

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

33° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 14 APRILE 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . Pag. 289, 294, 295 e *passim*
LOMBARDI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia 299, 302, 306
TROPANO (PCI) 294, 295, 297 e *passim*
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione 289
294, 295 e *passim*

I lavori hanno inizio alle ore 18.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

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

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

Riprendiamo il dibattito, sospeso il 9 aprile dopo la chiusura della discussione generale.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevoli senatori, la discussione generale ha assai confortato la mia relazione, integrandone magari le manchevolezze, arricchendone le motivazioni, ma sostanzialmente non muovendole obiezioni di rilievo. Perciò sarà facile il mio compito di replica, che spero sia anche breve, se non altro per farmi perdonare la lunga relazione.

Ritengo doveroso ringraziare per gli apprezzamenti che sono stati rivolti al mio lavoro e soprattutto per la sottolineatura di alcuni punti ai quali ammettevo grande importanza. Il rilievo di questo provvedimento di legge risulta sempre maggiore quanto più lo si approfondisce, e me ne sono reso ancor più conto nel corso della discussione generale per l'apporto che hanno dato i senatori che sono intervenuti: si tratta di una

2^a COMMISSIONE33^o RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

vera e propria riforma del sistema penale, che renderà possibile una serie di miglioramenti nell'amministrazione della giustizia e che, ritengo, costituirà anche una base importante per ulteriori riforme, prima fra tutte quella dell'ordinamento giudiziario.

Ora che siamo nella dirittura di arrivo, ne risulta evidente l'importanza anche in ordine ad alcune esigenze che sono state avvertite in modo particolare negli ultimi tempi. Ad esempio, quando abbiamo discusso il bilancio della giustizia in questa Commissione, il ministro Sarti ed alcuni di noi hanno rilevato come la sollecita entrata in vigore di alcune delle disposizioni di questo disegno di legge potrebbe ovviare a taluni inconvenienti che sono temuti per le prossime settimane e mesi, anche in relazione al sovraffollamento degli istituti carcerari e alla sopravvenienza della stagione calda.

Devo esprimere gratitudine alla Presidenza e ai colleghi che hanno consentito — la prima l'ha addirittura sollecitata fervidamente — la conclusione in tempi brevi della discussione generale e l'adozione di un programma di lavoro adeguato all'importanza della materia ed altresì alle nostre esigenze.

Proprio perchè è prevedibile una sollecita conclusione del nostro lavoro, ho letto con viva sorpresa una dichiarazione che nella settimana passata è stata fatta dall'onorevole Spagnoli, nostro collega deputato, secondo cui, piuttosto che pensare ad amnistie o ad altri provvedimenti del genere (e qui gli do ragione), si farebbe bene a « non far macerare » il disegno di legge sulle modifiche al sistema penale. La verità è che il collega Spagnoli è evidentemente disinformato dell'andamento dei lavori della nostra Commissione; non potrei giudicare diversamente le sue affermazioni. Faccio comunque rilevare che la Camera dei deputati ha « fatto macerare » questo disegno di legge complessivamente per tre anni e tre mesi, anche se c'è stata la parentesi della chiusura anticipata della legislatura; mentre noi non lo abbiamo fatto arrivare neppure al terzo mese, essendo stato presentato al Senato ed assegnato alla nostra Commissione da appena due mesi.

Accolgo volentieri l'invito pervenuto da qualche collega di far presto. Mi permetto soltanto di sottolineare che le esigenze di rapidità non devono far premio sulle più fondate esigenze di miglioramento. Su alcuni punti siamo stati concordi nel rilevare che delle modificazioni vanno apportate, e a queste non deve essere di ostacolo la giusta e fondata preoccupazione di far entrare presto in vigore la legge. Oltre tutto questi miglioramenti non sono suggeriti da una astratta pretesa di perfezionismo magari di natura dottrinale: sono dettati, invece, dall'opportunità che sia fatta maggiore chiarezza in alcune norme e siano aggiunte altre disposizioni, mentre altre siano invece accantonate. Un senatore ha ricordato che *lex jubet, non docet*; d'accordo, la legge dà le norme e la dottrina le sistema. Qui, però, non è problema di sistemazione dottrinale, ma piuttosto di coerenza col resto dell'ordinamento, che è essenziale anche per l'esatta comprensione della legge.

Mi permetto di fare alcune annotazioni su singoli punti, in modo particolare su quelli che sono stati toccati dai colleghi nel corso della discussione generale.

Depenalizzazione. Avevo sottolineato l'opportunità di una terminologia idonea non soltanto a far distinguere la sanzione amministrativa dalla sanzione penale, ma anche e soprattutto capace di contribuire alla costituzione di un sistema autonomo di sanzioni amministrative, che consenta di non ricorrere agli istituti propri di altri sistemi, cosa particolarmente importante in sede di interpretazione. Ho ricordato che studiosi della materia hanno tratto dall'utilizzazione continuata di termini penalistici la convinzione che debbano essere applicati istituti propri del sistema penale. Noi dovremmo fare di tutto per evitare questa confusione, così per esempio, in tema di concorso, così in tema di continuazione, problemi che addirittura hanno indotto alcuni giudici a sollevare questione di costituzionalità davanti alla Corte costituzionale. Se questo equivoco della terminologia fosse stato eliminato in passato, probabilmente la giustizia sarebbe stata amministrata più speditamente, senza questi « incidenti » (si chiamano proprio

così) di costituzionalità. Su ciò ho sentito la larga disponibilità dei colleghi.

Un tema più delicato, cui avevo accennato in una parte non proprio marginale della mia relazione, riguarda le esclusioni di larga quantità di illeciti dalla depenalizzazione. Ero partito da questa considerazione: con la legge del 1975 di abolizione del contenzioso amministrativo, erano state riservate alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria tutte le materie che comunque avessero un qualsiasi riferimento ai diritti di libertà. In modo particolare sembrava che non potesse essere lasciata all'autorità amministrativa l'irrogazione di sanzioni per violazione della legge di pubblica sicurezza. La ragione è evidentissima: si sarebbe finito per lasciare ai questori, o nella migliore delle ipotesi ai prefetti, l'irrogazione di sanzioni in una materia, come quella della legge di pubblica sicurezza, che tocca molto da vicino la libertà dell'individuo.

Ora, però, il disegno di legge al nostro esame depenalizza — senza che sia stata fatta nessuna obiezione nel corso della discussione alla Camera — tutti quanti gli illeciti contenuti nella legge di pubblica sicurezza e puniti con la pena pecuniaria. Se è stata ritenuta possibile la depenalizzazione di questo tipo di illeciti, mi sorprende che non si siano depenalizzate anche le sanzioni contenute nel codice penale e limitate alla irrogazione di una pena pecuniaria. Assai meno importanti di queste, peraltro, sono le previsioni di altre leggi (rapporti di lavoro, protezione dell'ambiente, alimentari e simili) che pure sono state escluse dalla depenalizzazione.

Sottolineai nella mia relazione come il disvalore sentito dalla comunità per certe violazioni sia costituito dal tipo di pena che viene irrogato. Se il legislatore non ha ritenuto di irrogare una pena detentiva e si è limitato ad irrogare una pena pecuniaria, vuol dire che ritiene il disvalore soltanto fino a un certo livello, tanto è vero che quando certi fatti hanno superato un dato livello, non ha esitato — e lo ha fatto anche con questo disegno di legge — ad aggiungere la pena detentiva a quella pecuniaria, magari in via alternativa. Ed era in base

a questo criterio che io proponevo di sopprimere le esclusioni dalla depenalizzazione. Sottolineavo che questa esclusione risponde forse più a fattori emozionali, magari a fattori dimostrativi, che non invece a esigenze tecnico-giuridiche e meno ancora a esigenze di natura scientifica.

Mi induceva a chiedere l'eliminazione di questa esclusione anche la considerazione di **alcune statistiche che sono state invocate** dal collega Gozzini nel corso della discussione generale e che io non avevo fornito nella relazione. Si tratta di statistiche, per la verità, limitate, ma credo ugualmente interessanti. Nel 1978 (quindi dopo la presentazione del disegno di legge originario da parte del Ministero della giustizia) è stata fatta un'indagine campione sugli effetti della depenalizzazione operata dalla legge del 1975 e sui probabili effetti della depenalizzazione prevista dal disegno di legge. Le indagini sono state svolte presso le preture di Roma, Milano, Napoli, Ancona e Potenza: un campione, come è facile intendere, abbastanza limitato, però significativo in relazione alla dislocazione geografica di questi uffici giudiziari, forse anche alla **caratterizzazione sociale dell'ambiente** in cui operano; forse addirittura rilevante anche per le diverse dimensioni di questi uffici. Orbene, è stato accertato che per effetto del provvedimento di depenalizzazione contenuto nella legge 24 dicembre 1975, riguardante, perciò, i reati già puniti soltanto con la pena dell'ammenda, a Roma sono stati definiti, con l'invio all'autorità competente per applicare la sanzione pecuniaria, 25.235 procedimenti; a Milano 13.280, a Napoli — ma forse la cifra è incompleta — 2.170, ad Ancona 300, a Potenza 37. Per effetto invece della depenalizzazione prevista dal disegno di legge nel testo presentato originariamente dal Governo era prevedibile che dei reati sopravvenuti nel 1977 — si teneva conto soltanto dell'ultimo anno precedente l'indagine — si sarebbero potuti inviare ad altra autorità, a seguito della prevista depenalizzazione, per Roma 4.205 procedimenti, per Milano 1.449, per Napoli 6.249, per Ancona 1.251, per Potenza 62. Si tratta di cifre molto modeste,

2^a COMMISSIONE33^o RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

sia pure nella limitatezza delle indagini, rispetto ai risultati che erano da attendersi.

