

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

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

(Giustizia)

### 45° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 OTTOBRE 1981

Presidenza del Presidente CIOCE

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede deliberante

« Modifiche al sistema penale » (1280-B), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati

(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . .	Pag. 545, 554, 557
CALARCO (DC) . . . . .	556
FILETTI (MSI-DN) . . . . .	554
GOZZINI (Sin. Ind.) . . . . .	556
LOMBARDI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . .	556, 557
TEDESCO TATÒ (PCI) . . . . .	554
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione . . . . .	546 554, 556 e passim

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE DELIBERANTE

« Modifiche al sistema penale » (1280-B), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera

(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, Salvatore e Violante; Menziani, Bortolani e Mora; Pennacchini; Bianco Gerardo, Speranza, Segni e Vernola, già approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati.

I lavori hanno inizio alle ore 10,15.

Prego il relatore Valiante di riferire sulle modificazioni introdotte dalla Camera dei deputati.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, onorevole Sottosegretario, ritengo di dover esprimere, innanzitutto, un senso di soddisfazione per il fatto che questo disegno di legge è stato esaminato e discusso dalla Camera dei deputati con sufficiente rapidità, tenuto conto anche del lungo periodo di giacenza precedente.

Non avevamo certamente la pretesa che la Camera lo accettasse integralmente, e quindi non sono sorpreso del fatto che torna oggi al nostro riesame.

Debbo dire che sono soddisfatto dell'accoglimento sostanziale della nostra impostazione, che unanimemente avevamo cercato di dare al provvedimento, in relazione alla sistematica delle norme ed anche in relazione al taglio legislativo, per così dire, cioè in particolare al tentativo che avevamo fatto — e che la Camera, evidentemente, ha giudicato apprezzabile — di dare una caratterizzazione tutta propria al sistema delle sanzioni amministrative, liberandolo da quella serie di incidenze penalistiche che, inevitabilmente, erano rimaste dopo i provvedimenti di depenalizzazione recenti.

La Camera ha preso atto soprattutto del fatto che, premettendo i principi generali alla depenalizzazione, abbiamo finito per regolare tutte le sanzioni amministrative, anche quelle originariamente tali e perciò più numerose ancora e più antiche di quelle depenalizzate, per cui non era da ritenersi conveniente la permanenza di elementi penalistici che finivano per sottoporre le stesse sanzioni originariamente amministrative, e quindi originariamente regolate da un sistema autonomo, a una disciplina più propriamente penalistica.

Le modifiche che la Camera ha apportato a quest'impostazione sono, per la verità, assai marginali e dipendenti più da trascuratezza o distrazione che da volontà contraria.

Meno soddisfatto, anzi del tutto insoddisfatto, sono delle modifiche che la Camera ha apportato alla seconda parte, che, da un lato,

riconfermano la prima impostazione della Camera stessa e, dall'altro, rifiutano quei passi avanti, quel poco di coraggio in più che noi unanimemente avevamo deciso di adottare, nel senso di rendere questo provvedimento meglio adeguato alla situazione attuale della giustizia penale nel nostro Paese e quindi più utile alle esigenze generali.

Prima di procedere su questa valutazione complessiva delle modifiche della Camera, ritengo doveroso presentare in dettaglio alla Commissione tali modifiche. Non sono molte dal punto di vista numerico; alcune però sono sufficientemente rilevanti, tanto da contrastare, almeno per la seconda parte, cioè per la parte non attinente la depenalizzazione, le nostre scelte e le motivazioni che le sostenevano.

Dico subito che mi soffermo soltanto sulle modifiche sostanziali e non su quelle formali.

Una prima modifica sostanziale si trova proprio all'inizio ed è quella riguardante l'articolo 2. I colleghi ricorderanno che abbiamo molto discusso su questo punto che riguarda la capacità di intendere e di volere o, meglio ancora, per usare un termine estraneo al sistema penale, l'attribuibilità di sanzioni amministrative all'autore di certe violazioni.

Ora, proprio per rimanere aderenti alla linea di una disciplina unitaria di tutti gli illeciti amministrativi, compresi quelli più numerosi già amministrativi in partenza e quindi non depenalizzati, nella linea di togliere quanto più possibile riferimenti al sistema penale, avevamo limitato il nostro riferimento alla capacità di intendere e di volere, non accettando la specificazione che aveva fatto la Camera: « in base ai criteri indicati nel codice penale ». Avevamo, tra l'altro, sottolineato che il riferimento ai criteri stabiliti dal codice penale avrebbe importato l'applicabilità delle sanzioni amministrative — non solo, ripeto, per le sanzioni depenalizzate, ma anche per le sanzioni originariamente amministrative — anche, per esempio, ai quattordicenni, che invece non sono oggi capaci di rispondere di violazioni amministrative originariamente tali. Il che, secondo noi, guastava in un contesto di principi generali che deve regolare tutte le sanzioni amministrative.

La Camera ha preso atto di questa nostra preoccupazione ed ha stabilito che non risponde delle violazioni amministrative chi non ha raggiunto l'età di 18 anni. Però subito dopo ha aggiunto, con un « o » alternativo assai pericoloso: « o non aveva, in base ai criteri indicati nel codice penale, la capacità di intendere e di volere ». Questo « o » alternativo importa una sola possibile interpretazione, e cioè che risponde delle sanzioni amministrative chi ha compiuto diciotto anni, indipendentemente dalla capacità di intendere e di volere, oppure chi, dai quattordici ai diciotto anni, abbia la capacità di intendere e di volere.

Ora mi pare che questo sia un punto di modifica sostanziale, che per me non è accettabile perchè non è ammissibile che il diciottenne, per il semplice fatto di avere raggiunto questo limite di età, debba rispondere della sanzione amministrativa anche se è incapace di intendere e di volere. E, viceversa, non è accettabile il fatto che il quattordicenne, il quindicenne, cioè colui che ha meno di diciotto anni, purchè abbia la capacità di intendere e di volere, debba rispondere di questi illeciti amministrativi, anche di quelli originariamente amministrativi. Ora, in un momento in cui intendiamo depenalizzare perchè ci rendiamo conto che certe sanzioni non coinvolgono valori fondamentali per la vita della comunità e perciò non meritano di esser mantenute al livello del processo penale, mi pare molto grave che facciamo rientrare, sia pure in relazione alla semplice applicabilità delle sanzioni in connessione alla capacità di intendere e di volere, anche le sanzioni originariamente amministrative nel sistema penale.

