

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 38° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MAGGIO 1981

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

« 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. 458, 460, 461 e *passim*  
FILETTI (MSI-DN) . . . . . 459, 465, 466 e *passim*  
LOMBARDI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . 459, 461, 465 e *passim*  
RICCARDELLI (Sin. Ind.) . . . . . 460, 461, 463  
ROSI (DC) . . . . . 467  
TROPEANO (PCI) . . . . . 459, 464, 467  
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione 460, 461, 462 e *passim*

##### Disegni di legge in sede redigente

« Proroga al 31 dicembre 1983 delle disposizioni contenute nell'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312 » (1419)

(Discussione e approvazione degli articoli, con modificazioni)

PRESIDENTE, relatore alla Commissione . . . 453, 456, 457 e *passim*  
DI LEMBO (DC) . . . . . 454

FILETTI (MSI-DN) . . . . . Pag. 455, 457  
SPINELLI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . 457, 458  
TROPEANO (PCI) . . . . . 455, 456

*I lavori hanno inizio alle ore 11.*

##### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Proroga al 31 dicembre 1983 delle disposizioni contenute nell'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312 » (1419)

(Discussione e approvazione degli articoli, con modificazioni)

PRESIDENTE, relatore alla Commissione. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Proroga al 31 dicembre 1983 delle disposizioni contenute nell'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312 », di cui sono io stesso relatore.

Onorevoli senatori, onorevole rappresentante del Governo, il disegno di legge al nostro esame è quanto mai semplice nella

sua formulazione; infatti, se questioni di principio potevano essere poste dovevano essere sollevate in sede di approvazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, che, per l'appunto, con la presente normativa si vuole prorogare al 31 dicembre 1983.

Nella relazione governativa che accompagna il provvedimento è ampiamente illustrato come per il personale dell'Amministrazione giudiziaria che collabora con i giudici si è in presenza, tuttora, di notevoli carenze di organico ed inadeguatezza delle strutture malgrado il notevole carico di lavoro in cui versano gli uffici giudiziari in conseguenza dell'aumento della criminalità. In questa situazione, oltre che i magistrati, tutto il personale è costretto ad operare in ambienti e situazioni difficili e talvolta pericolosi con conseguente maggior gravosità delle prestazioni stesse.

Con la sopracitata legge dell'11 luglio 1980, in considerazione delle ben note e difficili condizioni in cui era costretto ad operare il personale dell'Amministrazione giudiziaria, venne stabilito un monte ore di straordinario a favore del personale stesso in attesa di un riassetto organico e di una sistemazione di tutta la materia all'interno dell'Amministrazione nonchè di una auspicata normalizzazione dell'attività giudiziaria. Il che, purtroppo, non si è verificato; le situazioni di emergenza, infatti, permangono, ed anzi si sono per qualche verso aggravate.

Proprio in considerazione di tutto ciò si propone, da parte del Governo, il presente disegno di legge che si limita a prorogare fino al 31 dicembre 1983 la speciale disciplina prevista, in materia di lavoro straordinario del personale dell'Amministrazione della giustizia, dall'articolo 168 della legge n. 312 del 1980, con un'integrazione intesa ad assicurare la devoluzione del compenso nel limite unitario di 30 ore mensili a tutto il personale.

Il testo del provvedimento è stato presentato dal ministro di grazia e giustizia Sarti di concerto col ministro del tesoro Andreatta ed ha ricevuto parere favorevole sia da parte della 1<sup>a</sup> che della 5<sup>a</sup> Commissione.

Alla copertura del provvedimento si provvede limitatamente all'anno 1981, come è

detto all'articolo 2, con una spesa prevista in lire 18 miliardi mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 1292 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per lo stesso anno finanziario.

Dichiaro ora aperta la discussione generale.

D I L E M B O. Signor Presidente, onorevole rappresentante del Governo, onorevoli colleghi, sono favorevole al provvedimento in esame che, tuttavia, non è così semplice come a prima vista può apparire.

Le ore di straordinario concesse ai cancellieri, infatti, non sono poche e vi è una sorta di forfettizzazione dello straordinario che viene concesso per tutti i dodici mesi dell'anno anche se i cancellieri non lavorano

Ho chiesto la parola sul provvedimento anche per rivolgere una critica al Ministero di grazia e giustizia, che non può continuare a procedere con provvedimenti settoriali, senza avere dinanzi il quadro completo di tutte le necessità dell'Amministrazione della giustizia.

La verità è, onorevole Sottosegretario, che quando si tratta di cancellieri e magistrati si provvede immediatamente, quasi a voler significare che, alla fine, chi è più in grado di far sentire la propria voce riesce a ottenere di più e subito.

Basti pensare che già da due anni è stato presentato al Parlamento, ad iniziativa del senatore Vitale, un disegno di legge a favore dei maestri degli istituti penitenziari (i quali corrono seri rischi nelle carceri) che, purtroppo, non è giunto a definizione solo perchè non si è potuto quantificare la spesa necessaria. Vi sono anche altre categorie di operatori della giustizia per le quali non si fa nulla. Sono categorie che non trovano ospitalità neanche nei discorsi che si fanno in tema di amministrazione della giustizia. Mi riferisco, ad esempio, ai dipendenti degli archivi notarili, per i quali consentitemi di leggere una parte della relazione svolta in proposito dalla Corte dei conti: « Nel settore degli archivi notarili vanno segnalate carenze di personale nel complesso delle varie carriere: 145 pre-

2ª COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

senze su 234 posti di organico e, in particolare, con riferimento alla carriera direttiva dei conservatori, le presenze sono pari a poco oltre il 50 per cento delle dotazioni ».

Questo fa pensare che un'amministrazione largamente attiva ed autonoma non trova nel Ministero di grazia e giustizia alcuna considerazione. La conclusione da trarre è che o certi uffici vanno eliminati del tutto, oppure bisogna affrontare le ragioni per le quali non funzionano, o funzionano male. Certo è che gli uffici in parola funzionano con carenze di personale che arrivano fino al 50 per cento, pur se sono chiamati per legge a svolgere compiti molto importanti. Basta pensare al fatto che il direttore dell'archivio notarile è giudice della legittimità degli atti del notaio, per rendersi conto che anche la sua è una funzione importante.

Ribadisco dunque il mio voto favorevole al provvedimento ed a questa sorta di rafforzamento che è stata operata, anche considerando che i cancellieri sono i diretti collaboratori dei magistrati; precisando però che non è possibile considerare gli uffici giudiziari solo dalla parte dei cancellieri e non anche da quella di tutti gli altri che con i magistrati collaborano.

Desidero cioè ribadire la critica rivolta al Governo e, in particolare, al Ministero di grazia e giustizia, il quale sembra avere a cuore soltanto gli operatori della giustizia che riescono a far sentire più alta la propria voce e a far valere la propria forza contrattuale.

T R O P E A N O . Signor Presidente, già al momento dell'approvazione della legge 11 luglio 1980, n. 312, che modificava il decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, nonché la legge 22 luglio 1978, n. 385, abbiamo avuto occasione di esprimere il nostro parere favorevole nei confronti dei provvedimenti che, come il presente, sono diretti a favore del personale della giustizia.

Tuttavia, non posso non rilevare due cose. Innanzi tutto che il disegno di legge del quale ci stiamo occupando non è di pura

e semplice proroga al 31 dicembre 1983 delle disposizioni contenute nell'articolo 168 della legge del 1980. Al contrario, direi che si tratta di un provvedimento che innova in quanto modifica le disposizioni precedenti integrando il monte ore di lavoro straordinario: ritengo che ciò imponga anche una modificazione della rubrica nel senso che non credo che possiamo non prevedere espressamente, oltre che la proroga, anche la modifica della norma nella quale era fissato il monte ore precedente.

