

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

27° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 MARZO 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

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

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE	Pag. 243, 250, 251 e <i>passim</i>
CIOCE (PSDI)	255
TROPEANO (PCI)	246
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione	243, 246, 250 e <i>passim</i>

I lavori hanno inizio alle ore 10,50.

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 », di

iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, sospesa il 4 marzo, dopo lo svolgimento, da parte del senatore Valiante, della prima parte della sua relazione.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Come avevo preannunciato quando ho svolto la prima parte della relazione, intendo esporre in questa seconda parte alcune osservazioni critiche al provvedimento e presentare alcune proposte di modifica.

So bene che sto approfittando molto della vostra cortesia, ma so pure che condividete la mia opinione circa l'importanza e la delicatezza del presente disegno di legge, perciò posso chiedervi ancora un pò di pazienza. Cercherò di essere il più sintetico possibile.

La prima parte del disegno di legge in esame riguarda, come abbiamo visto, la depenalizzazione. Rispetto ai provvedimenti precedentemente esaminati dalla stessa Camera dei deputati, il disegno di legge che

si trova oggi al nostro esame presenta la novità di una sezione prima che raccoglie quegli elementi che lo stesso provvedimento chiama: « principi generali ». Si tratta di disposizioni già presenti nel disegno di legge originario o magari in precedenti leggi relative alla depenalizzazione, ma altresì di nuove disposizioni introdotte nel corso dell'esame. La raccolta in questa sezione prima di taluni principi generali della depenalizzazione dovrebbe costituire una specie di testo unico normativo.

Si tratta di una iniziativa apprezzabile e che peraltro era stata largamente sollecitata da molti di quelli che hanno considerato negli anni passati le leggi di depenalizzazione e recentemente questo disegno di legge mentre era all'esame della Camera dei deputati.

Come sono stati scelti questi principi generali? L'articolo 1, al primo comma, regola il principio di legalità, per il quale le sanzioni amministrative non possono essere applicate se non già previste da una legge, anche regionale, che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

L'articolo 1 continua nel secondo comma affermando che le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano solo nei casi e per i tempi in esse considerati. Il principio di legalità è un principio caratteristico del sistema penale.

Altro principio generale è quello contenuto nell'articolo 3, primo comma, che, richiamando l'elemento soggettivo della violazione, sottolinea la regola della responsabilità personale. Anche questo è un principio caratteristico del sistema penale. La citata regola di cui all'articolo 3 è confermata da una previsione contenuta più avanti, nell'articolo 17: quella della non trasmissibilità dell'obbligazione agli eredi, che ribadisce quindi il principio della personalità della responsabilità.

Lo stesso articolo 3 nel comma secondo prevede il caso dell'errore sul fatto; mentre l'articolo 4 disciplina le cause di esenzione (forse si dovrebbe dire più precisamente « di esclusione ») da responsabilità: cioè l'aver commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legitti-

ma, ovvero in stato di necessità o di legittima difesa di sé o di altri.

Anche questi principi sono caratteristici del sistema penale. Ma subito dopo l'articolo 5 prevede la regola della solidarietà dell'obbligato in via principale con altre persone che hanno determinati rapporti con lui. Il titolare di un diritto di proprietà o di un diritto personale di godimento sulla cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà. Questo è un principio caratteristico del sistema civile.

Lo stesso principio di retroattività, che è sostanzialmente recepito nell'articolo 1, comma terzo, là dove si prevede che la sanzione amministrativa si applica anche alla violazione commessa anteriormente all'entrata in vigore della legge che l'ha depenalizzata (ove il relativo procedimento penale non sia stato definito), è caratteristico dei sistemi civile o amministrativo, non anche del sistema penale.

Tra i principi generali non vi sono, peraltro, quello della responsabilità per concorso nella violazione, nè quello della continuazione. L'uno e l'altro sono caratteristici del sistema penale, mentre non si ritrovano nel sistema amministrativo.

Tutto ciò fa intendere chiaramente come i principi generali del nostro provvedimento siano richiamati da sistemi diversi: il che non contribuisce certo a delineare un sistema univoco e coerente, e forse perpetua gli equivoci finora lamentati. Vorrei vedere se è possibile indicare una via d'uscita.

Gli illeciti depenalizzati hanno una natura giuridica molto discussa. Erano certamente illeciti penali; tanto è vero che era per essi prevista la pena della multa o dell'ammenda. Oggi sono regolati dal punto di vista processuale in modo da prevedere il ricorso al giudice civile avverso la ordinanza di ingiunzione. Peraltro, le sanzioni sono esplicitamente qualificate amministrative.

La dottrina finora ha generalmente ritenuto questi illeciti come penali, anche dopo la depenalizzazione. In effetti, ha utilizzato so-

prattutto criteri nominalistici: così, ha rilevato che la legge usa frequentemente l'espressione: « punito con sanzioni amministrative »; che le sanzioni accessorie, come la confisca, sono caratteristiche del sistema penale; la stessa previsione del pagamento in misura ridotta, che corrisponde sostanzialmente alla oblazione nelle contravvenzioni, è propria del sistema penale; e gli atti di accertamento della violazione sono fatti con criteri molto vicini all'accertamento delle violazioni di natura penale.

Tutti questi elementi sono stati considerati come segnali della natura ancora penalistica dell'illecito depenalizzato.

Gli stessi amministrativisti non hanno esitato a fare esplicito riferimento a questi aspetti nominalistici per dedurre che il legislatore ha voluto esprimere una preferenza per una impostazione ancora penalistica di questo sistema. Dice esplicitamente Cannada Bartoli: « il nominalismo si risolve nella reale preferenza per una specie e un modo sostanziale di repressione ».

Gli illeciti amministrativi, pertanto, sarebbero strutturalmente simili agli illeciti penali. Sandulli, per esempio, ha individuato una categoria di sanzioni punitive nella quale raccoglie sia gli illeciti penali sia gli illeciti amministrativi. E Nuvolone afferma che l'articolo 25, secondo comma, della Costituzione, che fissa il principio di legalità, si riferisce certo alla categoria delle punizioni; ma questa si estende ben al di là del diritto penale vero e proprio.

La giurisprudenza amministrativa e quella della stessa Cassazione hanno distinto le sanzioni amministrative in ripristinatorie e retributive. La distinzione è lungi dall'essere acquisita come definitiva; ma essendo condivisa anche dalla Cassazione a sezioni unite, è possibile immaginare che si consolidi sempre più.

Questa distinzione, tuttavia, è stata fatta non per tutte le sanzioni amministrative ma solo per alcune di esse. È stata, per esempio, ritenuta ripristinatoria la sanzione pecuniaria, prevista dalla legge urbanistica, corrispondente al valore venale dell'opera o delle parti abusivamente costruite, mentre sarebbe retributiva la distinta sanzione pecunia-

ria che la stessa legge prevede contemporaneamente. La prima tenderebbe a svolgere una funzione di correzione, di perequazione, l'altra invece tenderebbe a punire e a riparare il danno.

Credo che dovremo aver presenti alcune regole fondamentali per proseguire nel nostro esame.

Come può distinguersi una sanzione penale da una sanzione amministrativa? Tenterò di prospettare alcuni criteri di valutazione.

Quando l'ordinamento assoggetta taluni comportamenti ad una sanzione vuol dire che esprime su di essi un giudizio di disvalore.

Alcune volte l'ordinamento formula questo giudizio di disvalore in rapporto a se medesimo, cioè giudica l'atto come oggettivamente e globalmente offensivo; altre volte l'ordinamento questo giudizio sul disvalore formula in rapporto a particolari specifici interessi pubblici, cioè giudica l'atto come offensivo di determinati interessi della collettività.