A queste cifre bisognerebbe aggiungerne altre per la depenalizzazione del reato previsto dall'articolo 32 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, relativa alla circolazione di veicoli o natanti non coperti dall'assicurazione per danni ai terzi. A Roma si sarebbero potuti inviare ad altrettante autorità 3.370 procedimenti, a Milano 4.200, a Napoli 2.285, ad Ancona 123, a Potenza 45.

Come è facile rilevare, i dati numerici relativi ad effetti presumibili dell'entrata in vigore della legge, così come era stata presentata, sono di entità modesta.

Anche per questo motivo io chiedo di considerare l'opportunità di eliminare le esclusioni perchè sarebbero, in base a queste indagini campione, molto consistenti. Le leggi relative ai rapporti di lavoro hanno portato per lo stesso anno un carico di procedimenti per violazioni punite con pene pecuniarie nel numero di 7.672 a Roma, 9.429 a Milano, 246 a Napoli, 247 ad Ancona, 123 a Potenza. Negli stessi uffici giudiziari, altri procedimenti per violazione della disciplina igienico-alimentare sono stati 3.800 a Roma, 1.345 a Milano, 1.552 a Napoli, 24 ad Ancona, 21 a Potenza.

Debbo poi aggiungere che la depenalizzazione della emissione di assegni a vuoto porterebbe, sempre per il 1977, un'eliminazione di 46.136 procedimenti per Roma, 29.590 per Milano, 11.324 per Napoli, 811 per Ancona e 803 per Potenza.

Queste cifre, pur nella loro incompletezza, dicono chiaramente che mandare avanti il provvedimento con questa limitazione significherebbe finire per farlo risultare assai modesto.

Nel corso di quegli incontri informali che avevo proposto e ai quali la Commissione ha acconsentito per evitare le lungaggini del comitato ristretto, l'unica obiezione, peraltro non di fondo, all'eliminazione di questa esclusione mi è venuta dai colleghi comunisti per la considerazione che, avendo la Camera molto discusso su questi temi e molto faticato prima di pervenire a una conclusione, potrebbe non gradire la modifica.

Comunque non ho avuto neanche dai colleghi comunisti una posizione decisamente contraria; siamo rimasti d'intesa che ulteriori contatti cercheranno di avere loro, e altrettanto cercherò di fare io, con i colleghi della Camera, prima di cominciare l'esame degli articoli. Potremo forse eliminare l'esclusione di almeno qualcuna delle violazioni oggi punite con sanzioni penali e contenute in quell'elenco di esclusioni riportate dal disegno di legge. Questa ulteriore verifica sarà oggetto di opportune comunicazioni alla Commissione al momento in cui cominceremo l'esame degli articoli. Mi auguro che queste comunicazioni possano essere largamente favorevoli.

Devo informare che, stranamente, ho ricevuto nel corso di queste ultime settimane alcune sollecitazioni, anche ufficiali, da parte di Ministeri e istituti statali per escludere dalla depenalizzazione alcuni settori di loro competenza: per esempio, il Ministero dei trasporti ritiene che per la particolarità della polizia ferroviaria, che ha sempre avuto una sua autonomia, sarebbe opportuno confermare la serie di pene previste per le violazioni alle disposizioni relative, anche per il fatto che un testo unico sarebbe stato approvato recentemente e che sembra inopportuno modificarlo dopo solo pochi mesi. Insiste peraltro l'ufficio legislativo del Ministero dei trasporti sulla particolarità — che non quanto sia fondata — della polizia ferroviaria, tanto da affermare la necessità che le violazioni alle disposizioni corrispondenti siano garantite con la sanzione penale.

Analoga richiesta ha fatto il Ministero del lavoro in relazione alla violazione di alcune norme sui rapporti di lavoro. Peraltro abbiamo constatato che proprio l'esclusione di alcune parti diverse da quelle a cui tiene il Ministero del lavoro porterebbero un aggravio di procedimenti minori ai nostri uffici giudiziari. Pensate che si vorrebbe conservare la sanzione penale nel caso di chiamata al lavoro senza il nullaosta dell'ufficio del collocamento; oltretutto siamo riusciti a sapere in questi ultimi tempi quanto poco convenientemente funzionino gli uffici di collocamento, specie in alcune città.

Un'altra richiesta viene dall'Istituto nazionale della previdenza sociale il quale, invece di essere soddisfatto della possibilità riconosciutagli di emettere l'ordinanza-ingiunzione, in caso di omissione di pagamento, per la sanzione ed altresì per l'immediato versamento dei contributi, vuole che sia conservato il procedimento ingiuntivo previsto dalla legislazione vigente (peraltro ancora previsto, sia pure come alternativa, in questo disegno di legge).

Come è noto, l'Istituto della previdenza sociale spesso non è in grado di stabilire quali siano le omissioni delle singole aziende o dei singoli contribuenti, e solo nel contraddittorio davanti al giudice civile riesce a precisare la entità della violazione.

In verità il Ministero del lavoro ha fatto rilevare che stranamente il disegno di legge impone all'Ispettorato del lavoro che accerti una violazione in materia di omesso versamento di contributi previdenziali o assistenziali, non già di emettere l'ordinanza-ingiunzione ma di mandare gli atti ai singoli istituti; e sottolinea come in questo modo — e mi pare a ragione — gli istituti sorvegliati finirebbero per essere arbitri del rilievo mosso dall'organo di controllo e di sorveglianza che è l'Ispettorato del lavoro. Questa obiezione può essere considerata valida da parte della Commissione, ma in questo caso si tratterebbe di far emettere il provvedimento di ordinanza-ingiunzione dall'Ispettorato del lavoro anzichè dagli istituti sorvegliati.

Su questo aspetto avremo modo di soffermarci nel corso dell'esame degli articoli. Da parte mia, proprio per la linea che ho seguito nella relazione e che ho confermato fino a questo momento, esprimo un parere non favorevole alla esclusione della depenalizzazione da questa materia.

Maggiori perplessità, invece, ha portato la discussione su un altro argomento su cui mi ero soffermato, quello dell'opposizione. Avevo manifestato preferenze, seppure non disgiunte da alcune incertezze, per l'opposizione in sede amministrativa: mi sembrava che potesse meglio garantire il contraddittorio, ma soprattutto mi sembrava che potesse essere più coerente, perchè questa pro-

cedura si applica non solo alle sanzioni che oggi depenalizziamo ma anche a quelle che originariamente erano amministrative e per le quali era fuori discussione che si seguisse una procedura di opposizione in sede amministrativa. Molte perplessità sono state manifestate, forse più ancora che nella discussione, nel corso dei colloqui informali che ho avuto con vari colleghi. È stato opportunamente suggerito di considerare questa ipotesi del ricorso in sede amministrativa in un'altra circostanza, cioè quando porteremo a termine l'esame del disegno di legge sulle modifiche al procedimento amministrativo, che finora abbiamo affrontato soltanto in sede consultiva. Chissà che non sia questa una ragione valida per esaminare l'opportunità di fare assegnare alla 1ª e 2ª Commissione congiunte l'esame di questo disegno di legge.

Se abbiamo ancora un po' di tempo, forse possiamo esaminare l'opportunità di proporre un tipo di procedura agile di opposizione in sede amministrativa, applicabile anche all'opposizione per l'applicazione di sanzioni amministrative.

