qualche modo, potrebbe assimilarla ad una sanzione tipica della "materia penale", alla stregua della giurisprudenza della Corte EDU sui diritti convenzionali all'equo processo. L'articolo 9 (Pagamento della sanzione) rinvia ad un successivo decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quel che concerne la disciplina delle modalità e del termine di pagamento, nonché delle forme di riscossione dell'importo dovuto; la medesima disposizione prevede, altresì, la possibilità e le modalità di rateizzazione dell'adempimento, il divieto di copertura assicurativa e la non trasmissibilità agli eredi dell'obbligo di pagamento (sulla falsariga di quanto già previsto dall'art. 7 legge n.689/1981, in tema di illeciti amministrativi), in considerazione del carattere "personale" della responsabilità da illecito sottoposto a sanzione civile pecuniaria.

Si è prevista espressamente la rateizzazione per ragioni di omogeneità con le sanzioni amministrative, stante comunque la successiva previsione della devoluzione dei proventi alla Cassa delle ammende quale istituto pubblico, e non ai privati.

Come già accennato, nel silenzio della delega, il decreto (art. 10 - Destinazione del provento della sanzione) ha ritenuto maggiormente in linea con la finalità general-preventiva attribuita dal legislatore all'istituto delle sanzioni pecuniarie civili prevedere che i proventi di queste ultime siano devoluti a favore della Cassa delle ammende. Peraltro, a favore della soluzione adottata, si è pure indicata la necessità di non accrescere il contenzioso civile che, invero,

sarebbe alimentato facendo intravedere all'offeso una seria possibilità di arricchimento³⁷. Al fine di assicurare la concreta operatività della disposizione in materia di reiterazione, l'articolo 11 (Registro informatizzato dei provvedimenti in materia di sanzioni pecuniarie civili) stabilisce che, con decreto del Ministro della Giustizia, siano adottate norme aventi ad oggetto la tenuta di un registro, in forma automatizzata, per l'iscrizione dei provvedimenti con cui il giudice applica la sanzione pecuniaria civile.

Nel silenzio della legge delega riguardo alla disciplina intertemporale, il legislatore – analogamente a quanto operato in sede di depenalizzazione – ha ritenuto di introdurre (articolo 12) una disciplina transitoria per i fatti commessi in epoca anteriore alla data di entrata in vigore del decreto, per i quali non sia già intervenuta una pronuncia irrevocabile, prevedendo, in deroga alla regola generale sull'efficacia della legge nel tempo indicata dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., l'applicazione della sanzione pecuniaria civile quando la parte danneggiata decida di agire in sede civile per ottenere il risarcimento del danno e disponendo in tal caso l'applicazione delle disposizioni relative al processo civile.

In ordine ai procedimenti penali in corso, se ancora in fase di indagine il Pubblico Ministero dovrà evidentemente procedere secondo le forme consuete, richiedendo l'archiviazione perché il fatto non è (più) La Nuova Procedura Civile previsto come reato; se invece l'azione penale è stata esercitata, trova

applicazione la regola generale dell'art. 129 cod. proc. pen., per la quale il giudice, "in ogni stato e grado del processo", dichiara di ufficio con sentenza che il fatto non è (più) previsto dalla legge come reato.

L'ipotesi invece di già intervenuta condanna irrevocabile per uno dei reati oggetto di abrogazione è specificamente regolata dal comma secondo dell'art. 12 del d. lgs. n. 7/2016, secondo il quale <<Se i procedimenti penali per i reati abrogati dal presente decreto sono stati definiti, prima della sua entrata in vigore, con sentenza di condanna o decreto irrevocabili, il giudice dell'esecuzione revoca la sentenza o il decreto, dichiarando che il fatto non è previsto dalla legge come reato e adotta i provvedimenti conseguenti. Il giudice dell'esecuzione provvede con l'osservanza delle disposizioni dell'articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale>>.

Un ultimo interrogativo riguarda la possibilità per il giudice penale, contestualmente alla sentenza di proscioglimento perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, di provvedere sul risarcimento del danno reclamato dall'eventuale parte civile e, congiuntamente, sulle parallele nuove sanzioni pecuniarie civili; facoltà che risponderrebbe al fine di non costringere la parte civile a coltivare una nuova defatigante azione davanti al giudice civile, con quanto ne consegue anche in termini di pericolo di prescrizione dell'illecito civile medesimo.

Al riguardo, l'assenza di una disposizione transitoria analoga a quella indicata dall'art. 9, comma 3, del decreto legislativo n. 8 del 2016 - secondo cui nei procedimenti penali per i reati depenalizzati da quel decreto, quando è stata pronunciata sentenza di condanna, il giudice dell'impugnazione, nel dichiarare che il fatto non è previsto dalla legge come reato, decide sull'impugnazione ai soli effetti delle disposizioni e dei capi della sentenza che concernono gli interessi civili – sembrerebbe far propendere per la opposta soluzione secondo cui il giudice deve limitarsi alle statuizioni penali, essendo onere della parte offesa (anche ove costituita come parte civile nel processo penale così definito), di promuovere eventuale azione davanti al giudice civile, competente anche per l'irrogazione delle sanzioni pecuniarie civili; la parallela regola individuata per la depenalizzazione pare, infatti, costituire un'eccezione, nominativamente prevista (al pari dell'art. 578 cod. proc. pen.), alla disciplina generale di cui all'art. 538 cod. proc. pen. - secondo cui il giudice penale decide anche sulla responsabilità civile solo quando pronuncia sentenza di condanna - e come tale, dunque, non suscettibile di applicazione analogica.

Redattori:
Pietro Molino
Luigi Barone
Alessandro D'Andrea
Maria Emanuela Guerra
Il vice direttore
Giorgio Fidelbo