

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### 24° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 4 MARZO 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede redigente

« Modifiche al sistema penale » (1280), di iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 215, 230
RICCARDELLI (Sin. Ind.) . . . . .	227
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione	215

*I lavori hanno inizio alle ore 10,45.*

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Modifiche al sistema penale » (1280), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche al sistema penale », d'iniziativa dei deputati Spagnoli, Ricci, Fracchia,

Galante Garrone, Rodotà, Bottari, Cantelmi, Fabbri Seroni, Fanti, Granati Caruso, Mannuzzu, Martorelli, Onorato, Reichlin, Salvato e Violante; Menziani, Bortolani e Mora; Pennacchini; Bianco Gerardo, Speranza, Segni e Vernola, già approvato dalla Camera dei deputati.

Comunico che la Commissione affari costituzionali ha fatto pervenire parere favorevole.

Prego il senatore Valiante di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

**VALIANTE**, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge che è oggi al nostro esame è un importante provvedimento destinato ad incidere largamente nel nostro sistema penale. La definizione di riforma del sistema penale non è affatto velleitaria. Non rappresenta la riforma dei codici penali, ma non è neppure riducibile a una qualsiasi « novella ».

Il contenuto di questo disegno di legge è stato oggetto, per lungo tempo, di considerazioni approfondite da parte di studiosi,

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1981)

di operatori giudiziari e di politici. In effetti, esso si ricollega ad un originario disegno di legge governativo, che fu presentato il 18 ottobre 1977 dall'allora Ministro di grazia e giustizia senatore Bonifacio. Proprio perchè ho avuto in qualche circostanza posizioni critiche nei confronti del ministro Bonifacio tengo a sottolineare, in questa circostanza, che considero questo uno dei più interessanti provvedimenti della sua gestione del Ministero di grazia e giustizia. Gli do atto volentieri di essere stato capace, attraverso questo disegno di legge, di cogliere non soltanto le aspettative della pubblica opinione e della magistratura, ma anche il frutto dell'interessante dibattito della dottrina.

L'originario disegno di legge fu esaminato ed approvato dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati nell'anno successivo a quello della presentazione, esattamente nell'ottobre 1978. Fu inviato al Senato, ma non ebbe la possibilità di essere esaminato dalla nostra Commissione; poi sopravvenne la fine della legislatura ed il provvedimento decadde.

Molto opportunamente, senza aspettare l'iniziativa governativa, che per varie ragioni finisce per essere lenta, alcuni colleghi di parte comunista ed altri di parte democristiana lo hanno ripresentato alla Camera nel testo già approvato. Dopo poco più di un anno, la Camera lo ha approvato, aggiungendovi anche altre norme.

Il disegno di legge n. 1280, che oggi è al nostro esame, è appunto il risultato della rielaborazione compiuta dalla Commissione giustizia della Camera dei deputati.

Il disegno di legge, quando venne presentato tre anni e mezzo fa, fu salutato con largo consenso. La stampa lo giudicò positivamente e vi vide volentieri un inizio della riforma della giustizia nel nostro Paese. I magistrati considerarono positivo l'effetto della decongestione della macchina giudiziaria che sarebbe derivato da questo provvedimento: ma lo apprezzarono soprattutto come scelta valida tra le varie alternative ritenute possibili a tale fine e specialmente quella dell'amnistia (il solito sistema per

liberare gli scaffali degli uffici giudiziari) e quella dell'attribuzione a un giudice cosiddetto « di pace » di una serie di competenze in materia di illeciti di minore importanza. In effetti, attraverso la depenalizzazione, si accoglieva la linea di un più efficace adeguamento del nostro sistema penale alle nuove esigenze del Paese, e soprattutto ai nuovi valori che la nostra società è andata man mano acquisendo sulla base della Carta costituzionale. Gli stessi studiosi (anche se non mancarono alcune critiche, che peraltro ancora oggi sono attuali) approvarono l'adozione, in questo provvedimento, di una linea ideologica diversa, che aveva guadagnato terreno e che meglio caratterizza la politica criminale di uno Stato democratico: mi riferisco al principio della offensività, che finisce di fatto per far giustizia di altri principi cui si è ispirato il codice penale del 1930. I politici — a loro volta — lodarono il cambiamento di rotta, di strategia, nella lotta al delitto.

Purtroppo, questo largo, entusiastico consenso al provvedimento è rimasto limitato all'autunno 1977. Successivamente se ne è parlato assai poco sulla stampa e in sede politica. E anche in occasione dell'approvazione del provvedimento da parte della Camera dei deputati, la stampa lo ha quasi del tutto ignorato. Se non fosse stato per qualche intervista rilasciata da alcuni parlamentari, tra gli altri dal nostro Presidente, la stampa non avrebbe neanche notato la cosa. E, peraltro, si è limitata a svilupparne soltanto alcuni aspetti più seducenti, per esempio quella parte del provvedimento, molto modesta per la verità e anche molto criticabile a mio parere, che esclude la sospensione preventiva degli imputati dagli uffici pubblici elettivi.

Sottolineo questo perchè se riusciremo concretamente — e mi auguro anche sollecitamente — a portare avanti questo provvedimento, dovremo fare di tutto per richiamare l'attenzione dell'opinione pubblica su di esso, perchè effettivamente merita questa attenzione. Oltre tutto, una riforma di questo genere non potrà produrre risultati se le mancherà l'effettiva adesione dei cittadini.

Il nostro sistema penale è da molto tempo ritenuto bisognoso di radicali interventi. Già il trapasso dal vecchio al nuovo regime fu caratterizzato da alcuni limitati interventi in questo settore. Ma furono immediati, perchè i governanti prima e poi i consultori avvertirono l'urgenza dell'eliminazione di alcune disposizioni che stridevano con i tempi nuovi, non tanto per il fatto che erano state firmate da ministri fascisti, quanto per il loro effettivo contenuto negativo.

Il settore penale è sempre quello che ogni regime cura in maniera particolarmente viva, gelosa. Il regime autoritario se ne serve per garantirsi il sostegno alle proprie azioni attraverso il processo e anche attraverso il carcere, mentre il regime democratico se ne serve per garantire le libertà dei cittadini. Orbene, sin dall'inizio del nuovo regime democratico si sostenne la necessità di nuovi codici penali, sia quello sostanziale che quello processuale. I codici del 1930, pur essendo stati elaborati in maniera tecnicamente pregevole, pur portando anche il segno di studiosi e giuristi non fascisti, erano destinati a svolgere una funzione molto diversa. Dovevano governare una società molto differente da quella che iniziava a vivere nel nuovo regime democratico, e tanto più dalla società che è venuta fuori da un trentennio di cammino perfino imprevedibile. Essi si ispiravano ad una ideologia autoritaria, che aveva pervaso anche il campo dottrinale. Erano severi e formalisti. Non per niente si è cercato di correggere questa severità attraverso continue amnistie, attraverso ripetute concessioni di grazia, allo scopo di limitare alcune evidenti iniquità. Erano complessivamente dei codici piuttosto limitativi della libertà, e niente affatto propulsivi della vita della comunità.

Una serie di commissioni ministeriali è andata studiando progetti di riforme; e molti convegni di giuristi, studiosi, magistrati sono stati dedicati alle riforme dei codici penali. Alcuni progetti sono riusciti anche a vedere la luce.