Devo qui ricordare che noi sottolineammo, nell'esame di questa materia, come fosse necessario mantenere anche sul piano legislativo una distinzione sostanziale tra le sanzioni amministrative e le sanzioni penali. Le sanzioni penali, secondo noi — seguendo la linea inequivocabilmente sposata dal legislatore, sempre, ma soprattutto nei primi anni, cioè prima che venisse questa invasione, questa alluvione di provvedimenti penali — dovevano essere riservate agli illeciti che toccano più direttamente la vita dello Stato, o

le istituzioni in quanto tali, o la vita della comunità nei suoi valori essenziali (valori di esistenza, rapporti fondamentali); mentre avremmo dovuto qualificare come amministrative le sanzioni, e per ciò stesso gli illeciti, che toccano la vita della comunità in quanto ordine sociale, in quanto funzionalità, in quanto buona amministrazione. Peraltro, questa è una linea che la dottrina ha cercato, credo con unanimità, di mettere in luce.

Passo alla seconda modifica sostanziale. All'articolo 7 la Camera ha reintrodotta la non trasmissibilità dell'obbligazione. Gli onorevoli senatori sanno che le leggi di depenalizzazione precedenti avevano mantenuto fermo questo principio della non trasmissibilità dell'obbligazione proprio perchè erano rimaste assai legate al sistema penale che, anche in ossequio alle regole della Costituzione, prevede esclusivamente la responsabilità personale e perciò estingue la pena con la morte del condannato senza consentire la trasmissione di detta pena, anche quando fosse solo pecuniaria, ai suoi eredi. Però questa regola della non trasmissibilità dell'obbligazione non riguarda le sanzioni originariamente amministrative.

Regolando in questo primo capo riguardante i principi generali tutte le sanzioni amministrative, anche quelle originariamente tali, avevamo ritenuto inopportuno stabilire la regola della non trasmissibilità; invece la Camera ha ritenuto di doverla reinserire. Così come ha reinserito una disposizione sul concorso formale di violazioni amministrative che noi avevamo eliminato forse più per un equivoco in cui era incorso il relatore, e di cui diedi lealmente atto, che non per ragioni sostanziali.

Il relatore, infatti, non aveva tenuto presente che la modifica del 1974 aveva esteso al concorso formale di reati quella disposizione che precedentemente era applicata al reato continuato, e la Commissione, probabilmente indotta in errore da questa svista del relatore, aveva giustamente ritenuto che l'istituto della continuazione non fosse applicabile alle sanzioni amministrative. In effetti la disposizione si riferiva al concorso di violazioni amministrative e la Camera ha voluto ribadire che, quando con una sola azio-

ne si violano più volte le stesse norme o più norme che comportano sanzioni amministrative, si applica la sanzione prevista per la violazione più grave aumentata fino a tre volte. Proprio perchè prendo atto della mia svista, non ho alcuna difficoltà a recepire il testo modificato e ritengo che la Camera abbia opportunamente reintegrato la disposizione.

All'articolo 9 la Camera ha reinserito, integralmente dal punto sostanziale ed ancor più precisandola da quello formale, una disposizione che noi avevamo escluso reputandola superflua. Secondo le regole generali mai messe in discussione ritenevamo che, quando il fatto sia punito contemporaneamente da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, debba applicarsi la disposizione speciale o, in mancanza, quella più recente.

La Camera ha voluto ribadire questa regola, peraltro non contestata e non contestabile; per di più ha voluto stabilire che questo principio di specialità, che è contenuto nel secondo comma, non si applica invece quando concorrano una norma penale ed una norma regionale. In questo caso la Camera ritiene che debba darsi la prevalenza alla norma penale, salvo che questa sia prevista soltanto in sede generale, applicabile cioè in mancanza di specifiche disposizioni penali. Il testo recepisce, per la verità, un orientamento giurisprudenziale, e questa specificazione può ritenersi opportuna anche se ribadisce regole non contestate.

Nell'ultimo comma dell'articolo 9, con una enfasi che la collocazione pone in risalto ma che non mi pare meritata, l'altro ramo del Parlamento ha voluto reinserire una particolare norma riguardante la disciplina igienica degli alimenti, a proposito della quale la stessa Camera aveva già stabilito che si applicavano le norme della legge generale del 1962 e non quelle particolari, non di natura penale, che il legislatore aveva previsto nelle varie leggi speciali riguardanti i singoli tipi di alimenti. La Camera, quindi, ribadiva l'opportunità di non depenalizzare queste sanzioni che peraltro già il legislatore speciale, in applicazione di una delega contenuta nella legge generale sugli alimenti, aveva finito per depenalizzare.

La Camera prende qui atto del fatto che le regole ordinarie dovrebbero dare la precedenza alle disposizioni speciali rispetto a quelle generali, però afferma che, in questo caso, le disposizioni speciali non si applicano.

Sull'opportunità della modifica lascio arbitra la Commissione, ma ribadisco ciò che dissi in passato: laddove il legislatore si sia già pronunciato, addirittura con uno strumento legislativo, per depenalizzare la norma, non mi pare opportuno ripenalizzarla a brevissima distanza di tempo e, per giunta, in una materia come la fabbricazione del cacao o della cioccolata, o di alimenti in generale, e non, ad esempio, di alimenti per l'infanzia.

Soltanto per inciso osservo che è stato modificato l'ultimo comma dell'articolo 6 nel senso di prevedere il regresso « nei confronti dell'autore della violazione » anzichè « nei confronti dei soggetti ai quali poteva essere irrogata la sanzione ». Ritengo che l'espressione usata dalla Camera sia più precisa, però credo che essa non potesse modificare una norma che noi abbiamo lasciata inalterata e ciò per un impedimento di natura regolamentare.