Un punto cui avevo accennato, sia pure senza grosse e lunghe considerazioni, riguardante l'opportunità di applicare la nuova disciplina — che è sostanzialmente più onerosa — anche agli illeciti originariamente amministrativi, non è stato fatto oggetto di conveniente discussione. Nel corso del dibattito delle settimane passate solo il senatore Filetti ha accennato decisamente al suo parere contrario in proposito. Ricordavo che alcune disposizioni del presente disegno di legge sarebbero applicabili non soltanto alle sanzioni depenalizzate ma anche a quelle originariamente amministrative; quelle, ad esempio, riguardanti l'elemento soggettivo di cui all'articolo 3; quelle che dispongono la inapplicabilità delle nuove norme ai fatti precedenti all'entrata in vigore della legge, articolo 2 comma secondo; quelle che stabiliscono una prescrizione quinquennale di questi illeciti; quelle che escludono gli illeciti depenalizzati dai benefici propri della sanzione penale. Tali perplessità finiscono per rendere più gravoso il trattamento di fatti che furono commessi quando erano

2^a COMMISSIONE33^o RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

ancora considerati penali, per la cui possibilità era necessaria non la semplice coscienza e volontà dell'azione, ma anche dell'evento, cioè il dolo; che erano soggetti a prescrizioni di 18 o 24 mesi, anzichè di cinque anni, e fra i quali era prevista la possibilità di godere i benefici della sospensione condizionale della pena e dell'amnistia. Su questo punto forse dovremmo riflettere maggiormente nel corso dell'esame degli articoli. A me pare che, sia pure con norme transitorie, dobbiamo stabilire che le nuove disposizioni non si applicano ai fatti commessi in precedenza.

T R O P E A N O . Io ho parlato con molti colleghi alla Camera; sono tutti convinti che queste norme si applicano a fatti successivi all'entrata in vigore della legge. Ho discusso con esponenti di vari Gruppi, e tutti sono convinti di questo. Lo spirito non era assolutamente questo.

P R E S I D E N T E . Quindi, lo chiariremo.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Dovremo certo chiarirlo. Anche perchè, se è vero che la sanzione penale astrattamente è da considerare più grave, se non altro per la possibilità della iscrizione nel casellario, di fatto poi finisce per diventare più gravosa la sanzione amministrativa, perchè viene applicata immediatamente, non è soggetta alle prescrizioni brevi caratteristiche del processo penale, e soprattutto perchè è punibile in base alla semplice coscienza e volontarietà del fatto, indipendentemente dal dolo, che invece è richiesto per alcune violazioni, nella previsione originaria della legge penale.

Tutti i colleghi hanno mostrato accordo sulla proposta di sistemare meglio le norme, prevedendo: una sezione prima che riguardi i principi generali; una seconda che riguardi la disciplina delle sanzioni amministrative; una terza che riguardi il provvedimento vero e proprio della depenalizzazione. Il collega Filetti ha suggerito anche una quarta sezione, che riguardi le norme transitorie. E mi pare che sia un suggerimento

valido, considerando che questa legge finisce con l'essere un vero e proprio testo unico che riguarda le sanzioni amministrative.

Su un punto che non toccai nella mia relazione vorrei esprimere una perplessità: a furia di pensare alla materia vengono fuori altre preoccupazioni. Mi pare, cioè, che la legge non faccia alcuna considerazione del caso dei non abbienti, di quelli, cioè, che non possedendo niente, non pagano la sanzione amministrativa, e possono diventare dei trasgressori continuati, senza che a loro si possa fare alcuna obiezione. Tale questione mi è venuta in mente osservando a Roma un furgoncino, in Piazza dei Cinquecento, che periodicamente viene portato via dai vigili del Comune, poichè ad un angolo della strada vende gelati e bibite in modo tale da ostacolare la circolazione, e puntualmente dopo qualche giorno torna sul posto. Evidentemente, questo venditore, per un presumibile stato di impossidenza, non paga le contravvenzioni che gli si elevano. È un po' come il caso di quei tali ergastolani che in questi ultimi giorni si sono messi in luce commettendo reati anche più gravi di quelli commessi precedentemente, tanto alla loro pena non può essere aggiunto nulla!

T R O P E A N O . Secondo me, quel tale del furgoncino è un abbiente, che paga e ritorna sul posto!

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Comunque, a parte questo caso che mi ha suscitato una certa perplessità, io mi domando se dobbiamo lasciare senza alcuna previsione una ipotesi di questo genere. Perchè è lungi dall'essere una ipotesi peregrina.

Per esempio, questa legge depenalizza le sanzioni che vengono applicate per violazione delle norme sulla caccia o sulla pesca. Mettiamo che venga ritirata la licenza di caccia ad un tale che non può pagare; questi continua ad andare a caccia in barba a tutti i divieti e a tutte le applicazioni di sanzioni amministrative. Lo stesso avviene per la pesca. Viene ritirata la licenza di pesca ad un tale in conseguenza di una vio-

2ª COMMISSIONE

33° RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

lazione; se non può pagare la sanzione amministrativa, può continuare a pescare in tutte le parti d'Italia.

PRESIDENTE. L'unica remora è la confisca dello strumento.

TROPEANO. Ma c'è anche la denuncia per porto abusivo d'armi.

VALIANTE, relatore alla Commissione. La depenalizzazione delle sanzioni riguardanti la caccia e la pesca importa che anche la pesca senza licenza sia oggi giudicata con sanzione meramente amministrativa.

TROPEANO. Per la pesca sì, poiché c'è una licenza particolare. Ma per la caccia è diverso; non si può andare a cacciare una volta che viene ritirato il porto d'armi. Non c'è una licenza diversa. È il porto d'armi che è licenza « anche per uso di caccia ». Per la pesca, invece, sono le provincie che rilasciano la licenza.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Sì, forse ha ragione il collega Tropeano. Forse la depenalizzazione in materia di caccia è soltanto quella che riguarda il trasporto di armi da caccia su autoveicoli. Comunque, su questo argomento a mio avviso vale la pena di riflettere; per conto mio, vedrò cosa è possibile fare.

Passo al secondo capitolo: « Nuove disposizioni penali ». Avevo sottolineato l'opportunità di accogliere le conclusioni raggiunte, credo molto largamente, dalla dottrina, riguardanti l'introduzione di pene pecuniarie rateali. Non soltanto, cioè, la rateizzazione di pene pecuniarie in relazione alle più modeste condizioni economiche dell'imputato, ma l'introduzione di una pena pecuniaria rateale come pena particolarmente afflittiva nella misura in cui impone al condannato di versare il rateo di pena pecuniaria ogni settimana o ogni mese, a seconda di come percepisce il salario o lo stipendio. È un istituto che esiste in qualche legislazione europea, e a cui anche la nostra dottrina aveva guardato con molta simpatia. Mi è

stato fatto notare dai colleghi con i quali mi sono incontrato, che basterebbe sopprimere l'ultimo comma dell'articolo 98 del disegno di legge, là dove è previsto che il condannato può, anche dopo aver avuto la autorizzazione a versare ratealmente, versare in un'unica soluzione; per cui, la rateizzazione finirebbe per essere rimessa alla decisione del giudice, il quale potrebbe applicarla in considerazione delle condizioni finanziarie del reo, ma anche come ulteriore aggravamento della sanzione.

È stata poi mostrata adesione alla proposta di aggiungere la pena detentiva, eventualmente in alternativa a quella finanziaria, a quelle modeste contravvenzioni agli articoli 683, 684 e 685 che consistono nella pubblicazione di atti, o delle Camere o di procedimenti penali, destinati a rimanere segreti. È stata accolta la mia opinione che proprio in settori come quelli dell'attività parlamentare o del processo penale, che sono per antonomasia aperti alla più larga conoscenza del pubblico, quando viene stabilito un divieto per ragioni eccezionali, che superano perciò anche il diritto costituzionale della libertà di informazione, tale divieto deve essere mantenuto in maniera rigorosa. Ciò eviterebbe la depenalizzazione di queste violazioni, considerate fino ad oggi soltanto modeste contravvenzioni, e perciò presenti agli onori della cronaca quasi ogni giorno, almeno per quanto riguarda gli atti di procedimenti penali destinati a rimanere segreti.

Si è anche mostrata disponibilità a prevedere la pena della detenzione alternativa per quella ipotesi di reato prevista dall'articolo 697, secondo comma, del codice penale, per il caso di chi non denuncia la presenza di armi rinvenute nella casa in cui abita. Questo mi pare importante, soprattutto in relazione ai fatti che attualmente ci preoccupano.

In ordine alle sanzioni sostitutive, solo il collega Filetti ha mostrato di prendere molto sul serio quella mia perplessità circa l'estensione alla semidetenzione. Devo dire, però, che io non avevo fatto una proposta esplicita di non ammettere la semidetenzione; avevo rilevato che mi sembra-

va contrastante con la filosofia della legge il fatto di dover consentire a condannati ad una pena detentiva non superiore a sei mesi di stare per un certo periodo di tempo della giornata fuori, e di tornare per almeno dieci ore nel carcere, cioè sostanzialmente a mangiare la sera e a dormire la notte, contribuendo, perciò, al sovraffollamento e non allo sfollamento che, sia pure come effetto secondario, intendiamo perseguire attraverso questo disegno di legge. Però mi rendo conto che questa è l'unica condizione per estendere le misure sostitutive anche oltre il numero, non certo eccessivo, dei condannati fino a tre mesi di reclusione. Devo dire di più: è stato fatto presente dal Ministero dell'interno come sia più facile il controllo di quelli che ogni sera devono tornare in carcere che non di quelli cui è stata concessa la libertà controllata, che perciò vivono continuamente fuori dal carcere. Non insisterò, perciò, su questa mia perplessità circa la estensione del provvedimento di sanzioni sostitutive anche alla semidetenzione.