Sembrò che anche per i codici la stagione buona delle riforme fosse venuta con gli anni '60. Dopo 15 anni di regime democratico e di regime repubblicano la società

aveva raggiunto un conveniente assestamento. Le libertà, tutte le libertà, si erano consolidate. La ricostruzione era stata completata e si andava sviluppando sempre più l'economia. Si era assicurata l'occupazione, il che aveva limitato le tensioni sociali nel Paese. Si era diffuso il benessere. Sicchè si poteva fondatamente pensare che fosse arrivato il momento di porre mano anche a riforme di contenuto diverso da quello meramente economico, che fino ad allora avevano caratterizzato la vita nazionale. Le stesse forze politiche avevano definito le loro rispettive posizioni, e il centro-sinistra, che allora si sperimentava, apriva nuove prospettive nella misura in cui assicurava l'adesione di una parte considerevole di cittadini e di lavoratori, che fino ad allora erano stati estraniati ed anzi opposti all'azione del Governo e della maggioranza.

Perchè le riforme richiedono non soltanto maggioranze parlamentari, o comunque maggioranze aritmetiche, ma richiedono anche e soprattutto larga adesione nel Paese. Quanto più sono importanti le norme, tanto più devono essere condivise da una larghissima maggioranza, se non proprio dall'unanimità dei cittadini.

Per ciò che riguarda le riforme dei codici in particolare, negli anni '60 la Costituzione era stata sufficientemente approfondita, sicchè si guardava ad essa non già come a un muto ed inerte deposito di norme, sia pure fondamentali, ma come a un essenziale momento di raffronto con la vita di ogni giorno, come valida ispiratrice delle azioni della comunità, come orientamento sicuro per i politici e per gli studiosi, per i giudici e per ogni cittadino. Era diventato ormai un patrimonio comune, sicchè non sembrava più ammissibile che i principi della Costituzione rimanessero inosservati e non venissero ancora trasfusi nei nuovi ordinamenti.

C'era qualche cosa di più, e cioè l'azione che già da alcuni anni aveva cominciato la Corte costituzionale in materia di legislazione penale. Nelle sue sentenze la Corte continuava a segnare con personali « fregghi blu » una miriade di norme penali sostanziali e processuali, determinando larghi vuo-

ti, larghi strappi, non riducibili con le proverbiali pezze che il Parlamento ogni tanto riusciva a mettere. In altre parole, i codici erano diventati una specie di vestito di arlecchino, e comunque un abito troppo stretto per una società che era cresciuta, un abito troppo pieno di toppe per una società che era ormai sostanzialmente diversa.

In effetti, negli anni '60 cominciarono a venire una serie di proposte di riforma dei codici penali. Nel 1963 l'allora Ministro della giustizia, Bosco, presentò un disegno di legge delega per la modifica di tutti e quattro i codici. Era un ministro molto ottimista! Nel 1965 il successore, ministro Reale — evidentemente più scettico — presentò un disegno di legge delega per la riforma del solo codice di procedura penale: e un simile disegno presentò nella successiva legislatura il ministro Gonella.

Lo stesso ministro Gonella, nel 1968, presentò anche un progetto di riforma del primo libro del codice penale, che il Senato già nella V legislatura approvò, e che fu poi ripreso nella VI e nella VII legislatura.

La crisi del centro-sinistra fu anche la crisi delle grandi riforme. Non è qui il caso di ricercarne le cause, ed in particolare di stabilire se il centro-sinistra è finito perchè non si fecero le riforme o se non si fecero le riforme perchè il centro-sinistra era finito. Peraltro cominciò anche la grande crisi economica e si allargò il malessere della società, evidenziato già dai fatti del 1968. Anche per i codici la crisi ha finito per inaridire le iniziative e per fare tramontare le speranze. Lo stesso nuovo codice di procedura penale, la cui delega fu approvata finalmente all'inizio del 1974, sembra a molti destinato a rimanere una mera esercitazione. Io stesso, confesso, ho finito per perdere non soltanto il mio impenitente ottimismo, ma anche le mie speranze.

La verità è, colleghi, e lo sappiamo tutti, che non si fanno le riforme senza una larga adesione nel Paese. Ma questa adesione non sorge quasi mai spontaneamente e deve piuttosto essere sollecitata e assicurata dal dibattito culturale, certo, ma altresì dal dibattito tra le forze politiche e sociali. Ora, si è determinata nel Paese, da alcuni anni,

una generale disunione, qualche volta anche un'artificiosa diversità di vedute, perfino tra coloro che sono impegnati a fare le stesse cose: per esempio tra alleati di Governo. Ognuno si sforza di dimostrarsi diverso dagli altri e di sostenere cose diverse da quelle che sostengono gli altri. Forse è un effetto del pluralismo della nostra società; e il pluralismo è certamente un fatto positivo, una conquista di civiltà, un arricchimento della comunità e una garanzia di libertà. Però talvolta il pluralismo finisce per diventare un pretesto per la diversificazione a qualsiasi costo dagli altri; finisce per provocare il gusto di distinguersi, quasi una voluttà di andare contro corrente in tutti i campi. Siamo in Commissione giustizia, e quindi il richiamo a quanto avviene nella ricerca scientifica in materia di diritto è un esempio molto valido. Ormai i nostri ricercatori vanno — è il caso di dirlo — alla ricerca dell'argomento, del tema, per quanto limitato, che li distingua dagli altri. Leggere gli studi o i trattati dei decenni passati e leggere quelli di oggi significa notare con estrema facilità come ieri vi fosse piuttosto la ricerca dei punti d'incontro, mentre oggi vi è il gusto, quasi voluttuoso, di approfondire le distanze da altri. E non accenno neppure a quello che avviene in politica. Senza un minimo di unità non si costruisce. Peggio ancora, si va a fondo. L'antica sapienza ammonisce: *civitas in se divisa desolabitur*.

È diventata difficile, dunque, la riforma dei codici, se non quasi impossibile; e tuttavia alcuni interventi, sia pure di minore portata, nella stessa direzione, andavano compiuti, tanto più perchè era possibile utilizzare l'adesione che, su alcuni punti, si era andata manifestando. Il Paese e lo stesso Parlamento se ne erano frequentemente resi interpreti: ci si mostrava sempre più preoccupati della lentezza della giustizia, del sovraccarico degli uffici giudiziari, della congestione delle carceri; si comprendeva che erano urgenti e indispensabili adeguati provvedimenti. Anche da fuori del nostro Paese venivano sollecitati interventi, sia pure in settori limitati: per esempio, il Consiglio d'Europa, nel corso degli anni '70, ha approfondito il problema della sanzione degli

illeciti e ha deliberato quasi all'unanimità di proporre agli Stati membri di utilizzare assai più il sistema della depenalizzazione, fermandosi a indagarne tutti gli effetti positivi e a ricordare l'esperienza positiva che in questa materia è stata fatta in alcuni Paesi. Da parte sua, il Consiglio dei ministri d'Europa aveva raccomandato ai Governi membri misure sostitutive della pena detentiva come misure valide per eliminare una serie di inconvenienti universalmente lamentati.

La stessa Camera dei deputati, dopo un importante dibattito sui problemi della giustizia, nell'estate del 1977 approvò una elaborata mozione, con l'adesione di tutte le forze politiche, in cui si indicavano alcune importanti linee di una nuova strategia di intervento nel settore giudiziario. Il disegno di legge dell'autunno 1977 — di cui parlavo innanzi come di quello che ha dato il via a questa serie di provvedimenti inseriti nel disegno di legge che abbiamo oggi all'esame — scaturì proprio da quel dibattito, che dette modo al Governo di constatare come l'adesione della generalità delle forze politiche su alcuni punti fosse sufficientemente concreta da giustificare la sua iniziativa.