Quando il giudizio di disvalore è formulato in rapporto alla violazione dell'ordinamento in se, la sanzione che accompagna tale giudizio tende a ripristinare la stessa integrità dell'ordinamento; quando invece il giudizio di disvalore è formulato in rapporto a specifici interessi pubblici, tende a ripristinare non già l'ordinamento in se, ma quel particolare bene o interesse generale che è affidato alla cura e al governo della pubblica amministrazione.

Come è noto, l'ordinamento non considera un « interesse pubblico » in se o per se, cioè come categoria comprendente ogni possibile utilità che la generalità degli individui può godere; considera soltanto specifici interessi pubblici, che precisa volta a volta. In conseguenza, la pubblica amministrazione, anche se provvede nel suo complesso a tutti gli interessi della collettività, è strutturata in modo che i diversi interessi sono curati uno per uno, settore per settore, ad opera di organi od uffici corrispondenti.

L'interesse pubblico, perciò, viene realizzato nei singoli settori. E la potestà sanzionatoria è riconosciuta appunto come accessoria di tali funzioni di governo di specifiche

determinate aree del pubblico interesse, sicchè è diretta a realizzare l'interesse generale non già nella sua interezza ma in relazione allo specifico settore considerato.

Altre volte, però, l'ordinamento attribuisce ad alcuni speciali interessi un'importanza tale da affidarne la difesa non già ad uno specifico settore della pubblica amministrazione, bensì ad organi speciali, aventi un rilievo politico ed istituzionale assolutamente superiore. Tra questi interessi così rilevanti vanno qui ricordati quelli attinenti alla libertà personale, all'integrità fisica o morale, alla proprietà, al prestigio delle istituzioni, alla correttezza dei pubblici uffici, ed altri analoghi, la cui protezione è essenziale per la vita stessa della comunità, e la cui offesa viceversa finisce per attentare alla stessa comunità che viene colpita in valori sui quali essa si fonda.

A difesa di tali interessi l'ordinamento predispone la sanzione penale che è applicata dall'autorità giudiziaria, la cui speciale posizione costituzionale corrisponde appunto alla sua funzione di garantire valori fondamentali, che costituiscono la base stessa della società organizzata.

Le sanzioni penali, perciò, diversamente da quelle amministrative, non sono dirette a ripristinare uno specifico bene collettivo offeso, nè costituiscono strumento di governo per un particolare settore; ma sono « retributive » di un danno cagionato e « rieducative » di una personalità deviante.

Ora, se questa è la differenza tra le violazioni amministrative e le violazioni penali, ed altresì tra le corrispondenti sanzioni, credo che dovremmo sforzarci di articolare la legge in coerenza con essa, in modo da evitare contraddizioni che finirebbero per essere assai pericolose, specialmente in sede di interpretazione, che è poi quella che più ci interessa.

Innanzitutto, dovremmo evitare termini equivoci. Tutti questi termini penalistici, secondo me, vanno eliminati, ed è possibile eliminarli. Questo aspetto nominalistico che, come ho detto prima, ha finito per impressionare larga parte della dottrina, fino al punto da indurla a ricavare una qualificazione penalistica di questa materia, deve es-

sere da noi considerato, per evitare che ad esso possa finirsi per dare valore determinante.

Io ritengo che noi dovremmo esprimere chiara preferenza per la regolamentazione amministrativistica di questo settore. Mi pare più coerente con i principi dell'ordinamento, ed altresì più conveniente; tra l'altro, la sanzione amministrativa non deve essere necessariamente personale come la sanzione penale, quindi potrebbe essere applicata anche a enti collettivi; la sanzione amministrativa non deve essere necessariamente rieducativa, come quella penale, quindi non dovremmo preoccuparci molto del suo seguito. Quella che può sembrare una impostazione puramente teorica finisce dunque per avere conseguenze pratiche rilevanti.

Alla luce di quanto detto finora, vediamo di esaminare questi principi generali.

L'articolo 1, nel primo e nel secondo comma, riafferma il principio di legalità, in base al quale non è possibile applicare sanzioni amministrative che non siano state previste esplicitamente dalla legge, e che non si riferiscano a casi e a tempi considerati nella stessa legge. Ciò significa che le sanzioni amministrative possono essere previste esclusivamente da una legge statale o regionale.

Questa precisazione può essere considerata del tutto superflua, visto che l'articolo 25 ultimo comma e più esplicitamente l'articolo 34 si riferiscono alle violazioni previste da leggi regionali. Ormai è risaputo che le regioni, non avendo potestà in materia legislativa penale, nel corso di questi anni hanno prodotto una miriade di leggi che prevedono per le violazioni sanzioni amministrative anche più pesanti delle sanzioni penali nella misura in cui non sono sottoposte al limite previsto dal codice penale per le pene pecuniarie.

T R O P E A N O . Anche talune sanzioni regolamentari.

V A L I A N T E . *relatore alla Commissione.* Perciò non mi sembra necessario specificare, in ordine al principio di legalità,

2ª COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (18 marzo 1981)

che la legge che prevede la sanzione amministrativa debba essere statale o regionale.

Il principio di legalità importa il divieto di analogia, ed altresì la irretroattività della nuova sanzione.

Però l'articolo 1, comma terzo, prevede esplicitamente che la sanzione amministrativa possa essere applicata, in luogo della sanzione penale, anche al fatto commesso prima dell'entrata in vigore della legge di depenalizzazione, quando il relativo procedimento penale non sia stato definito. Ora, per fatti di tal genere non può non considerarsi che furono commessi quando la legge prevedeva una sanzione diversa e per certi aspetti meno pesante, come vedremo più avanti; e inoltre che, almeno quelli punibili con la multa, esigevano non la semplice coscienza e volontarietà dell'azione o dell'omissione, ma quella particolare qualificazione dell'elemento soggettivo che è costituita dal dolo.

Invece l'articolo 3 prevede, per l'assoggettabilità di queste violazioni ad una sanzione amministrativa, semplicemente che l'azione od omissione sia cosciente e volontaria, indipendentemente dal fatto che essa sia dolosa o colposa.

I principi generali, come ho accennato un momento fa, non prevedono l'ipotesi di concorso nella violazione, e ciò potrebbe essere una mancanza considerevole.

Una contravvenzione alle norme sulla circolazione stradale può essere commessa benissimo — faccio soltanto un modestissimo esempio — dal guidatore e insieme da chi gli sta a fianco. Se io all'autista della mia automobile faccio premura perchè cammini senza osservare le norme sulla circolazione, perchè passi col semaforo rosso, io sono responsabile, insieme a lui, di concorso nella violazione. Finchè si trattava di una contravvenzione punita penalmente non si è mai dubitato di questo concorso.

Ma si possono fare altre ipotesi analoghe. Io vado a caccia in una bandita insieme con un amico; l'amico spara, ma io sono andato a caccia con lui proprio per sparare al capriolo nella riserva e magari carico la selvaggina sulla mia macchina e la porto a casa. Il mio amico ha sparato, è lui il responsabile principale; ma io dovrei risponde-

re di concorso. Di questo non si è mai dubitato finchè la contravvenzione era sanzionata penalmente; oggi, invece, non se ne parla, e mi pare che la Commissione debba riflettere sull'opportunità di inserire la previsione del concorso nella violazione. Infatti la responsabilità resta personale, come è previsto espressamente, salvo — nei congrui casi — la solidarietà.

Ugualmente va riflettuto sulla opportunità di prevedere esplicitamente una norma riguardante la continuazione. Una recente sentenza della Cassazione a sezioni unite ha riconosciuto applicabile la continuazione anche alle pene pecuniarie proporzionali previste dalle leggi sui reati finanziari e tributari. Non si trattava, nella specie, di pene pecuniarie trasformate in sanzioni amministrative; tuttavia la materia finanziaria considerata è pure essa oggetto del provvedimento di depenalizzazione al nostro esame.