È stata invece valutata positivamente la mia proposta di estendere le misure sostitutive anche ai reati di competenza del tribunale, purchè la pena massima sia contenuta nei sei mesi, nei tre mesi, o in un mese.

Altrettanto sono state valutate positivamente le mie proposte di aggiungere anzitutto la condizione che il giudice possa presumere che il condannato si asterrà da ulteriori reati; questo per limitare la troppa larga discrezionalità che il disegno di legge attribuisce al giudice; e di aggiungere poi l'altra condizione della restituzione o del risarcimento del danno, ove è possibile.

È stata anche accolta la proposta di porre il lavoro obbligatorio come contenuto delle misure sostitutive. Il lavoro è stato sempre considerato come cardine di un corretto sistema penitenziario. D'altra parte, il nostro codice penale già oggi considera il lavoro come contenuto indeclinabile della pena detentiva: l'articolo 23 del codice penale dice che la pena detentiva viene scontata in appositi stabilimenti, dove si svolge obbligatoriamente il lavoro. Purtroppo, per le condizioni dei nostri stabilimenti, il

lavoro non solo non costituisce ancora oggi il contenuto della pena detentiva, ma anzi viene considerato da molti come un premio, da altri invece come una pena ulteriore. La mia esperienza, anche se di molti anni fa, di sostituto procuratore della Repubblica e di giudice di sorveglianza, mi ricorda che i carcerati chiedevano proprio come premio della loro buona condotta l'ammissione al lavoro, e si trattava solo del lavoro interno carcerario (quello di scopino o di pelapatate).

Se il lavoro è dunque alla base di una corretta politica penitenziaria, mi pare che dobbiamo anche considerarlo come base per le sanzioni sostitutive. Si tratta di aggiungere l'obbligo del lavoro sia alla semidetenzione che alla libertà controllata (lavoro professione o frequenza di corsi di studio per chi svolge queste attività, lavoro a beneficio della collettività per chi invece non le svolge). In ogni caso, io ritengo che dovremmo, almeno per un giorno alla settimana, stabilire l'obbligo del lavoro a beneficio della collettività anche per coloro che hanno un lavoro proprio o un impegno di studio. Ovviamente quest'ultimo lavoro verrebbe compensato a norma delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario.

Non ha avuto molte approvazioni, invece, la mia perplessità in ordine alle esclusioni oggettive che l'articolo 57 fa delle sanzioni sostitutive, salvo che per le esclusioni che riguardano le lesioni colpose. Lì siamo di fronte ad un caso eclatante, che potrebbe coinvolgere problemi di costituzionalità nella misura in cui sarebbero possibili le sanzioni sostitutive per le lesioni colpose in generale e ne sarebbero escluse, invece, quelle prodotte in certe circostanze o con certi strumenti.

È stata approvata anche l'ipotesi della estensione di un certo tipo di *pleabargain* che non è la nordamericana contrattazione difensiva, ma una semplice richiesta di applicazione della pena sostitutiva, con la conseguenza della conclusione del processo in caso di accoglimento; così come è stato accolto il suggerimento di evitare di stabilire, come fa il disegno di legge, di dichiarare estinto il procedimento del reato

2ª COMMISSIONE

33º RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

dopo l'applicazione della pena sostitutiva. Ci è stato spiegato che voleva essere un incentivo all'imputato a chiedere l'applicazione del provvedimento sostitutivo; ma credo che non sia di grande rilievo questa prospettiva.

Salvo il collega Filetti, tutti quanti gli altri hanno convenuto sulla inopportunità di estendere il diritto di querela anche al danneggiato. Io di questa estensione al danneggiato continuo a non vedere alcuna motivazione valida, salvo quella di aprire la possibilità di maggiori ricatti, tanto più facili ad opera del danneggiato di quanto non lo siano, invece, ad opera della persona offesa. Quindi mantengo la mia contrarietà, anche perchè confortato dal parere della maggioranza dei colleghi

Non insisto invece, perchè non mi è stata data disponibilità, sulla esclusione della estensione della punibilità a querela alle lesioni volontarie guaribili da 11 a 20 giorni. È stato fatto presente che è molto opinabile la fissazione di un termine di guarigione; e allora tanto vale rimettere alla querela di parte anche lesioni guaribili in un termine leggermente più lungo.

Circa le pene accessorie, non è stata molto favorevolmente considerata la mia proposta di soppressione dell'articolo 140 del codice penale, che riguarda la possibilità di applicare provvisoriamente pene accessorie anche nel corso della istruzione; salvo il collega Calarco che nel suo intervento l'ha sostenuta convintamente, gli altri hanno manifestato perplessità.

In realtà, io riconosco che per alcuni reati la continuazione dell'attività dell'imputato può comportare pericolo di inquinamento delle prove, quanto meno sotto il profilo negativo di rendere più difficile la acquisizione delle prove. Per questo, mi rassegno ad accettare quella che io avevo presentato come ipotesi subordinata: consentire l'applicazione provvisoria di pene accessorie, ma nel rigoroso limite del tempo indispensabile per realizzare alcuni accertamenti probatori; il che significa che il giudice deve specificare quali attività probatorie intende svolgere e deve anche precisare quale è il tempo presumibile che egli

ritiene necessario per questo accertamento, dopo di che sospende il consigliere comunale, il notaio, l'esercente la potestà dei genitori, non già fino alla sentenza definitiva di condanna o di assoluzione, ma soltanto per il tempo indispensabile per realizzare queste attività probatorie.

Secondo me, l'eliminazione del pericolo di una continuazione del reato o di ulteriori fatti delittuosi non è competenza del giudice penale. La prevenzione è soltanto una delle funzioni più astratta che concreta, della norma penale; ma la prevenzione vera spetta all'autorità di polizia, non al giudice. Noi non possiamo fare arrestare la gente perchè non commetta altri reati. In ogni modo sono disponibile ad esaminare altri suggerimenti, anche se a me pare che dovremmo limitarci in questo senso.

Peraltro, ho raccolto questa indicazione dal progetto di codice di procedura penale e dalla legge delega largamente dibattuta in Parlamento per il nuovo codice di procedura penale, che alle misure coercitive della libertà personale pone questo limite, cioè il tempo indispensabile per compiere un determinato atto. Potremmo chiamarlo istruttorio anzichè probatorio, ma si tratta di limitare la pena accessoria a situazioni circoscritte e temporanee.

Confermo la mia opinione contraria a mantenere quella previsione che le pene accessorie provvisorie non siano applicabili agli eletti con votazione diretta: mi pare una discriminazione o una prerogativa non gradevole all'opinione pubblica, e comunque priva di una giustificazione seria.

T R O P E A N O . Questa è una scelta politica unanimemente adottata.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione.* È una scelta politica che io non mi sentirei di condividere; comunque io sono rispettoso della decisione della Commissione. Ovviamente, come già prevede il disegno di legge, l'applicazione di queste pene accessorie in via provvisoria sarebbe soggetta al ricorso anche nel merito alla sezione istruttoria. E su questo punto mi

2ª COMMISSIONE

33º RESOCONTO STEN. (14 aprile 1981)

pare che non c'è neppure da discutere. Tutti sono d'accordo.

Piuttosto, i colleghi con i quali mi sono incontrato hanno considerato favorevolmente anche la possibilità, da me suggerita, di estendere il ricorso anche nel merito alla sezione istruttoria, ovvero al giudice istruttore, anche in materia di libertà provvisoria, almeno finchè non arrivi il provvedimento in ordine ai tribunali della libertà.

Io insisto sull'introduzione del ricorso anche nel merito, perchè non mi dissimulo le difficoltà di inizio del funzionamento del tribunale della libertà.

Accennai già altre volte che di fronte all'alternativa. competenza del tribunale capoluogo di provincia, che solleva problemi di costituzionalità, e competenza della sezione del piccolo tribunale, che poi non consentirebbe di fare agire i giudici, che hanno composto la sezione, nella sezione che deve giudicare nel merito, ho l'impressione che noi finiremmo per ingolfarci in una strada senza uscita.

Allora l'ipotesi di un ricorso al giudice istruttore, oppure alla sezione istruttoria anche nel merito...

P R E S I D E N T E . Direi sezione istruttoria per consentire il giudizio collegiale.