Voglio però aggiungere anche un'altra considerazione. Ho già avuto occasione di dire, proprio un anno fa, che nello stesso momento in cui approvavamo disposizioni in favore del personale di cancelleria dovevamo anche cercare di individuare e di stabilire in via definitiva i criteri più opportuni per l'erogazione dell'importo dovuto per le ore straordinarie. Dissi questo perchè, dalle lagnanze pervenuteci da parte dei funzionari dell'Amministrazione, ci eravamo resi conto che i criteri stabiliti in via generale venivano poi di fatto disattesi in periferia nel momento in cui si ripartivano i fondi che, per esempio, a ciascuna corte venivano assegnati per la distribuzione ai funzionari dell'Amministrazione. Ricordo, in proposito, che i cancellieri della pretura — che pure erano obbligati a prestare lavoro quotidianamente, tutti i giorni, di pomeriggio — venivano a percepire come straordinario un importo minore rispetto a quelli della corte d'appello, anche civile, i quali certamente erano meno impegnati rispetto a quanti lavoravano in pretura.

Non so, onorevole Sottosegretario, se di fatto perduri tuttora una situazione di tal genere, ma voglio comunque fare questa segnalazione perchè, ove così fosse, il Ministero intervenga tempestivamente per ristabilire l'equità nella ripartizione dei fondi per il lavoro straordinario tra tutto il personale dell'Amministrazione della giustizia.

F J L E T T I . A nome del gruppo del MSI-DN esprimo una valutazione positiva in ordine al disegno di legge in esame in quanto si tratta di un provvedimento necessitato in relazione a quelle che sono le carenze di personale e all'inadeguatezza delle

strutture dell'Amministrazione giudiziaria, nonchè alla criminalità organizzata — politica e comune — che va sempre ad aumentare anzichè a diminuire.

Mi permetto però di esternare qualche perplessità in ordine alla formulazione dell'articolo 1 e, particolarmente, in ordine alla formulazione del secondo comma dell'articolo stesso.

Non è da dimenticare che con la precedente legge dell'11 luglio 1980, n. 312, venne elevato di 5.500.000 ore annue il lavoro straordinario in aggiunta alle erogazioni disposte ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, e dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1978, n. 385.

Ora viene integrato il monte ore del lavoro straordinario con 4.110.000 ore per l'anno 1981, evidentemente aggiunte a quelle che erano le erogazioni precedenti; mentre per quanto concerne la determinazione del lavoro straordinario per i due anni successivi, è fissata rispettivamente in 7.312.000 e 8.127.000 ore. È da chiedersi se si tratta di un monte ore di lavoro straordinario globale o in aggiunta a quelle che sono le erogazioni precedenti disposte ai sensi degli articoli 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1977, n. 422, e dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1978, n. 385; credo che si tratti di un punto che dovrà essere chiarito.

Ritengo infine opportuno che venga aggiuntivo al disegno di legge un articolo 3 concernente l'entrata in vigore della legge immediatamente dopo la sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*; altrimenti, in caso contrario, si correrebbe il rischio di andare oltre il 31 maggio 1981.

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione*. Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Vorrei ora replicare brevemente circa le osservazioni emerse nel corso della discussione.

Per quanto riguarda le osservazioni di carattere generale del senatore Di Lembo, in-

vito il rappresentante del Governo ad accoglierlo.

Per quanto riguarda, invece, il problema sollevato dal senatore Tropeano, a me pare che la modifica sia contenuta nell'articolo 1; infatti, l'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312, stabilisce quale personale ha diritto a quel trattamento e precisa l'importo delle ore di lavoro straordinario in un monte ore complessivo pari a 5 milioni e 500.000 ore annue di lavoro straordinario. Autorizza altresì il Ministro di grazia e giustizia a stabilire la suddivisione del monte ore con proprio decreto, sentito il consiglio d'amministrazione e i vari uffici dell'Amministrazione giudiziaria, in relazione alle unità di personale in servizio, considerato, inoltre, il carico di lavoro con l'indicazione di parametri basati sulla effettiva presenza in servizio di ciascun dipendente.

Nella relazione si fa anche menzione di una ripartizione che dovrebbe essere adottata con il provvedimento amministrativo previsto dall'articolo 168 riferito ad ore forfettarie mensili per unità; però, questa non è materia attinente alla normativa che stiamo per approvare e la legge si limita anche per ragioni di spesa a stabilire il monte annuo delle ore.

Per quanto riguarda le osservazioni sollevate dal senatore Filetti mi pare che non vi siano dubbi circa la formulazione del secondo comma dell'articolo 1 dal momento che si usano due verbi assolutamente diversi. Il monte ore indicato nel primo comma dell'articolo suddetto è « integrato » con 4 milioni e 110.000 ore per il 1981 ed è « fissato » in 7.312.000 ore per l'anno 1982 ed in 8.127.000 ore per l'anno 1983.

Ritengo, infine, opportuna la proposta del senatore Filetti di aggiungere un articolo 3 per stabilire che la presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**TROPEANO**. A mio avviso, tale proposta non modifica niente ai fini della corresponsione dell'importo straordinario.

2ª COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione*. Il senatore Filetti insiste nella sua proposta?

**FILETTI**. Sì, signor Presidente, perchè le ore di lavoro straordinario potrebbero cominciare dopo il 31 maggio e non sarebbero consecutive. Una cosa sono gli emolumenti e altra cosa le prestazioni.

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione*. Se non vi sono ulteriori osservazioni, per quanto mi riguarda, dichiaro di essere favorevole all'emendamento aggiuntivo del senatore Filetti, affinché la presente legge entri in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

**SPINELLI**, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, non ho molto da aggiungere a quello che ha detto il relatore se non riferirmi all'articolo 168 della legge n. 312 e dire che le motivazioni stabilite dall'articolo stesso sono state gravate, a nostro avviso, dall'incremento della criminalità soprattutto di carattere politico.

Il significato del disegno di legge che il Governo ha presentato è molto semplice, anche se ci scusiamo per l'urgenza, purtroppo dovuta al termine perentorio stabilito dalla legge n. 312, cioè alla scadenza del 31 maggio 1981; esso tende a mantenere quel monte ore anche in corrispondenza di un *forfait* di 30 ore mensili per ciascun dipendente. Con questo rispondo anche alle osservazioni sollevate dal senatore Tropeano, perchè se in origine vi possono essere state applicazioni discriminatorie nella ripartizione dei fondi secondo i vari uffici, ciò non corrisponde certamente alla realtà attuale, in quanto ora sussistono criteri obiettivi in grado di escludere tale fenomeno.

Al senatore Filetti vorrei far notare che per il 1981 il numero di ore è integrativo rispetto a quello stabilito per i primi 5 mesi dello stesso anno; ma qui mi permetto di fare una correzione perchè non si tratta di un monte ore di 5.500.000, ma di 2.025.000 -- se i miei calcoli non sono errati -- che si vanno ad aggiungere per completare il

monte ore corrispondente a 30 ore mensili per ciascun dipendente. Inoltre, per quanto riguarda gli anni successivi, si tratta di una cifra globale che quindi non si va ad aggiungere ad altre cifre.

Per quanto riguarda l'onere, che è stato calcolato in lire 18 miliardi, dal momento che il fondo previsto per una simile necessità è stato già assorbito in seguito al provvedimento per i magistrati, abbiamo ritenuto, d'accordo con il Tesoro, di reperirlo nel capitolo 1292, considerando anche che si tratta di una spesa corrente che va nel senso del miglioramento dell'Amministrazione della giustizia e si inquadra nelle finalità stesse del capitolo 1292.

Non ho nessuna contrarietà ad accogliere l'emendamento aggiuntivo proposto dal senatore Filetti, anche se da un lato può sembrare superfluo per le considerazioni svolte dal senatore Tropeano. Infatti la immediata entrata in vigore può servire ad eliminare qualsiasi equivoco, come diceva poco fa anche il presidente De Carolis.

Per quanto riguarda infine l'osservazione del senatore Di Lembo circa il problema dei maestri delle carceri, diverse volte da lui richiamato, vorrei dire che il Governo, data la giustezza del problema, si impegna ad esaminarlo in tempi rapidi per cercare di risolverlo. Inoltre, per quanto riguarda gli archivi notarili, è già in predisposizione un apposito disegno di legge per risolvere tale problema.

**PRESIDENTE**, *relatore alla Commissione*. Passiamo all'esame e alla votazione degli articoli. Ne do lettura:

#### Art. 1.

Le disposizioni dell'articolo 168 della legge 11 luglio 1980, n. 312, si applicano sino al 31 dicembre 1983.