È di scarso rilievo, ma aggiungo che la Camera ha apportato all'articolo 119, secondo comma, un'analoga modifica sopprimendo un « assolutamente » che, a mio avviso, aveva anche un suo valore ma che, comunque, noi avevamo ripreso dal suo testo senza alcuna modifica. Sono quindi due i punti — ultimo comma dell'articolo 6 e secondo comma dell'articolo 119 — sui quali insorgono problemi di regolamento.

Un'altra modifica, all'articolo 13, riguarda gli atti di accertamento della polizia giudiziaria. Noi avevamo escluso la possibilità che la polizia giudiziaria procedesse a perquisizione personale o domiciliare, magari con l'autorizzazione del pretore, perchè ritenevamo che tale atto fosse caratteristico della ricerca di elementi per il processo penale e non anche per il procedimento amministrativo.

Avevamo d'altra parte sottolineato che il pretore, in questo caso, si sarebbe trovato costretto a dare un'autorizzazione di perqui-

sizione senza essere competente per il procedimento; l'atto avrebbe finito quindi per essere o del tutto privo di significato sostanziale, e perciò solamente di formale garanzia, o illegittimo dal punto di vista della competenza.

La Camera si è evidentemente resa conto di queste nostre obiezioni perchè ha consentito la perquisizione solo in luoghi diversi dalla privata dimora, riducendo quindi in modo notevole la portata della primitiva disposizione e confermando però l'esigenza della preventiva autorizzazione del pretore, ma confermando pure che questa non occorre quando procedono alla perquisizione appartenenti alla polizia non giudiziaria.

Mi pare che le obiezioni che ho fatto precedentemente siano valide anche in questo caso pur se sono di portata ovviamente più ristretta in ordine alla ridotta applicabilità della disposizione. Valuterà la Commissione se accogliere o meno il testo modificato.

Tralascio le modifiche esclusivamente formali e passo ad esaminare l'articolo 35, cui è stato aggiunto un terzo comma che si riferisce a violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatoria, consistenti non già nell'omissione totale o parziale del versamento di contributi o premi, bensì in altri fatti da cui derivi l'omesso o parziale versamento di contributi o premi.

Questa aggiunta viene apportata per scrupolo di completezza ed io non ho obiezioni da fare; salvo che dovremmo, sul piano formale, escludere l'espressione « omesso o parziale versamento » e adoperare quella che abbiamo già usato nel paragrafo precedente, « omissione totale o parziale », in quanto mi sembra più logica e corretta.

All'articolo 37 è stata introdotta la pena accessoria « dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione » anche nel caso di condanna per reato più grave dell'illecito amministrativo. I senatori ricorderanno che la pena accessoria dell'interdizione era stata introdotta appunto per le sanzioni amministrative. Con questa modifica l'altro ramo del Parlamento ha voluto ribadire che, a maggior ragione, tale pena si deve ap-

plicare anche quando non si risponda semplicemente di violazione amministrativa ma addirittura di un reato. In questo caso l'aggiunta mi pare logica ed accettabile.

Altre modifiche, invece, hanno maggiore contenuto e riguardano le disposizioni transitorie e finali.

L'articolo 40, anticipato dal nostro articolo 37, stabilisce che le disposizioni di questo capo, cioè le disposizioni in materia di depenalizzazione di sanzioni amministrative, « 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 ».

Noi avevamo aggiunto, proprio perchè la Camera lo aveva suggerito, « quando il relativo procedimento penale non sia stato definito, salvo che debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto ». Pre-scindendo ora dal problema regolamentare riguardante il fatto che la Camera non avrebbe potuto modificare o sopprimere una parte della disposizione che essa stessa aveva approvato e che noi avevamo recepito, ritengo necessaria l'aggiunta.

Infatti la possibilità di definire il procedimento con la sentenza di non doversi procedere perchè il reato è estinto deve essere considerata esplicitamente per evitare che, in un caso di questo genere, il procedimento venga inviato all'autorità amministrativa, la quale poi si troverebbe nella necessità di dover applicare la sanzione in quanto il procedimento, al momento in cui l'ha ricevuto, non era definito, benchè fosse facilmente definibile.

Noi, cioè, avevamo detto che non si applica la sanzione amministrativa nel caso in cui il reato sia estinto e il procedimento penale sia stato definito o debba essere definito con sentenza di non doversi procedere perchè il reato è estinto.

Ora, il fatto che il provvedimento di non doversi procedere non sia stato emanato materialmente a quel momento, non dovrebbe mutare i termini della questione. Proporrèi, quindi, di ripristinare il testo precedente che, peraltro, era il testo della Camera.

All'articolo successivo (articolo 41) è stata introdotta, oltre all'ipotesi di sentenza di proscioglimento, anche quella del decreto di archiviazione, che è indubbiamente equivalente. A mio avviso è una modifica opportuna; ma vorrei rilevare che le norme processuali transitorie riguardano la depenalizzazione piuttosto che le norme transitorie generali; per questa ragione noi le avevamo incluse nell'articolo 36 compreso, appunto, nella sezione relativa alla depenalizzazione.

Avevamo soppresso alcuni articoli del testo della Camera che riguardavano l'aumento della pena pecuniaria o la introduzione della pena detentiva per violazioni riguardanti protesti cambiari e titoli azionari. La Camera ora ha ridimensionato, nel senso della materia, queste ipotesi di aggravamento di sanzione pecuniaria o di introduzione di pena detentiva, limitandole soltanto all'omessa trasmissione dell'elenco di protesti cambiari e alle violazioni di regole disciplinanti il mercato mobiliare (la legge sulla CONSOB, tanto per intenderci).

