

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

30° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 7 APRILE 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

INDICE

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 275, 278
FILETTI (MSI-DN)	275, 277
TROPEANO (PCI)	277

I lavori hanno inizio alle ore 17,40.

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del dis-

egno di legge: « Modifiche al sistema penale », d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Gerardo Bianco ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, rinviata nella seduta del 2 aprile.

FILETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole Sottosegretario, il senatore Valiante ci ha elargito, e tosto limato, una pregevole relazione in due tempi e molti quadri, ricca di dottrina e avente anche notevoli riferimenti di diritto comparato. Egli ha esordito dicendo che il testo di legge al nostro esame costituisce un provvedimento destinato a incidere largamente nel nostro sistema penale. Questa definizione non è da me condivisa, quanto meno *in toto*. Peraltro non condivido nemmeno altre argomentazioni circa la natura di un provvedimento « rattoppo », così come si vorrebbe qualificare il testo al nostro esame. A me pare che ci troviamo di fronte ad uno strumento da definire sperimentativo, posto in essere nel tentativo di una incidenza

marginale nel nostro sistema penale. Dico « marginale » perchè, a mio avviso, esso riflette una parte del nostro codice penale e del nostro codice di procedura penale e incide all'incirca sul 7-8 per cento dei reati. Certo, questo provvedimento sopravviene dopo che è fallito, fino ad oggi, qualsiasi tentativo di riforma dei codici penali, sia sotto il riflesso sostanziale che sotto il riflesso del rito relativo al processo penale. Questo provvedimento dovrebbe servire — e in tal senso è molto sollecitato dalla magistratura — ad attenuare il carico dei ruoli penali, a limitare, cioè, il sovraccarico giudiziario, ad evitare la congestione delle carceri. Mi domando se questo testo riesca a tale scopo, se riesca a raggiungere tutti i fini che si ritiene voglia raggiungere. Forse si può rispondere affermativamente alla domanda se esso possa servire a limitare la congestione delle carceri. Ma che serva effettivamente ad attenuare il carico dei ruoli giudiziari o il sovraccarico giudiziario, nutro forti dubbi e perplessità. Ho infatti la preoccupazione che quella che oggi è un'attività di carattere penale possa trasformarsi in misura rilevante in un'attività di ordine amministrativo o di ordine civile.

Si vuole ricorrere, e si ricorre, al cosiddetto sistema della depenalizzazione (in parte, vorrei dire, « decriminalizzazione »), ad un procedimento che a volte appare di natura amministrativa e a volte appare di natura penale, con il quale viene irrogata una sanzione pecuniaria; provvedimento che è soggetto ad opposizione ovvero impugnatione. Un tale sistema oggi l'abbiamo nel nostro codice di procedura penale; si tratta del decreto penale, il quale viene emesso e può essere opposto; e a seguito dell'opposizione ha luogo un vero e proprio procedimento penale. Non vorrei che il provvedimento che veniamo adottando, a seguito di un'impugnazione o di un'opposizione, venga a tradursi in un lungo e dispendioso procedimento, a volte di natura amministrativa e a volte di natura civile.

Peraltro non mi pare che nel testo legislativo al nostro esame sia contenuta una netta distinzione circa la natura della sanzione: quando essa sia da qualificarsi come

amministrativa e quando sia da qualificarsi come penale. Ritengo che, per evitare future divergenze di natura applicativa (direi di natura giurisprudenziale), nella enucleazione delle varie norme sia opportuno qualificare di volta in volta la natura della sanzione oppure, con una norma riassuntiva, precisare quali comportamenti illeciti siano punibili con sanzione amministrativa e quali con sanzione penale.

Questo provvedimento, certo, serve ad eliminare la congerie di amnistie e di condoni che si sono susseguiti nel tempo, ma sempre in una misura assai limitata, perchè riguarda determinati reati. Le difficoltà di natura interpretativa del testo dipendono, a mio avviso, anche dai contrasti alquanto rilevanti che esistono tra alleati di Governo. Non mi pare, infatti, che si sia trovato un punto d'incontro sotto vari riflessi; anzi, si è pervenuti a punti di vero e proprio scontro e non raramente si è travalicato in enunciazioni o soluzioni di carattere demagogico. Il sistema della depenalizzazione, che è auspicato anche dal Consiglio d'Europa e che trova riscontro già in molte legislazioni, deve certamente conformarsi a determinati principi di carattere generale. In parte cogliamo alcuni di questi principi nel testo legislativo, e particolarmente nella prima parte di esso, laddove l'intitolazione di vari articoli enuncia il principio generale al quale si ispirano le norme incluse nel testo. Il primo di questi principi è quello della legalità. Un secondo principio è quello della capacità di intendere e di volere. Si richiama il principio dell'elemento soggettivo. Un altro, che direi di natura civilistica, è il principio della solidarietà. Vi è anche un riferimento al principio del concorso. Quali atteggiamenti illeciti, quali reati (delitti e contravvenzioni) vengono depenalizzati? Per quanto concerne le contravvenzioni, sembra che siano tutte depenalizzate. Per quanto riguarda i delitti, soltanto quelli minori. Abbiamo quindi una sostituzione della sanzione: una sanzione pecuniaria alla multa e all'ammenda. All'articolo 1 si afferma che quei comportamenti illeciti ai quali la medesima norma si riferisce non costituiscono reato.

Tutto, quindi, si traduce nell'accertamento di un fatto illecito che viene punito con una sanzione consistente nell'obbligo vero e proprio di pagare una somma per la violazione commessa.