Faccio questi riferimenti per allargare la discussione anche a questi aspetti. Personalmente, considerando questi istituti tipicamente penalistici, non sono favorevole a introdurli nella legge, ed anzi vedrei piuttosto volentieri la possibilità di dichiararli esplicitamente inapplicabili. Ciò costituirebbe appunto un « segnale » contrario alla qualificazione in senso penalistico della materia.

Questi sono, complessivamente considerati, i principi generali.

Al termine di questa sezione c'è un articolo 10 che afferma che tali principi generali valgono non soltanto per le sanzioni depenalizzate, ma anche per le altre sanzioni che erano già, originariamente, amministrative, e che quindi non sono state depenalizzate.

Questa disposizione è analoga a quella contenuta nell'articolo 38, l'ultimo, cioè, della sezione seconda che disciplina, in concreto, la depenalizzazione. Ma mi sembrano due disposizioni assolutamente ripetitive, anche perchè l'ultima parte dell'articolo 38 è da ritenersi implicita nell'articolo 10. Probabilmente una delle due va soppressa. Anzi l'indicazione dell'ambito di applicazione della legge va spostata addirittura all'inizio di questa sezione, proprio come uno dei punti di riferimento non solo generali ma anche

fondamentali, in quanto tendente ad affermare che il provvedimento stabilisce una disciplina unica e globale di tutte le sanzioni amministrative, sia di quelle depenalizzate, sia di quelle già originariamente amministrative.

La sezione II contiene « Disposizioni relative alla depenalizzazione di delitti e contravvenzioni ». La novità, come ho detto nella prima parte della relazione, è rappresentata dall'estensione delle depenalizzazioni anche ai delitti che prima venivano esclusi.

La distinzione che ho fatto prima tra violazioni penali e violazioni amministrative — e perciò tra sanzioni penali e sanzioni amministrative — credo torni utile in questo momento per giudicare se i casi di esclusione, che sono tanti — e si riferiscono per giunta a violazioni ricorrenti, tanto da costituire un non indifferente carico degli uffici giudiziari — siano giustificati o meno.

Ho detto nella prima parte della relazione che, a mio parere, la depenalizzazione dovrebbe riguardare tutti gli illeciti punibili con la sanzione della sola multa o ammenda, indipendentemente dalla *sedes materiae* o dalla specie della legge che li concerne. In verità, la depenalizzazione dovrebbe essere disposta a seguito di una revisione di tutti gli illeciti penali attualmente previsti, che dovrebbe opportunamente riquilibrare le sanzioni rispettive in relazione all'interesse pubblico protetto.

Le esclusioni per blocchi, che prevede il disegno di legge in esame, mi sembrano dettate piuttosto da preoccupazioni direi propagandistiche e perfino demagogiche; preoccupazioni che rispondono a criteri ideologici, a criteri a volte anche emotivi, non a criteri di politica criminale. Che ragione c'è di escludere la depenalizzazione di certi reati soltanto se, ad esempio, si trovano previsti da una legge speciale, e soprattutto di certi reati che, depenalizzabili in via generale, non lo sono più quando vengono commessi in certe particolari situazioni?

Tutti i reati punibili già con l'ammenda e moltissimi — forse la quasi totalità — di quelli punibili con la multa riguardano specifici settori alla cui cura ed al cui governo è preposta la pubblica amministrazione. Per-

ciò rientrano nel richiamato criterio di differenziazione dagli altri reati non depenalizzabili.

Se per certe violazioni occorre richiamare il senso di responsabilità dei cittadini, si prenda il coraggio a due mani e si aggiunga la previsione della pena detentiva, sia pure come pena alternativa. Ma se resta soltanto la pena pecuniaria bisogna riconoscere che essa sola rappresenta il disvalore che l'ordinamento attribuisce alla violazione. Il criterio, a mio parere, deve essere rappresentato dalla considerazione del *quantum* di disvalore che il legislatore ha stabilito attraverso la sanzione prevista, e non già dalla legge, più o meno speciale o più o meno particolare, che prevede la violazione.

La presenza della pena detentiva, sia pure come alternativa alla pena pecuniaria, rappresenta questo maggior disvalore, e proprio per questo la relativa violazione deve essere riservata al giudice penale ed esclusa dalla depenalizzazione. Altro criterio, a mio parere non esiste. Gli stessi reati previsti dal codice penale come punibili solamente con pena pecuniaria, se vengono esclusi dalla depenalizzazione finiscono per essere trattati meglio di quelli compresi invece nella depenalizzazione stessa, nella misura in cui nelle sentenze del giudice penale è possibile comprendere la sospensione condizionale della pena, che invece non sarebbe applicabile alle sanzioni depenalizzate; senza contare che la possibilità di prescrizione dei reati è più facile, data la maggior durata dei processi penali. La stessa possibilità di amnistia e condoni finirebbe proprio per favorire quelle trasgressioni che la esclusione della depenalizzazione intende sottolineare come più gravi.

Quando peraltro, come nel caso delle contravvenzioni, si violano specifiche regole di comportamento alla cui disciplina sovrintendono specificamente e direttamente particolari organi della pubblica amministrazione, l'esclusione della depenalizzazione non ha alcun fondamento, non dico scientifico ma neanche di politica criminale.

Tutte le contravvenzioni previste dal codice penale sono riconducibili appunto a tale cura particolare, da parte della pubblica

2^a COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (18 marzo 1981)

amministrazione, di determinati settori: « Grida o notizie atte a turbare la tranquillità pubblica o privata » (articolo 657 del codice penale); esercizio di mestiere in violazione delle disposizioni; « Spettacoli o trattenimenti pubblici senza licenza » (articolo 666); e così via.

Credo che qualche dubbio potrebbe sollevare la disposizione dell'articolo 724: « Bestemmia e manifestazioni oltraggiose verso i defunti », che peraltro integra una contravvenzione concernente — afferma il codice — la polizia dei costumi, come il gioco d'azzardo, come gli atti contrari alla pubblica decenza, come il maltrattamento di animali (articoli 726 e 727). Quindi nulla toglie che anche alla proibizione di questo interesse provveda la pubblica amministrazione.

Probabilmente alcune contravvenzioni meritano di essere punite con sanzioni più gravi della prevista semplice pena pecuniaria; così quelle previste dagli articoli 683 « Pubblicazione delle discussioni o delle deliberazioni segrete di una delle Camere », 684 « Pubblicazione arbitraria di atti di un procedimento penale », 685 « Indebita pubblicazione di notizie concernenti un procedimento penale ». Credo che valga la pena di ripenalizzarle, nel senso di prevedere per esse, quanto meno come alternative, misure limitative della libertà; e ciò non tanto per la difficoltà di affidarne la repressione o comunque l'applicazione della sanzione ad un organo non amministrativo come il Parlamento o l'autorità giudiziaria nel caso che si facciano rientrare tra quelle depenalizzate, quanto per il fatto che, proprio in un periodo di piena libertà di stampa, è necessario rispettare e garantire più efficacemente i limitati segreti che il legislatore ritiene indispensabile stabilire e quindi occorre sottolinearne il valore anche con la previsione di più gravi pene. Così, gli atti delle Camere sono per loro natura pubblici; sicchè quando il Regolamento ne stabilisce la segretezza è per un interesse superiore anche alla stessa libertà di stampa; pertanto il segreto deve essere protetto in maniera rigorosa. Egualmente dicasi per gli atti dei procedimenti penali: proprio perchè questi si svolgono in generale con la massima pub-

blicità, deve considerarsi eccezionale la previsione della segretezza per taluni di essi, e perchè è finalizzata a speciali esigenze istruttorie, essa va difesa in modo più rigoroso.

Altrettanto direi per la trasgressione prevista dall'articolo 697, secondo comma, cioè per l'omessa denuncia di armi che si trovano nella propria abitazione. Non ho avuto l'opportunità di controllare, ma credo che sia già compresa fra le trasgressioni che l'apposita legge ha ripenalizzato. Se non lo fosse, andrebbe ripenalizzata, specie in momenti di difficoltà come quelli che stiamo attraversando, in relazione all'abuso così largo delle armi.