Per l'omessa trasmissione dell'elenco dei protesti cambiari ha aumentato la pena pecuniaria anche più di quanto aveva proposto in precedenza. Prima, infatti, aveva previsto un aumento fino a 100.000 lire di ammenda, che ora è stata portata addirittura a 500.000 lire. Inoltre, ha previsto il raddoppio della pena pecuniaria, all'articolo 52, per violazioni alla legge regolante il mercato mobiliare. Però agli articoli 49 e 50, per alcune violazioni ritenute più gravi delle stesse regole disciplinanti il mercato mobiliare, non solo ha aumentato le pene pecuniarie raddoppiandole, ma ha anche introdotto l'arresto fino a tre mesi.

Per quanto riguarda le disposizioni riguardanti le più gravi violazioni delle regole del mercato mobiliare (articoli 49, 50 e 51), è evidente che la Camera, introducendo la pena detentiva, ha dovuto escluderle dalla depenalizzazione; il che non aveva fatto in passato quando si era limitata solamente a raddoppiare la pena pecuniaria.

Per le altre due violazioni invece (articoli 48 e 52), ha aumentato soltanto la pena pecuniaria: ammenda quintuplicata o ammenda raddoppiata.

Questo fatto, almeno relativamente agli articoli 48 e 50, ripropone il problema che noi la volta scorsa avevamo risolto negativamente, nel senso cioè che il raddoppio della pena pecuniaria non esclude che tali disposizioni siano depenalizzate, mentre l'introduzione della pena detentiva importa necessariamente il loro mantenimento nel sistema penale.

Sul merito mi riservo di esprimere una mia valutazione dopo aver sentito gli interventi che si svolgeranno in sede di discussione generale. Ribadisco però l'opinione che, sul piano formale, il semplice aumento della pena pecuniaria non dovrebbe importare l'esclusione della depenalizzazione. E peraltro, secondo la tesi che ho sostenuto in passato, io sono convinto che la sanzione amministrativa sia anche più efficace nel contesto attuale, nella misura in cui viene irrogata immediatamente, non è soggetta a possibili amnistie o indulti (il problema in questo momento è attuale), è trasmissibile agli eredi se ripristiniamo quella regola che mi pare vada ripristinata.

Questo per quanto riguarda le sanzioni per gli illeciti amministrativi.

La seconda parte, capo terzo, riguarda la grossa innovazione dell'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive previe. E qui le modifiche della Camera sono sostanziali e coinvolgono scelte anche di natura politica che noi avevamo fatto decisamente e che la Camera mostra di non condividere, in ordine alle quali è determinante anche la visione del Governo, che in passato aveva mostrato di condividere le nostre scelte.

Innanzitutto, all'articolo 53, l'altro ramo del Parlamento rifiuta la nostra tesi secondo cui le sanzioni sostitutive andrebbero escluse quando non siano consentite anche per uno solo dei reati per cui si procede; ma soprattutto — ed è la cosa più grave — sopprime ogni menzione del lavoro obbligatorio che noi avevamo posto a base della semidegenza e della libertà controllata.

Gli onorevoli senatori ricorderanno che io sottolineai come la menzione del lavoro obbligatorio a questo proposito non era un fatto innovativo nel nostro ordinamento, perchè è scritto già dal 1930 nel nostro codice penale

che la pena della reclusione o dell'arresto consiste nel lavoro obbligatorio. Ora, che questo non si sia potuto attuare in passato, e che non si sia potuto attuare per interessi del regime o per difficoltà obiettive, non toglie che oggi dovremmo cercare di reintrodurlo, se non altro per la sicura consapevolezza che un po' tutti abbiamo che il lavoro per i detenuti è strumento di redenzione e di rieducazione; è soprattutto occasione per evitare di continuare ad oziare nelle celle carcerarie, con le conseguenze che tutti conosciamo.

La Camera inopinatamente ha voluto sopprimere questa menzione. Debbo, tra parentesi, dire ai colleghi che non ho avuto la possibilità di leggere dei lavori della Camera altro che il resoconto sommario perchè il testo stenografico non è ancora disponibile, e dal sommario non risulta alcuna motivazione.

Passando alla seconda modifica, per me assai grave, rilevo che l'articolo 54 ripristina la delimitazione dell'applicazione delle sanzioni sostitutive ai soli reati di competenza del pretore. Intanto vi è una contraddizione nei termini, perchè qui si tratta di sostituzione di pene detentive, non già di sostituzione di reato. Orbene, la pena detentiva di tre o di sei mesi è la stessa, sia che venga irrogata dal pretore, sia che venga irrogata dal tribunale, sia che venga irrogata dalla corte di assise. Non vedo perchè debba esserci questo riferimento alla competenza edittale, per cui soltanto se la pena è stata inflitta non già dal pretore, ma per un reato di competenza del pretore, può essere sostituita da altra sanzione.

A me pare, invece, che noi dovremmo insistere sulla tesi che le sanzioni sostitutive vengano applicate a tutte le pene per reati di competenza pretorile o di competenza di altri giudici, purchè non superino il limite dei sei mesi. Oltretutto, credo che abbiamo bisogno di sfoltire la popolazione carceraria al massimo possibile, sia pure limitatamente a quei detenuti che meritano questa sostituzione.

All'articolo 58, poi, la Camera ha escluso una limitazione che noi avevamo imposta al giudice nella sostituzione della pena, cioè la previsione, che il giudice avrebbe dovuto motivare, che l'imputato o il condannato si sa-

rebbe astenuto da ulteriori reati. Avevamo sottolineato che, in mancanza di ciò, diviene troppo grande la discrezionalità del giudice nel concedere la sostituzione della pena. Avevamo anche sottolineato che i giudici più responsabili non desiderano questa sconfinata libertà di applicazione della legge, ma vogliono essere il più possibili legati dalla stessa a scelte predeterminate. Pertanto, l'esclusione di questa limitazione che avevamo introdotta mi lascia molto contrariato, e vorrei che la Commissione si soffermasse su questo punto.