Se si tratta di una sanzione amministrativa e non penale, non vedo come si possa condividere la previsione per la quale l'obbligazione di pagare non si trasmette agli eredi. Sarei d'accordo qualora la sanzione avesse natura penale; se invece ha natura amministrativa, se si deve pagare una somma per un atto illecito commesso, a me pare che la conseguenza non possa essere quella che con il decesso dell'autore dell'illecito non si risponda dell'illecito medesimo da parte degli eredi dell'autore. Quindi, mi pare che si debba porre particolare attenzione sulla norma di cui all'articolo 17 che genericamente enuncia il principio della non trasmissibilità dell'obbligazione di pagare agli eredi.

Ho ritenuto opportuno in sede di discussione generale, signor Presidente, assolvere il compito di esaminare sinteticamente la parte generale riguardante l'istituto della depenalizzazione.

Vorrei fare qualche altra osservazione in ordine ad altri punti che mi sembrano essenziali del disegno di legge, particolarmente a quello relativo alla sostituzione delle pene detentive brevi con altre sanzioni, per muovere le mie riserve circa l'introduzione dell'istituto della semidetenzione che, a mio avviso, non risolverebbe il problema della congestione delle carceri. La semidetenzione, infatti, comporta che colui il quale deve scontare la pena debba restituirsi per molte ore del giorno e per tutta la notte nelle carceri. Non riesco, pertanto, a vedere come si possa verificare questa decongestione quando si introduce nel nostro testo legislativo l'istituto della semidetenzione.

Molti comportamenti illeciti, inoltre, sono perseguibili a querela di parte: il principio privatistico in questo testo viene ad essere dilatato rispetto al codice penale del 1930. Non vedo, però, come possa estendersi al danneggiato il diritto di querela senza pensare di riconoscere al provvedimento un carattere prettamente civilistico: cioè, la

querela altro non sarebbe che un atto per promuovere un'azione al fine di ottenere il risarcimento del danno oppure il ripristino del bene danneggiato, del bene violato.

T R O P E A N O . Se si promuove l'azione penale, si può anche non conseguire il risarcimento del danno.

F I L E T T I . Vi è un altro punto relativo all'adeguamento delle pene pecuniarie che richiederebbe un lungo discorso, sul quale mi riservo di soffermarmi in sede di esame degli articoli.

Vi sono, infine, i temi delle pene accessorie, della prescrizione, dell'oblazione, della sospensione condizionale, della confisca. A tale riguardo mi richiamo alla relazione del senatore Valiante che mi sembra molto puntuale e contiene particolari osservazioni su vari punti che dobbiamo tenere presenti in sede di esame degli articoli.

Vorrei soffermarmi sul procedimento relativo all'accertamento delle infrazioni, all'ingiunzione, all'opposizione, e sul problema delle competenze. La competenza non riflette soltanto l'organo che deve emettere il provvedimento ma riguarda anche l'organo che deve pronunciarsi sulla opposizione al provvedimento. In ordine all'organo che deve emettere il provvedimento, non mi pare che sia molto chiaro il testo legislativo. Sembrerebbe che la competenza spetti sempre al pretore; dico « sembrerebbe » perchè non mi pare che ciò avvenga in tutti i casi. Su questa materia ci dovremo, pertanto, soffermare, perchè non possiamo lasciare il testo legislativo così com'è. Circa la competenza per l'opposizione (autorità giudiziaria ordinaria o tribunali amministrativi), il problema è stato posto dal senatore Valiante nella sua relazione e, se non ho compreso male, egli opta per una competenza per materia del tribunale amministrativo. Credo che se dovessimo scegliere la via della competenza del pretore, non elimineremmo quegli inconvenienti relativi al sovraccarico giudiziario perchè le opposizioni ai provvedimenti sanzionatori non credo che saranno poche: saranno molte e non saranno di facile speditezza perchè comporteranno istru-

zioni, espletamento di mezzi istruttori, tenuto anche conto che l'autorità che deve pronunciarsi sull'opposizione non si limita alla legittimità del provvedimento ma entra nel merito tanto da essere facoltata a ridurre o a maggiorare il *quantum* della sanzione adottata nel provvedimento impugnato.

Circa questo punto, credo che si debba distinguere in relazione alla natura della sanzione: quando la sanzione ha natura penale, dovrebbe essere competente a pronunciarsi sull'opposizione il pretore; quando ha natura amministrativa, il tribunale amministrativo.

Non mi sembra chiaro altresì, signor Presidente, il tema relativo agli effetti civilistici del provvedimento e particolarmente agli effetti derivanti dalla cosiddetta « definizione », dal cosiddetto « accordo » che avviene in sede amministrativa. Siamo di fronte ad un provvedimento o ad un atto che fa stato anche agli effetti civilistici? Costituisce un giudicato? Se incidesse nei confronti di terzi, direi che non incide, ma se riflette la parte, incide, e allora anche in questo caso credo che ci si debba soffermare.

Si verifica, inoltre, con il pagamento della sanzione l'estinzione della violazione? Oppure avviene la definizione del procedimento ma non un'estinzione? Mi pare che ci si debba soffermare sulla natura giuridica da

attribuire al provvedimento che definisce l'*iter* del comportamento illecito.

Infine, a me pare che si debba formulare meglio tutto il testo legislativo al quale dobbiamo dare maggiore organicità. Mi sembra che sia necessario enucleare quanto meno quattro distinti capi: il primo dovrebbe riguardare le norme generali di carattere sostanziale; il secondo, le norme particolari di natura amministrativa, di natura penale, di natura civilistica; il terzo, le norme procedurali relative all'accertamento, all'ingiunzione e al procedimento di opposizione al medesimo; per ultimo, vi dovrebbe essere un capo molto chiaro contenente le norme transitorie che disciplinano i vari comportamenti illeciti di cui ci stiamo occupando.

Mi sono limitato, signor Presidente, a queste sintetiche osservazioni riservandomi di intervenire nel corso dell'esame degli articoli.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 18,10.