Questo disegno di legge, secondo le intenzioni dichiarate dallo stesso Governo che lo presentò, tende ad avviare un sistema di giustizia penale più conforme ai nuovi valori espressi dalla coscienza sociale ed altresì a rimuovere, almeno in parte, una serie di difficoltà che ostacolano il regolare funzionamento dell'amministrazione giudiziaria e dell'istituzione carceraria. Tende, per ciò che riguarda l'adeguamento ai mutati valori espressi dalla coscienza popolare e sociale, ad evitare le sanzioni penali per le condotte solo marginalmente devianti, come si dice in gergo. Tende poi ad evitare, per ciò che riguarda il migliore funzionamento dell'amministrazione giudiziaria, la dispersione di molte preziose energie di giudici e di ausiliari riguardo ad una serie di reati minori, detti spregevolmente ma significativamente reati « bagatellari », in modo da consentire di concentrare queste energie per la repressione dei reati più seri e comunque di quelli che maggiormente allarmano

la coscienza sociale. L'eliminazione di pene tradizionali serve anche a recuperare l'efficacia intimidatoria della giustizia penale, oggi affievolita dalla generalizzazione della sanzione penale anche per violazioni di scarso rilievo. È in questa linea che il provvedimento propone sostanzialmente cinque diverse serie di misure. Innanzi tutto la depenalizzazione degli illeciti di minore rilevanza sociale. Il testo approvato dalla Camera ed oggi al nostro esame contiene anche una serie di norme generali di disciplina dell'illecito amministrativo e, in correlazione con la depenalizzazione degli illeciti meno rilevanti, l'aumento di alcune pene pecuniarie in materia societaria, una materia nella quale gli illeciti finiscono per offendere oggi maggiormente la coscienza sociale.

Una seconda serie di misure propone la sospensione delle pene detentive brevi con sanzioni alternative. Una terza serie di misure estende la perseguibilità a querela di alcuni delitti. Una quarta serie di misure innova in materia di pene pecuniarie in modo da adeguarle al mutato valore della lira e aggrava la pena per alcune contravvenzioni. Una quinta serie di misure, infine, reca disposizioni in materia di pene accessorie, di prescrizione dei reati, di oblazione, di sospensione condizionale della pena e, infine, in materia di confisca.

Ognuna di queste misure ha una sua propria autonomia e risponde ad una finalità specifica. E tuttavia ognuna di esse si integra nelle altre, e si completa insieme con le altre in modo da delineare una strategia globale nuova, la strategia di un sistema penale meglio rispondente alle esigenze della società. Si tratta di un adeguamento ormai non più dilazionabile del sistema penale in questa società che tanto è cambiata. Non deve considerarsi un provvedimento remissivo, inteso cioè a rinunciare in certi settori alla potestà punitiva dello Stato, il che non sarebbe ammissibile proprio in un momento in cui lo sviluppo e l'aumento della criminalità tante tensioni determinano nel Paese. Meno ancora deve considerarsi un provvedimento permissivo, inteso cioè a trattare con maggiore condiscendenza coloro

che tengono comportamenti antisociali. Si tratta piuttosto di un adeguamento delle strategie e di un miglioramento della linea di difesa della comunità. Il primo capo del provvedimento riguarda la depenalizzazione. Il termine per la verità è forse non esatto. La trasformazione di una sanzione penale in una sanzione di altro genere, amministrativa, piuttosto che depenalizzazione costituisce decriminalizzazione. Depenalizzazione è piuttosto il passaggio da un regime sanzionato con pena, tipico della sanzione penale, ad un regime sanzionato con una misura alternativa alla pena. Quindi depenalizzazione dovrebbe chiamarsi piuttosto quella serie di misure che è contenuta nella seconda parte del provvedimento.

Ad ogni modo, il termine « depenalizzazione » è già usato nel nostro ordinamento per indicare il passaggio dalla sanzione penale a quella amministrativa. Già la legge 1967, riguardante le contravvenzioni stradali, parlò di depenalizzazione, e quella del 1975 relativa ad altre contravvenzioni parlò egualmente di depenalizzazione. Anche il provvedimento al nostro esame continua ad usare questo termine e forse non conviene cambiarlo.

Come già abbiamo avuto modo di considerare nelle legislature passate, con la depenalizzazione si tende a caratterizzare diversamente il nostro ordinamento, eliminando, o comunque riducendo, quella « penalizzazione selvaggia » che si è andata manifestando da alcuni anni a questa parte. Questa vera e propria inflazione penale talvolta dipende da mancanza di fantasia: il legislatore trova più comodo utilizzare le sanzioni disponibili, anzi qualche volta ritiene che le sanzioni penali siano le più efficaci per la loro portata intimidatoria. Nella mia prima legislatura — ormai lontana, ahimè! — ho fatto persino l'esperienza delle Commissioni congiunte giustizia e lavoro dove gli incontri o gli scontri con colleghi esponenti delle categorie dei lavoratori e dei sindacati erano proprio drammatici. Ebbene, tutte le volte che si doveva stabilire una sanzione i sindacalisti volevano quella penale e non soltanto quella dell'arresto o dell'ammenda, ma proprio quella della reclu-

sione e della multa che, secondo loro, era più stigmatizzante. Inutilmente ho ricordato qualche volta la mia esperienza di pretore: tra le contravvenzioni sociali ve ne era qualcuna punibile con la multa, in relazione alla quale era indispensabile provare il dolo dell'imputato, cosa non sempre facile a farsi, mentre le contravvenzioni punibili con la sola ammenda finivano per essere addebitate sulla base della pura e semplice volontarietà del fatto. Si è continuato a ricorrere alle sanzioni penali, e specialmente a quelle ritenute più gravi, come la reclusione e la multa.

Ma non soltanto la mancanza di fantasia o la comodità di servirsi di sanzioni già pronte, o magari ritenute più rilevanti, sono state alla base della nostra « penalizzazione selvaggia ».

Credo che abbia contribuito anche una involontaria adesione alla scelta autoritaria che caratterizza il nostro codice del 1930, che ha finito per prendere il legislatore democratico forse in momenti di minore attenzione. Tale ideologia autoritaria si esprime nel principio della mera disobbedienza al precetto, e comporta che sia reato tutto ciò che offende la legge, che è proibito, anche quando non vi sia offesa ad un bene giuridico.

È la linea caratteristica delle legislazioni positivistiche, che tuttavia le legislazioni autoritarie esasperano per il grande potenziale preventivo che da esse è possibile derivare.

Il principio della mera disobbedienza al precetto consente di colpire le persone anche semplicemente pericolose, di punire quei fatti soltanto sintomatici di pericolosità e non soltanto il porto abusivo d'armi o il possesso ingiustificato di chiavi e grimaldelli, che sono caratteristici, da cui cioè non consegue un'offesa concreta, ma soltanto un pericolo.

Credo che una recente espressione di questo l'abbiamo avuta recentemente con la proposta di punibilità degli atti preparatori; ma non voglio riprendere la polemica con i colleghi del Gruppo comunista.

È caratteristico di questa linea ideologica considerare la pena non soltanto in fun-

zione retributiva o rieducativa, ma anche in funzione preventiva. Si tratta della stessa funzione che talvolta pretendono di attribuire alle misure privative della libertà, prima della condanna, alcuni giudici istruttori e pubblici ministeri: ma, a mio avviso, è in contrasto con la Costituzione che prevede separatamente all'articolo 25 la pena e la misura di sicurezza, attribuendo all'una funzioni educative, all'altra funzioni meramente preventive.

