

A.G. n. 130

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

**Osservazioni dell’Associazione Nazionale
fra le Imprese Assicuratrici**

Il Commissione (Giustizia)

CAMERA DEI DEPUTATI

Roma, 23 gennaio 2015

Signor Presidente, Onorevoli Deputati, desideriamo ringraziarVi per aver voluto raccogliere le osservazioni dell'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici nell'ambito dei lavori di discussione sull'atto n. 130, *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto*, a norma dell'articolo 1, comma 1, lettera m), della legge 28 aprile 2014, n. 67.

Il presente documento è formato di tre parti: una prima contenente considerazioni di carattere generale, una seconda incentrata sullo specifico reato di frode assicurativa e, infine, una terza concernente alcune proposte conclusive.

CONSIDERAZIONI DI SISTEMA

[Reati a cui è astrattamente applicabile l'istituto della non punibilità: irragionevolezza del limite di cinque anni](#)

L'art. 1, comma 1, lett. m), della legge 28 aprile 2014, n. 67 (*Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova nei confronti degli irreperibili*), conferisce delega al Governo ad adottare uno o più decreti per la riforma del sistema delle pene ispirandosi – tra gli altri – al seguente principio: “*m) escludere la punibilità di condotte sanzionate con la sola pena pecuniaria o con pene detentive non superiori nel massimo a cinque anni, quando risulti la particolare tenuità dell'offesa e la non abitualità del comportamento, senza pregiudizio per l'esercizio dell'azione civile per il risarcimento del danno e adeguando la relativa normativa processuale penale*”.

Il legislatore delegato ha tradotto il suddetto principio in uno “*Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto*”, il quale vorrebbe introdurre nel sistema penale un art. 131-bis c.p. che preveda l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto.

Il proposto intervento di modifica al codice penale avrebbe come prima e più importante conseguenza applicativa quella di rendere “non punibili” reati posti a tutela di beni giuridici tra loro eterogenei, compresi quindi i delitti contro la persona. In astratto, infatti, sarebbe possibile operare un giudizio di tenuità del fatto anche per quei reati che offendono l’integrità della persona, primo tra tutti, da un punto di vista di procurato allarme sociale, l’omicidio colposo previsto e punito dall’art. 589 c.p., con una pena edittale da sei mesi a 5 anni.

Stesso a dirsi per la violenza privata (art. 610 c.p.). Chiunque subirà un’offesa al bene giuridico ritenuto dal legislatore meritevole di maggior tutela – ovvero l’integrità fisica – potrebbe vedere posta nel nulla la propria pretesa punitiva nei confronti dell’aggressore, rendendo così possibile la creazione di vere e proprie sacche di tolleranza all’interno dell’ordinamento.

È d’obbligo osservare come sarebbero potenzialmente interessati dal preventivo giudizio di tenuità e quindi potrebbero concretamente essere “depenalizzati” reati molto gravi quali, solo per citare i principali e a titolo meramente esemplificativo: **corruzione** per l’esercizio della funzione (art. 318 c.p.), **malversazione a danno dello Stato** (art. 316-bis c.p.), **indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato** (art. 316-ter c.p.), **truffa ai danni dello Stato** (art. 640 c.p.), **abuso d’ufficio** (art. 323 c.p.), **corruzione di minorenni**, anche nell’ipotesi aggravata delle violenze gravi, art. 609-quinquies c.p.), **lesioni personali** (art. 582 c.p.), **lesioni personali colpose** (art. 590 c.p.), **frode processuale** (art. 374 c.p.), **frode informatica** (art. 640-ter c.p.), **occultamento di cadavere** (art. 412 c.p.), **violazione degli obblighi di assistenza familiare** (art. 570 c.p.), **percosse** (art. 581 c.p.).

L’elenco è chiaramente ben più lungo.

Dinnanzi a fattispecie di reato ontologicamente tutt’altro che lievi sarebbe quindi ora possibile per il giudice esperire un giudizio di tenuità del fatto e conseguentemente non tutelare una vittima di reato.

Da questa sommaria ricostruzione emerge con chiarezza l’irragionevolezza dell’intero sistema così congegnato.

È pacifico che per “comune sentire” alcune tipologie di reato – rientranti tuttavia nel parametro proposto dei “fino a 5 anni massimi di pena” – ricomprendendo fattispecie tutt’altro che lievi, non dovrebbero mai essere considerate tenui, eppure così sarebbe.

Sarebbe pertanto auspicabile che, come del resto consentito dalla legge delega, venisse abbassato – come primo requisito per la valutazione della tenuità - il tetto massimo di riferimento da cinque anni alla stessa entità di pena presa a riferimento dall’istituto della sospensione condizionale della pena, ovvero due anni di reclusione.