V A L I A N T E , relatore alla Commissione. ...potrebbe, almeno provvisoriamente, dare garanzie che finora non ci sono attraverso il solo ricorso per violazione di legge alla Corte di cassazione. E non mi pare che sia rilevante l'obiezione, che è stata sollevata per la verità in maniera molto problematica, che si finirebbe per violare il segreto istruttorio, perchè in relazione alla applicazione del provvedimento, sia di applicazione provvisoria di pene accessorie, sia di limitazione della libertà, nulla vieta che il giudice che ha provveduto possa mandare soltanto gli atti essenziali, magari in estratto o in copia, al giudice che deve decidere.

P R E S I D E N T E . Vorrei richiamare la sua attenzione su una proposta del senatore Riccardelli — non ricordo se in

sede di questo provvedimento di legge o di altro provvedimento di legge al nostro esame — di estendere l'applicazione di queste che potremmo chiamare norme di garanzia, di ricorso ad organi collegiali, anche ad alcuni, per lo meno, dei provvedimenti riguardanti cose, cioè sequestri, eccetera, in relazione ad episodi recenti, anche clamorosi, che si sono verificati.

T R O P E A N O . Tutto il capo VI del titolo II.

V A L I A N T E , relatore alla Commissione. Il collega Riccardelli ne avrà parlato in altra sede. Personalmente io ritengo meritevole di considerazione la sua proposta, ma non così importante come è importante, invece, la garanzia della libertà personale e l'assicurazione della continuità del proprio lavoro o professionale o di mandato politico.

Se la Commissione crede, mi farò carico di esaminare la cosa nell'eventualità che sia possibile adottare un sistema agile e non complesso, e lo proporrò alla Commissione.

Io non ho altro da aggiungere. Rinnovo il più vivo ringraziamento ai colleghi che hanno avuto l'amabilità di considerare favorevolmente la mia esposizione e soprattutto le mie osservazioni. Auspico che con questo stesso spirito che ha animato finora i lavori della Commissione noi possiamo entro breve termine, subito dopo la parentesi delle ferie pasquali e congressuali, varare questo provvedimento che è atteso e che porterà effetti positivi per il nostro Paese.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il relatore Valiante per la sua replica che completa l'esame già molto accurato che egli ha fatto con la sua relazione, la prima parte illustrativa, la seconda parte propositiva di eventuali modifiche, che ha caratterizzato la serietà di questo dibattito.

Lo ringrazio anche per quell'accenno ad alcune notizie giornalistiche, ribadendo che questo disegno di legge è stato assegnato alla Commissione giustizia del Senato il 6 febbraio, che una semplice lettura dei sommari

indica come siamo riusciti a concentrare il dibattito senza che, a mio avviso, ne venisse meno l'importanza e la serietà. E se dobbiamo ritenere per vero il principio che questa Commissione non può essere la cassa di risonanza della Commissione della Camera dei deputati, ma è l'altro ramo del Parlamento, fintanto che i nostri ingegneri costituzionali non avranno risolto il problema della bicameralità, io ritengo che in questo caso la Commissione giustizia — do atto a tutti i colleghi di questo — ha fatto un esame approfondito in un termine assai più breve di quanto attraverso comitati e sottocommissioni (debbo dirlo con estrema chiarezza ed è stato sottolineato dal senatore Valiante) l'altro ramo del Parlamento abbia fatto.

Certo, non nego che l'altro ramo del Parlamento si sia trovato dinanzi ad una serie di disegni di legge e, quindi, ad una prima sistemazione organica della materia. Respingo, però, con decisione qualsiasi accusa che si possa rivolgere alla nostra Commissione di non aver svolto con la necessaria rapidità e con approfondimento il proprio lavoro.

I numerosi interventi di tutte le parti politiche si sono sviluppati nel periodo che è stato già indicato dal relatore Valiante e che è di poco superiore a due mesi; completiamo, in sostanza, la discussione generale, la replica del relatore a fra poco l'intervento del Governo entro tempi assai brevi in relazione ad un provvedimento di grande importanza sostanziale; si tratta, del resto, di 143 articoli.

Debbo ringraziare il senatore Valiante che, per favorire l'iter di questo provvedimento, ha respinto la proposta di costituire sottocommissioni che spesso comportano una perdita di tempo. Il relatore ha, invece, portato avanti utili contatti informali con i diversi Gruppi politici in modo da potere tempestivamente predisporre gli emendamenti che, essendo concordati, potranno essere rapidamente approvati.

L O M B A R D I, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei dire subito che lo sfollamento delle carceri e,

in una qualche misura, la stessa diminuzione del carico dei processi costituivano fin dalla prima presentazione, ad opera del ministro Bonifacio, dell'originario disegno di legge sulla cosiddetta «depenalizzazione» scopi certamente assai rilevanti, ma non i soli né i principali del provvedimento; sul quale, per la verità, stiamo portando l'esame con un ritmo che non giustifica l'impressione arbitrariamente diffusa nei giorni scorsi circa una non meglio precisata propensione del Governo e della maggioranza di prolungarne i tempi di approvazione.

Scopo essenziale di questa iniziativa, non a caso intitolata, per la vastità dell'impegno, «Modifiche al sistema penale», era ed è quello di pervenire alla rapida adozione di un organico complesso di misure immediate che, senza avere la pretesa di risolvere in termini definitivi i problemi dai quali scaturisce l'esigenza di una profonda riforma del sistema penale, serva a fronteggiare le più gravi disfunzioni del sistema stesso in modo efficace e coerente.

La iniziativa si colloca, quindi, nella linea delle indicazioni contenute nella mozione parlamentare approvata dalla Camera dei deputati il 15 luglio 1977 e nell'ottica dello adeguamento dell'ordinamento penale ai mutati valori espressi dalla coscienza sociale, in coerenza con gli orientamenti del movimento internazionale di riforma del diritto penale e con le riforme recentemente entrate in vigore in alcuni paesi culturalmente e politicamente omogenei al nostro.

L'obiettivo è quello di adottare una strategia differenziata per la lotta alla criminalità che, mentre fronteggia al massimo delle possibilità la sfida della criminalità terroristica ed organizzata, sappia graduare la risposta punitiva dello Stato in relazione agli illeciti di minor rilievo.

Il nostro ordinamento, infatti — e lo ha messo in luce il senatore Valiante nella sua relazione, di eccezionale pregio, di cui il Governo intende vivamente ringraziarlo — anche dopo la legge di depenalizzazione del 1975, continua a perseguire con la sanzione penale alcuni comportamenti solo marginalmente devianti. Il carattere indifferenziato di tale risposta punitiva, che fa uso in mi-

sura troppo modesta dei sistemi di controllo sociale diversi da quello penale, non contrasta soltanto con precise indicazioni della più moderna cultura penalistica, che raccomanda l'uso della sanzione penale solo quando essa appaia necessaria come *extrema ratio* per la tutela di valori che non possono essere altrimenti difesi; esso comporta, inoltre, un appesantimento dell'apparato giudiziario e costituisce una delle cause più significative delle disfunzioni della giustizia penale.

D'altro canto, va ricordato che il nostro sistema penale è incentrato saldamente sul primato della sanzione detentiva, sicchè è frequente, come dimostrano i dati statistici, il ricorso a pene privative della libertà di durata assai breve, in contrasto con la consapevolezza — ormai più che secolare — che la pena detentiva breve è non solo scarsamente efficace, ma anche desocializzante e in definitiva criminogena. Scarsamente efficace perchè, anche immaginando un sistema carcerario che si adoperi positivamente per il reinserimento del reo nella società attraverso opportuni trattamenti risocializzanti (obiettivo che non può certo ritenersi raggiunto), tale risultato non sarebbe conseguibile per il condannato a pena breve per l'insufficienza del periodo a disposizione; desocializzante sotto diversi profili, il primo (e il più importante) dei quali è costituito dalle pericolose influenze criminogene tipiche dell'ambiente carcerario.

Né possono essere trascurate, d'altro canto, le conseguenze negative di carattere generale che, secondo quanto è stato posto in luce dalla scienza criminologica e dalla dottrina penalistica, derivano dal crescente ricorso all'esecuzione di pene detentive di breve durata. L'ampio numero di condannati a pene detentive brevi presenti nelle istituzioni carcerarie costituisce un fattore quantitativo di notevole aggravamento della crisi del sistema penitenziario, mentre la « fluttuazione » che si determina nelle carceri rende più difficile anche per i condannati a pene più lunghe un efficace trattamento risocializzante. Un eccessivo ricorso alla sanzione detentiva, inoltre, ne diminuisce sostanzialmente l'efficacia generale pre-

ventiva, mentre provoca la perdita della percezione della distinzione fra delitti più gravi e gli illeciti di scarso rilievo.