Questo disegno di legge, invece, abbandona il principio della mera offensività e della lesività che si è ormai affermato nella dottrina penalista. La linea portante diventa ora quella del principio *nullum crimen sine iniuria* che è il classico principio che ha qualificato la legislazione penale sin dai tempi del diritto romano, in base al quale sono ipotizzabili come reato, in linea generale, solo i fatti in sè dannosi: *vetita quia mala*.

A parte questi richiami storici, la penalizzazione selvaggia, in concreto, finisce per svalutare la sanzione penale. Negli Stati Uniti d'America quello che indulge alla penalizzazione è denominato *loose leaves system*, cioè sistema delle « foglie volanti », destinate a perdersi, nel senso che finisce per indebolire la stessa prevenzione e per deresponsabilizzare i cittadini. Quando le minacce di sanzioni penali sono troppo numerose, perdono di efficacia anche quelle più gravi; comunque l'individuo, dovendo prestare attenzione a troppi ammonimenti della legge, finisce per assuefarvisi e per ignorarli.

Il giudice, poi, viene affogato da una serie di adempimenti, tutti quanti importanti ai fini statistici, anche se scarsamente rilevanti dal punto di vista della qualità o del valore.

Infine, è ben noto che la repressione penale è costosa; ed il suo costo finisce per essere sproporzionato rispetto a fatti di modesta entità e di scarso allarme sociale.

Orbene, l'adeguamento della strategia penale deve partire dalla possibilità di concentrare l'impegno dell'apparato giudiziario soprattutto sui reati più gravi che allarmano la coscienza sociale. Il miglioramento della difesa della comunità non si realizza

facendo soffocare gli uffici giudiziari dai reati minimi e bagatellari, e dagli adempimenti materiali — tutti importanti! — che essi impongono.

Questo provvedimento serve anche ad adeguare il nostro ordinamento a quello delle altre nazioni con le quali siamo maggiormente in contatto. La Germania ha da molti anni un sistema di illeciti amministrativi in relazione ai quali è stata sostenuta la tesi che essi non offendono la società, ma soltanto la pubblica amministrazione, tanto da giustificare la sanzione amministrativa ma non quella penale.

Probabilmente tale teoria non è facilmente recepibile da noi. In ogni caso, la Germania ha una consolidata tradizione in questa materia. L'opposizione è svolta, con serie garanzie giurisdizionali, davanti al giudice amministrativo. Un ordinamento di questo genere ha pure la Francia, la quale però attribuisce al giudice penale la opposizione. Un ordinamento di illeciti non penali, dunque, serve in Italia ad evitare disparità di trattamento ai cittadini italiani e a quelli stranieri, che diversamente sarebbero assoggettati a regole diverse e a sanzioni penali o amministrative a seconda del paese in cui hanno commesso fatti analoghi.

Il capo primo del disegno di legge, che tratta della depenalizzazione, presenta, rispetto al testo della passata legislatura, una novità: la prima sezione è riservata ai principi generali, con dieci articoli nei quali vengono anticipate norme prima disperse nel resto del provvedimento, oppure introdotte *ex novo*.

In effetti, l'esperienza di questi primi anni di depenalizzazione (dal 1967 in poi) ha fatto lamentare la mancanza di sicuri principi generali. Finora ci si è riferiti ai principi generali propri del codice penale, perchè si è ritenuto che la novità introdotta dalla legge di depenalizzazione riguardasse solo il tipo di sanzioni da comminare, ma che la struttura dell'illecito rimanesse quella già prevista dalle leggi penali che riguardavano le violazioni stesse.

Si trattava di una contraddizione con la abbastanza chiara intenzione del legislatore

di costituire nel nostro ordinamento il settore degli illeciti amministrativi. Ora questo disegno di legge esplicita inequivocabilmente questa linea, precisando in alcune disposizioni che la disciplina e i principi si applicano non soltanto alle sanzioni depenalizzate vere e proprie, ma anche agli illeciti amministrativi già previsti in precedenza come tali e che perciò non è stato necessario depenalizzare. Opportunamente, perciò, sono stati delineati alcuni principi fondamentali.

L'articolo 1 ribadisce il principio di legalità, nel senso che gli illeciti e le corrispondenti sanzioni amministrative devono essere previsti da leggi che siano entrate in vigore prima della commissione della violazione.

La capacità di intendere e di volere è richiamata *tout court* dal codice penale — anche per l'espresso riferimento fatto nell'articolo 2, primo comma, ai criteri indicati nel codice penale — e viene richiamata la responsabilità di chi è tenuto alla sorveglianza dell'incapace di intendere e di volere.

L'elemento soggettivo è collegato alla coscienza e alla volontarietà dell'azione, indipendentemente dalla natura dolosa o colposa di essa.

Viene pure previsto l'errore incolpevole sul fatto, cui è ricollegata l'esenzione da responsabilità.

In questa parte mi limito alla pura e semplice esposizione, rimandando ad una seconda parte le valutazioni critiche, e talune proposte di modificazione. Fin d'ora, tuttavia, va detto che la distribuzione della materia è assai opinabile e che, come vedremo nel corso dell'esposizione, comporta anche una serie di dispersioni logiche. Anche l'utilizzazione di alcuni termini è, secondo me, assolutamente impropria, nonchè contrastante con la dichiarata intenzione di fare degli illeciti depenalizzati un sistema del tutto autonomo e staccato da quello degli illeciti penali.

È prevista l'esclusione di responsabilità quando il fatto sia stato compiuto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima, ovvero in stato di necessità, ovvero in stato di legittima difesa.

È prevista inoltre la solidarietà riguardo al pagamento della somma dovuta per tutte le persone che hanno, secondo le norme civili, responsabilità, cioè che sono, secondo quelle norme, obbligate in solido: in modo particolare è previsto il caso del proprietario o del titolare di un diritto personale di godimento sulla cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione.

È previsto ancora il concorso cosiddetto formale tra violazioni che danno luogo a diverse sanzioni amministrative, e il concorso tra disposizioni penali e disposizioni di natura amministrativa.

Altre norme che pure vanno considerate generali, attinenti alla disciplina di tutte queste violazioni, restano invece inopinatamente mantenute nella sezione II. Insieme si trovano in tale sezione, in maniera più o meno alternata, disposizioni sostanziali e disposizioni processuali, disciplinanti cioè la repressione di questi illeciti.

Fondamentale di questa sezione II è l'articolo 11, soprattutto la prima parte, secondo la quale non costituiscono più reato e diventano soggette non più alla sanzione penale ma alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda. È la regola di fondo già contenuta nelle precedenti leggi di depenalizzazione: anche la diversa considerazione delle violazioni finanziarie non è una novità. Si tratta di una disposizione generale, a parte alcune specifiche esclusioni di cui parlerò di qui a un momento, e anche globale che finisce per sostituire le precedenti leggi di depenalizzazione.

In effetti l'articolo 48 — anche questo collocato in modo, secondo me, sbagliato perchè è al termine di una sezione recante « Nuove disposizioni penali » — abroga la legge 3 maggio 1967, n. 317, gli articoli 4 e 5 della legge 9 ottobre 1967, n. 950, gli articoli 14 e 15 del decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1969, n. 1228, l'articolo 13 della legge 29 ottobre 1971, n. 889, la legge 24 dicembre 1975, n. 706, nonchè ogni altra disposizione incompatibile con la presente legge.



Questa norma di depenalizzazione finisce, dunque, per essere sostitutiva di tutte le altre precedenti.