Il suddetto parallelismo tra i due istituti, ispirati entrambi a un contenimento dell’azione punitiva dello Stato, consentirebbe anche un’importante e sempre più necessaria armonizzazione dell’intero sistema penale.

Reati a cui è astrattamente applicabile l’istituto della non punibilità: circostanze aggravanti

Ma vi è di più, perché lo schema di Decreto Legislativo delegato prevede addirittura l’applicabilità dell’istituto della non punibilità a reati puniti con una pena **superiore** nel massimo a **cinque anni di reclusione**.

Infatti, il secondo comma dell’introducendo art. 131-bis c.p. prevede che *“Ai fini della determinazione della pena detentiva prevista nel primo comma (ovvero 5 anni n.d.r.) non si tiene conto delle circostanze, ad eccezione di quelle per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.”*. Il legislatore delegante, peraltro, non ha consentito che l’istituto della non punibilità venga applicato a reati puniti con pena **superiore a cinque anni di reclusione**, come invece avverrebbe se il testo dello Schema di Decreto Legislativo fosse adottato; del resto, l’esistenza stessa di una circostanza aggravante osta alla possibilità che il fatto possa essere di “particolare tenuità”.

Ne consegue così un **allargamento delle maglie della “depenalizzazione”** anche a reati circostanziati di per sé particolarmente gravi.

Ciò, oltre a palesare un rischio di incostituzionalità per eccesso di delega e quindi per contrasto con l’art. 76 della Costituzione, determina anche un contrasto col principio di ragionevolezza (art.

3 della Costituzione) in quanto consentirebbe un giudizio di “tenuità” per condotte aggravate e quindi già ritenute a priori e per definizione dal legislatore meritevoli di una maggiorazione di pena.

Particolare tenuità dell’offesa

Il legislatore delegato avrebbe dovuto definire il concetto di “particolare tenuità dell’offesa”. Per farlo ha scelto di riferirsi a due parametri del tutto indeterminati e di apprezzamento soggettivo, quali le “modalità della condotta” e la “esiguità del danno”. La suddetta valutazione avrebbe dovuto invece essere legata a **parametri oggettivi**, onde tra l’altro agevolare anche l’attività dell’organo giudicante, in quanto la pena edittale massima irrogabile in astratto per il fatto di reato individua solo una sorta di “catalogo di reati” per cui è consentito esperire il giudizio di tenuità, mentre, come già detto, sono indeterminati i parametri che dovrebbero definire proprio il concetto di tenuità.

A tal fine, **l’unico parametro oggettivo sembrerebbe essere la pena che in concreto il giudice applicherebbe a quel fatto di reato**. Innanzitutto, perché si possa parlare di particolare tenuità, è necessario per definizione che il reato si manifesti nella sua **forma attenuata** (e quindi, *a fortiori* e come già detto, che non sussistano aggravanti). La pena che in concreto sarebbe stata irrogata non deve quindi essere superiore al **minimo edittale** previsto per la fattispecie per la quale si procede, **ridotto ulteriormente degli sconti di pena previsti per le attenuanti** (cioè almeno di un terzo).

Anche l’applicazione di tale criterio, tuttavia, da sola non è sufficiente, in quanto la pena in concreto irrogabile deve essa stessa essere indicativa della particolare tenuità del fatto e, conseguentemente, deve essere di per sé particolarmente lieve.

È dunque necessario anche un **parametro assoluto di riferimento**, superato il quale l’offesa automaticamente non è più particolarmente tenue, proprio perché la pena che sarebbe stata irrogata in applicazione delle norme dettate, in via generale ed astratta, dal legislatore, è

indicativa di un disvalore sociale elevato o comunque incompatibile con la tenuità che, si rammenta, secondo la legge delega deve essere “particolare”.

Seguendo l’impostazione di sistema proposta, l’applicazione delle norme sul computo della pena e delle circostanze limiterebbe la discrezionalità del giudice, in coerenza con i principi generali dell’ordinamento penale e con quanto in concreto accade oggi nell’amministrazione della giustizia.

Consenso persona offesa

Si osserva come nell’analogia disciplina di improcedibilità per “particolare tenuità del fatto” per i procedimenti davanti al Giudice di pace, il decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, all’art. 34 richiede, al comma terzo, un’ulteriore condizione: la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza dal Giudice di pace **solo se l’imputato e la persona offesa non si oppongono.**

Ne consegue una evidente disparità di trattamento per le persone offese da fatti di particolare tenuità solo a seconda che gli stessi siano di competenza del Giudice di pace o del Tribunale.