Donde l'opportunità di consentire la sostituzione delle pene detentive brevi con altri strumenti sanzionatori che siano egualmente efficaci sotto il profilo della prevenzione generale e che non comportino conseguenze desocializzanti, ma, al contrario, favoriscano il reinserimento del condannato senza, tuttavia, una completa eliminazione delle pene brevi, stante la loro maggiore efficacia dissuasiva rispetto alle possibili sanzioni sostitutive. E, perciò, la scelta di non rinunciare del tutto alle pene detentive di breve durata, ma di consentire al giudice di sostituirle con altre sanzioni.

D'altra parte, una profonda modifica del nostro sistema sanzionatorio è resa necessaria dalla sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 1979, che ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme disciplinanti la conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato in pena detentiva; sicchè la configurazione di nuove sanzioni che possano sostituire le pene pecuniarie ineseguite diventa indilazionabile.

Mi sono dilungato a richiamare queste premesse per sottolineare la coerenza con esse del tipo di interventi che caratterizzano il provvedimento in esame e sui quali specificamente non mi soffermo, tanto egregiamente è stato fatto dal relatore.

Mi limiterò, tuttavia, a rilevare che la introduzione al capo I del testo, nella sua I sezione, di un insieme di « principi generali » dell'illecito depenalizzato, analogamente a quanto avvenuto in altri ordinamenti europei (ad esempio quello della Repubblica federale tedesca), è stata un'occasione colta dal Governo, che ne ha presentato l'articolato, frutto del lavoro di un apposito gruppo di studio, per contribuire, in considerazione della crescita della « qualità » e della « quantità » della funzione della sanzione amministrativa, alla enucleazione della differenza ontologica tra illecito penale e illecito amministrativo, senza la quale non sarebbe possibile offrire al legislatore statale criteri di fondo per una « scelta di cam-

po » che non appaia arbitraria nè dettata dalla volontà di indebolire il momento garantistico, nè rimediare alle discrasie che la mancanza di principi generali — come tali vincolanti *ex* articolo 117, primo comma, della Costituzione — provoca nella legislazione regionale, dove non di rado si constata una diversità di tale portata nel tipo e nell'entità della sanzione in identiche fattispecie, da rendere evidente che non tutto è riconducibile alla particolarità delle situazioni locali e che molto dipende dalla mancanza di un inequivoco indirizzo di carattere normativo.

Il disegno di legge originario che, come è noto, contemplava già e in modo assai più completo che per il passato una compiuta disciplina dell'aspetto processuale dell'illecito depenalizzato, è risultato dunque sostanzialmente ampliato.

Non si è trattato di un lavoro semplice: la scarsità numerica dei recenti apporti scientifici in materia ha reso, infatti, da un canto non agevole l'individuazione dei punti sui quali poteva ritenersi che esistesse, in dottrina, una certa uniformità di vedute (ed appare evidente come la prudenza sia doverosa quando si affronta un campo del tutto nuovo sul piano normativo); dall'altro, sovente difficile resistere alla « tentazione » di mutuare i concetti dal diritto penale, e non solo per gli aspetti connessi al momento della condotta. Lo si è, tuttavia, il più possibile evitato nella convinzione che creare doppioni sarebbe stato inutile e dannoso: la ricorrente analogia di disciplina coi principi propri del diritto penale — laddove sussiste — non dipende, così, da un atteggiamento di passivo recepimento di concetti propri di un'altra branca, ma dalla meditata conclusione che, per molti versi, i principi non possono non essere effettivamente comuni. E comuni non solo all'illecito depenalizzato, ma anche all'illecito originariamente amministrativo, cui, con esclusione di quello disciplinare, una norma di chiusura provvede opportunamente ad estendere le disposizioni precedenti.

Il senatore Valiante ha tentato di individuare un criterio sostanziale per distinguere l'illecito amministrativo da quello pena-

le, individuando il primo « quando si commettono violazioni delle norme che disciplinano la cura e il governo di settori » affidati alla pubblica amministrazione per il perseguimento di pubblici interessi ed il secondo « quando, invece, si violano norme che sono sì di interesse pubblico, ma che vengono violate con riferimento ad una singola persona », perchè allora si viola l'ordinamento penale che, appunto, è destinato a garantire gli interessi dei singoli in relazione a possibili violazioni di interessi generali (libertà personale, integrità personale, beni).

Tale linea di demarcazione tra illecito penale e amministrativo suscita qualche perplessità, perchè se appare, da un lato, difficilmente sostenibile sul piano teorico, risulta, dall'altro, contraddetta dalla realtà normativa del nostro ordinamento. Non si può negare, certamente, che le più gravi violazioni delle norme che disciplinano settori affidati alla cura e al governo della pubblica amministrazione siano state sempre concepite come illeciti penali e che la tendenza degli ordinamenti penali moderni sia nel senso di una progressiva dilatazione del settore penale al fine di offrire una adeguata tutela a interessi pubblici non altrimenti salvaguardabili. Tale tendenza, del resto, non è in contrasto con la riduzione dell'area dell'illecito penale nei settori, invece, in cui il ricorso alla sanzione penale non appare più necessario (e nei quali si fa ricorso alle sanzioni amministrative). Si tratta in entrambi i casi di dare risposta alle modificazioni intervenute nella scala dei valori sociali cui il legislatore penale non può restare insensibile.

Una valutazione della situazione esistente in ordinamenti culturalmente e politicamente omogenei al nostro offre argomenti per concludere che, almeno allo stato della ricerca, non sia individuabile un criterio sostanziale di selezione tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo.

Esemplare al riguardo è l'ordinamento tedesco, nel quale il ricorso alle *Ordnungswidrigkeiten* (violazioni amministrative) è stato sempre frequentissimo (basti pensare che la prima codificazione di tali infrazioni

risale al 26 luglio 1949). La più autorevole dottrina tedesca rifiuta ormai il riferimento a criteri qualitativi di selezione: secondo il Tiedemann la *Ordnungswidrigkeit* non può più « essere concepita come mera disobbedienza rispetto a manifestazioni dell'attività amministrativa statale... essa si differenzia dall'illecito penale soltanto sotto un profilo quantitativo ». Sicchè il criterio discrezionale fra illecito penale ed amministrativo sarebbe rappresentato solo dal tipo di sanzione, mentre la configurazione di fattispecie repressive non penali porrebbe esclusivamente un problema di politica del diritto, nella cui soluzione le scelte del legislatore restano vincolate esclusivamente a criteri di fedeltà alla Costituzione e di opportunità di tutela, ma non a connotati intrinseci delle materie oggetto di disciplina.

Per queste ragioni sembra doversi disattendere il rilievo del senatore Valiante, secondo il quale i principi generali dell'illecito depenalizzato sarebbero di evidente ispirazione penalistica.

Va, infatti, ribadito che la necessità di principi dell'illecito amministrativo che rispettino la legalità dell'illecito e della sanzione, la tassatività della fattispecie e la personalità della responsabilità (principi, quindi, di derivazione penalistica) deriva dalla sostanziale unitarietà, almeno quanto al contenuto, tra sanzione pecuniaria amministrativa e pena pecuniaria criminale, per cui in dottrina si è addirittura osservato che « non è stata trovata una differenza di natura » tra tali sanzioni. D'altra parte, se la configurazione di certi illeciti come illeciti amministrativi e non penali dovesse essere uno strumento per diminuire la garanzia dei diritti del cittadino di fronte alla irrogazione di una sanzione che non si distingue dalla sanzione penale nei suoi caratteri essenziali, eludendo, così, il rispetto dei principi costituzionali in materia, ci si troverebbe di fronte a quella che viene definita « una frode delle etichette », la cui legittimità costituzionale non potrebbe che essere assai dubbia.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. È quello che di solito avviene nella legislazione regionale!

L O M B A R D I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. E, in proposito, va ricordato che una dottrina assai autorevole — il Nuvolone — ha osservato che la categoria della « pena » si estende ben al di là del diritto penale in senso stretto, giacchè si può parlare di pena ogniqualvolta il singolo è tenuto a subire una limitazione dei suoi diritti in conseguenza della violazione di un obbligo e semprechè la limitazione dei diritti sia comminata per impedire la violazione dell'obbligo e non abbia carattere omogeneo rispetto al contenuto dell'obbligo stesso.

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. C'è da dire soltanto che Nuvolone fa lo scienziato e non il legislatore!

L O M B A R D I , *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. E, pertanto, può concludersi che la configurazione di talune violazioni come illecito amministrativo non può essere sufficiente per sottrarle alla applicazione di principi costituzionali che riguardano il diritto penale in senso stretto: a tale scelta ci si è ispirati nella enucleazione di principi generali dell'illecito amministrativo nella sezione prima del capo I del disegno di legge all'esame.

Sempre con riguardo alla sezione prima del capo I, il senatore Valiante ha rilevato la mancanza di una disciplina del concorso nell'illecito amministrativo.