La seconda parte dell'articolo 11 contiene una serie di esclusioni. Vi faccio grazia dal ricordarle dettagliatamente. Accennerò comunque all'esclusione delle violazioni punibili con la multa o con l'ammenda. La ragione posta a base di tale esclusione sta nella ritenuta opportunità di provvedere ad una organica revisione delle norme contenute nella parte speciale del codice penale. Questa non sarebbe una esigenza infondata se a tale organica revisione si potesse arrivare in tempo ragionevole. Non per niente anche in questa sede, nella scorsa legislatura, quando esaminammo il ripresentato progetto di riforma della parte generale del codice penale, affermammo che soprattutto la parte speciale andava riveduta sulla base di nuove linee e secondo logiche che potevano anche non necessariamente toccare la parte generale.

Vengono poi esclusi dalla suddetta disposizione i reati previsti dalla legge sull'aborto; quelli previsti dalla legge sul porto delle armi a bordo degli aeromobili, dalle leggi sanitarie, dalle leggi sugli alimenti e sull'inquinamento, dalle leggi in materia urbanistica ed edilizia, dalle leggi in materia di assicurazione sociale e di assunzione di lavoratori, dalle leggi sulla prevenzione degli infortuni, sul lavoro e sull'igiene del lavoro. Sono esclusi infine i delitti punibili a querela di parte.

Si tratta di esclusioni che si riferiscono a materie considerate di particolare delicatezza la cui violazione finirebbe per colpire particolarmente la coscienza sociale.

Per la verità, io ritengo che la diversità di materia non debba determinare una diversità di scelte quanto alla natura della sanzione. Determinante, invece, deve essere il tipo di offesa. Ai fatti che offendono più gravemente beni essenziali o che turbano più profondamente la coscienza sociale, il legislatore commina le più gravi sanzioni della pena detentiva. E questo le distingue dalle altre violazioni meno gravi, indipendentemente dalla materia cui si riferiscono e dalla legge che le prevede. Penso che in ba-

se a tali regole si sarebbe dovuta evitare questa serie di esclusioni, che finiscono per riconoscere solo artificialmente un maggior valore sociale alle violazioni per le quali si mantiene la sanzione penale; mentre la ritenuta più grave reazione della comunità rispetto a certe violazioni avrebbe potuto dar luogo alla più opportuna trasformazione della pena pecuniaria in pena detentiva o, quanto meno, all'aggiunta di una pena detentiva in alternativa alla pena pecuniaria.

La suddetta lunga casistica di esclusioni finisce per essere poco accettabile: non per niente è stata molto criticata, specialmente in sede dottrinale. Soprattutto mi sembra poco efficace anche per la stessa funzione pedagogica della sanzione penale, che in altre circostanze ho avuto modo di richiamare. Se la maggior parte delle sanzioni penali limitate alla pena pecuniaria vengono depenalizzate ed alcune poche restano non depenalizzate, soltanto queste sono considerate deterrenti, e le prime perdono qui efficacia sia preventiva che educativa.

Una particolare disciplina viene prevista, negli articoli 12, 13 e 14, per le « violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, per l'omissione o il ritardo nel versamento di contributi e premi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, e per l'omissione o falsità in registrazioni o denunce obbligatorie ». In particolare, l'articolo 12 consente agli istituti previdenziali e assistenziali di provvedere direttamente all'ingiunzione di pagamento delle somme evase e delle somme aggiuntive, ma inoltre prevede la possibilità di utilizzare anche il tradizionale strumento del procedimento ingiuntivo ordinario. Anche questa sembra una cosa non opportuna; ma pare sia imposta dalla necessità di mettere gli istituti previdenziali in condizione di poter stabilire, anche dopo l'accertamento della violazione, l'esatta entità dei loro crediti.

La maggior parte delle norme contenute nella II sezione del capo I riguarda la disciplina dell'applicazione della sanzione. In questo campo non vi sono molte innovazioni: si confermano la maggior parte degli istituti già previsti dalle leggi precedenti di

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1981)

depenalizzazione, e si integrano opportunamente.

L'articolo 19 stabilisce come si accerta la violazione. Anche qui è possibile vedere che l'accertamento viene dopo una serie di altre norme riguardanti vari punti, dalla esclusione di reato all'oblazione: norme che, a mio parere, dovrebbero essere contenute in altro settore.

Ad ogni modo, l'accertamento è affidato agli addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni, così genericamente indicate, per individuare evidentemente i dipendenti dell'ufficio che è tenuto a fare osservare la applicazione della norma. È attribuito altresì alla polizia giudiziaria, in rapporto anche alla sua particolare competenza nel settore penale, il potere di procedere addirittura a perquisizioni personali o domiciliari previa la motivata autorizzazione del pretore del luogo.

Una volta effettuato l'accertamento della violazione — che è possibile, per determinate materie indicate dall'articolo 21, effettuare anche mediante analisi di campioni — esso va contestato immediatamente (articolo 20) tanto al trasgressore quanto alla persona obbligata in solido al pagamento della somma dovuta. Quando ciò non sia possibile, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro 180 giorni dall'accertamento (360 per quelli residenti all'estero). La mancata contestazione immediata o la mancata notificazione nei termini sopra indicati comportano l'estinzione della obbligazione di pagare la somma dovuta.

Il rapporto, una volta compiuto l'accertamento, nonchè la contestazione o notificazione, è, per l'articolo 22, obbligatorio e va indirizzato all'ufficio periferico del Ministero o della regione nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione. Per evitare il pericolo che l'ufficio periferico resti difficilmente individuabile, è previsto che un decreto del Presidente della Repubblica, da emanarsi entro 180 giorni dalla pubblicazione del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*, indichi i singoli uffici periferici cui va mandato il

rapporto. Altrettanto è previsto per le regioni.

Una volta ricevuta la notificazione o la contestazione, il supposto violatore ha il diritto di fare le sue difese attraverso scritti o dichiarazioni orali all'autorità competente. Se l'autorità accoglie queste difese (articolo 25) pronuncia motivata ordinanza di archiviazione. Se, invece, ritiene di non accoglierle, pronuncia ordinanza-ingiunzione nella quale determina la somma dovuta dal violatore e gli ingiunge il pagamento. Questa ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo a tutti gli effetti.

Avverso questa ordinanza è proponibile opposizione al pretore del luogo (articolo 28). E qui il procedimento di opposizione si svolge senza particolare novità rispetto a quanto è già stabilito dalla legge vigente. L'opponente può stare in giudizio personalmente, così come l'autorità che ha emesso il provvedimento, senza bisogno di difensori. L'autorità può farsi rappresentare anche da funzionari appositamente delegati. Il pretore fissa l'udienza di comparizione con decreto in calce al ricorso e ordina all'autorità che ha emesso il provvedimento di depositare in cancelleria il rapporto e gli atti relativi all'accertamento, alla contestazione o notificazione. Se l'opponente non si presenta alla prima udienza, il provvedimento viene convalidato; se invece si presenta ha luogo il giudizio, nel corso del quale il pretore, anche d'ufficio, dispone i mezzi di prova che ritiene necessari. Con la sentenza può rigettare l'opposizione, ponendo a carico dell'opponente le spese, o può accoglierla, annullando in tutto o in parte l'ordinanza, o anche modificandola, limitatamente all'entità della sanzione dovuta.

Queste norme introducono *ex novo* un punto di grande importanza, cioè la possibilità del riesame anche in merito, il che finora non era ritenuto un fatto certo.

Gli atti del processo sono esenti da ogni tassa o imposta e a tutte le notificazioni e comunicazioni si provvede d'ufficio.