Ancora una volta, ciò potrebbe determinare un contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 della Costituzione. Si osserva come di fatto la soluzione proposta svuota del tutto la funzione del diritto di querela della persona offesa, determinando un arretramento della tutela giudiziaria di non poco conto con un possibile contrasto con il diritto di difesa, costituzionalmente garantito dall’art. 24.

Tra l’altro, analoghi problemi di diritto alla difesa si pongono anche in relazione al consenso dell’imputato, considerato che la sentenza di proscioglimento implica l’accertamento del fatto-reato.

LA FRODE ASSICURATIVA (ART. 642 C.P.)

In particolare, con specifico riferimento al settore assicurativo, la citata disposizione interesserebbe anche la frode assicurativa (art. 642 c.p.): ciò desta una forte preoccupazione in quanto la formulazione attuale della norma rischierebbe di vanificare di fatto tutti gli sforzi finora

compiuti per combattere le frodi, a partire dalla faticosa e dispendiosa istituzione dell'archivio antifrode presso l'IVASS. Inoltre, a causa dell'alto numero di frodi che ricadrebbero nella non punibilità prevista dall'istituto, la norma produrrebbe un indiretto e inevitabile innalzamento dei costi rc auto a carico dell'intera collettività.

Attività antifrode

Onde prevenire e contrastare il fenomeno delle frodi assicurativa nel corso degli anni è stata intrapresa un'attività fattiva e concreta di contrasto, che ha visto un crescente impegno, profuso tanto dall'industria assicurativa quanto dalla Vigilanza.

In particolare, a far data dall'approvazione del decreto legge 18 dicembre 2012, n. 179, (c.d. "sviluppo bis"), l'IVASS ha assunto nuove funzioni volte a sviluppare la prevenzione delle frodi nel settore della r.c. auto, in particolare:

- mettere in correlazione la **Banca dati sinistri** (di seguito Bds) con altre banche dati gestite da soggetti diversi;
- svolgere attività di analisi, elaborazione e valutazione dei dati finalizzata all'individuazione dei casi di sospetta frode;
- stabilire sistemi di allerta preventiva contro le frodi;
- esercitare un ruolo di segnalazione verso le imprese e l'Autorità giudiziaria.

E' parte dell'attività corrente dell'IVASS anche l'azione di un costante supporto alle attività di consultazione rivolto tanto alle Forze dell'Ordine che alle Imprese, al fine di rendere sempre più agevole e fruibile l'utilizzo della Bds. L'Istituto gestisce anche le segnalazioni su possibili frodi, sia **sollecitando l'attività di indagine da parte delle imprese di assicurazione e l'azione di denuncia alle Autorità competenti nei casi accertati, sia notiziando direttamente la Procura della Repubblica competente** nei casi di segnalazioni particolarmente circostanziate e confermate dalle verifiche in Bds.

La Bds è consultata dalle imprese, che vi accedono in sede di trattazione dei sinistri, e dalle Autorità Giudiziarie, per l'espletamento di indagini. Per questi ultimi è operativa dal 2007 una

convenzione con il Ministero dell'Interno che consente l'accesso diretto al personale delle forze di polizia.

Per rafforzare l'attività antifrode – a riprova della centralità dell'azione di prevenzione degli stessi fenomeni delittuosi - nel 2012 il decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1 (c.d. "Decreto concorrenza") ha previsto anche l'istituzione della "Anagrafe Testimoni" e della "Anagrafe Danneggiati", onde consentire una migliore valutazione circa l'esistenza del rischio frodi.

Nella prassi le imprese consultano la Bds per ogni sinistro in corso di trattazione, con facoltà di sospendere il risarcimento - per non più di 30 giorni – in presenza di almeno due parametri di significatività attivati, al fine di svolgere gli approfondimenti necessari a valutare la veridicità dell'evento e la coerenza del risarcimento richiesto. Dalle risultanze della consultazione e in caso di comportamenti fraudolenti **le imprese valutano** anche la possibilità di **presentare denuncia querela** (Relazione Antifrode IVASS 2013, pagg. 20 e ss.).

È di tutta evidenza, pertanto, come sia il comparto assicurativo che ancora di più le preposte Autorità abbiano da sempre percepito come di **enorme rilevanza il problema della prevenzione delle frodi assicurative**, con **investimenti economici** sia di risorse private che, soprattutto, **pubbliche** di non poco conto.