Il monte ore indicato nel primo comma dell'articolo suddetto è integrato con n. 4.110.000 ore per l'anno 1981 ed è fissato in n. 7.312.000 ore per l'anno 1982 ed in n. 8.127.000 ore per l'anno 1983.

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

Il senatore Filetti ha presentato un emendamento tendente ad aggiungere, nel secondo comma, dopo le parole: « Il monte ore », la parola: « aggiuntivo ».

È l'esatta interpretazione dell'ultima parte del primo comma dell'articolo 168 della legge n. 312. Nella mia funzione di relatore, mi dichiaro favorevole all'emendamento, al quale aderisco.

**S P I N E L L I**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Sono favorevole all'emendamento.

**P R E S I D E N T E**, relatore alla Commissione. Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione.

Metto ai voti il primo comma, cui non sono stati presentati emendamenti.

**È approvato.**

Metto ai voti l'emendamento aggiuntivo presentato dal senatore Filetti al secondo comma, di cui ho dato lettura.

**È approvato.**

Metto ai voti il secondo comma nel testo emendato.

**È approvato.**

Metto ai voti l'articolo 1 nel suo insieme, con l'emendamento testè accolto.

**È approvato.**

Art. 2.

All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato per l'anno finanziario 1981 in lire 18.000.000.000, si provvede mediante riduzione dello stanziamento iscritto al capitolo 1292 dello stato di previsione del Ministero di grazia e giustizia per lo stesso anno finanziario.

Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

**È approvato.**

Il senatore Filetti ha presentato un emendamento, al quale aderisco, tendente ad inserire, dopo l'articolo 2, il seguente articolo aggiuntivo:

Art. 3.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

Poichè nessuno domanda di parlare, lo metto ai voti.

**È approvato.**

L'esame e l'approvazione degli articoli sono così conclusi.

Quanto alla relazione da presentare all'Assemblea sul testo degli articoli approvati, se non si fanno osservazioni, avendo già assolto il compito di relatore alla Commissione, provvederò io stesso.

*(Così rimane stabilito).*

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« **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)

**P R E S I D E N T E**. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « **Modifiche al sistema penale** », d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Come la Commissione ricorda, nella precedente seduta è terminato l'esame di tutti gli articoli del disegno di legge tranne alcuni accantonati; restano altresì da esaminare gli emendamenti aggiuntivi presentati dal Governo dopo l'articolo 80.

Propongo che la Commissione proceda anzitutto all'esame degli articoli aggiuntivi che il Governo intenderebbe proporre. Questi, dopo essere stati preannunciati nel corso dell'ultima seduta, sono stati redatti tenendo conto del fatto che le norme tendono ad applicare istituti, inizialmente previsti per

i detenuti condannati con pena passata in giudicato, a detenuti in attesa di giudizio, e che pertanto debbono avere una formulazione ed una collocazione diversa da quella propria degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Poichè non si fanno osservazioni, passiamo dunque all'esame degli articoli aggiuntivi in questione, da inserire, in apposita sezione del Capo II, dopo l'articolo 80. Do lettura del primo di tali articoli:

### SEZIONE III

#### PARTICOLARI MODALITÀ DI ESECUZIONE DELLA CUSTODIA PREVENTIVA

##### Art. 80-bis.

(Ambito di applicazione)

Quando sia ammissibile la libertà provvisoria, l'imputato in stato di custodia preventiva che sia stato condannato a pena detentiva con sentenza in grado di appello, per la quale sia stato proposto ma non ancora deciso il ricorso per cassazione, e non sia detenuto per altra causa, può chiedere con istanza che la custodia preventiva sia eseguita secondo modalità corrispondenti ai regimi di affidamento in prova al servizio sociale o di semilibertà previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, quando ricorrono le condizioni previste dagli articoli 47, primo e secondo comma, e 50, primo e secondo comma, della stessa legge.

L'istanza prevista nel comma precedente può essere proposta anche dall'imputato in stato di custodia preventiva che sia stato condannato a pena detentiva con sentenza di primo grado per una contravvenzione o per un delitto per il quale sia prevista la pena della reclusione non superiore a sei anni, per la quale sia stato proposto, ma non ancora deciso l'appello, e non sia detenuto per altra causa, quando ricorrono le condizioni previste nel comma precedente.

**L O M B A R D I**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Non ritengo

che l'emendamento richieda ulteriore illustrazione. Nel loro complesso, gli emendamenti proposti dal Governo tendono a incidere sensibilmente sulla popolazione carceraria. Circa il 60 per cento dei detenuti sono in attesa di giudizio, e si ritiene che il complesso di misure che il Governo ha proposto possa provocare un qualche sfoltimento nella popolazione carceraria. È vero che si tratta di stime approssimative, ma sono approssimative per difetto; comunque la Direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, che ha particolarmente insistito perchè nel provvedimento in esame trovasse spazio questa normativa, è convinta della sua bontà e opportunità.

**F I L E T T I**. Quella di cui al secondo comma dell'articolo 80-bis mi pare una previsione eccessiva laddove prevede che l'istanza di concessione dell'affidamento in prova o della semilibertà possa essere accolta nei confronti di chi sia stato condannato con sentenza di primo grado soggetta ancora ad impugnazione (e quindi alla decisione dell'appello) per reati per cui è prevista una pena sino a sei anni di reclusione. Ritengo che si debba far riferimento, in tale ipotesi, all'effettiva erogazione della pena portata nella sentenza impugnata e non alla pena edittale, di modo che, quando si tratta di una pena contenuta entro determinati limiti, si possa concedere la facoltà predetta; quando si tratti, invece, di una pena più rilevante, tale facoltà non sia concessa.

Riservandomi, pertanto, di presentare un subemendamento su tale punto, esprimo, allo stato, parere contrario alla formulazione prospettata per il secondo comma dell'articolo 80-bis proposto dal Governo.

**T R O P E A N O**. Signor Presidente, avevo già espresso in linea di massima parere favorevole alle proposte che venivano avanzate dal Governo attraverso gli emendamenti. Non posso che confermare questo giudizio. Credo però, come ha già detto il collega Filetti, che il riferimento alla pena effettivamente irrogata sarebbe preferibile per due ordini di idee. Prima di tutto, perchè arriveremmo a uniformare anche la previ-

sione di questo emendamento alle previsioni che abbiamo già fissato nel testo globale della riforma del sistema penale che finora abbiamo esaminato. In secondo luogo per ragioni sistematiche, perchè fino a questo momento abbiamo modificato le previsioni di questo tipo, che erano state proposte in alcuni articoli esaminati, proprio per rispondere alle esigenze di uniformità di scelta in tutte le disposizioni della riforma di cui ci stiamo occupando.

Sotto questo aspetto credo che dovremo modificare il secondo comma, prevedendo la possibilità di concessione del beneficio, sancito nel primo comma, nei limiti stessi in cui la abbiamo già prevista per quanto riguarda altre norme approvate.

**PRESIDENTE.** Non posso non far rilevare l'importanza di questa normativa anche sotto il profilo della costituzionalità: è una normativa che è stata predisposta, esaminata dalla 1<sup>a</sup> Commissione in una prima fase ma che adesso viene modificata senza l'esame della Commissione affari costituzionali.

**RICCARDELLI.** Sostanzialmente, vorrei ribadire il seguente concetto: sono anch'io dell'idea che bisognerebbe fare riferimento alla pena effettivamente inflitta dal giudice e non alla pena edittale.

Premesso che in via generale il problema si pone per reati che consentono la custodia preventiva, riferendosi alla pena edittale, e considerato che in questo giudizio si devono tener presenti anche i giochi delle aggravanti e del massimo della loro applicazione, mi sembra che si corra il rischio il più delle volte di riferirsi ad una valutazione del fatto effettivamente commesso abbastanza artificiosa; invece il giudizio dato dal giudice di primo grado, per quanto possa essere modificabile, è però un giudizio individualizzato e quindi molto più concreto, e che anche dal punto di vista pratico consentirebbe forse una applicazione di questo meccanismo in misura più adeguata. Mi sembra pure dettato da uno scrupolo teorico, che però poi verrebbe a incidere prati-

camente sull'applicazione di questo istituto, il riferimento alle contravvenzioni.

Quindi, sarei dell'opinione di commisurare ad una certa misura della pena inflitta concretamente dal giudice di primo grado l'applicabilità del beneficio

**VALIANTE, relatore alla Commissione.** Ho già espresso nella precedente seduta il mio apprezzamento per l'iniziativa del Governo di introdurre nel disegno di legge al nostro esame queste particolari modalità di esecuzione della custodia preventiva. Condivido la innovazione e, in modo particolare, la nuova stesura del testo che ha eliminato alcune inutili ridondanze del testo primitivo e in cui sono state fatte — lo vedremo negli articoli successivi — opportune precisazioni alcune delle quali avevo io stesso sollecitate.

In particolare, sono favorevole all'articolo 80-bis. Mi rendo però conto delle preoccupazioni dei colleghi intervenuti nel dibattito, e do atto al senatore Tropeano che abbiamo insieme, tutti d'accordo, operato nell'esame del disegno di legge delle modifiche per fare riferimento sempre alla pena in concreto e non alla pena edittale. Senonchè, ci troviamo ora in una situazione completamente diversa, in cui si dispone della esecuzione della custodia preventiva, che viene stabilita non già in relazione ad una pena in concreto, che ovviamente nel momento in cui la custodia preventiva viene disposta non ci può essere, bensì in riferimento ad una pena edittale. Il mandato o l'ordine di cattura si emette nel periodo anteriore al giudizio, quando non solo non c'è un giudizio ed una pena in concreto, ma non c'è neanche un accertamento da parte del giudice di particolari responsabilità.

Ora, se la modalità di esecuzione della custodia preventiva deve essere disposta quando ancora non è definitiva la sentenza, non possiamo che fare riferimento alla pena edittale prevista in astratto, cioè non alla pena in concreto irrogata. Altrimenti, arriveremo alla grave affermazione di assegnare un contenuto di definitività e comunque un contenuto di verità ad un accertamento che, proprio perchè non ancora definitivo e



soggetto all'impugnazione, non può essere considerato come verità.

Per questi motivi avrei piacere che i colleghi riconsiderassero il problema e che, in particolare, il senatore Filetti riesaminasse l'opportunità di presentare l'emendamento che fa riferimento alla pena in concreto.

**PRESIDENTE.** Nell'articolo 80-bis e negli articoli successivi, pur trovandovi posto argomenti diversi, come è stato riconosciuto nel corso della discussione, relativi alla materia della detenzione preventiva, si fa riferimento testuale a commi ed articoli dell'ordinamento penitenziario. È evidente la diversità, che è stata spiegata anche dal Sottosegretario: il Governo con questi articoli intende estendere l'istituto dell'affidamento in prova e l'istituto della semilibertà anche ai detenuti in attesa di giudizio, a certe condizioni. Però, io ritengo che il riferimento che è stato fatto agli articoli 47, primo e secondo comma, e 50, primo e secondo comma, della legge del 1975, possa trarre veramente in dubbio un interprete sull'applicazione concreta della legge; se non altro per la testuale formulazione dell'articolo 50, secondo comma, là dove si dice che, fuori dei casi previsti dal precedente articolo, il condannato può essere ammesso al regime di semilibertà soltanto dopo l'espiazione di almeno metà della pena. Il riferimento alla espiazione di almeno metà della pena vincola troppo la situazione di colui che fosse condannato anche con sentenza di primo o secondo grado, e costituisce, comunque, un riferimento ad una espiazione che (e questo non può non essere rilevato dal punto di vista della buona tecnica legislativa) non ha nulla a che vedere con la custodia preventiva.

**LOMBARDI**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Io proporrei di rinviare alla seduta pomeridiana l'esame di questi emendamenti, per consentire una riflessione più approfondita delle considerazioni testè svolte.

**RICCARDELLI.** Vorrei rivolgere brevissimamente il seguente invito al Gover-

no: nel ripensare il testo dell'articolo, e se lo riterrà opportuno, come credo, dovrebbe tener conto di un'altra cadenza fondamentale, secondo lo spirito dell'articolo stesso che, appunto, non può non tener conto delle cadenze fondamentali del processo, in relazione al modo di eseguire la custodia preventiva, l'ordinanza e il rinvio a giudizio. Il provvedimento originario costitutivo prevede un mandato di cattura, poi vi è una valutazione che può essere diversa, una seconda valutazione del tribunale e una sentenza di secondo grado. Mi sembra che per coerenza, ed anche per scopi pratici, debbano essere tenuti presenti tutti e tre questi momenti.

**VALIANTE**, relatore alla Commissione. Posso anche essere d'accordo sulla proposta del rappresentante del Governo di rinviare l'esame di questi emendamenti alla seduta pomeridiana. Tengo, però, a precisare che il riferimento all'ordinamento penitenziario non può esservi se non come ipotesi dell'istituto; le condizioni devono essere diverse e devono essere autonomamente previste. Non è necessario inventare nuovi istituti, ma le condizioni di esecuzione devono essere diverse.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, in accoglimento della proposta dell'onorevole Sottosegretario, l'articolo aggiuntivo presentato dal Governo viene accantonato.

Riprendiamo l'esame degli articoli accantonati nel corso delle precedenti sedute. Do nuovamente lettura dell'articolo 1:

#### Art. 1.

*(Principio di legalità)*

Nessuno può essere punito con sanzioni amministrative se non in forza di una legge, anche regionale, che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.

Si applica tuttavia la disposizione che prevede la sanzione amministrativa se la violazione è stata commessa anteriormente all'entrata in vigore della legge che l'ha depenalizzata ed il relativo procedimento penale non è stato definito, salvo che debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto.

Ricordo che prima di accantonare questo articolo è stato approvato un emendamento del relatore sostitutivo del primo comma, con un subemendamento proposto dal senatore Tropeano.

Il relatore ha poi presentato un emendamento tendente a sostituire il terzo comma con il seguente:

« Le disposizioni di questo Capo si applicano anche alle violazioni commesse anteriormente all'entrata in vigore della presente legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito, salvo che si tratti di delitti o debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto ».

Il relatore ha inoltre proposto di stralciare questo comma, così sostituito, dall'articolo 1 per farne un articolo a sè stante con la rubrica: « Violazioni commesse anteriormente alla legge di depenalizzazione » da trasferire nella nuova sezione IV del Capo I, recante « Disposizioni transitorie e finali », istituita con l'emendamento relativo alla nuova articolazione del Capo stesso, precedentemente approvato.

L'esame dell'emendamento, e quindi dell'articolo 1, è stato accantonato in relazione alla questione sorta per le parole: « salvo che si tratti di delitti ».

**V A L I A N T E**, *relatore alla Commissione*. L'emendamento deriva da una disposizione che è stata già approvata, quella dell'articolo 3, riguardante l'elemento soggettivo, in base alla quale nelle violazioni assoggettate a sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

Mi sono fatto carico dell'ipotesi secondo cui il fatto precedentemente considerato come reato, ed ora depenalizzato, era punito con la multa, quindi costituiva delitto, sicchè l'applicazione della sanzione penale era possibile soltanto se il fatto era stato commesso con dolo; cioè non solo con la coscienza e la volontarietà dell'azione, ma anche con chiaro riferimento agli effetti dell'azione od omissione. Allora, mi sono domandato se noi non stavamo stabilendo una condizione iniqua per coloro che, avendo commesso il reato quando era punibile a titolo di dolo, oggi si vedrebbero applicata la sanzione amministrativa per la semplice coscienza e volontà del fatto. Di qui l'emendamento da me presentato, che è nuovo solo per la parte del riferimento all'ipotesi del delitto.

È stato obiettato dal Governo che in questo vaso avremmo violato la regola dell'articolo 2 del codice penale, secondo cui nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce più reato. A seguito di questa obiezione l'emendamento e l'articolo sono stati accantonati.

Ho già detto in altra seduta innanzitutto che il principio dell'articolo 2 del codice penale non è di ordine costituzionale; il che vuol dire che ben può il legislatore dichiarare applicabile una pena più grave, oppure considerare punibile un fatto precedentemente considerato come reato, anche se successivamente non è più considerato come tale. Il principio di legalità comporta soltanto che non si può condannare per un fatto che, al momento in cui fu commesso, non era considerato come reato: e noi questo principio l'abbiamo trasportato anche nel nostro provvedimento, quando abbiamo affermato che nessuno può essere assoggettato a sanzione amministrativa per un fatto che non era previsto come illecito nel momento in cui fu commesso. Niente, perciò, vieta al legislatore di continuare ad applicare la sanzione penale ad un fatto oggi non più considerato come reato, ma che lo era al momento in cui fu commesso e per il quale era prevista la sanzione. Non vi è bisogno di una particolare dimostrazione di questa affermazione, in quanto già la Corte

costituzionale, con la sentenza del 28 maggio 1974, n. 164, ha affermato questo principio in relazione alle violazioni di leggi finanziarie depenalizzate, per le quali era prevista originariamente la sanzione penale. La Corte costituzionale ha affermato che non è in contrasto con nessuna norma della Costituzione la disposizione della legge 7 gennaio 1929, n. 4, articolo 20, secondo cui si continua ad applicare la sanzione penale alle violazioni finanziarie per le quali tale sanzione era già prevista in precedenza.

Questo, secondo me, consentirebbe di evitare una situazione più pesante a carico del trasgressore, il quale oggi potrebbe trovarsi assoggettato ad una sanzione amministrativa per un fatto che, al momento in cui lo commise era punibile solo a titolo di dolo. Se non si vuole accettare questa che è la mia opinione prioritaria, per mantenere fede ad una regola — che, ripeto, non è di ordine costituzionale, anche se è una regola di civiltà giuridica — non resta che la soluzione di prevedere esplicitamente che, quando il fatto previsto dalla legge, precedentemente alla depenalizzazione, era punito con la multa, cioè a titolo di delitto, si applichi la disposizione che nel caso specifico diventa più favorevole. In questo caso diventerebbe più favorevole la disposizione penale, nel senso che non sarebbe più applicabile perchè richiederebbe necessariamente al sussistenza del dolo.

Però, si tratterebbe di un rimedio che sarebbe difficile comprendere ad una prima lettura della disposizione e, peraltro, finirebbe per lasciare sostanzialmente impuniti molti di questi fatti, ove non si dimostri che siano stati commessi a titolo di dolo.

PRESIDENTE. Quindi insiste nel suo emendamento.

RICCARDELLI. Vorrei chiedere un chiarimento. Con l'emendamento, almeno a una prima lettura, salvo che si tratti di delitti, la conseguenza pratica sarebbe che non si applica nè la sanzione amministrativa nè quella penale.

VALIANTE, relatore alla Commissione. In questo caso non si depenaliz-

za, nel senso che il giudice penale interviene ancora; però se è punibile a titolo di dolo applica la multa, altrimenti proscioglie.

RICCARDELLI. Però, anche se il fatto è stato commesso prima, si tratta di una disposizione per cui la sanzione penale è stata trasformata in sanzione amministrativa.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Vi sono casi di delitti commessi prima dell'entrata in vigore della disposizione e previsti come tali, cioè punibili a titolo di dolo, che con questa disposizione verrebbero puniti anche se commessi senza dolo.

RICCARDELLI. Si corre il rischio di applicare la sanzione penale ad un comportamento penale non più incriminabile.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Però non sarebbe in contrasto con una norma costituzionale, ma con una semplice legge ordinaria.

RICCARDELLI. Io sono perplesso soltanto sull'applicabilità di una sanzione penale per un comportamento che il legislatore oggi non ritiene comunque meritevole di sanzione.

Vorrei rivolgerle una domanda. Dal suo intervento mi è sembrato di comprendere che il principio cui si ispira l'articolo 1 è quello per il quale nessuno può essere punito con sanzione amministrativa; cioè il principio di legalità anche per l'illecito amministrativo mi sembra riferito pacificamente sia al precetto sia alla sanzione.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Si tratta di una battaglia che ha condotto la Camera. Noi ci siamo trovati di fronte alla loro decisione.

RICCARDELLI. Il principio è « *nullum crimen, nulla poena sine lege* ». In campo amministrativo, però, « *nulla poena* » significa evitare ogni sanzione. Il principio di legalità, in questo senso, si ri-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

ferisce solo alla sanzione, non al precetto; altrimenti si sarebbe dovuto dire diversamente.

**PRESIDENTE.** Si sarebbe dovuto dire: « Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge ».

**RICCARDELLI.** Appunto, si sarebbe dovuto precisare: « solo nei casi previsti dalla legge »: precetto. Perché con il testo propostoci ci si riferisce letteralmente alla sanzione.

**VALIANTE, relatore alla Commissione.** Mi sembra però che il secondo testo espliciti ancora meglio che si tratta della sanzione.

**RICCARDELLI.** È problema di non poca rilevanza il fatto di estendere il principio di legalità alla sanzione e al precetto. Infatti, per la sola sanzione non si provocano sconvolgimenti troppo rilevanti: significa stare nei limiti del sistema attuale; ma estendere il principio di legalità ad ogni illecito amministrativo — pensate semplicemente a tutte le ordinanze per le quali è prevista dai testi unici la sanzione emessa dal sindaco, dal prefetto e così via — significa sconvolgere tutto.

**TROPEANO.** Non riesco ad immedesimarmi nella preoccupazione che esprime il relatore, soprattutto in ordine alla possibilità che, attraverso l'approvazione della norma così come ci è pervenuta dalla Camera, ci si trovi di fronte ad una sanzione **più pesante nei confronti di colui che verrebbe assoggettato a sanzione amministrativa, rispetto alla sanzione prevista dalla vecchia disposizione del codice penale.** Secondo le norme di ordine generale, nei confronti dell'imputato, del sottoposto a sanzione amministrativa, verrebbe indubbiamente applicata in ogni caso la norma più favorevole.

**VALIANTE, relatore alla Commissione.** C'è un equivoco: io parlo di trat-

tamento più grave, non di sanzione più grave. Verrebbe cioè punito a titolo di semplice coscienza del fatto anche quando la legge precedente esige il dolo.

**TROPEANO.** Però una cosa è che la punizione avvenga attraverso la comminazione della sanzione amministrativa, altra cosa è che ci sia la sanzione penale; e mi sembra che in ogni caso la sanzione penale assuma aspetti più gravi di quella amministrativa. In questo senso credo possa essere superata la preoccupazione espressa dal collega.

Mi sembra perciò che il riferimento esplicito a delitti non sia indispensabile per essere più adeguati alla norma che stiamo esaminando.

**VALIANTE, relatore alla Commissione.** Solo per una preoccupazione di ordine costituzionale. Se vedessi domani applicare una sanzione amministrativa per un fatto già previsto a titolo di dolo dalla legislazione precedente, senza che per questo si faccia questione di presenza o meno del **dolo — perchè, oltretutto, l'autorità amministrativa non avrebbe competenza nè potestà di valutare se il fatto sia stato commesso a titolo di dolo o di colpa, secondo quanto stabilisce l'articolo 3, ultimo comma, di questo disegno di legge — potrei sostenere davanti alla Corte costituzionale che è stato fatto un trattamento che la legge del tempo in cui fu commesso il reato non consentiva.**

Secondo me, applicheremmo una disposizione più favorevole solo parzialmente, che però in concreto impone all'autore della violazione una condizione assai più pesante. Questa è la ragione per la quale ritengo che valga la pena di escludere l'applicabilità delle nuove disposizioni ai casi di delitti commessi precedentemente all'entrata in vigore del provvedimento. Violeremmo certo la regola generale, che rappresenta un'acquisizione della coscienza giuridica, secondo la quale non si applica più la sanzione penale per un fatto per il quale l'ordinamento nulla prevede più. Questo però ci consente di evitare non soltanto il pericolo di incostituzionalità della disposizione, ma anche e soprat-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

tutto un vuoto obiettivo che rimarrebbe nell'ordinamento rispetto agli stessi fatti.