L'articolo 16 regola l'entità della somma dovuta, che è prevista pari all'ammontare della multa e dell'ammenda stabilita dalle

leggi che prevedono le singole violazioni. L'articolo 26 e l'articolo 27 disciplinano sanzioni amministrative accessorie.

Per le violazioni finanziarie (articolo 35) viene stranamente ripetuto il termine di « pena pecuniaria » prevista dalle leggi finanziarie per le fattispecie punite con la sola ammenda. Di particolare c'è soltanto la previsione che la vecchia pena pecuniaria, quando è prevista dalla legge, possa unirsi alla sanzione amministrativa, e tutte e due vengono unificate in una sola sanzione di natura amministrativa.

L'articolo 23 regola la connessione obiettiva di una violazione amministrativa con un reato. In questo caso, se l'esistenza di un reato dipende dall'accertamento di una violazione amministrativa, competente per entrambi resta il giudice penale, il quale provvede con sentenza penale.

L'articolo 18 prevede la possibilità del pagamento in misura ridotta: in sede penale, diremmo oblazione. Questo è possibile anche quando la violazione è connessa con un reato: lo prevede esplicitamente il terzo comma dell'articolo 23.

Dopo che l'ordinanza-ingiunzione è diventata definitiva per mancata opposizione o per rigetto dell'opposizione, si provvede all'esecuzione forzata (articolo 31). Qui non vi sono novità.

Gli articoli successivi riguardano la devoluzione dei proventi.

Importante è, piuttosto, richiamare l'articolo 30, che stabilisce che il diritto a riscuotere le somme dovute per queste violazioni si prescrive in cinque anni (e all'articolo 17 una norma stabilisce la non trasmissibilità di questa obbligazione agli eredi).

Mi preme richiamare l'attenzione sulle norme transitorie contenute nell'articolo 36. Queste norme si applicano anche ai procedimenti penali pendenti alla data di entrata in vigore della legge. Per questi è prescritto che l'autorità giudiziaria trasmetta gli atti all'autorità competente per l'applicazione della sanzione amministrativa.

Richiamo altresì l'attenzione sull'ultimo articolo di questa sezione, il 38. Come ho già accennato, questo vuole essere un prov-

vedimento generale e globale, per cui le sue disposizioni si applicano a tutte le violazioni per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, tanto se siano state depenalizzate con questa o con altre leggi, tanto se non sia stato necessario depenalizzarle in quanto già originariamente era prevista per essere la sanzione del pagamento di una somma di denaro. Sono escluse da questa disciplina soltanto le sanzioni disciplinari.

La terza sezione di questo capo riguarda la fissazione di nuove disposizioni penali. Si tratta dell'aggravamento delle pene pecuniarie, che vengono generalmente aumentate di cinque volte, sia nel minimo che nel massimo, relativamente a materie che sembrano di particolare interesse, e sono le materie societarie e quella dei protesti cambiari. Non vi sono molti problemi in merito. Su qualcuna delle norme potremo ritornare in sede di esame degli articoli.

L'articolo 49, ultimo di questa sezione — e anch'esso, secondo me, fuori posto — prevede che tutte le norme di questo capo riguardanti la depenalizzazione e l'aumento di pene entrino in vigore il centottantesimo giorno dopo la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

L'articolo 48 prevede l'abrogazione delle precedenti leggi di depenalizzazione, in quanto tutte le disposizioni vengono ormai inserite nel provvedimento all'esame.

Il capo secondo prevede la sostituzione delle pene detentive brevi con sanzioni di altro genere.

Come è noto, il sistema delle pene detentive brevi è stato oggetto di un largo dibattito nel corso degli ultimi anni. Si dice che non siano rieducative; che anzi abbiano grande capacità criminogena nella misura in cui pongono a contatto delinquenti qualche volta incalliti con delinquenti più o meno occasionali, quali sono generalmente quelli che rispondono di questi reati che meritano pene brevi. Ma, in relazione a quest'ultimo aspetto, si obietta da parte di taluno che la pena detentiva esercita una efficace funzione « scioccante »: si parla appunto di « pena *shock* ». Sembra comunque fondata l'opinione che queste pene detenti-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1931)

ve brevi siano molto costose per lo Stato, inadeguate alla violazione e che mettano perfino in crisi il sistema carcerario nella misura in cui non consentono di ospitare altri delinquenti più pericolosi.

Il disegno di legge governativo prima, e poi quello esaminato dai colleghi della Camera dei deputati, propongono questo sistema sostitutivo, che la Camera ha addirittura allargato. È previsto che, per le pene fino a sei mesi di detenzione, il giudice, nel pronunciare la sentenza di condanna, può stabilire la loro sostituzione con la misura della semidetenzione. Per le pene non superiori a tre mesi di reclusione il giudice può stabilire o la semidetenzione o la libertà controllata; per le pene di misura non superiore ad un mese, il giudice può stabilire o la semidetenzione o la libertà controllata o la pena pecuniaria. Per l'articolo 55, il giudice tra le pene sostitutive sceglie quella che ritiene più idonea al reinserimento sociale del condannato.

La possibilità della misura sostitutiva è ammessa soltanto per i reati di competenza del pretore, cioè punibili originariamente con pena non superiore nel massimo a tre anni, anche se sono giudicati da un giudice di livello superiore, e anche se sono commessi da persone minori degli anni diciotto. Quindi, praticamente, le pene sostitutive sono applicabili anche dal tribunale o dalla corte d'appello, e anche dal tribunale per i minorenni.

Vengono disciplinate poi le diverse misure della semidetenzione e della libertà controllata, e vengono soprattutto definite alcune condizioni soggettive per la sostituzione della pena. L'articolo 56 prevede che la pena detentiva non può essere sostituita nei confronti di coloro che, essendo stati già condannati, con una o più sentenze, a pena detentiva complessivamente superiore a due anni di reclusione, hanno commesso il reato nei cinque anni dalla condanna precedente: quindi, una condizione ostativa corrispondente alla recidiva infraquinquennale. Neppure può essere sostituita nei confronti di coloro che sono stati condannati più di due volte per reati della stessa indole (recidiva specifica); e nei con-

fronti di coloro che hanno commesso il reato mentre si trovavano sottoposti alla misura di sicurezza della libertà vigilata o della sorveglianza speciale; infine nei confronti di coloro ai quali la pena sostitutiva inflitta precedentemente sia stata convertita in pena detentiva, o nei confronti dei quali sia stato revocato il regime di semilibertà.

Altre esclusioni, invece, sono oggettive, cioè riguardano i tipi di reati per i quali si è stati condannati: si tratta di reati contro la pubblica amministrazione, contro la fede pubblica, contro la salute pubblica, contro l'economia.

Nel caso si violino le prescrizioni inerenti a queste misure sostitutive, l'articolo 62 prevede che la restante parte della pena convertita si converta a sua volta in reclusione o arresto, a seconda della pena sostitutiva.

L'articolo 66 riguarda l'esecuzione di pene concorrenti, e stabilisce che prima si espiino le pene detentive e poi le pene sostitutive.

L'ultimo articolo di questo capo, l'articolo 71, applica queste disposizioni anche a procedimenti penali pendenti al momento della entrata in vigore della presente legge.

Chi ha ricevuto una qualche dose di delusione per questa previsione di pene sostitutive, chi si aspettava qualcosa di più, sembra possa essere confortato dall'articolo 72, il primo della sezione seconda di questo capo. Esso prevede che si può eliminare il dibattimento, sia in sede di istruzione sia in sede di atti preliminari al dibattimento, su richiesta dell'imputato e con l'accordo del pubblico ministero, sempre che il giudice sia d'accordo, per l'applicazione di una sanzione sostitutiva della pena.