Per i delitti punibili con la sola multa mi sono sforzato di fare un preciso rilevamento e credo che sia completo. Non vedo alcuna controindicazione: omissione di doveri di ufficio in occasione di abbandono di un pubblico ufficio o di interruzione di un pubblico servizio; offesa alla autorità mediante danneggiamento di affissione; agevolazione colposa di violazione di sigilli, e così via. Sono tutte violazioni riferibili a specifici settori, riconducibili nella specifica competenza di un particolare organo della pubblica amministrazione, che perciò può essere chiamato a provvedere direttamente all'applicazione della sanzione.

Qualche dubbio si può avere per l'articolo 527, secondo comma, concernente gli atti osceni colposi, nonchè per l'articolo 565 che punisce gli attentati alla morale familiare commessi col mezzo della stampa periodica. Però anche qui è possibile superare la difficoltà considerando che gli atti osceni colposi sono riconducibili all'interesse specifico della protezione della morale pubblica, quindi alla polizia dei costumi; mentre l'attentato alla morale familiare attiene alla disciplina della stampa, cui pure sovrintende la polizia di sicurezza; per cui, a mio parere, si può senza difficoltà procedere alla loro depenalizzazione.

Altri delitti, invece, sono punibili a querela: l'esercizio arbitrario delle proprie ragioni con violenza sulle cose; la minaccia semplice; l'ingresso abusivo nel fondo altrui; e così via. Ma il disegno di legge stabilisce espressamente che per i reati punibili a querela non si fa luogo a depenalizzazione

Quindi i reati che si riferiscono alla violazione di interessi non solo specifici ma individuali verrebbero esclusi in ogni caso dalla depenalizzazione.

Faccio considerare con l'occasione che anche quel modestissimo reato che è rimasto nella legge sull'aborto, cioè l'aborto eseguito senza l'osservanza delle prescrizioni amministrative, finirebbe per essere depenalizzato, essendo compreso non già nel codice penale ma in una legge non esclusa dalla depenalizzazione.

Prego i colleghi di considerare attentamente la possibilità di evitare queste esclusioni. Innanzitutto, per quello che ho detto, non mi sembrano giustificate. Aggiungo poi che nutro gravi preoccupazioni di costituzionalità circa queste esclusioni, perchè se le violazioni sono considerate dal legislatore della stessa portata non è possibile trattarne alcune in modo diverso dalle altre.

D'altra parte, come ho già accennato prima, mi pare che il fatto di lasciarle nell'ambito del sistema penale — e quindi di non estendere anche ad esse l'applicabilità delle sanzioni amministrative, in quanto sono previste da leggi che riguardano materia di particolare delicatezza — finisce con il privilegiarle nella misura in cui consente, rimanendo esse penali, il godimento della sospensione condizionale della pena, l'applicazione di possibili amnistie ed indulti e, soprattutto, la possibilità di più facili prescrizioni, visto che il procedimento penale finisce per essere lungo.

Per quanto riguarda la prima parte, concernente la depenalizzazione, mi soffermerò brevemente soltanto sulle disposizioni relative, cioè sulla parte che ha determinato maggiori discussioni e preoccupazioni, e in merito alla quale, peraltro, la Camera ha dibattuto lungamente, apportandovi sensibili innovazioni, anche se — come dirò alla fine facendo le mie proposte — io non le ritengo risolutive.

In relazione alle precedenti leggi di depenalizzazione si era obiettato che non fosse ammissibile il ricorso al giudice civile contro un atto oramai diventato amministrativo, cioè quello che commina la sanzione am-

ministrativa. Sono state perfino sollevate eccezioni di costituzionalità.

Personalmente, ritengo che tale perplessità non abbia fondamento. È vero che la legge 20 marzo 1865, allegato E, che fissa la ripartizione delle competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo, stabilisce esplicitamente il divieto per il giudice ordinario di annullare l'atto amministrativo; ma è anche vero che dopo la legge del 1865 è intervenuta la Costituzione la quale, all'articolo 113, ultimo comma, stabilisce esplicitamente che deve essere la legge ordinaria ad indicare quale organo di giurisdizione ha il potere di annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa; la Costituzione stabilisce una semplice riserva di legge in questa materia, sicchè ben può il legislatore ordinario affidare l'annullamento dell'atto amministrativo al giudice ordinario. Legittimamente, dunque, dal punto di vista costituzionale, i precedenti provvedimenti di depenalizzazione attribuiscono al pretore civile il potere di accogliere o rifiutare l'opposizione all'ordinanza-ingiunzione dell'autorità amministrativa.

È stato poi obiettato, e credo con molto fondamento, che la previsione del ricorso al giudice civile anzichè a quello amministrativo priva il ricorrente di un livello di giudizio; infatti, come è noto, contro l'atto amministrativo è possibile tanto il ricorso in via gerarchica quanto quello in via giurisdizionale, mentre invece qui si prevederebbe solo il ricorso giurisdizionale al giudice ordinario.

P R E S I D E N T E . Con un unico grado, dunque!

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Quel che è più grave è che questa limitazione al ricorso giurisdizionale, perciò con esclusione del ricorso gerarchico, si applicherebbe anche a quelle violazioni originariamente amministrative per le quali è pacifico che oggi si può ricorrere in via amministrativa gerarchicamente ed altresì in via giurisdizionale contro l'applicazione di san-

2ª COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (18 marzo 1981)

zioni amministrative originariamente tali e non depenalizzate.

Questa, indubbiamente, è una obiezione assai rilevante.

Il presidente De Carolis ricorderà, in proposito, il dibattito svoltosi agli incontri di Siracusa cui abbiamo partecipato insieme; **si tratta dunque, ripeto, di una obiezione di molto peso.**

Tutto questo potrebbe consigliare di eliminare l'eccezione — perchè tale è quella prevista dalle leggi precedenti e confermata dal disegno di legge all'esame — del ricorso al giudice ordinario civile, lasciando perciò la possibilità dei ricorsi previsti in materia amministrativa contro le sanzioni amministrative: l'ordinario ricorso gerarchico e l'ordinario ricorso giurisdizionale.

In proposito si obietta che il TAR — cui bisognerebbe presentare il ricorso in via giurisdizionale — è più lontano generalmente del pretore, e che comporta l'impiego di una procedura più complessa che, per esempio, comincia con l'esigere la presenza del difensore, anche se questa è una disposizione che potrebbe non essere confermata in via assoluta.

Si obietta anche che per « bagatelle » di questo genere il collegio del TAR costituirebbe un intervento troppo solenne. Ma intanto, onorevoli colleghi, con l'attuale estensione della depenalizzazione anche a materie di natura previdenziale ed assistenziale, le sanzioni non si limitano alle « bagatelle », e comunque possono comportare grossi esborsi finanziari. Già le leggi amministrative regionali — che non rispettano, come ho ricordato, il limite previsto dal codice penale per le pene pecuniarie — comportano sanzioni a volte assai pesanti. Per cui questa solennità del collegio non mi sembrerebbe cosa del tutto fuori luogo.

L'esperienza delle leggi di depenalizzazione finora applicate ci dice che le opposizioni sono state molto limitate; ma è evidente che più gravose sanzioni provocheranno più numerose opposizioni. In ogni caso, io credo che si dovrebbe riportare l'opposizione alle ordinanze-ingiunzioni nel sistema puramente amministrativo. Credo che se ne gioverebbe la coerenza di questo provvedimento

to, e probabilmente si garantirebbe maggiormente il cittadino.

Alcune perplessità, che erano sorte circa il contenuto, o meglio, circa i poteri del giudice in sede di opposizione, sono state largamente superate in sede di discussione alla Camera.