Il rilievo, in effetti, non sarebbe esatto: una disciplina del concorso è contenuta nell'articolo 5, primo comma, del disegno di legge nel quale si prevede che « se la violazione è imputabile a più persone queste sono obbligate in solido al pagamento della somma dovuta »; il che, trattandosi di una disciplina di derivazione civilistica e non penalistica, fornisce argomenti a quella parte della più autorevole dottrina che sottolinea la inadeguatezza di una tale normativa rispetto ai caratteri propri dell'illecito amministrativo, mentre sarebbe stata preferibile

una disciplina del concorso di persone nell'illecito amministrativo analoga a quella del concorso di persone nel reato (soluzione quest'ultima adottata nel paragrafo 14 della legge tedesca sulle violazioni amministrative).

In proposito, va ricordato che il Governo aveva presentato sul punto due emendamenti alternativi, tenendo conto delle esigenze che militano a favore delle due opposte tesi. Con il primo si prevedeva la soluzione poi recepita all'articolo 5, mentre con il secondo si stabiliva che: « quando più persone concorrono nella violazione amministrativa ciascuna di esse soggiace alla sanzione amministrativa per questa stabilita, salvo che non sia diversamente stabilito dalla legge ».

Il Comitato ristretto della Commissione giustizia della Camera dei deputati preferì la prima soluzione (peraltro senza una adeguata discussione); ma alla luce delle considerazioni svolte dal senatore Valiante potrebbe essere opportuno riproporre la seconda soluzione che presenta il vantaggio di non incentivare la commissione concorsuale dell'illecito.

Con riguardo alla sezione II del capo I (relativa alla depenalizzazione di delitti e contravvenzioni) il relatore ha criticato la previsione nell'articolo 11 di alcune esclusioni obiettive dalla depenalizzazione. Tali esclusioni riguarderebbero « specifici settori alla cui cura e al cui governo è preposta la pubblica amministrazione ». Inoltre, se per tali violazioni è prevista soltanto la pena pecuniaria « bisogna riconoscere che essa pena pecuniaria costituisce il limite del disvalore che attribuisce alla violazione l'ordinamento », onde l'esclusione dalla depenalizzazione di illeciti puniti con tale sanzione potrebbe apparire costituzionalmente illegittima.

Quanto alla prima osservazione, va rilevato che non può essere condivisa per le ragioni che non consentono di individuare un criterio sostanziale di selezione tra illecito penale e illecito amministrativo.

Quanto al secondo rilievo, pur fondamentalmente esatto, va osservato che la scelta del legislatore, perchè sia legittima costi-

tuzionalmente, incontra i soli limiti dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, restando libero di prevedere il trattamento sanzionatorio complessivo di ciascun illecito, per cui illeciti puniti originariamente con la stessa sanzione potrebbero essere successivamente differenziati, quanto ad altri effetti sanzionatori, sulla base di valutazioni che rientrano nella politica del diritto e possono essere censurate solo per il mancato rispetto dei citati principi costituzionali.

È vero, però, che la scelta del legislatore (di escludere certe violazioni dalla depenalizzazione) può apparire censurabile dal punto di vista dell'opportunità politica: se a fondamento della esclusione dalla depenalizzazione vi è l'accresciuto bisogno di tutela di certi interessi, allora la via maestra da seguire è quella di affiancare in tali ipotesi alla sanzione pecuniaria quella detentiva. Questa, del resto, era la via seguita nell'originario disegno di legge ministeriale che all'articolo 55 aggiungeva la pena dell'arresto sino a tre mesi alla pena dell'ammenda per tutta una serie di violazioni.

Si potrebbe, quindi, pensare di riproporre la formulazione originaria dell'articolo 55 del disegno di legge n. 1799 della Camera oppure — soluzione forse preferibile — di fare una cernita tra le violazioni previste dal citato articolo 55 per individuare quelle che meritano un aggravamento di pena.

Sempre con riguardo alla sezione II del capo I, il relatore ha rilevato che la scelta di affidare al giudice ordinario la cognizione dell'opposizione con la quale si infligge la sanzione amministrativa priverebbe l'opponente della facoltà di ricorrere in via gerarchica all'autorità amministrativa, eliminando così un « primo livello di giudizio ». D'altro canto, tale competenza del giudice ordinario rappresenterebbe una eccezione rispetto ai principi generali in materia di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi: sarebbe, pertanto, preferibile, secondo il relatore, eliminare tale eccezione « lasciando perciò la possibilità dei ricorsi previsti in materia amministrativa contro le sanzioni amministrative: l'or-

dinario ricorso gerarchico e l'ordinario ricorso giurisdizionale ».

Il problema sollevato dal relatore merita la più attenta considerazione, perchè il sistema prescelto innova profondamente rispetto ai principi che regolano la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti della pubblica sicurezza e, in particolare, rispetto alla regola che vieta al giudice ordinario di sostituire la propria volontà a quella della pubblica amministrazione nel momento in cui al pretore si attribuisce il potere di modificare il provvedimento impugnato.

Da un lato può osservarsi non solo che già le leggi di depenalizzazione del 1967 e del 1975 affidavano la competenza sulla opposizione al giudice ordinario, quanto piuttosto che, se si acquisisce la consapevolezza che manca un criterio qualitativo di selezione tra illecito penale e illecito amministrativo, si nega l'esistenza di una differenza ontologica tra sanzione penale e sanzione amministrativa con l'effetto che quest'ultima viene ad essere definita come una limitazione dei diritti soggettivi del cittadino comminata astrattamente per la violazione di un obbligo e al fine di evitare in concreto tale violazione; in tal caso può sembrare più conforme ai principi generali affidare la competenza a giudicare della legittimità d'applicazione in concreto di una tale limitazione dei diritti individuali al giudice ordinario (come avviene in materia di sanzioni penali), magari limitandosi ad escludere il potere del giudice di annullare o modificare, anche se limitatamente alla entità della sanzione irrogata, il provvedimento impugnato.

Si uniformerebbero, quindi, le disposizioni agli orientamenti giurisprudenziali più recenti come quello espresso dalle sezioni unite in data 24 febbraio 1978, n. 932, e che vede la contestazione della sanzione amministrativa come controversia concernente un diritto soggettivo e quello contenuto nella ordinanza di remissione alla Corte costituzionale dal pretore di Narni in data 18 gennaio 1980 che ritiene il potere riconosciuto al pretore dalle precedenti leggi di depenalizzazione di annullare il provvedi-

mento irrogante la sanzione amministrativa in contrasto con l'articolo 113 della Costituzione, il quale garantirebbe il principio del divieto posto all'autorità giudiziaria ordinaria di sostituire la propria volontà a quella della pubblica amministrazione mediante la rimozione di un atto o la sua totale o parziale sostituzione. E ciò in coerenza con il modello penalistico che costituisce la scelta di fondo dei principi generali; una scelta rispetto alla quale i discorsi relativi alla divisione dei poteri e al divieto imposto al giudice ordinario di sostituire, annullando o modificando l'atto amministrativo, la propria volontà a quella della pubblica amministrazione corrispondono a una concezione soggettivistica o « meramente esecutoria » della potestà punitiva della pubblica amministrazione (come forma di autotutela) da abbandonarsi a favore di una concezione « giurisdizionale », che attribuisce alla pubblica amministrazione un ruolo di sostanziale neutralità, quale organo competente a sanzionare violazioni di doveri generali dei consociati con atti contro i quali i privati hanno diritto di ricorrere in via giurisdizionale (articoli 24 e 113 della Costituzione) senza dover soggiacere all'esigenza della definitività (che evocava il modello dell'ordinamento speciale); il diritto a un giusto processo — osserva la posizione dottrinale che qui si riporta — (anch'esso costituzionalmente garantito: articoli 24 e 97 della Costituzione) si riflette, d'altra parte, nell'instaurazione di un contraddittorio, sia pur minimo, in sede di accertamento dell'illecito. D'altra parte, i poteri concessi al magistrato ordinario in sede di opposizione sarebbero collegati alle esigenze di garanzia individuale tutelate nella scelta del « modello penalistico ».

Da un altro lato, quello della dottrina e della giurisprudenza tradizionali, invece, sono invocabili i principi ai quali ha anche fatto riferimento la Corte costituzionale nella sentenza 7 luglio 1962, n. 87.

Questi principi sono quelli, noti, della divisione dei poteri, del sindacato di legittimità sugli atti della pubblica amministrazione riservati al giudice amministrativo, dei poteri di mera disapplicazione dell'atto

lesivo di diritti soggettivi privati da parte del giudice ordinario.

Non vi è dubbio che le scelte su questo punto, che restano aperte e rispetto alle quali la posizione del Governo è di disponibilità purchè siano assicurate alcune coerenze di fondo, devono tenere conto anche degli obiettivi pratici cui tende il provvedimento di depenalizzazione.

Sotto un profilo sistematico il relatore ha inoltre proposto di enucleare dalla seconda sezione tutta la parte procedurale che dovrebbe costituire una sezione autonoma.