È da molto tempo che si discute, anche nel nostro Paese, della possibile adozione di un sistema, simile a quello nord-americano del *plea bargain* che consenta all'accusa e alla difesa di concordare, con il consenso del giudice, una certa pena per la violazione compiuta, senza procedere necessariamente a tutta la complicata serie di

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1981)

atti processuali; con la conseguenza non soltanto di far risparmiare costi rilevanti all'amministrazione della giustizia e tempo prezioso al giudice e ai suoi collaboratori, ma anche di dare maggiore soddisfazione alla comunità offesa applicando più rapidamente una sanzione, ed altresì di favorire l'emenda del reo, visto che esprirebbe immediatamente e non già dopo tanto tempo, quando presumibilmente è diventato una persona diversa.

Qui, però, si corre il rischio di rimanere ancora più delusi, perchè la previsione dell'articolo 72 è limitatissima. Infatti l'istituto è applicabile soltanto nei casi in cui il giudice prevede la possibilità di dare la misura sostitutiva della libertà controllata o della pena pecuniaria (tra parentesi, il collegamento con le sezioni precedenti è molto discutibile, e non mi pare giustificata, comunque, la limitazione della norma sotto questo profilo). Cioè sostanzialmente si potrebbe semplicemente far luogo al blocco del procedimento e all'estinzione del reato — lo dice esplicitamente l'ultima parte del comma primo — e quindi all'applicazione della sanzione sostitutiva: libertà controllata o pena pecuniaria; ma la sentenza avrebbe effetti limitati a quelli previsti dalla legge, cioè sostanzialmente limitati a questa sanzione, e nessun altro effetto.

Mi domando, per esempio, se ha effetto almeno ai fini dell'articolo 90 del codice di procedura penale, che vieta un nuovo procedimento su fatti che sono stati già oggetto di altri procedimenti. Credo che almeno il principio *ne bis in idem* dovrebbe essere rispettato.

R I C C A R D E L L I . Purchè vi sia una causa di estinzione dichiarata.

VALIANTE, *relatore alla Commissione*. L'ipotesi è seria e va approfondita, e probabilmente va anche considerata in modo espresso nel provvedimento per evitare conseguenze anomale dell'istituto. Comunque, l'eventuale estinzione del reato va inserita in modo più razionale nel contesto generale.

Il capo terzo estende ad alcuni altri reati la perseguibilità a querela di parti. L'innovazione muove dall'esigenza di recuperare una maggiore aderenza ai valori avvertiti dalla coscienza sociale; con lo sviluppo della società spesso è mutato il rapporto tra interessi privati e interessi pubblici, e a taluni fatti puniti con sanzioni penali frequentemente è venuto a mancare quel rilievo che avevano originariamente. In certi tipi di violazione, in cui veniva in modo particolare considerata l'offesa ad interessi generali e pubblici, si è andato sovrapponendo come più rilevante l'aspetto privatistico. Questo capo, perciò, a parte l'articolo 81 che inopinatamente estende il diritto di querela anche alle persone danneggiate, finisce per rivedere la condizione di punibilità — o più esattamente di perseguibilità — di alcuni reati che si ritiene oggi non offendano più la coscienza collettiva e violino invece esclusivamente interessi privati. Così, per esempio, l'articolo 334 del codice penale, che punisce la sottrazione o il danneggiamento di cose sottoposte al sequestro, comprende nella disposizione attuale tanto il sequestro penale quanto il sequestro civile conservativo e giudiziario oltre il pignoramento.

Ora si propone di distinguere il sequestro operato ai fini del processo penale da quello operato ai fini del processo civile, lasciando soltanto al primo il rilievo particolare oggi dato dall'articolo 334 del codice, che prevede questo reato tra quelli dei delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione, e invece riservando una apposita disposizione normativa, con l'aggiunta di un terzo comma all'articolo 388 del codice penale, al caso di sottrazione o danneggiamento di cose sottoposte a pignoramento o a sequestro civile. In conseguenza, mentre il primo conserverebbe la sanzione penale, già prevista dall'articolo 334, il secondo, invece, avrebbe una sanzione particolare più modesta e soprattutto sarebbe punibile a querela della persona offesa.

Ugualmente vengono sottoposti alla punibilità a querela una serie di reati minori di falso: falsità in scrittura privata, falsità

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

## 24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1981)

in foglio firmato in bianco, uso di atto falso, soppressione di atti veri (articolo 85). Qui mi permetto di sottolineare questa aggiunta del danneggiato, perchè sembra recuperare quella corrente dottrinarla, peraltro contestata, che ritiene sussistere il reato di falso solo quando vi sia effettivamente un danno. È una innovazione di non poco conto, anche se il disegno di legge la realizza con la semplice aggiunta di tre paroline: « o del danneggiato », così come propone nell'articolo 85.

Uguualmente viene resa punibile a querela di parte la violazione degli obblighi di assistenza familiare, escluso tuttavia il caso dell'aggravante della malversazione dei beni del coniuge o del figlio minore, e il caso in cui l'imputato fa mancare i mezzi di sussistenza al coniuge o al figlio minore.

Anche le lesioni personali guaribili oltre i dieci giorni e fino a venti giorni vengono dichiarate punibili soltanto a seguito di querela, salvo il caso in cui siano commesse contro l'ascendente o il discendente, o contro il coniuge, un fratello, un affine in linea retta, o un genitore adottivo o un figlio adottivo.

Eguualmente, le lesioni colpose vengono rese punibili a querela della persona offesa salvo che siano conseguenza di infortunio sul lavoro o consistano in una malattia professionale.

Pure la querela di parte è prevista per la sottrazione di cose comuni, la usurpazione, la deviazione di acque, la modificazione dello stato dei luoghi, l'invasione di terreni, fondi o edifici pubblici destinati ad uso pubblico, e per la truffa semplice.

In relazione a queste nuove disposizioni, l'articolo 95 prevede che il termine per presentare la querela decorre dal giorno della entrata in vigore della presente legge e, nel caso che il procedimento sia già pendente, dal giorno in cui il giudice informa la persona interessata.

Il capo IV propone la revisione del contenuto pecuniario della multa e della ammenda, che restano ovviamente nel codice penale come possibile sanzione per i reati non depenalizzati. Importante è l'articolo 96, con cui inizia il capo IV, che — in ri-

sposta alla nota sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva — stabilisce una nuova disciplina della conversione prevedendo che, nel caso di insolvibilità del condannato, la multa o l'ammenda si convertano nella libertà controllata per un periodo massimo di un anno in caso di multa e di sei mesi in caso di ammenda.

Anche qui si propone l'introduzione di un istituto nuovo, ma a mio parere in modo deludente. Infatti il secondo comma dell'articolo 96 prevede che, nel caso in cui la pena da convertire non sia superiore ad un milione, piuttosto che alla libertà controllata il giudice possa ricorrere al lavoro sostitutivo, ma solo su richiesta del condannato.

Del lavoro sostitutivo si è molto discusso nel corso di questi ultimi anni come di una misura assai importante e preziosa ai fini del recupero del delinquente. Il lavoro non solamente è utile ma anche e soprattutto rieducativo. I condannati più responsabili lo sollecitano; i delinquenti... professionali invece lo aborriscono.