L'articolo 28 del testo in esame, al penultimo comma, prevede esplicitamente che il pretore accoglie l'opposizione quando non vi sono prove sufficienti della responsabilità dell'opponente; quando ciò avviene il pretore può annullare in tutto o in parte l'ordinanza o può modificarla anche rispetto all'entità della somma dovuta.

Pertanto, esplicitamente il legislatore dispone oggi che il pretore dell'opposizione esamini i presupposti di fatto, esamini il merito dell'ordinanza-ingiunzione, la legittimità della stessa sotto il profilo della motivazione, ed infine il fondamento della responsabilità.

Queste disposizioni bene ha fatto l'altro ramo del Parlamento ad adottare perchè, oltretutto, la mancanza di queste precisazioni non solo aveva determinato grosse incertezze nella dottrina e nella stessa giurisprudenza ma a mio avviso, faceva sorgere anche un grosso problema di costituzionalità visto che la Costituzione riserva esplicitamente alla legge le regole processuali. Ma tali precisazioni fanno considerare ancor più fuori dal sistema il potere del giudice ordinario di annullare, non solo, ma altresì di modificare un atto amministrativo. E qui siamo certamente al di là dell'articolo 113 della Costituzione.

Per quel che riguarda la depenalizzazione, onorevole Presidente, ritengo di aver detto quanto era importante.

PRESIDENTE. Un punto interessante dibattuto al convegno di Siracusa riguardava la sospensione dell'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie prevista esplicitamente, per l'appunto, dal secondo comma dell'articolo 26 del disegno di legge; queste non possono essere eseguite se non dopo la decisione sull'opposizione

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Aggiungo che l'esecuzione del provvedimento più in generale può essere ora sospesa dal giudice dell'opposizione, così come prevede l'articolo 28 al comma terzo.

Indubbiamente questo era uno dei punti delicati, nonchè uno degli elementi che imponevano di considerare semplicemente come ordinario il giudizio conseguente all'opposizione: infatti il pretore non poteva disporre la sospensione del provvedimento, mentre **nel giudizio di opposizione davanti al giudice ordinario o nel giudizio amministrativo il provvedimento opposto può essere sospeso.**

Per la parte relativa alla depenalizzazione, in conclusione, mi pare di aver detto tutto ciò che era rilevante o, per lo meno, tutto ciò che meritava qualche osservazione critica o qualche proposta di modifica.

Un'ulteriore proposta vorrei però avanzare, di ordine sistematico. Così come è stata enucleata la sezione I, che comprende i principi generali, credo che dovrebbe essere enucleata un'altra sezione, una terza, che dovrebbe comprendere tutta la parte procedurale.

A mio parere, dunque, vi dovrebbe essere un capo primo, con una sezione riguardante i principi generali, nella quale, peraltro, dovrebbe essere ricompresa qualche disposizione generale dispersa nella rimanente parte (ad esempio, la non trasmissibilità dell'obbligazione); vi dovrebbe essere poi una seconda sezione concernente la depenalizzazione vera e propria; infine, una terza sezione dovrebbe comprendere la disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative.

Questa mia impostazione, se fosse accettata, imporrebbe anche l'estrapolazione dal capo I di quella che, attualmente, è la sezione III: infatti le nuove disposizioni penali nulla hanno a che fare con la depenalizzazione, anzi sono il contrario di essa. Pertanto, dovrebbe essere costituito un capo autonomo comprendente le nuove disposizioni penali.

Su quest'ultimo tema non ritengo sia necessario soffermarmi. Tratta, come dissi nella prima parte della relazione, di una serie di reati particolari, specialmente reati so-

cietari e reati in materia di protesti cambiari e di assegni bancari, per i quali si propone di rivedere la pena pecuniaria, rimasta a livelli troppo bassi e persino insignificanti rispetto all'importanza economica della materia.

Desidero invece soffermarmi sul capo II riguardante le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi articoli dal 50 all'80.

Come è noto, questa delle misure alternative alle pene detentive brevi è materia sulla quale molto si è discusso negli anni passati e molte sollecitazioni sono venute.

La conferenza dei Ministri europei della giustizia, che si è svolta a Lussemburgo nel maggio 1980, ha esaminato a fondo, sulla base di una relazione presentata dal Ministro della giustizia belga, il problema della « *déchéance des droits* » come alternativa alla *privation de la liberté*. Non ha preso decisioni definitive, ma ha considerato l'esperienza che la maggior parte delle nazioni europee e andata facendo in materia, ne ha sottolineato gli aspetti positivi, ha rilevato doverosamente anche alcuni aspetti negativi, si è impegnata a riconsiderare il problema allo scopo di dare suggerimenti concreti ai rispettivi governi.

È significativo che alcune nazioni prevedano talune misure generalmente considerate sostitutive addirittura come pene principali, e non già alternative a quella detentiva. La Spagna per esempio, prevede come pene principali la perdita della nazionalità, la dichiarazione di incapacità assoluta, la privazione del diritto di esercitare le funzioni pubbliche, la privazione del diritto di voto o del diritto di eleggibilità, la privazione del diritto di esercitare una specifica professione o funzione, il ritiro della patente di guida.

Qual è la ragione della introduzione delle pene sostitutive? Il nostro sistema penale è caratterizzato dal primato della pena detentiva, la cui rigidità è tuttavia mitigata dalla previsione di una serie di misure indulgenziali; procedimenti di amnistia, indulto e grazia, sospensione condizionale della pena e perdono giudiziario, prescrizioni dei reati.

Ora, il diritto penale moderno si va evolvendo verso un sistema pluralistico differenziato di sanzioni, soprattutto prevedendo san-

zioni sussidiarie che meglio adeguino la pena alla gravità del reato e alla personalità del reo. L'abuso della pena detentiva l'ha fatta entrare in crisi, in quanto rigida, controindicata per la piccola e la media criminalità, scarsamente rieducativa — malgrado tutte le proclamazioni che la Costituzione o gli studiosi fanno circa la funzione della pena — specialmente quando — come nel nostro Paese — la pena detentiva viene espiata in stabilimenti scarsamente razionali: penso ai vecchi conventi o alle vecchie fortezze che ancora oggi ospitano nostri stabilimenti carcerari. Oltretutto, la pena detentiva si è dimostrata assai costosa; e a questo proposito il Sottosegretario potrà dirci quanto spende oggi lo Stato per ogni detenuto, con riferimento alle spese vive, cioè per il mantenimento, senza considerare le spese indirette per la costruzione e l'attrezzatura delle carceri.

Peraltro, sono entrate in crisi le misure indulgenziali, perchè — si dice — indeboliscono la prevenzione generale (e questo è vero) e non hanno alcun valore rieducativo.

A tale crisi si cerca di rispondere riducendo innanzitutto l'area dell'illecito penale, ma riducendo altresì l'area della pena detentiva, ed è appunto il caso della depenalizzazione e delle sanzioni sostitutive che stiamo esaminando.

Malgrado l'interessamento in sede europea cui ho accennato, bisogna convenire che in nessuna parte questo sistema delle pene sostitutive è acquisito definitivamente. Esso è ancora in via di sperimentazione. Qualche esperimento lo abbiamo fatto in sede di legge penitenziaria, attraverso la semilibertà, attraverso l'affidamento in prova, attraverso la liberazione condizionale, attraverso la libertà vigilata o assistita dal servizio sociale.

L'esperimento che il disegno di legge al nostro esame propone mi pare assai interessante. L'articolo 50 prevede che nel pronunciare sentenza di condanna il giudice, se ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di sei mesi, può sostituire tale pena con la semidetenzione; se ritiene di doverla determinare entro il limite di tre mesi, può sostituirla anche con la libertà controllata; se poi ritiene di doverla

determinare entro il limite di un mese, può sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente.