Altra modifica che mi pare rilevante, e che suscita in me contrarietà, riguarda l'applicazione delle misure sostitutive su richiesta dell'imputato. A questo proposito avevamo introdotto una specie di *plea bargain* « all'italiana », vale a dire compatibile con le nostre regole costituzionali e, peraltro, da ritenersi ugualmente efficace. Avevamo previsto cioè la possibilità che l'imputato domandi *tout court* l'applicazione delle pene sostitutive in qualsiasi momento del processo, anche in fase istruttoria, per evitare un procedimento forse lungo e faticoso che si concluderebbe probabilmente con una condanna ad una pena breve, sostituita poi dallo stesso giudice con la misura alternativa.

Un imputato, che potrà essere presumibilmente condannato a tre mesi di reclusione per il reato commesso, nell'eventualità che sia incensurato e si possa presumere che si asterrà da ulteriori reati, anzichè portare avanti un processo con spese e spreco di tempo non indifferenti, può richiedere di essere dichiarato condannabile ai previsti tre mesi di reclusione, con l'applicazione della pena sostitutiva della libertà controllata o della semidetenzione.

Se il pubblico ministero non si oppone in quanto ritiene che non vi siano altre aggravanti da contestare, ed il giudice ritiene che ricorrano i casi previsti dalla legge, risulta inutile continuare il processo, tanto più che in questo modo abbiamo immediatamente la confessione implicita dell'imputato e, in sede civile, possiamo eventualmente consentire ai danneggiati di esercitare l'azione di reintegrazione o di risarcimento. In base a queste considerazioni avevamo dichiarato applica-

bile quest'istituto in tutte le ipotesi di sanzioni sostitutive.

Senonchè la Camera, che aveva già ridotto — come ho ricordato — le sanzioni sostitutive ai soli reati di competenza pretorile, ha escluso la possibilità di questa richiesta da parte dell'imputato per pene presumibilmente superiori a tre mesi e quindi in tutti i casi in cui sarebbe applicabile soltanto la semide-tenzione.

L'altro ramo del Parlamento ha ribadito, per giunta, che gli effetti debbono essere limitati solo a quelli espressamente previsti da questa legge. Tali effetti sono quelli indicati nell'articolo 80: non applicabilità del beneficio a chi ne ha già beneficiato o ha riportato altra condanna a pena detentiva.

Di conseguenza l'applicabilità di questo beneficio, così limitati gli effetti, verrebbe a nuocere ai danneggiati i quali, ai fini del risarcimento del danno, non potrebbero servirsi della chiara ammissione di responsabilità dell'imputato in sede penale nè, probabilmente, in sede civile dal momento che l'effetto dell'istituto è limitato a quello esplicitamente previsto dalla legge e indicato nell'articolo 80.

A mio avviso la Commissione dovrebbe riflettere su questa modifica, che mi pare assai sostanziale e grave in quanto introduce l'impossibilità di richiesta, da parte dell'imputato, dell'applicazione della pena sostitutiva quando sia presumibile una pena superiore ai tre mesi. Ritengo inoltre grave il fatto che ne verrebbe danneggiato un terzo estraneo al procedimento il quale, anche se si fosse costituito parte civile, non avrebbe voce in capitolo dal momento che l'opposizione può essere fatta solo dal pubblico ministero, e che inoltre si vedrebbe privato della possibilità di richiedere il risarcimento del danno a seguito della implicita confessione dell'imputato.

All'articolo 92 la Camera ha escluso la punibilità a querela dei reati di lesioni derivanti da violazione di norme sugli infortuni sul lavoro o sull'igiene del lavoro o che abbiano determinato una malattia professionale. I senatori sanno che c'è stata una certa polemica sulla stampa, e specialmente negli ambienti sindacali, riguardo all'inclusione di questo

tipo di lesioni personali tra quelle perseguibili a querela. La Commissione, senza scandalizzarsi del fatto che si trattava di lesioni per violazione di norme sugli infortuni sul lavoro, aveva rilevato unanimemente che probabilmente la perseguibilità a querela finiva per diventare uno strumento di maggiore pressione nelle mani dell'infortunato; frequentemente, infatti, proprio la minaccia di querela — i colleghi avvocati lo sanno — induce il supposto autore della lesione a provvedere preventivamente, sia pure sul piano civile, eliminando perciò il procedimento penale. La Camera ha voluto reintrodurre la perseguibilità d'ufficio e la Commissione farà le valutazioni del caso.

Un'altra modifica della Camera, che mi pare assai grave, riguarda le norme sulla conversione delle pene pecuniarie (articolo 111).

La Commissione sa che la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali le norme del nostro codice penale sulla conversione di pene pecuniarie in pene detentive; e molto opportunamente il disegno di legge aveva tenuto conto di questa situazione stabilendo che le pene pecuniarie potessero essere convertite in lavoro obbligatorio a beneficio della comunità, sia pure con certe limitazioni: un giorno o, su richiesta degli interessati più giorni alla settimana.

La Camera aveva stabilito che queste norme si applicavano soltanto alle condanne avvenute per fatti successivi all'entrata in vigore di questa legge. Noi a suo tempo abbiamo osservato che, dopo la nota dichiarazione di incostituzionalità, sia coloro che sono già stati condannati in passato, perchè la legge si applica soltanto ai fatti avvenuti successivamente alla sua entrata in vigore, sia coloro i quali lo saranno successivamente, ma per fatti anteriormente avvenuti, sarebbero riusciti in questo modo a rimanere insolventi.

Avevamo quindi proposto che la legge si applicasse anche ai fatti antecedenti alla sua entrata in vigore, in quanto ci sembrava un modo civile e doveroso di sovvenire all'esigenza espressa dalla sentenza della Corte costituzionale.

Senonchè la Camera ha ribadito che le norme sulla conversione delle pene pecunia-



rie si applicano soltanto a fatti commessi successivamente all'entrata in vigore della legge; ha precisato, anzi, che le obbligazioni per condanne avvenute precedentemente si prescrivono « col decorso del termine di dieci anni » dall'entrata in vigore della legge. Se la condanna, invece, è avvenuta successivamente, « la pena della multa si estingue col decorso di dieci anni dal passaggio in giudicato della sentenza ». Ciò rappresenta dieci anni di « abbuono » legale stabilito esplicitamente dal legislatore per i condannati a pene pecuniarie che possono in qualche modo, con artifici o meno, rimanere insolventi!