Risultati ottenuti in materia di prevenzione delle frodi

Nonostante gli enormi sforzi profusi, tuttavia, i risultati ottenuti non sono dei migliori.

L'IVASS nella propria relazione annuale antifrode del 2013 (pubblicata a luglio 2014) ha evidenziato che nonostante la netta riduzione del numero dei sinistri, vi è stato nel corso del 2013 un **aumento del numero dei sinistri considerati esposti al rischio frode** che, dai 400.000 circa del 2012, passano nel 2013 a 460.000 circa, con un incremento, in termini assoluti, intorno al 15%, che, rapportato ai sinistri denunciati nel 2013, sale al 16,5%.

Questo denota chiaramente un fenomeno difficile da contrastare sia per le caratteristiche proprie della fattispecie, sia soprattutto per gli esigui strumenti che il sistema penale offre ed in particolare per la procedibilità a querela, di cui *infra*.

Ora, l'introduzione della "particolare tenuità" come generale criterio di esenzione da pena per i reati sotto i cinque anni di reclusione, e quindi anche per la frode assicurativa, rischia di vanificare gli sforzi compiuti negli ultimi anni dal settore e dalla vigilanza, in quanto di fatto **disincentiva alla radice il ricorso alla giustizia**: per le innumerevoli truffe assicurative "tenui" le imprese perderanno ogni motivazione a sporgere querela, vista la difficoltà sempre maggiore che si riscontrerà nel poter ottenere giustizia.

Si potrebbe così pericolosamente ingenerare nella collettività la percezione di una tolleranza diffusa e legittimata verso determinati comportamenti, lasciando di fatto impuniti delitti che, anche se di modesta entità, molto spesso sono tasselli di ben più ampi disegni criminosi, disegni che peraltro, in mancanza di adeguata attività d'indagine giudiziaria conseguente dalla mancanza della procedibilità d'ufficio per il reato, non possono essere portati allo scoperto.

La frode assicurativa, infatti, è un fenomeno tanto diffuso quanto difficilmente perseguibile proprio a causa delle condotte che la caratterizzano. Ad aggravare la situazione è attualmente presente nell'art. 642 c.p. anche la condizione di procedibilità della querela: è così precluso alla parte lesa di avvalersi delle indagini di polizia giudiziaria, molto spesso invece indispensabili per raccogliere i necessari indizi probatori.

Per una più efficiente repressione delle frodi, con conseguente enorme risparmio diffuso sulla collettività, sarebbe quindi auspicabile, tra l'altro, che il reato diventasse perseguibile d'ufficio.

PROPOSTE CONCLUSIVE

In conclusione, per evitare una spiacevole proliferazione di comportamenti riprovevoli, si propone:

- 1) di **abbassare il limite massimo della pena edittale** richiesta per poter effettuare il giudizio di tenuità dagli attuali cinque anni a **due anni**, uniformando così tale parametro con quello previsto dall'istituto della sospensione condizionale della pena;
- 2) tipizzare il concetto di tenuità del fatto, ancorando tale valutazione **ad un parametro oggettivo** che sembrerebbe essere correttamente identificato nella **pena che in concreto il giudice**

applicherebbe a quel fatto di reato. Per aversi tenuità, il reato deve essere per definizione attenuato (e, *a fortiori*, non aggravato); dunque la pena che in concreto il giudice avrebbe irrogato non dovrebbe essere superiore al **minimo edittale** previsto per la fattispecie per la quale si procede, **ridotto ulteriormente degli sconti di pena previsti per le attenuanti** (cioè almeno di un terzo);

3) sarebbe necessario e opportuno prevedere anche un **parametro assoluto di riferimento per l'entità della pena che concretamente il Giudice avrebbe irrogato**, superato il quale l'offesa automaticamente non è più particolarmente tenue;

4) sarebbe necessario che, nei vari stati e gradi del procedimento, **la particolare tenuità del fatto possa essere dichiarata solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono**, per evitare disparità di trattamento col procedimento davanti al Giudice di pace e per non violare il diritto di difesa tanto della parte lesa quanto dell'imputato.

Infine, per quanto di particolare interesse del settore assicurativo si fa presente che la disposizione di esenzione della punibilità rischierebbe di vanificare l'attività di prevenzione posta in essere nel corso degli anni tanto dalle singole imprese che dalle preposte Autorità di Vigilanza, con investimenti non irrilevanti di risorse economiche pubbliche e private.

Ciò potrebbe determinare un aumento delle frodi nel settore con conseguente aumento dei costi, che a sua volta determinerebbe un **aumento del costo delle polizze assicurative** – in particolare quelle r.c. auto – a discapito dell'intera collettività.