La semidetenzione non era stata proposta dal Governo nel disegno di legge originario, ma l'ha introdotta la Camera dei deputati. E qui debbo richiamare la vostra attenzione, perchè si tratta di considerare se sia opportuno o meno accettare tale innovazione. Se la finalità è quella di ridurre le pene detentive, e altresì quella di sfollare gli stabilimenti carcerari dai detenuti e dai condannati a pene brevi, la semidetenzione non consente di raggiungere gli obiettivi previsti: infatti — come specifica l'articolo 52 — essa comporta l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni carcerarie; il che significa che il condannato, in base alla pena sostitutiva della semidetenzione, andrà a dormire nel carcere, ma poi per l'intera giornata se ne starà per conto proprio, dal momento che altri oneri l'articolo 52 (e anche questo è strano, per cui intendo proporre alcune modifiche) non comporta.

La semidetenzione è stata introdotta per coprire anche la fascia delle condanne a pena detentiva superiore a tre mesi, perchè il disegno di legge originario limitava le misure alternative solo alle condanne a detenzione entro il limite di tre mesi. Questo limite è sembrato troppo basso.

Io mi sentirei di accettare la semidetenzione solo a condizione che agli altri oneri venga aggiunto quello del lavoro; e quando parlo di lavoro intendo anche lo studio, nel senso che uno studente che intenda frequentare la scuola può ottenere la conversione della pena detentiva in semidetenzione proprio per poter continuare a studiare.

Però il limite di dieci ore dovrebbe essere un limite minimo, il che significa che il giudice dovrebbe poter stabilire che il condannato debba stare nello stabilimento carcerario anche per un periodo maggiore.

In secondo luogo, si dovrebbe aggiungere alle altre prescrizioni dell'articolo 52 quella del compimento del lavoro personale, professionale o di studio, che già il condannato svolgeva per conto suo, e del lavoro a beneficio della collettività. Anche nel caso in cui

2^a COMMISSIONE

27° RESOCONTO SEN. (18 marzo 1981)

il condannato compia un lavoro per proprio conto, almeno un giorno di lavoro alla settimana deve essere compiuto a beneficio della collettività, come contributo all'espiazione della colpa

La mia proposta, dunque, sarebbe quella di aggiungere a tutte le misure sostitutive la prescrizione del lavoro a beneficio della collettività; nel caso che il condannato debba lavorare per conto proprio, uno o due giorni di lavoro ogni settimana dovrebbero essere svolti a beneficio della collettività. Il lavoro dovrebbe essere, ovviamente, retribuito a norma dell'ordinamento penitenziario

PRESIDENTE. Tra l'altro, non si comprende perchè debba essere retribuito in base all'ordinamento penitenziario il lavoro svolto all'interno del carcere e non quello svolto fuori.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Ovviamente, quando parlo di lavoro obbligatorio mi riferisco alle persone in grado di lavorare. In questa materia va riconosciuta larga discrezionalità al giudice, il quale dovrà valutare se la persona sia in grado di svolgere il lavoro e, in caso positivo, dovrà ordinarlo. Mi sentirei anche di dire che non deve trattarsi del solito lavoro a tavolino: deve trattarsi piuttosto di lavoro di interesse collettivo, per esempio, opere di soccorso in caso di calamità, lavori di disinquinamento, lavori di riforestazione per la protezione delle terre, e via dicendo. Il lavoro obbligatorio formerebbe parte integrante di tutte le sanzioni sostitutive, compresa la libertà controllata

In ogni caso, oltre al lavoro obbligatorio, dovrebbe essere stabilito l'adempimento dell'obbligo del risarcimento del danno o dell'eliminazione delle conseguenze del danno del reato, sempre che sia possibile, e sempre che il condannato risulti abbiente o solvibile. Anche questa, secondo me, è una condizione che non dovrebbe mancare

A questo punto debbo rappresentare le mie forti perplessità sulle esclusioni obiettive dalle misure sostitutive (articolo 57). La scelta dei reati per i quali non è da considerarsi applicabile la sanzione sostitutiva risponde

evidentemente alla preoccupazione di non indebolire la prevenzione o la funzione intimidatoria della pena per alcuni reati considerati più gravi: vedi tutti i reati del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, vedi i reati di falso, i reati di commercio di sostanze alimentari nocive.

Potrei anche spiegarmi queste esclusioni. Non capisco, invece, l'esclusione delle lesioni colpose ove i fatti siano connessi con violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro o delle norme per l'igiene del lavoro, oppure ove abbiano determinato un indebolimento permanente di un senso o di un organo o una lesione gravissima (è la previsione dell'articolo 57 in riferimento all'articolo 590). Se la lesione è stata causata, per esempio, da un investimento stradale ed ha ugualmente determinato una lesione gravissima o un indebolimento permanente di un senso o di un organo, dobbiamo vedere la causa della lesione o l'effetto, che è quello che prende in considerazione il giudice? Che differenza c'è tra le due lesioni? Peraltro, non sarebbe incostituzionale un diverso trattamento dello stesso fatto a seconda dello strumento con cui è stato realizzato? Quando il legislatore ha voluto dare rilievo a certi strumenti per ragioni di politica criminale, ha stabilito una pena diversa: per esempio, nell'omicidio c'è un'aggravante particolare per l'uso delle armi oppure di sostanze venefiche. Ma qui si prevede la stessa pena, perchè si giudica ugualmente offensiva, negli stessi limiti, l'una e l'altra lesione, indipendentemente dal mezzo con cui è stata provocata. Non si può dare a queste analoghe violazioni un trattamento diverso: credo che sarebbe incostituzionale.

Negli altri casi, poi, come ho detto in precedenza, se resta la pena detentiva, il reo finisce per avvantaggiarsi nella misura in cui può avere la sospensione condizionale della pena.

Un'altra perplessità è costituita dal fatto che l'articolo 51 prevede che le pene sostitutive siano applicabili soltanto nei reati di competenza pretorile, anche se giudicati da un altro giudice (tribunale, tribunale per i minorenni). È giustificata questa differenza tra i reati di competenza pretorile e i reati

di competenza del tribunale, se quella che qui si intende sostituire è la pena specifica che il giudice intende comminare? Perché non vi dovrebbe essere parità di trattamento di fronte alla stessa pena? Sarebbe come se la reclusione comminata dal pretore dovesse essere scontata in modo diverso da quella comminata dal tribunale.

Non bisogna dimenticare che il riferimento alla pena edittoale è semplice criterio di specificazione della competenza del giudice, e criterio niente affatto assoluto, tanto che stiamo esaminando una proposta di elevare le competenze del pretore per equilibrare i vari rischi del tribunale.

Si dice che la certezza che per i reati più gravi non si sfugga alla pena detentiva rafforza la funzione intimidatoria della pena stessa. Credo che sia assai discutibile. Secondo me, proprio al giudice cui è affidata la possibilità di stabilire se deve dare la pena detentiva o sostituirla con la semidetenzione, la libertà controllata o la pena pecuniaria, si deve riconoscere pure il potere di stabilire quale, nel caso specifico, sia la pena più conveniente in relazione al tipo di violazione compiuta e, soprattutto, in ordine alla personalità del reo.

Qui resta il problema, rilevato anche in altre sedi, della larga discrezionalità concessa al giudice in queste scelte. L'articolo 55 stabilisce che il giudice, nei limiti fissati dalla legge e tenuto conto dei criteri indicati nell'articolo 133 del codice penale, può sostituire la pena. Ricordo che il giudice ha una discrezionalità, sì, ma non libera, bensì per così dire, vincolata, nel senso che deve dar conto, nella motivazione, di tutte le scelte e delle ragioni per cui compie tali scelte. Lo stabilisce esplicitamente anche il disegno di legge laddove ricorda (articolo 55) che il giudice deve in ogni caso specificamente indicare i motivi che giustificano la scelta del tipo di pena erogata.

Forse bisogna considerare che il giudice in tanto è in grado di scegliere la pena ritenuta più idonea al reinserimento sociale del condannato in quanto abbia anche a disposizione elementi validi. Mi ricordo del nostro progetto di codice di procedura penale, in cui è stabilito come un obbligo permanente

del giudice l'accertamento in ogni grado e stato del processo della personalità dell'imputato. Forse conviene qui prevedere, proprio in relazione a questo fine dell'applicazione delle misure sostitutive, che il giudice deve assumere — eventualmente in modi determinati — opportune informazioni sulla personalità dell'imputato che gli consentano, appunto, di applicare la misura sostitutiva.

Credo che se consentiamo accertamenti di questo genere, potremo aggiungere anche un'altra condizione: che il giudice fondi la sua decisione sulla presunzione che il condannato si asterrà dal commettere ulteriori delitti. Si tratterebbe cioè della stessa presunzione che è alla base della concessione della sospensione condizionale della pena.

C I O C E . In caso di revoca della sospensione il condannato che cosa sconta?

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Vi è una norma che dice esplicitamente che quando è violata anche solo una delle prescrizioni inerenti alla semidetenzione o alla libertà controllata, la restante parte della pena si converte in reclusione o in arresto, a seconda della pena sostitutiva.

C I O C E . Il mio quesito è questo: se il giudice commina tre mesi di libertà vigilata, questa pena può essere sospesa oppure no? E nel caso in cui tale pena venga sospesa, se nei cinque anni il condannato commette un altro reato, che cosa sconta?

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Senatore Ciocce, ho fatto riferimento alla sospensione condizionale della pena soltanto per dire che, tra gli altri vincoli del giudice, potrebbe essere indicata anche la presunzione che il condannato si asterrà dal commettere ulteriori reati, come nella sospensione condizionale.

C I O C E . Ma ammettiamo che nei cinque anni il condannato commetta un altro reato...

V A L I A N T E , *relatore alla Commissione*. Ma questo non c'entra perché non è

prevista una sospensione condizionale della pena sostitutiva. Questa deve essere sempre espiata.

Il caso che faccio è il seguente. Io devo condannare una persona a tre mesi di reclusione. Poichè ho informazioni sulla sua personalità, che mi assicurano che anche con la semidetenzione o con la libertà controllata è in grado di redimersi, in base al testo del disegno di legge posso sostituirgli la pena detentiva in pena sostitutiva. Però non posso sospendere la pena, che egli deve sempre scontare.

Se poi questa persona commette un altro reato, è previsto esplicitamente che viene revocata la pena sostitutiva e viene scontata la rimanente parte di pena detentiva. In questo caso, quindi, non vi è alcuna relazione con la sospensione condizionale della pena perchè questa non può essere concessa.

Il mio richiamo ad una presunzione del tipo di quella necessaria per la sospensione condizionale della pena è diretto semplicemente ad aumentare le garanzie e a limitare la discrezionalità dei giudici nella sostituzione della pena detentiva.

PRESIDENTE. Il giudice potrebbe anche non applicare la sospensione condizionale della pena e assegnare la pena alternativa.

VALIANTE, relatore alla Commissione. Passo ad un altro punto (sono ormai quasi alla fine della mia relazione), cioè a quello dell'applicazione di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato (articolo 72 e seguenti).

La volta scorsa vi dissi che ero rimasto un pò deluso perchè mi aspettavo qualcosa di più. In effetti, questo istituto risponde all'esigenza di evitare processi superflui quando la persona imputata ha confessato o è disposta a confessare, e perciò si dichiara disponibile ad espiare la pena.

In Inghilterra, come è noto, la dichiarazione di colpevolezza comporta la sospensione del procedimento cognitorio e perciò l'immediata applicazione della pena, senza che neppure la difesa possa parlare.

Negli Stati Uniti, invece, viene praticato quello che generalmente si chiama il *plea bargain*, ma che ai giuristi americani non piace far definire così, perchè il *bargain* sa troppo di trattativa di mercato. In effetti, è una trattativa difensiva (*plea*, come è noto, significa difesa); è una trattativa che accusatore e difensore fanno e alla quale il giudice è estraneo: quest'ultimo, infatti, finisce per applicare soltanto le loro richieste. E questo in America è possibile perchè, come è noto, non c'è l'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ed il sistema accusatorio può consentire al procuratore distrettuale di essere il *dominus* assoluto dell'azione penale: può proporla, può modificarla, può ritirarla.

Ora, nel nostro caso, questo *plea bargain* in sedicesimo sarebbe consentito esclusivamente — ovviamente con il consenso del pubblico ministero e con l'adesione del giudice — quando sussistono elementi per applicare la pena sostitutiva della libertà controllata o della pena pecuniaria; cioè, praticamente, quanto è presumibile una condanna nei limiti di tre mesi ed esclusivamente per reati di competenza del pretore. Mi pare innovazione troppo limitata. Ribadisco la proposta che ho fatto prima di estendere le misure sostitutive anche a reati di competenza del tribunale, sempre che la pena resti ai limiti di sei mesi; penso che in questo modo potrebbe avere una maggiore estensione anche l'applicazione di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato. Poi, se resta la previsione della semidetenzione, integrata magari da quegli obblighi che io ho proposto, perchè dovremmo escluderla in questo caso? La giustificazione che la previsione della pena detentiva per taluni reati più gravi può svolgere una maggiore funzione intimidatoria è assai discutibile, sicchè sarebbero privi di seria ragione sia l'esclusione dei reati di competenza del tribunale sia — e passi ancor più — l'esclusione dei casi in cui sarebbe applicabile la semidetenzione.

Su una cosa, però, come ho accennato anche nella prima parte della relazione, non credo si possa consentire da parte di alcuno, e cioè che, a seguito dell'applicazione di queste sanzioni sostitutive, il reato venga dichiarato estinto (è la previsione dell'ultima

parte del primo comma dell'articolo 72). La pena sostitutiva, infatti, viene applicata con sentenza. Che non sia la sentenza del giudice del dibattimento, che sia invece la sentenza del giudice degli atti preliminari al dibattimento o del giudice istruttore, a mio avviso non fa differenza. Nel momento in cui è possibile applicare una pena, sia pure sostitutiva, questa è sentenza pienamente giurisdizionale come le sentenze dibattimentali: tanto più che può applicarla anche il pretore per i reati di sua competenza.

È vero che questa non può essere considerata una sentenza piena a tutti gli effetti perchè non contiene un completo accertamento. Ma vuol dire che tale sentenza farà stato esclusivamente nei limiti di quello che risulta accertato; farà stato, ad esempio, sull'ammissione di responsabilità dell'imputato: avendo accettato la pena, è evidente l'ammissione di responsabilità.

Non farà stato, invece, sulle altre circostanze che la sentenza non avrà definito.

In questo modo non ci imatteremmo neppure in quella obiezione, cui accennai la volta scorsa, dell'applicabilità o meno dell'articolo 90: resterebbe certa, infatti, la preclusione di un nuovo giudizio per lo stesso fatto.

Passo molto rapidamente al capo III relativo all'estensione della perseguibilità a querela.

A tale riguardo, come dissi la volta scorsa, il disegno di legge muove dalla considerazione che certi reati oggi rispondono meno ad interessi generali e più invece ad interessi privatistici. Proprio perchè lo sviluppo della società ha fatto perdere a taluni fatti quel rilievo pubblicistico che avevano originariamente, portandone in primo piano gli aspetti privatistici, il disegno di legge ritiene conveniente sottoporre la perseguibilità dei corrispondenti reati ad una esplicita manifestazione di volontà del diretto interessato.

L'allargamento della perseguibilità a querela tende anche a ridurre il carico degli uffici giudiziari, tanto più quando la persecuzione di questi reati non è gradita agli interessati: vedi, ad esempio, il classico delitto della violazione degli obblighi dell'assistenza

familiare, che comporta il processo anche quando i familiari interessati sono ormai tornati in piena armonia.

Tale allargamento, quindi, per me è valido. Ho qualche perplessità unicamente per ciò che riguarda l'allargamento della perseguibilità a querela delle lesioni volontarie lievi, il cui termine di guarigione viene portato da dieci a venti giorni, e l'inserimento tra i delitti perseguibili a querela delle lesioni colpose, salvo — anche in questo caso — che siano conseguenti ad infortuni sul lavoro o consistano in malattie professionali. Ho il solito dubbio di costituzionalità che ho ricordato precedentemente, ma prevalentemente le perplessità mi vengono dalla considerazione che oggi si tende a recuperare il valore della salute e dell'integrità personale e, soprattutto, a reprimere assai più severamente tutte le violazioni a regole di comportamento e di competenze, le regole cioè che vengono violate in occasione dei delitti colposi.

Sono perplesso anche per il fatto che è ben noto come coloro che hanno il diritto di presentare querele siano in grado di ricattare i presunti colpevoli.

Quindi, in questa materia della perseguibilità delle lesioni personali, sia volontarie — per le quali non condivido l'aumento a 20 giorni — che colpose, esprimo perplessità.

Un'altra perplessità, che indicai già nella relazione della settimana passata, confermo sul fatto che il diritto di querela sia esteso anche alla persona che ha subito il danno. Su questo non sono d'accordo; credo che sia una innovazione niente affatto giustificata, salvo dalla speranza che la mancanza della querela del danneggiato potrebbe far venire meno un certo numero di processi penali. Peraltro anche qui il pericolo del ricatto è talmente grave che io non mi sento di dare la mia adesione all'introduzione del diritto di querela anche al danneggiato.

Passo ora all'articolo 119 (applicazione provvisoria di pene accessorie). Non solo per convinzione personale, ma anche per ovvio riguardo a tutti quei colleghi parlamentari e giuristi insigni che componevano la Commissione consultiva per il codice di procedu-

ra penale, mi rifaccio ad una conclusione presa unanimemente in quella sede, cioè la soppressione pura e semplice dell'articolo 140 del codice penale, che prevede l'applicazione provvisoria di pene accessorie. Sono così influenti le pene accessorie sulla onorabilità della persona, sul lavoro della persona, sulla funzionalità degli enti pubblici, che — secondo me — non possiamo permetterci il lusso di affidarle ad un giudice che ancora non ha accertato definitivamente la responsabilità dell'imputato.

Non mi pare che quello che ha proposto la Camera, cioè la inapplicabilità delle pene accessorie agli uffici elettivi, ricoperti a seguito di diretta investitura del corpo elettorale, sia valido. Questo servirebbe, oltre tutto, a sottolineare il preteso distacco tra il mondo politico e la società.

A me pare che dobbiamo avere il coraggio di dire che queste pene accessorie sono applicabili soltanto quando c'è stato l'accertamento della responsabilità.

È vero che qualche volta ci potrebbe essere l'esigenza di evitare l'inquinamento delle prove. Far rimanere un pubblico ufficiale, per esempio, nella continuità del suo lavoro, significherebbe consentirgli l'inquinamento delle prove. In questo solo caso, le pene accessorie potrebbero essere disposte soltanto per il tempo indispensabile per l'acquisizione di determinate prove.

Quindi, in via subordinata, se non si ritiene di abrogare del tutto l'articolo 140, dovrebbe consentirsene l'applicazione solo per il tempo strettamente indispensabile all'acquisizione di specificate prove. Il tempo, ovviamente, dovrebbe essere precisato nel provvedimento di sospensione, magari entro un limite massimo, e potrebbe essere prorogato per precisati motivi.

Non credo, invece, alla funzione di prevenzione delle ulteriori conseguenze del reato o di minori reati perchè la prevenzione non è una funzione della pena, nè di quella principale, nè di quella accessoria.

Devo dire un'ultima cosa in ordine all'applicazione provvisoria di pene accessorie. Nel disegno di legge è previsto il ricorso alla sezione istruttoria. Ovviamente, se viene sop-

presso, come propongo, l'articolo 140 del codice penale, il problema non si pone.

In ogni caso, io penserei che sia recuperabile in questa sede tutto il grosso discorso sul tribunale della libertà. Se oggi, senza innovare nel sistema — come invece sarebbe necessario accogliendo una qualsiasi delle proposte che sono all'esame della Camera — consentissimo il ricorso alla sezione istruttoria anche per il merito del provvedimento, credo che noi avremmo recuperato larga parte delle garanzie che devono accompagnare le misure coercitive delle libertà personali.

È vero che non ci sarebbe il giudizio collegiale anche nella emissione del provvedimento, ma nella situazione attuale non siamo nella condizione di disporre un tal giudizio, perchè è ben noto che la quasi totalità dei nostri tribunali è composta di uno o due sezioni.

Se distraessimo tre giudici per i provvedimenti limitativi della libertà, il più delle volte non potremmo comporre il collegio per giudicare il reato.

È, secondo me, inammissibile quella parte di proposta, che ho letto in uno dei disegni di legge pervenuti dalla Camera, che ritiene compatibile la decisione sulle misure restrittive della libertà e l'esame del processo generale.

Chi si deve interessare una prima volta del fatto, sia pure limitativamente ad un certo aspetto del processo, non può poi ritrattarne in sede di cognizione generale.

Quindi, secondo me, noi potremmo recuperare quest'esigenza del tribunale della libertà stabilendo anche il ricorso nel merito delle misure coercitive. E quando parlo del merito mi riferisco non soltanto ai presupposti, ma anche alla necessità stessa della misura coercitiva, alla sua penalizzazione in concreto, e alla presumibile durata.

Io ho finito, e vi ringrazio dell'attenzione. Spero che non siate rimasti sorpresi di queste mie proposte di modifica, perchè vi avevo preannunziato che avrei prospettato l'opportunità di passi avanti ancora più rilevanti, di norme un po' più coraggiose; non so se le mie proposte portano a correre troppo!

Capisco che qualche perplessità possa sorgere; ci potrebbe anche essere la preoccupa-

2^a COMMISSIONE

27° RESOCONTO STEN. (18 marzo 1981)

zione che queste proposte costringano la Camera ad un lungo riesame del provvedimento.

Io credo che ne valga la pena, se le proposte saranno ritenute fondate e tali da dar vita ad un provvedimento più organico e perciò meglio credibile.

Rendiamoci conto, come dissi l'altra volta, che quella in esame non è una qualsiasi novella ma una riforma vera e propria del sistema penale. Non è naturalmente la riforma completa del codice penale e di quello di procedura penale, ma è pur sempre una riforma che, anche ai fini di quella definitiva, ha una grande importanza in quanto consente di sperimentare queste innovazioni e intanto di realizzare una serie di ristrutturazioni e di innovazioni nel nostro sistema penale. Ecco perchè qualche modifica coraggiosa, anche se comporterà il riesame da parte della Camera, vale la pena di essere apportata.

Ad ogni modo sono a vostra disposizione per tutta la collaborazione possibile.

P R E S I D E N T E . Desidero ringraziare il relatore Violante, e con molta con-

vinzione, per il notevole contributo da lui recato alla elaborazione di una organica visione del disegno di legge e per un inquadramento dei suoi profili innovativi, attentamente colti dal relatore, nel contesto del nostro ordinamento.

Lo ringrazio in modo particolare anche per la seconda parte della sua relazione che, sia pure con spunti critici, ha costituito un ulteriore approfondimento e, credo, anche una base di discussione estremamente interessante.

A questo punto riterrei opportuno rinviare l'esame del disegno di legge, per un miglior approfondimento della materia oggi illustrataci.

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

I lavori terminano alle ore 12,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Direttore Dott. GIOVANNI BERTOLINI