Mi pare che non ci sia alcuna difficoltà, ma che lo impongano anzi fondate ragioni di giustizia e di serietà legislativa, a ripristinare la nostra disposizione secondo cui la regola è applicabile anche a condanne intervenute precedentemente o, comunque, pronunciate per fatti commessi precedentemente all'entrata in vigore di questa legge.

Debbo fare un'ultima notazione riguardante la sostanziale modifica del testo relativa all'articolo 124 che concerne le modifiche del famoso articolo 140 del codice penale in materia di applicazione provvisoria di pene accessorie.

La Commissione ricorderà che la posizione originaria del relatore era per la soppressione *tout court* di questa disposizione, sulla linea adottata dalla Commissione interparlamentare per il nuovo codice di procedura penale. La Commissione ritenne invece opportuno mantenere questa disposizione introducendo, però, una serie di garanzie e soprattutto la regola, già stabilita dalla legge di delega per il nuovo codice di procedura penale e adottata nel progetto del nuovo codice, di limitare l'applicazione delle pene accessorie al caso in cui lo imponessero inderogabili esigenze di assicurazione di elementi di prova, e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi.

Senonchè la Camera, mentre ha accettato la limitazione ai soli casi in cui sussistano specificate ed inderogabili esigenze istruttorie, limitandosi a dire: « quando sussistano specificate, inderogabili esigenze istruttorie o sia necessario impedire che il reato venga

portato a ulteriori conseguenze », ha escluso del tutto la limitazione al tempo indispensabile. Sicchè, al limite, potrà avvenire che il giudice ordini la sospensione provvisoria dall'ufficio di un imputato perchè deve fare una perquisizione del suo ufficio — quindi preferisce che egli non sia presente — e poi lo lasci sospeso, dopo aver fatto la perquisizione, perchè egli non è tenuto altro che a giustificare la causale del provvedimento, ma non è tenuto anche a stabilire dei limiti. Al limite, potrà lasciarlo sospeso per tutto il tempo che la legge consente. E siccome non c'è limitazione al tempo strettamente indispensabile, potrà mantenerlo per un tempo indeterminato. E noi questo lo avevamo escluso positivamente.

La Camera ha aggiunto un'altra disposizione, che noi avevamo considerato generica: questa pena accessoria può essere applicata quando sia necessario impedire che il reato venga portato ad ulteriori conseguenze. Per la verità noi riteniamo — e credo che la Commissione l'avesse convenuto — che non devono essere utilizzate misure penali per esigenze di prevenzione, che sono di carattere di polizia. Ci sono altri sistemi, e comunque non dell'autorità penale, che devono impedire che il reato sia portato ad ulteriori conseguenze.

Queste, onorevoli senatori, in rapida sintesi, sono le modifiche apportate dalla Camera. Come mi auguro sia stato possibile constatare, vi sono alcune modifiche che distorcono le linee fondamentali e sostanziali della nostra impostazione, anche se devo dare atto — e lo ribadisco adesso che è arrivato il sottosegretario Lombardi che, in rappresentanza del Governo, ha seguito in passato questa materia — che sono soprattutto scelte di ordine politico, sulle quali è determinante l'orientamento del Governo. L'estensione delle misure alternative, l'estensione del beneficio dell'applicazione immediata di misure alternative, il mantenimento del lavoro obbligatorio si riferiscono a scelte in cui la posizione del Governo non può essere neutrale. Il Governo aveva dimostrato, mi pare, di condividere l'impostazione del Senato la volta passata; ma se oggi ci fossero nuove difficoltà o nuovi problemi, desidereremmo sapere dal Governo quali essi siano.

Voglio dire soltanto, a conforto della Commissione — anche se questo non vuole essere un fatto irriverente nei confronti dei colleghi dell'altro ramo del Parlamento — che molte modifiche sono state fatte nella Commissione giustizia della Camera perchè mancava la maggioranza. È ovvio che non si può pretendere che l'opposizione, la quale ha sostenuto determinate tesi, semplicemente per il fatto che mancava la maggioranza fosse obbligata ad aderire alle tesi della maggioranza stessa. Devo dire che qualche membro dell'opposizione si è astenuto su una serie di proposte di modifiche: ad esempio, i colleghi del PDUP. Però, resta il fatto che la maggioranza non era sufficientemente presente quando si è discusso di questa materia e quindi le modifiche apportate, probabilmente, non dipendono da una scelta volontaria, consapevole, starei per dire, dell'altro ramo del Parlamento, ma dal fatto che il dibattito e la votazione sono stati gestiti dall'opposizione. Ciò significa che, per questo, non ritengo siano state coinvolte le scelte del Governo: probabilmente esso ha subito scelte diverse da quelle che qui aveva accettate, per cui tanto più ribadisco la preghiera al rappresentante del Governo di dirci la sua opinione su queste linee fondamentali.

Mi auguro che il dibattito presso questa Commissione sia ugualmente rapido, ma soprattutto sia ugualmente concorde, come è avvenuto l'altra volta; i risultati hanno finito per essere apprezzati, almeno nelle linee essenziali, dallo stesso altro ramo del Parlamento.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il relatore per la sua esposizione e dichiaro aperta la discussione generale.

**TEDESCO TATÒ.** Desidererei fare una domanda al relatore, anche se non è una domanda perentoria: è possibile avere qualche elemento di valutazione sull'incidenza del provvedimento in base alla soluzione che noi avevamo precedentemente approvato e in base a quella attuale? È evidente, infatti, che una serie di norme (vedi la questione della limitazione alla competenza pretorile) inci-

dono poi sulla possibilità di applicare sanzioni alternative. Non ne faccio una questione vincolante, ma è possibile avere qualche elemento di valutazione?