La violazione del principio generale, come ho detto prima, non comporterebbe affatto la violazione di una regola costituzionale: quindi il legislatore, se crede, è in grado di realizzarla. Si tratta di una scelta che importa non tanto volontà politica quanto considerazioni di opportunità.

**F I L E T T I .** Io penso che si debba mantenere il testo dell'articolo 1 così come ci è pervenuto dalla Camera e che non sia da accogliere, quindi, l'emendamento del relatore. Condivido infatti la sua preoccupazione che possa eventualmente determinarsi la applicazione di una sanzione amministrativa ad un caso per il quale sia prevista soltanto una pena detentiva o una multa; però, così com'è formulato, il testo da lui proposto potrebbe dare anche luogo a qualche equivoco interpretativo. Mi sembrerebbe allora più opportuno aggiungere all'articolo 1 un quarto comma nel senso voluto dallo stesso relatore, al fine di conseguire cioè il medesimo risultato cui egli vuole pervenire; comma che potrebbe essere così formulato: « La sanzione amministrativa non è applicabile per fatti punibili da leggi precedenti a titolo di dolo ».

**V A L I A N T E ,** *relatore alla Commissione.* È la stessa norma, formulata probabilmente in maniera più elegante, ma con lo stesso contenuto. Potrei anche preferire questo testo, essendo più chiaro, ma esso non risolverebbe il problema in maniera diversa.

Una soluzione diversa, alternativa, potrebbe essere quella cui accennavo prima: cioè, quando la precedente legge esigeva il dolo, per il delitto si applica la legge più favorevole.

Ad ogni modo, ripeto, l'emendamento del collega Filetti mi trova d'accordo perchè è sostanzialmente quanto intendevo nella mia proposta. Nell'eventualità, però, che non sia accolto, vorrei chiedere la cortesia di votare il mio emendamento per parti separate, cioè prima le parole: « si tratti di delitti o ». Se tali parole non fossero approvate chie-

rei che fosse messo ai voti ciò che rimane dell'emendamento, perchè mi sembra che soltanto in tal modo si potrebbe pervenire ad una forma più accettabile del terzo comma.

**L O M B A R D I ,** *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo mantiene il suo avviso contrario all'emendamento proposto dal relatore, per le ragioni già esposte nella seduta precedente e perchè ritiene assai rilevante la circostanza che lo emendamento contrasti con il principio generale di cui all'articolo 2 del codice penale.

**P R E S I D E N T E .** Poichè nessun altro domanda di parlare, passiamo alla votazione.

Metto anzitutto ai voti il secondo comma dell'articolo 1, cui non sono stati presentati emendamenti.

**È approvato.**

In accoglimento della richiesta del relatore, metto ai voti il mantenimento, nell'emendamento sostitutivo del terzo comma da lui proposto, delle parole: « si tratti di delitti o ».

**Non è approvato.**

Passiamo ora alla votazione dell'emendamento sostitutivo.

**V A L I A N T E ,** *relatore alla Commissione.* La ragione di questa modifica non è tanto legata al gusto di una formula più leggibile o elegante quanto al fatto che vogliamo fare del terzo comma una disposizione transitoria da collocare in una sezione apposita.

**L O M B A R D I ,** *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Il Governo si rimette alla Commissione.

**P R E S I D E N T E .** Passiamo alla votazione dell'emendamento del relatore sostitutivo del terzo comma dell'articolo 1 che, in seguito alla votazione precedente, risulta così formulato: « Le disposizioni di questo Capo si applicano anche alle violazioni com-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

messe anteriormente all'entrata in vigore della presente legge che le ha depenalizzate, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito, salvo che debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto ».

Metto ai voti tale emendamento con l'intesa che, qualora approvato, verrà a costituire un articolo a sè stante con la rubrica: « Violazioni commesse anteriormente alla legge di depenalizzazione » che sarà trasferito nella nuova sezione del Capo I recante: « Disposizioni transitorie e finali ».

**È approvato.**

Per quanto concerne l'emendamento proposto dal senatore Filetti, ritengo che sia precluso.

**FILETTI.** Non mi pare che sia precluso.

**TROPEANO.** Si tratta di una questione di principio, nel senso che abbiamo già approvato una disposizione che è contraria alla sostanza dell'emendamento proposto dal senatore Filetti. E questo costituisce una conclusione in senso assoluto.

**PRESIDENTE.** Vorrei far presente che le disposizioni che si debbono applicare alle violazioni e ai fatti punibili da leggi precedenti le abbiamo già approvate.

**FILETTI.** Mi permettevo di far rilevare che a mio avviso l'emendamento del relatore, così come formulato, dava luogo ad equivoci interpretativi. Pertanto, il mio emendamento non mi sembra precluso.

**VALIANTE**, relatore alla Commissione. Sono favorevole all'emendamento proposto dal senatore Filetti.

**LOMBARDI**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il Governo è contrario.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'emen-

damento proposto dal senatore Filetti tendente ad aggiungere all'articolo 1 il seguente comma: « La sanzione amministrativa non è applicabile per fatti punibili da leggi precedenti a titolo di dolo ».

Non è approvato.

Metto ai voti nel suo insieme l'articolo 1 che, nel testo emendato, risulta così formulato:

Art. 1.

(Principio di legalità)

Nessuno può essere assoggettato a sanzioni amministrative se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.

**È approvato.**

A questo punto faccio presente che in sede di coordinamento occorre introdurre una modifica al disposto del primo comma dell'articolo 14, così com'è stato modificato.

Tale articolo infatti, così com'è stato approvato, con l'esclusione cioè del limite massimo di 10 milioni al mese per quanto riguarda l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatoria, e con la istituzione di una nuova figura di reato, in sede di depenalizzazione potrebbe essere considerato parzialmente in contrasto con l'articolo 13 qualora non si faccia riferimento ad una cifra che possiamo anche determinare in misura diversa rispetto ai 10 milioni.

All'articolo 13 — ricordo — si dice che la sanzione amministrativa non si applica se il pagamento delle somme dovute avviene entro 30 giorni dalla scadenza, ovvero se entro lo stesso termine il datore di lavoro presenta domanda di dilazione all'ente o istituto di cui al secondo comma dell'articolo precedente. Tuttavia, quando è stata presentata domanda di dilazione la sanzione amministrativa si applica se il datore di

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

lavoro omette anche un solo versamento alla scadenza fissata dall'ente o istituto, e quando lo stesso datore di lavoro non provvede al pagamento delle somme dovute entro 20 giorni dalla comunicazione del rigetto della domanda di dilazione.

Sono poi stabilite alcune norme anche per il caso di termine dilazionato. Pertanto, per avere una omogeneità delle norme e allo stesso tempo per non dimenticare la finalità propria del provvedimento, che è comunque un provvedimento di depenalizzazione, occorrerà quanto meno stabilire il limite oltre il quale configura un reato il mancato versamento relativo ai contributi e ai premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatoria. Altrimenti ci si potrebbe trovare di fronte ad una situazione del genere: si potrebbe applicare una norma penale e non applicare una sanzione amministrativa, perchè il pagamento della somma dovuta prevista anche dalla norma penale non viene effettuato nel termine stabilito.

La cifra del resto era già indicata dalla Camera — che evidentemente ipotizzava una nuova fattispecie di reato solo nei casi che avessero una certa rilevanza — nella somma di 10 milioni.

**R O S I .** Come lei giustamente rileva, qui siamo in tema di depenalizzazione. Mi sembra però che l'importo di 10 milioni vada un po' rimeditato perchè, come si faceva osservare, tale cifra comporta un grosso tentativo di evasione. Pertanto suggerirei di ridimensionare l'entità della somma.

**P R E S I D E N T E .** In quale misura?

**R O S I .** Nella misura di 5 milioni.

**F I L E T T I .** Sono perfettamente d'accordo con il senatore Rosi la cui proposta mi sembra peraltro analoga a quella che avevo avanzato quando abbiamo preso in esame l'articolo 14.