Quindi, il fatto che il condannato debba richiedere il lavoro sostitutivo, secondo me, riduce la efficacia del provvedimento. Peraltro, il confinare l'istituto del lavoro sostitutivo solo all'ipotesi di conversione della pena pecuniaria mi sembra che lo minimizzi e lo mortifichi, mentre lo stesso lavoro sostitutivo potrebbe servire efficacemente anche come misura sostitutiva di una pena detentiva breve. Questo sarebbe un modo non solo di adeguarci alla legislazione di altri Stati europei, ma anche di influire assai più efficacemente sulla rieducazione del delinquente.

Ad ogni modo, il disegno di legge propone evidentemente soltanto di tentare un inizio di sperimentazione del lavoro sostitutivo, la cui disciplina è stabilita dall'articolo 100.

Mi consentano i colleghi di saltare l'analisi di queste disposizioni relative alla conversione o alla riconversione, che non comportano grossi problemi, per passare al capitolo finale che ha interessato forse mag-

giormente la stampa e l'opinione pubblica: cioè le disposizioni in materia di pene accessorie, e di prescrizione, oblazione, sospensione condizionale della pena e confisca.

L'articolo 113 introduce due nuove pene accessorie: quella di cui al n. 4), la interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese, e quella di cui al n. 5), la incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Lo stesso articolo introduce anche in materia di contravvenzione una nuova pena accessoria, cioè quella di cui al n. 2): la sospensione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese.

A parte l'articolo 114 che si limita a rivedere, per adattarli alla nuova legge sul diritto di famiglia, il secondo e il terzo comma dell'articolo 32 del codice penale, mi sembra importante richiamare l'attenzione sull'articolo 115 che inserisce dopo l'articolo 32 del codice penale tre nuovi articoli riguardanti appunto queste nuove misure. Importante è soprattutto l'articolo 32-*quater*, che prevede la conseguenza di diritto di una pena accessoria nell'ipotesi di alcuni particolari reati.

E qui devo rilevare una disposizione che mi sembra non fondata. Il disegno di legge prevede la pena accessoria di diritto anche per i reati di cui agli articoli 317, 318, 319, 320 e 321 del codice penale, che riguardano la concussione del pubblico ufficiale e la corruzione attiva e passiva; ma tra le pene accessorie è prevista pure l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Coloro che, come pubblici ufficiali, sono organi della stessa pubblica amministrazione, non credo siano in grado in ogni caso di contrattare!

Ad ogni modo, questa serie di nuove pene accessorie è stata qui largamente disciplinata. Mi fermo un attimo sull'articolo 119 che riguarda l'applicazione provvisoria di pene accessorie. Qui si è cercato di dire in termini diversi quanto più efficacemente, a mio avviso, dice attualmente il codice penale. Il codice attuale fa chiaramente intendere che le pene accessorie possono essere applicate provvisoriamente non solo

quando il giudice ritenga che in rapporto alla specie del reato possa essere inflitta una condanna che importa necessariamente l'applicazione della stessa pena accessoria, ma altresì quando ricorrano esigenze di carattere processuale. Nell'articolo 119 viene prevista la stessa disposizione, ma con una espressione a mio parere meno felice, perchè vi si dice: « quando il giudice ritenga che possa essere inflitta una condanna che importi l'applicazione della stessa pena accessoria e quando ricorrano ragioni inerenti alla assicurazione delle prove o sia necessario impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori ». Si tratta di interpretare il senso di questa disposizione e di vedere se non sia meglio esprimerla in altri termini.

L'innovazione rilevante dell'articolo 119, che modifica l'articolo 140 del codice penale, è quella del terzo comma. In tale norma è previsto che la sospensione provvisoria non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare. Immagino che ci si sia voluti far carico della particolare delicatezza, anche ai fini propriamente istituzionali, di un provvedimento sospensivo di questo genere, quando finisce per impedire il normale funzionamento di una amministrazione elettiva. Non mi pare, però, che il sistema proposto sia il più felice, in quanto farebbe distinguere e separare ancora di più la sorte dei comuni cittadini da quella degli investiti di responsabilità elettiva. Probabilmente altro è il rimedio in questi casi.

Voglio qui ricordare che la Commissione consultiva per il nuovo codice di procedura penale non esitò a ritenere scarsamente conforme alla Costituzione l'articolo 140 del codice penale e, considerandola una disposizione di natura processuale, ne propose la soppressione.

Dicevo che altro, probabilmente, è il sistema per superare questa situazione di disagio cui il terzo comma dell'articolo 119 ha voluto porre rimedio. Devo ricordare peraltro che lo stesso disegno di legge prevede la possibilità (articolo 126) del ricorso anche nel merito contro l'applicazione provvisoria di pene accessorie, senza però

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

24° RESOCONTO STEN. (4 marzo 1981)

che l'impugnazione abbia effetto sospensivo del provvedimento stesso.

L'articolo 120 proroga il termine di prescrizione delle contravvenzioni da 18 mesi a due anni.

L'articolo 121 introduce la previsione della possibilità dell'oblazione delle contravvenzioni punite con pene alternative, innovando perciò rispetto all'attuale disciplina. La possibilità di oblazione è però esclusa nel caso delle contravvenzioni previste dalle leggi che riguardano l'energia nucleare e l'inquinamento atmosferico, quelle stesse per le quali è esclusa la depenalizzazione.

Altre modifiche del codice di procedura penale riguardano la iscrizione nel casellario, e l'applicazione delle pene accessorie anche nella istruzione sommaria oltre che nella istruzione formale.

Importante è la previsione, nell'articolo 135, di uno speciale reato per colui che trasgredisca agli obblighi derivanti dalle pene accessorie. Esso viene ricollegato all'articolo 389 del codice penale, che punisce appunto l'inosservanza di pene di questo genere.

Altre disposizioni sono di carattere secondario.

Mi scuso, onorevoli colleghi, se vi ho tediato con questa lunga esposizione. Ma ho voluto completare questa mattina l'illustrazione del provvedimento, chiedendovi di consentirmi di fare in una successiva seduta più puntuali osservazioni e valutazioni critiche, ed altresì proposte di modificazioni. Da quello che vi ho detto credo che si possa intendere che sostanzialmente lo condivido, ed anzi ne sono soddisfatto. Tut-

tavia, proprio per l'importanza che riveste, è necessario che sia un provvedimento scritto anche convenientemente, in modo da evitare termini non adeguati, e che le disposizioni siano collocate con un criterio organico e logico, in modo da evitare difficoltà di ricerca e di collegamento. Occorre speciale attenzione nel fare le leggi, ma specialmente quelle penali, nelle quali la collocazione, e anche un semplice aggettivo, e persino una virgola, hanno una loro importanza nella interpretazione.

Vorrei proporvi anche qualche provvedimento di maggior coraggio, considerato che per la giustizia penale tutti condividiamo la necessità e l'urgenza di provvedimenti concreti. Già la prossima settimana, se lo riterrete opportuno, sarò a disposizione. Vi ringrazio.

**P R E S I D E N T E .** Ringrazio a nome di tutti i colleghi il senatore Valiante per la sua illustrazione molto dettagliata, precisa, puntuale. Egli mi aveva già preannunciato questa sua impostazione, cioè l'intenzione di svolgere, in una prima fase, un esame dettagliato e analitico del provvedimento, per poi passare, in una seduta successiva, a proposte di modifica e a valutazioni critiche.

Se non si fanno osservazioni, rinvio pertanto, con l'accennata intesa, il seguito della discussione del disegno di legge ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,45.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore Dott. GIOVANNI BERTOLINI