**VALIANTE, relatore alla Commissione.** Io non ho gli elementi a disposizione; ce li dovrebbe piuttosto offrire il rappresentante del Governo. Però ho l'impressione che una ricerca di questo genere sia molto dispendiosa dal punto di vista temporale. È presumibile, peraltro, che limitando l'applicabilità ai soli reati di competenza del pretore, noi riduciamo enormemente — secondo me, almeno della metà — le possibilità di sostituire le pene detentive con misure alternative.

**PRESIDENTE.** Mi è stata richiesta dal rappresentante del Governo una breve sospensione del dibattito, alla quale ritengo di dover aderire. Pertanto, se non si fanno osservazioni, così rimane stabilito.

*I lavori vengono sospesi alle ore 11,15 e sono ripresi alle ore 11,45.*

**FILETTI.** Ho ascoltato attentamente la relazione del senatore Valiante che, seppure sintetica, è stata anche questa volta puntuale ed approfondita.

Il relatore ha esaminato le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati al testo da noi licenziato sottolineandone alcune incongruenze e giudicandole globalmente come peggiorative. Lo scopo principale del disegno di legge al nostro esame è quello di trasformare in sanzioni amministrative alcune sanzioni che finora sono state penali e, particolarmente, eliminare le sanzioni penali minime che, quando vengono applicate, non producono alcun effetto pratico.

Il disegno di legge dovrebbe servire anche ad evitare il sovraffollamento delle carceri, ma l'introduzione di una modifica relativa all'applicazione della depenalizzazione solo ai reati di competenza del pretore già di per sé incide negativamente su uno dei presupposti del disegno di legge.

Per esprimere ora anche il mio parere circa le modifiche apportate al testo dalla Camera, mi soffermo sull'articolo 2 che, a mio avviso, non va interpretato nel senso prospettato dal relatore. Egli ha infatti interpretato la modifica apportata dalla Camera nel senso che non possono essere assoggettati a sanzioni amministrative coloro che non abbiano compiuto i diciotto anni e coloro i quali, pur non avendo compiuto i diciotto anni, siano incapaci di intendere e di volere.

A me pare invece che sia esattamente il contrario, cioè la Camera ha voluto stabilire che non sono punibili coloro i quali non abbiano compiuto i diciotto anni in tutti i casi, e coloro che, avendo superato tale età, non abbiano la capacità di intendere e di volere.

Anche se interpretata in questo senso, tuttavia, non mi pare che si possa condividere la determinazione della Camera perchè arriveremmo alla conseguenza che, chi ha commesso un'infrazione ed ha superato i quattordici anni ma non ha compiuto i diciotto, non dovrebbe rispondere in alcun caso, neppure amministrativamente.

Non mi sembra che si possa condividere un criterio del genere ed il testo, pertanto, dovrebbe essere modificato. Allo stesso modo non è condivisibile il riferimento a criteri indicati nel codice penale, perchè veniamo ad introdurre una nuova norma di carattere penalistico in un disegno di legge che dovrebbe depenalizzare; basterebbe perciò fare un riferimento alla capacità di intendere e di volere senza richiami alle norme penalistiche. Da queste osservazioni risulta l'opportunità di ripristinare il testo del primo comma dell'articolo 2 elaborato dal Senato.

L'ultimo comma dell'articolo 6 riguarda la disciplina dell'azione di regresso. Oltre a rilevare che è stata commessa una infrazione di carattere regolamentare, perchè una delle Camere non può modificare una norma precedentemente dalla stessa accolta e già condivisa dall'altro ramo del Parlamento, vorrei dire che non mi pare esatto il riferimento generico espresso dalle parole « autore della violazione », perchè potrebbe verificarsi il caso del diritto al regresso anche nei confronti di chi abbia approfittato

della violazione pur non essendone l'autore diretto.

Non è parimenti da condividere la modifica di cui all'articolo 7 perchè non si vede come, trattandosi di una sanzione amministrativa e, quindi, di un obbligo di corrispondere determinate somme, tale obbligo non sia trasmissibile agli eredi. Si avverte qui un riflesso di carattere penalistico ancora una volta introdotto nella norma perchè, se non è ammissibile che la pena venga scontata da chi non ha commesso il reato, non è detto che gli eredi di colui che ha commesso il reato non debbano rispondere degli effetti patrimoniali conseguenti al reato medesimo.

Sul principio di specialità, di cui all'ultimo comma dell'articolo 9, concordo pienamente con quanto ha detto il relatore perchè si tratta di un principio che non è stato da noi contestato nè era contestabile e non era necessario, quindi, cambiare alcunchè sull'argomento.

La norma di cui all'ultimo comma dell'articolo 9 non è condivisibile sia per la sede in cui è stata introdotta, in quanto si tratta di una norma di carattere specifico, particolare, inserita tra i principi di carattere generale, sia per il fatto che, anzichè portare ad una depenalizzazione, comporta una ripenalizzazione.

Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 13, i rilievi avverso la dizione della Camera sollevati dal relatore mi trovano consenziente in quanto non si comprende il motivo per cui, in ogni caso, debba essere il pretore competente a dare delle autorizzazioni quando i reati siano di competenza di superiori o diverse autorità.

L'articolo 41, che fa riferimento al decreto di archiviazione, è in effetti « fuori posto »; vi è inoltre un'altra violazione di norma regolamentare all'ultimo comma del medesimo articolo 41.

Non mi soffermo su altre questioni di carattere particolare.

Peraltro, condivido le osservazioni all'uo-  
po sollevate dal relatore e, riservandomi di riprendere la parola in sede di dichiarazione di voto, concludo questo mio brevissimo intervento.