Tale proposta, già avanzata nel corso del dibattito dinanzi alla Commissione giustizia della Camera dei deputati, può essere accolta senz'altro, in quanto essa consentirebbe di distinguere nettamente le norme relative all'estensione della depenalizzazione da quelle relative all'applicazione delle sanzioni amministrative e che ora sono contenute in un'unica sezione.

Con riguardo alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, il relatore ha espresso delle perplessità in ordine alla semidebitazione, precisando che tale sanzione diventerebbe accettabile solo se alle altre prescrizioni si aggiungesse quella del lavoro a profitto della collettività (per uno o due giorni alla settimana). Anzi il lavoro obbligatorio dovrebbe diventare parte integrante di tutte le sanzioni sostitutive, compresa la libertà controllata.

Tale proposta, pur suggestiva, renderebbe di assai difficile applicazione le nuove sanzioni sostitutive.

Sembra, dunque, preferibile sperimentare il lavoro al servizio della collettività come pena autonoma in sede di conversione delle pene pecuniarie non eseguite, riservando di estendere il campo di applicazione di tale istituto sulla base dei risultati della sua applicazione in un ambito limitato.

Secondo il relatore la previsione all'articolo 57 di alcuni reati ai quali non sarebbe possibile applicare le sanzioni sostitutive andrebbe incontro alle stesse perplessità di ordine costituzionale sollevate con riguardo alle esclusioni obiettive dalla depenalizzazione.

Per i motivi esposti in precedenza (difetto di differenza ontologica tra illecito penale e illecito amministrativo) deve rilevarsi che tali esclusioni non pongono problemi di legittimità costituzionale e devono essere valutate soltanto sotto il profilo della opportunità politica.

Secondo il relatore sarebbe inoltre discutibile che si limiti la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive ai reati di competenza del pretore, escludendo i reati di competenza del tribunale. Sarebbe preferibile, invece, affidare al giudice la possibilità di stabilire quale sia la pena più congrua nel caso specifico in relazione alla gravità del reato e alla personalità dell'autore.

Tale rilievo può essere condiviso solo in parte.

Sembra opportuno, infatti, che la sostituzione venga subordinata anche a condizioni che riguardano la pena edittalmente comminata, al fine di porre dei limiti all'apprezzamento discrezionale del giudice in questa materia. Sotto questo profilo deve confermarsi la validità delle scelte contenute nel disegno.

Non sembra giustificato, però, che vengano esclusi tutti i reati di competenza di giudici diversi dal pretore, anche se puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni. Tale esclusione, che forse può avere una motivazione in relazione ai reati di competenza della Corte d'assise in considerazione della peculiarità dell'interesse tutelato, non appare giustificata in relazione ai reati che rientrano nella competenza del tribunale *ratione materiae*, i quali mancano del tutto di una matrice unitaria.

Il problema è destinato ad accentuarsi ulteriormente se verrà approvato l'aumento della competenza penale del pretore. Si verificherebbe così che la sostituzione sarebbe ammissibile per i reati previsti dal codice penale e puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e non lo sarebbe, invece, per i reati che rientrano nella competenza per materia del tribunale e per quelli previsti da leggi speciali puniti con la reclusione compresa nel massimo fra tre o quattro anni.

Onde superare i rilevati inconvenienti sarebbe dunque opportuno che si prevedesse l'ammissibilità della sostituzione per le contravvenzioni e per i delitti per i quali è stabilita la pena della reclusione non superiore nel massimo a tre anni, modificando in tal senso l'articolo 51.

Questa, del resto, era la soluzione prevista nell'originario disegno di legge n. 1799 presentato dal Governo nel 1977.

Al relatore sembrano discutibili i limiti abbastanza ristretti nei quali la sezione seconda del capo II consente l'applicazione delle sanzioni sostitutive della libertà controllata e della pena pecuniaria su richiesta dell'imputato e con una procedura semplificata.

Bisogna considerare che l'istituto previsto dagli articoli 72 e seguenti del disegno di legge rappresenta una grossa innovazione nel nostro sistema processuale, per cui non sembra inopportuno che esso si applichi in un ambito limitato al fine di poterne valutare l'impatto, prima di pensare ad una sua ulteriore estensione.

Il relatore manifesta il proprio disaccordo in relazione alla previsione che si dichiara estinto il reato con la stessa sentenza con la quale si applica la sanzione sostitutiva.

Tale rilievo può essere senz'altro condiviso. In effetti, la sentenza pronunciata sulla base dell'articolo 72 presuppone sempre un accertamento di responsabilità, sia pure in forma semplificata, sicchè essa è una sentenza di condanna.

L'estinzione del reato può essere collegata, semmai, alla osservanza degli obblighi imposti all'imputato, analogamente, del resto, a quanto dispone l'articolo 167 del codice penale per la sospensione condizionale della pena.

TROPEANO. Questo è solo previsto per le pene concordate. Allora ha un senso. Cioè, la dichiarazione di estinzione contestuale al reato con lo stesso provvedimento ha un senso, perchè altrimenti sfuggirebbe ad un controllo successivo.

VALIANTE, *relatore alla Commissione*. Infatti, secondo il disegno di legge la contravvenzione agli oneri accertati è punita autonomamente.

LOMBARDI, *sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. In relazione agli articoli 119 e seguenti del disegno che disciplinano diversamente rispetto all'attuale normativa l'applicazione provvisoria delle pene accessorie, il senatore Valiante propone la soppressione dell'articolo 140 del codice penale.

Se è giusto che in sede di applicazione provvisoria di pene accessorie siano maggiormente garantiti i diritti dell'imputato, deve ribadirsi però che l'applicazione di tali pene (come per esempio le misure interdittive) prima della sentenza irrevocabile di condanna risponde in molti casi ad esigenze di cautela processuale (evitare l'inquinamento delle prove) o ad esigenze di difesa della collettività (evitare che l'imputato possa commettere ulteriori reati avvalendosi del suo *status*).

E nel senso di garantire maggiormente i diritti dell'imputato si è mosso il disegno di legge in esame, avendo la Camera dei deputati introdotto con l'articolo 126, che sostituisce l'articolo 301 del codice di procedura penale, la possibilità dell'appello avverso il provvedimento che applica provvisoriamente la pena accessoria alla sezione istruttoria della Corte di appello e, quindi, del ricorso per Cassazione. Comunque, per tutto il resto sono d'accordo con le considerazioni svolte nella replica dal senatore Valiante.

Per chi ritiene che lo scopo di diminuire il carico processuale attraverso il provvedimento di depenalizzazione sia fallito, va osservato che, pur non essendo tale scopo uno di quelli perseguiti in via principale dall'iniziativa in esame, occorre non sottovalutare l'impatto positivo nel senso suindicato del provvedimento. Le precedenti esperienze in materia di depenalizzazione (le leggi del 1967 e del 1975), infatti, e l'indagine compiuta dal Consiglio superiore della magistratura, hanno sufficientemente dimostrato che gli interventi di depenalizzazione non signi-

ficano affatto uno spostamento del carico di lavoro dalla giustizia penale alla giustizia civile, perchè il numero delle opposizioni è esiguo.

Va segnalato, inoltre, che il disegno di legge prevede accanto alla depenalizzazione altri interventi che dovrebbero avere come prevedibile effetto una riduzione del carico di lavoro. Tali interventi sono:

a) l'applicabilità del procedimento per decreto anche alle condanne a pena pecuniaria inflitta in sostituzione di pena detentiva (articolo 50);

b) la previsione di una procedura semplificata, incentrata sul consenso del condannato, per l'applicazione delle sanzioni sostitutive (articoli 72 e seguenti);

c) l'estensione della procedibilità a que-rela (articoli 81 e seguenti);

d) l'applicazione dell'oblazione anche ai reati contravvenzionali puniti alternativamente con la pena dell'arresto (articolo 21).

Questo è, in sostanza il punto di vista del Governo, che ringrazia vivamente il relatore e tutti gli intervenuti per il consenso di fon-

do e per i pregevoli e rilevanti contributi offerti.

Credo, infine, che tutti ci rendiamo conto che affrontare temi come quelli che abbiamo davanti con la serietà che il Paese reclama, con doverosa sollecitudine, ma senza la necessaria ponderazione, può sì significare tenere conto di una agitazione che qualcuno propone come il solo e non originale contributo alla soluzione di problemi tanto delicati, ma non sarebbe sufficiente per mettere in piedi una buona legge.

P R E S I D E N T E . Ringrazio l'onorevole Sottosegretario per il suo intervento, che conclude degnamente il dibattito svoltosi in Commissione su questo tema.

Se i colleghi sono d'accordo, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

Poichè non si fanno osservazioni, così resta stabilito.

I lavori terminano alle ore 19,50.