**T R O P E A N O .** Non intendo fare osservazioni sulla proposta formulata dal senatore Rosi, ma desidero solo ribadire che

nella formulazione definitiva che noi abbiamo dato alla norma in oggetto abbiamo inteso penalizzare le omissioni che erano state invece escluse, modificando con ciò sostanzialmente il senso della norma pervenuta dalla Camera. Ora, io ritengo che se l'intendimento della Camera poteva essere anche quello che stiamo rappresentando in questo momento, pur nella determinazione nella cifra di 10 milioni come importo dei contributi e dei premi, la proposta del senatore Rosi possa essere accolta.

**V A L I A N T E ,** relatore alla Commissione. Ribadisco la mia opinione circa l'inopportunità di questo articolo e soprattutto della previsione di una nuova ipotesi di reato. I colleghi sanno che in questo senso ero orientato: ritenevo infatti che l'articolo dovesse essere soppresso non tanto (per il fatto già ricordato) perchè non sembrava opportuno, senza particolari ragioni di necessità ed urgenza, introdurre nuove ipotesi di reato in una legge di depenalizzazione, quanto perchè, sostanzialmente, il fatto che viene giudicato illecito è già attualmente punibile alla stregua dell'ordinamento vigente. Quanto meno è punibile a titolo di falsità in scritture private, se non vogliamo addirittura ammettere l'ipotesi di falsità in registrazioni, perchè probabilmente si riferisce solo alle registrazioni soggette alle ispezioni dell'autorità di pubblica sicurezza. Senza contare che la falsità può costituire elemento del reato di truffa nei confronti dell'istituto assicuratore, nella misura in cui con l'artificio o raggirò della falsa dichiarazione si tende a conseguire un illecito profitto a danno dell'istituto stesso o anche del lavoratore.

A mio parere, quindi — ribadisco questa opinione — la previsione di un reato in questo caso è del tutto superflua. La verità è che in questo provvedimento vi sono alcune disposizioni che sanno più di fatti « emozionali » — non vorrei dire demagogici — che non di esigenze tecniche o di giustizia.

Quindi chiedo ancora alla Commissione, proprio per la maggiore rispondenza di questo provvedimento alle esigenze effettive, di considerare che la violazione che si vorreb-

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

be punire con questa nuova ipotesi di reato è già abbondantemente punita dall'ordinamento vigente. Io non voterò la subordinata, ma ovviamente non mi oppongo nella misura in cui serve a diminuire l'iniquità dell'articolo così come è attualmente al nostro esame.

**PRESIDENTE.** In sede di coordinamento non possiamo tornare su una norma già votata. Abbiamo una proposta di coordinamento del senatore Rosi tendente ad aggiungere, nell'articolo 14, alla fine del primo comma, le seguenti parole: « quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore a cinque milioni ».

**LOMBARDI**, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo è favorevole alla proposta del senatore Rosi.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro chiede di parlare, metto ai voti la proposta di coordinamento di cui ho dato lettura.

**E approvata.**

Propongo a mia volta una modifica di coordinamento nella rubrica dell'articolo tendente a sostituire la parola: « obbligatorie » con l'altra: « obbligatoria ». Poichè nessuno domanda di parlare, la metto ai voti.

**E approvata.**

Metto ora ai voti l'articolo 14 nel testo coordinato, di cui do lettura, ferma restando la sua collocazione nell'ambito del Capo I, già precedentemente deliberata in via di massima:

Art. 14.

*(Omissione o falsità in registrazione o denuncia obbligatoria)*

Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il datore di lavoro che, al fine di non versare totalmente o parzialmente contributi e premi previsti dalle leggi sulla pre-

videnza e assistenza obbligatorie, omette una o più registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o più denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero, è punito con la reclusione fino a due anni quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore a cinque milioni.

La condanna importa le pene accessorie dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Si applicano in ogni caso anche le sanzioni amministrative previste nell'articolo 12.

**E approvato.**

**VALIANTE**, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, poichè siamo in sede di coordinamento, dovremmo riconsiderare l'articolo 26 laddove, a mio avviso per errore, è passato il divieto di applicare sanzioni amministrative accessorie con l'ordinanza-ingiunzione, anzichè il divieto di eseguirle, finchè è pendente il giudizio di opposizione. Si tratta di sostituire la parola: « applicabili » con l'altra: « eseguibili ».

**PRESIDENTE.** Non ricordo molto bene, attualmente, i termini del problema; mi pare, però, che fosse soltanto questione terminologica, ovvero connessa alla preoccupazione del relatore che qualora si dovesse, al termine del giudizio di opposizione, ritenere eseguibile la sanzione amministrativa accessoria, era indispensabile rimandare il provvedimento all'autorità che aveva emesso il provvedimento impugnato. Questo è un problema di sostanza e non so se possiamo affrontarlo in sede di coordinamento.

**VALIANTE**, *relatore alla Commissione*. Storicamente il problema è in questi termini: il relatore aveva proposto la soppressione del secondo comma, ritenendolo superfluo; quando c'è l'impugnazione il provvedimento non è eseguibile. Però la Commissione ha ritenuto di non accettare tale proposta. Non fu messo in votazione,



invece, l'emendamento subordinato (forse anche perchè il relatore non lo sollecitò) col quale si chiedeva la sostituzione della parola: « applicabili » con l'altra: « eseguibili ». Poichè si tratta di una disposizione del tutto abnorme, credo che in sede di coordinamento siamo in grado di modificarla. Ripeto che venne messo ai voti — e fu respinto — l'emendamento soppressivo dell'intero comma.

**PRESIDENTE.** Come risulta dal verbale, mercoledì scorso, è stato specificamente votato e respinto l'emendamento con cui si richiedeva la sostituzione della parola: « applicabili » con l'altra: « eseguibili ».

Riprendiamo l'esame degli articoli accantonati. Soprassediamo per il momento agli articoli 11, 15 e 106 (a proposito del quale il Governo chiede un attimo di ripensamento) e passiamo all'articolo 119. Ne do nuovamente lettura:

#### Articolo 119.

L'articolo 140 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Art. 140. - (*Applicazione provvisoria di pene accessorie*). — Il giudice, durante l'istruzione o il giudizio, può applicare provvisoriamente una pena accessoria quando, avuto riguardo alla specie e alla gravità del reato, 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.

L'interdizione dai pubblici uffici può essere applicata provvisoriamente solo nei procedimenti per reati commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o ad un pubblico servizio o a taluno degli uffici indicati nel n. 3 del capoverso dell'articolo 28.

La sospensione provvisoria non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare.

La pena accessoria provvisoriamente applicata non può avere durata superiore alla metà della durata massima prevista dalla

legge ed è computata nella durata della pena accessoria conseguente alla condanna ».

Ricordo che il relatore ha presentato un emendamento tendente a sostituire l'intero testo dell'articolo con il seguente: « L'articolo 140 del codice penale è soppresso ».

In via subordinata il relatore ha proposto di sostituire il testo dell'articolo 140 del codice penale, contenuto nell'articolo, con il seguente: « Il giudice, durante l'istruzione, può applicare una pena accessoria nei casi in cui sussistano specificate inderogabili esigenze di assicurazione di elementi di prova e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi. Il termine previsto può essere prorogato una sola volta per giustificati motivi.

L'interdizione dai pubblici uffici può essere applicata provvisoriamente solo nei procedimenti per reati commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o ad un pubblico servizio o a taluno degli uffici indicati nel n. 3 del capoverso dell'articolo 28.

La pena accessoria provvisoriamente applicata è computata nella durata della pena accessoria conseguente alla condanna ».

C'è infine un subemendamento, a firma mia e dei senatori Tropeano e Tedesco Tatò, che, subordinatamente all'approvazione di quest'ultimo emendamento, tende a ripristinare il terzo comma dell'articolo 140 così come trasmesso dalla Camera dei deputati, cioè a reinserire nel testo, dopo il secondo comma, le seguenti parole: « La sospensione provvisoria non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare ».

**VALJANTE**, relatore alla Commissione. Signor Presidente, insisto nella soppressione dell'articolo 140 per le ragioni da me già ampiamente esposte.

Vedo però che la Commissione non è favorevole a detta soppressione, e pertanto ripiego sull'emendamento subordinato che collega a specifiche e inderogabili esigenze istruttorie l'applicazione di pene accessorie e le limita anche al tempo indispensabile per provvedere a questi atti istruttori. La

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

38° RESOCONTO STEN. (13 maggio 1981)

limitazione si collega a quella che è già prevista nella legge di delega per il nuovo codice di procedura penale in relazione alle misure di coercizione personale.

Sono contrario, come ho detto l'altra volta, all'emendamento dei senatori De Carolis ed altri che si riferisce agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare, pur apprezzandone molto lo spirito. Mi pare che faremmo un trattamento agli eletti che non sarebbe ben considerato sul piano dell'opinione pubblica, pur ritenendolo peraltro giustificato in relazione a recenti episodi che hanno visto, senza necessità, sottoposti a pene accessorie eletti per diretta investitura popolare anche quando avevano responsabilità di enti di grande rilievo.

**PRESIDENTE.** Desidero spendere alcune parole a proposito di questo emendamento nella mia responsabilità non certo di presidente, ma di componente della Commissione.

È un tema estremamente delicato di rapporti tra autorità giudiziaria e altri organi che hanno una investitura popolare diretta. Tanto è vero questo, che la Corte costituzionale si è vista costretta, con ordinanza del giugno 1980, ad adottare un provvedimento abnorme, sotto un certo aspetto, cioè quello di sospendere l'immediata esecuzione di una sentenza del pretore di Messina, se non vado errato, il quale aveva sospeso dall'incarico di deputato regionale siciliano un membro di quell'Assemblea, in attesa della definizione della gravissima questione del conflitto di attribuzioni, sollevata dalla Regione siciliana, tra quest'ultima e l'autorità giudiziaria ordinaria. Direi che, invece di esprimerci con parole di recriminazione, come spesso accade, possiamo cominciare a mettere un po' d'ordine in certi comportamenti; come si sta facendo, ad esempio, con una diversa formulazione, suggerita anche dal relatore, dell'articolo 140 del codice penale a proposito dei rapporti fra i poteri dello Stato.

**TROPEANO.** Nel corso del dibattito su questa riforma del sistema penale,

uno dei punti più acuti della discussione, e di lì anche del confronto, è stato proprio determinato dalla proposta di soppressione dell'articolo 140 del codice penale per le preoccupazioni che erano state rappresentate nel corso della discussione in questa Commissione. Tant'è che, ad un certo punto, tutto sembrava doversi fermare in attesa che altri provvedimenti venissero approvati da questo o dall'altro ramo del Parlamento per rendere possibile la prosecuzione dei nostri lavori. Non v'è dubbio che, se teniamo conto dell'andamento del dibattito, l'approdo inevitabile non può essere se non quello condensato nella proposta subordinata del relatore, integrata dall'emendamento che reca per prima la firma del Presidente. Mi pare che erano proprio queste le preoccupazioni manifestate nel corso del dibattito e ad esse abbiamo cercato di dare una risposta, pur sapendo di non poter dare quella risposta concreta e definitiva che ci eravamo proposti di dare poichè sappiamo che alla Camera sono in corso di discussione provvedimenti che attengono alla materia.

Ecco perchè dichiaro di essere più favorevole all'emendamento subordinato del senatore Valiante nonchè, ovviamente, all'emendamento da me presentato insieme ai senatori De Carolis e Tedesco Tatò.

**LOMBARDI,** sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il Governo si dichiara favorevole all'emendamento subordinato presentato dal relatore.

**PRESIDENTE.** Poichè nessun altro domanda di parlare, avendo il senatore Valiante ritirato il proprio emendamento sostitutivo dell'articolo, tendente alla soppressione dell'articolo 140 del codice penale, se non si fanno osservazioni, voteremo, per parti separate, l'emendamento presentato dallo stesso relatore in via subordinata, sostitutivo dell'articolo 140 del codice penale.

Metto anzitutto ai voti il periodo introduttivo dell'articolo 119, al quale non sono stati presentati emendamenti.

**È approvato.**

Metto ai voti il primo comma dell'articolo 140 nel testo proposto dal relatore.

**È approvato.**

Metto ai voti il secondo comma dell'articolo 140 nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati, risultando tale testo invariato nell'emendamento proposto dal relatore.

**È approvato.**

Ricordo che l'emendamento proposto dal relatore prevede la soppressione del terzo comma dell'articolo 140 nel testo pervenuto dalla Camera dei deputati, di cui peraltro era stato proposto il ripristino con un subemendamento da me stesso presentato insieme ai senatori Tropeano e Tedesco Tatò. Il subemendamento viene ritirato.

Metto ai voti il mantenimento del terzo comma dell'articolo 140 nel testo approvato dalla Camera dei deputati.

**È approvato.**

Metto ai voti l'ultimo comma dell'articolo 140 nel testo proposto dal relatore.

**È approvato.**

Propongo una modifica di coordinamento tendente ad attribuire all'articolo 119 la seguente rubrica: « Applicazione provvisoria di pene accessorie ». Poichè nessuno domanda di parlare, la metto ai voti.

**È approvata.**

Metto ai voti nel suo insieme l'articolo 119 che, nel testo emendato, risulta così formulato:

#### Art. 119.

*(Applicazione provvisoria di pene accessorie)*

L'articolo 140 del codice penale è sostituito dal seguente:

« Art. 140 - *(Applicazione provvisoria di pene accessorie)*. — Il giudice, durante la istruzione, può applicare una pena accesso-

ria nei casi in cui sussistano specificate inderogabili esigenze di assicurazione di elementi di prova e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi. Il termine previsto può essere prorogato una sola volta per giustificati motivi.

L'interdizione dai pubblici uffici può essere applicata provvisoriamente solo nei procedimenti per reati commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o ad un pubblico servizio o a taluno degli uffici indicati nel n. 3 del capoverso dell'articolo 28.

La sospensione provvisoria non si applica agli uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare.

La pena accessoria provvisoriamente applicata è computata nella durata della pena accessoria conseguente alla condanna ».

**È approvato.**

**Passiamo ora all'esame dell'articolo 128, precedentemente accantonato in quanto connesso con l'articolo 119. Ne do nuovamente lettura:**

#### Art. 128.

L'articolo 485 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Art. 485. - *(Esecuzione provvisoria di pene accessorie o di misure di sicurezza)*. — Quando dalla condanna inflitta deriva una pena accessoria e ricorrono le condizioni previste nell'articolo 140 del codice penale, il giudice, con la sentenza, può ordinare l'applicazione provvisoria della pena accessoria.

Nello stesso modo il giudice provvede quanto alla provvisoria esecuzione delle misure di sicurezza, nei casi consentiti dall'articolo 206 del codice penale.

La sentenza è impugnabile anche per il capo che dispone l'applicazione provvisoria della pena accessoria o l'esecuzione provvisoria della misura di sicurezza.

L'impugnazione della sentenza per il capo che dispone l'applicazione provvisoria della pena accessoria o della misura di sicurezza non ne sospende l'esecuzione ».

Il relatore Valiante propone di sostituire l'articolo con il seguente:

Art. 128.

*(Esecuzione provvisoria di misure di sicurezza)*

L'articolo 485 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« Art. 485 - *(Esecuzione provvisoria di misure di sicurezza)*. — Il giudice, quando abbia disposto una misura di sicurezza, può, nei casi consentiti dall'articolo 206 del codice penale, ordinarne con la sentenza la provvisoria esecuzione.

La sentenza è impugnabile anche per il capo che dispone l'esecuzione provvisoria della misura di sicurezza; ma l'impugnazione non ne sospende l'esecuzione ».

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. L'emendamento si giustifica per il fatto di aver ritenuto le pene accessorie indispensabili, in base all'articolo 140 del codice penale, esclusivamente per finalità istruttorie. Il che significa che, quando c'è stata

la sentenza di condanna, le finalità istruttorie, oramai, sono da considerare superate, per cui non è possibile consentire l'applicazione provvisoria della pena accessoria così come l'applicazione provvisoria delle pene detentive.

L O M B A R D I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono favorevole all'emendamento del senatore Valiante.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo 128 nel testo sostitutivo presentato dal relatore.

E approvato.

A questo punto, proporrei di rinviare il seguito del dibattito alla seduta pomeridiana

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

*I lavori terminano alle ore 13,25.*