G O Z Z I N I . Signor Presidente, qui mi pare che ci troviamo tra Scilla e Cariddi o fra l'incudine e il martello. Da una parte, avvertiamo tutti l'esigenza di varare al più presto questo provvedimento troppo a lungo elaborato e, dall'altra parte, dopo la relazione del senatore Valiante (tralascio i complimenti perchè sono impliciti, essendo le sue capacità ben note), devo dire che io ho cambiato opinione, nel senso che pensavo si dovesse senz'altro varare al più presto questo provvedimento in maniera definitiva, ma se si tengono presenti i criteri politici, che mi pare debbano presiedere al nostro lavoro in questo campo — come del resto in altri campi — e cioè in primo luogo lo sfolgimento delle carceri, che cerchiamo di ottenere con la « morfina » dell'indulto o dell'amnistia, con la nostra dichiarata opposizione anche regolamentare, e in secondo luogo il criterio dello snellimento dei procedimenti, dobbiamo constatare che si fa macchina indietro, come il relatore ci ha dimostrato in maniera inequivocabile.

Allora la mia proposta è questa: bisogna concentrare la nostra attenzione sugli articoli che hanno maggiore attinenza a questi due criteri, che mi sembrano essenzialmente tre: gli articoli 54, 77 e 111. L'articolo 54 riguarda la competenza esclusivamente pretorile; il 77 è relativo al patteggiamento, se non vado errato; il 111 è relativo all'applicabilità.

Credo che su questo punto sarebbe bene rinviare la discussione alla prossima settimana, mettendo a frutto questo breve rinvio per un'intesa, perchè concordo con quanto espresso dal relatore, cioè che un provvedimento di questo genere dobbiamo arrivare a vararlo con il massimo della concordia possibile. Mi auguro che questo breve rinvio ci consenta di avere contatti con l'altro ramo del Parlamento che ci mettano in condizione di evitare un « ping pong » che sarebbe davvero intollerabile non solo per noi, ma soprattutto per l'opinione pubblica che attende un provvedimento del genere, ma alla quale bisogna stare attenti a non dare l'impressione della « montagna che partorisce il topolino » per quanto concerne gli obiettivi che prima ho citato. Un breve rinvio, quindi, potrebbe

servire a tale scopo e questa è la mia proposta.

C A L A R C O . Molto brevemente desidero dire che mi associo alla proposta del senatore Gozzini per una breve pausa di riflessione, auspicando che tra questa Commissione e quella della Camera possano intervenire quelle connessioni concettuali che consentano di licenziare in tempi brevissimi un testo che sia utile allo snellimento di tutti gli affari giudiziari, così come è stato sempre auspicato da questa Commissione, e nella cui direzione la Commissione stessa ha sempre operato.

L O M B A R D I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo si rende conto dei rilievi e delle perplessità che sono stati espressi nei confronti di un provvedimento come quello che torna dalla Camera dei deputati, che certamente non è facile per la dimensione del suo ambito, per i fatti innovativi che introduce, per l'interesse che riveste e per il complesso di questioni, anche sistematiche e dottrinarie, che comporta. Però è molto preoccupato per l'effetto « ping pong » che può continuare a verificarsi, per cui sarebbe dell'opinione che l'*iter* legislativo terminasse in questo ramo del Parlamento, anche nella consapevolezza che alcune cose che sembrano non essere fatte bene, successivamente, alla verifica della pratica giudiziaria, possano essere corrette.

Pertanto il rischio, in questo momento politico, in questa congiuntura parlamentare, di una ripresa di lavoro dell'altro ramo del Parlamento, dove — com'è noto — le cose procedono più lentamente che in questo, mi induce a raccomandare la conclusione dell'*iter* in questa Commissione. Non vorremmo ritrovarci, con eventi anche assai importanti, senza che questo testo venisse esaminato.

La richiesta del Governo, quindi, è che il testo venga approvato così come è stato trasmesso dalla Camera dei deputati.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Io non ho alcuna difficoltà ad accogliere la proposta che è stata fatta di una pausa di riflessione allo scopo di considerare più

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

45° RESOCONTO STEN. (22 ottobre 1981)

approfonditamente i rilievi che sono stati fatti questa mattina. Sono consapevole dell'urgenza del provvedimento e questo, fra l'altro, mi fa particolarmente piacere sentirlo dire dal Governo che in passato — in altra sede, per la verità — non aveva mostrato di attribuire a tale provvedimento grande efficacia dal punto di vista pratico, per esempio dal punto di vista dello sfollamento delle carceri.

**LOMBARDI**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Ma del lavoro giudiziario sì!

**VALIANTE**, relatore alla Commissione. Sarà efficace anche per lo sfollamento delle carceri. Infatti, è ben noto che le nostre carceri sono piene, in maggioranza, di persone in attesa di giudizio e, in parte minore, di persone condannate per « bagattelle » che stanno scontando la pena, mentre i condannati per reati più gravi riescono ad ottenere una serie di rinvii per procedimenti in sede di appello o in sede di cassazione. Proprio se riusciremo ad eliminare questa minoranza di condannati per reati « bagattellari » faremo un grosso regalo, vorrei dire, all'amministrazione penitenziaria e soprattutto al sistema penitenziario.

Quindi, da parte mia sono estremamente interessato alla conclusione più rapida dell'iter del provvedimento, però non mi sentirei di dare la mia adesione, tanto meno nella qualità di relatore, ad un provvedimento che,

a parte le scelte che sono discutibili e in ordine alle quali sono a disposizione della maggioranza, contiene anche delle sviste o, comunque, delle disposizioni inopportune che non deporrebbero convenientemente e favorevolmente sulla capacità legislativa del Parlamento italiano.

**PRESIDENTE**. Non posso che prendere atto di questa precisa volontà della maggioranza e dell'opposizione di avere una pausa di riflessione sul provvedimento per tentare di giungere nel più breve tempo possibile alla soluzione del problema, che se dovesse ancora prolungarsi nel tempo potrebbe finire addirittura con l'incancrenirsi.

Constatando questa presa di posizione della Commissione, debbo tuttavia sollecitare una riflessione che duri il più breve tempo possibile, ribadendo l'impegno di definire sollecitamente il provvedimento. Attenderei perciò una proposta concordata in modo che, nella prossima seduta, la Commissione non si trovi di nuovo a discutere dell'argomento, ma possa esprimere un accordo e addivenire ad una soluzione.

Poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 12,30.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI