

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

99° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 LUGLIO 1975

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e rinvio:

« Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con la ammenda » (2141):

| | |
|--|---------------------------------------|
| PRESIDENTE . . . | Pag. 1349, 1351, 1353 e <i>passim</i> |
| DE CAROLIS, relatore alla Commissione | 1350, 1356 |
| DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia | 1356, 1357 |
| FOLLIERI | 1354, 1356, 1357 |
| MARIANI | 1353, 1354 |
| PETRELLA | 1352 |
| SABADINI | 1354 |

Seguito della discussione e approvazione con modificazioni:

« Disciplina dei concorsi di trasferimento dei notai titolari di sedi soppresse » (2158) (D'iniziativa del senatore Viviani) (1):

| | |
|--|------------------|
| PRESIDENTE | 1357, 1359, 1360 |
| COPPOLA, relatore alla Commissione | 1358, 1359, 1360 |

(1) Il titolo del disegno di legge è stato così modificato: « Nuove norme in materia di concorsi di trasferimenti dei notai ».

| | |
|---|------------|
| DE CAROLIS | Pag. 1358 |
| DELL'ANDRO, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia | 1359, 1360 |
| FILETTI | 1358 |
| SABADINI | 1358, 1359 |

La seduta ha inizio alle ore 12,20.

DE CAROLIS, f.f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE DELIBERANTE

Discussione e rinvio del disegno di legge:

« Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda » (2141)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda ».

Prego il senatore De Carolis di riferire alla Commissione sul disegno di legge.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, il disegno di legge n. 2141 è stato presentato dal Ministro di grazia e giustizia e prevede la modifica del sistema sanzionatorio delle norme che riguardano contravvenzioni punibili con la sola ammenda.

Nella esauriente relazione che accompagna il disegno di legge si illustrano i motivi di questa proposta, facendo rilevare come, aumentando nella società moderna l'area di intervento del potere pubblico, si moltiplicano anche le norme e quindi i comandi ed i divieti e, di conseguenza, le ipotesi di infrazione.

Ora, tale aumento delle ipotesi di infrazione ha inflazionato, in un certo senso, la categoria dei reati contravvenzionali e da ciò deriva un evidente disagio dei cittadini per la necessaria conoscenza, di principio e non di fatto delle norme di legge, che in questo caso si può dire veramente che pullulano, la cui infrazione costituisce veri e propri reati.

D'altra parte, queste norme, per l'entità degli interessi che proteggono, spesso non giustificano una vera e propria sanzione penale, che in un ordinamento moderno deve essere riservata a quei comportamenti nei quali il disvalore sociale ha un certo rilievo.

C'è anche da considerare che questo eccessivo numero di reati contravvenzionali puniti con la sola ammenda appesantisce i meccanismi di applicazione della norma penale e quindi il funzionamento della giustizia penale, che è praticamente soffocata da questo elevatissimo numero di processi di scarsa entità, per i quali sono necessari, peraltro, tutti quegli adempimenti che riguardano quanto meno il giudizio pretorile, se non si fa poi riferimento alla competenza funzionale del tribunale in materia finanziaria.

Pertanto, un'eccessiva penalizzazione ha anche questa conseguenza negativa sul funzionamento della giustizia penale. E questo deve indurre il legislatore ad una modifica di questo sistema, soprattutto allorché,

da un lato, abbiamo un carente funzionamento dei meccanismi della giustizia penale e, dall'altro, si sta approntando un nuovo processo penale in base alla legge delega, che comporterà una sostanziale modifica del processo stesso, per la cui attuazione è necessario senz'altro alleggerire il carico degli uffici giudiziari. Da tutto ciò ha avuto origine la proposta di depenalizzare una serie di comportamenti che fino ad ora sono stati considerati contravvenzionali.

La linea di demarcazione proposta nel disegno di legge va ricercata, innanzitutto, nelle scelte di valore operate dal legislatore, nell'individuazione e nella formulazione delle norme e delle relative sanzioni. Come principio generale si propone la depenalizzazione di tutte le contravvenzioni punibili con la sola pena dell'ammenda, perchè si ha la certezza che queste infrazioni sono effettivamente quelle di minore rilevanza dal punto di vista giuridico e sociale.

Questo criterio base è stato integrato da alcune eccezioni che riguardano materie che, pur contenendo norme penali con la sanzione della sola ammenda, salvaguardano però interessi della collettività, o colpiscono dei comportamenti che, in relazione a particolari interessi di rilevante importanza sociale, non giustificano questa depenalizzazione. Tutte queste norme sono indicate nell'articolo 14, nel quale si stabilisce che vengono escluse dalla normativa speciale le contravvenzioni previste dal codice penale e dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza; le contravvenzioni previste dalle leggi concernenti la tutela del lavoratore, anche per quanto riguarda l'assunzione, la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni sociali; quelle previste dalle leggi relative alla disciplina dell'igiene, della composizione, della lavorazione e del commercio degli alimenti e delle bevande, nonché dalle leggi relative alla produzione e al commercio dei mangimi e dei relativi integrativi ed additivi degli alimenti animali (quindi tutto il settore delle fr. di alimentari). Le disposizioni del provvedimento in esame non si applicano, altresì, ad una serie di norme che riguardano la tutela della sanità e dell'ambiente (tutte le norme contro

l'inquinamento atmosferico), ad alcune norme previste nel codice della navigazione, ad alcune norme previste nel testo unico delle leggi sanitarie, ad altre norme previste nelle leggi che riguardano la disciplina dei detersivi, alla legge speciale sulla protezione di Venezia, alla legge n. 1041 del 1954, che peraltro il Senato sta modificando, sulla disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego delle sostanze e preparati ad azione stupefacente, e così via.

Ora, esaminando queste norme, ci si rende conto che si tratta di disposizioni che tutelano degli interessi che, pur avendo come sanzione soltanto l'ammenda, meritano peraltro una sanzione di tipo penale e non di tipo puramente amministrativo.

Come conseguenza di questa depenalizzazione, e quindi della qualificazione come illeciti amministrativi, si giustifica anche la responsabilità solidale del proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione, nonchè della persona che esercita l'autorità, la direzione o la vigilanza sull'autore materiale della violazione stessa.

L'articolo 5 prevede, per i casi nei quali le norme penali vigenti consentono l'obblazione, l'ammissione a pagare con effetto liberatorio una somma in misura ridotta, pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa: si tratta di uno strumento utile per definire la maggior parte dei casi. Per l'eventualità che ciò non avvenga, c'è un procedimento che è sostanzialmente modellato sulle norme previste dalla legge 3 maggio 1967, n. 317, in tema di depenalizzazione delle norme sulla circolazione stradale.

La competenza ad applicare queste sanzioni amministrative è stata attribuita, per ragioni di opportunità, o all'ufficio periferico del Ministero nell'ambito delle cui attribuzioni rientra la materia alla quale si riferisce la violazione o, nel caso in cui non vi sia tale ufficio, al prefetto.

Per ragioni di certezza giuridica è anche previsto che questi uffici periferici dovranno essere designati con decreto del Presidente della Repubblica, in maniera che si sappia con precisione quali sono gli uffici che applli-

cheranno queste sanzioni, ai quali il cittadino potrà rivolgersi con un procedimento più agile rispetto a quelli fino ad ora previsti, in quanto non è richiesta la presenza obbligatoria in caso di opposizione, ma è consentita la presentazione di memorie e di scritti difensivi.

Per quanto riguarda la materia trasferita o delegata alle Regioni ai sensi degli articoli 117 e 118, secondo comma, della Costituzione, questa potestà spetterà alle Regioni stesse.

Una disciplina particolare è prevista dall'articolo 10 per quanto riguarda le violazioni finanziarie.

Infine, dopo aver rilevato che l'ambito del giudizio di opposizione risulta sufficientemente ampio a tutela del cittadino in quanto il pretore deve esaminare non solo la forma ma anche la sostanza del provvedimento, e quindi anche gli elementi di fatto, e la qualificazione giuridica relativi alla violazione attribuita al privato preciso che l'articolo 15 contiene alcune norme transitorie relative ai procedimenti pendenti all'atto dell'entrata in vigore della legge, segnalando in particolare che, anche quando sia già intervenuta sentenza passata in giudicato, non può farsi luogo alla conversione dell'ammenda in arresto per insolvibilità del condannato.

Un'altra norma transitoria, è quella contenuta nell'articolo 16 che, per consentire una maggiore conoscenza da parte del cittadino della nuova normativa e, in particolare, la predisposizione anche da parte delle Regioni, ad esempio, degli strumenti e degli uffici necessari per applicare in concreto questo provvedimento, nonchè l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica del decreto nel quale devono essere indicati gli uffici periferici dell'Amministrazione centrale dello Stato per i giudizi amministrativi di loro competenza, è previsto un termine di vacanza piuttosto lungo nella misura di 180 giorni.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore De Carolis dell'ampia relazione. Dichiaro aperta la discussione generale.

PETRELLA. In linea di massima, il nostro Gruppo accettando la speciale procedura adottata, e cioè quella abbreviata, ha dato un indirizzo; devo esprimere, cioè, parere favorevole sulle idee guida che informano il disegno di legge in discussione, il quale si prefigge di snellire le operazioni di giustizia in relazione alle norme penali di parte speciale, sanzionate con la sola ammenda. Debbo ricordare, comunque, che già quando si è disposta la modificazione delle leggi riguardanti il casellario giudiziario, non imponendosi più l'iscrizione in detto casellario per le condanne dei reati punibili con la sola ammenda, si era fatto un passo, forse risolutivo, in questa direzione. Se ci è consentita una spiegazione, bisognerebbe ribadire che l'illecito amministrativo, talora è molto più lesivo del comune illecito penale. Si pensi, ad esempio, all'illecita esportazione della valuta, e la si raffronti (essa che è un illecito amministrativo) con il furto di una mela (o, terribile, di un melone).

Qui, se non abbiamo interpretato male le intenzioni del Guardasigilli, si tratta di snellire l'opera di giustizia e per far ciò non si tratta di riformare i criteri di valore che presiedono alla seconda parte del codice penale, bensì di sottrarre alla competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria un gran numero di fatti, che vengono ridotti al rango di illeciti amministrativi, da illeciti penali quali in precedenza erano.

Quindi siamo favorevoli alla struttura essenziale del disegno di legge, allo spirito che lo anima e che del resto è conforme alla generale tendenza più moderna delle varie legislazioni penali evolute. Tuttavia, proprio perchè si tratta di applicare principi riformatori di così vasta portata, riteniamo che sia opportuno riflettere sulla disciplina concreta che stiamo adottando, non solo per evitare talune deficienze che sono risultate nella applicazione delle depenalizzazioni già operate, in particolare per quanto concerne le contravvenzioni del codice della strada punite con la sola ammenda, ma anche per tenere conto di determinate questioni che vengono a porsi in questa materia. Per esempio, la depenalizzazione non dovrebbe far

escludere, nella considerazione e nella concreta strutturazione di questa normativa, quelle cause generali che escludono la illiceità nel campo penale (il campo in cui queste azioni venivano prima collocate). Mi riferisco alle norme sulla imputabilità, alle norme che riguardano in genere le infrazioni compiute da persone minori d'età eccetera. Sarebbe, cioè, necessaria una norma di raccordo che collegasse la struttura di questi illeciti, anche nella loro attuale natura (nell'ipotesi del disegno) amministrativa, con alcuni principi che pare possano (anzi dovrebbero, tenuti presenti gli attuali livelli di sviluppo) attagliarsi anche agli illeciti di natura amministrativa allorchè abbiano funzione sanzionatoria.

Un altro problema che dovremo affrontare e che potremo affrontare, per una più razionale sistemazione della materia, deriva dalla struttura del giudizio di opposizione, che, in ultima istanza, viene riservato al pretore. Personalmente non sono contrario ad affidare al pretore, in ultima istanza, il giudizio di opposizione, nonostante la natura amministrativa degli illeciti di cui ci stiamo occupando, ma ciò ci induce ad affermare che bisognerebbe fare una scelta più qualificante in ordine al « rito » che il pretore deve adottare. Altrimenti il ricorso in ultima istanza al pretore nelle forme (come attualmente dal disegno previsto) del giudizio civile, finisce, nella maggior parte dei casi (trattandosi di illeciti di poco momento) per far rinunciare il cittadino ad adire la via di una giusta opposizione e, quindi, lo costringe a patire l'ingiustizia, perchè in pratica gli viene reso impossibile il mezzo più economico e più pratico per poter arrivare ad una definizione giudiziale delle sue ragioni.

Inoltre, si potrebbe e si dovrebbe ancora potere prevedere, una volta ridotti questi illeciti al rango di illeciti di natura amministrativa, la possibilità dell'immediata conciliazione e dell'immediato pagamento all'ufficiale accertatore, il che eliminerebbe tutta la fase del giudizio amministrativo e dell'eventuale giudizio di opposizione. Cioè, non basta soltanto la procedura di definizione amministrativa, pagando in misura ridotta,

il che comporta sempre una macchinosità formale sostanziata di indagini, di provvedimenti, di istanze, e, quindi, caratterizzata da un aggravarsi delle procedure amministrative che finiranno per improntare tutta quanta questa disciplina. Dovremo, quindi, prevedere un congegno che ci consenta anche l'oblazione in via breve. Questo criterio potremmo determinarlo nel prosieguo della discussione. Nel disegno di legge si parla di misura ridotta, ma ritengo che possiamo benissimo pensare ad un meccanismo automatico che escluda ogni arbitrio da parte dell'ufficiale accertatore.

Infine, quando si parla della « solidarietà » nella corresponsione della pena amministrativa sostitutiva dell'ammenda, dovremo pensare a non fare norme che si inquadrino in una sorta di responsabilità oggettiva, ma dovremo pensare ad una più puntuale definizione della parte del disegno di legge relativa alla solidarietà nel pagamento della sanzione amministrativa, ancorata alla colpa. Non è che dobbiamo fare delle grandi scoperte giuridiche, basterebbe, per esempio, riferirci alle norme che riguardano la persona civilmente obbligata per l'ammenda; sono norme che già esistono nel codice penale e che, nel caso, potremmo utilmente adattare per costruire una disciplina più armonica. È ovvio che possiamo far molto meglio del codice Rocco. L'abbiamo dimostrato.

Circa la metodologia, signor Presidente ed onorevoli colleghi, mi permetto di fare una istanza: facciamo oggi la discussione generale, ma lasciamoci la possibilità di verificare (come ha già fatto, sicuramente, con accortezza il Ministero) tutto l'immenso campo della legislazione penale speciale per potere dare un parere fondato e preciso sulla norma prevista dall'articolo 14, che è una norma cardine perchè è la parte riservata ancora alla giustizia penale. È opportuno, per la tranquillità di tutti i colleghi, fare oggi la discussione generale ma avere anche il tempo di procedere alla necessaria ricerca, onde poter presentare degli emendamenti che possano essere valutati in precedenza sia dai commissari che dal rappresentante

del Governo con la opportuna tranquillità. Emendamenti che qui si dimostrano, invero, non solo necessari, ma indispensabili.

P R E S I D E N T E . È una istanza sulla quale la Commissione poi deciderà.

M A R I A N I . In linea di massima sono d'accordo con la proposta del senatore Petrella, ed ho già presentato alcuni emendamenti.

Ritengo necessaria questa meditazione e questo esame particolare non solo delle leggi previste dall'articolo 14, per le quali si esclude l'applicazione del disegno di legge in esame, ma anche per quanto riguarda la metodologia del pagamento e dell'opposizione.

Ho già presentato — ripeto — tre emendamenti che illustro unicamente perchè sia fissato il criterio per il quale questo rinvio si manifesta opportuno.

All'articolo 3, per esempio, dove si parla della solidarietà, ho proposto di aggiungere, alla fine del primo comma, le parole: « o senza il suo concorso », perchè è difficile la dimostrazione della prova della volontà. Nel caso della utilizzazione di una automobile da parte di una azienda, per esempio, se viene commessa una infrazione che viene depenalizzata e non si dimostra che vi ha concorso anche il proprietario della cosa, non vedo perchè costui debba essere solidale al pagamento dell'ammenda. E ancora, all'ultimo comma dell'articolo 5, là dove si dice: « Il pagamento è escluso nei casi in cui le norme penali attualmente vigenti non consentono oblazione », io credo che sarebbe preferibile dire: « Il pagamento è escluso nei casi in cui le norme penali vigenti al momento dell'entrata in vigore della presente legge non consentono l'oblazione ».

Per quanto riguarda, infine, la lettera *d*) dell'articolo 14, dove si esclude dalla depenalizzazione la partecipazione al commercio e all'impiego delle sostanze e dei preparati ad azione stupefacente, e si fa riferimento alla legge 22 ottobre 1954, n. 1041, io suggerirei di aggiungere, dopo la parola stupefacenti, le altre: « e successive modificazioni », affinchè non sia necessario correg-

2ª COMMISSIONE

99° RESOCONTO STEN. (22 luglio 1975)

gere la legge quando entrerà in vigore quella nuova legge che sostituirà la precedente.

PRESIDENTE. È un po' un legislatore profetico, non so se si può fare!

MARIANI. Quando si dice: « e successive modificazioni » si intendono comprese tutte le modificazioni vigenti nel momento in cui si accerta il reato, non nel momento in cui entra in vigore questa legge. Comunque ritengo anch'io che sia assolutamente necessario esaminare con maggiore cautela il testo e soprattutto il metodo che il testo prevede debba essere adottato nei casi presi in esame.

SABADINI. In sostanza desidero solo riconfermare quanto ha già detto il collega Petrella. Posso anche io riconoscere che il disegno di legge al nostro esame è vivamente atteso dato l'enorme cumulo di sanzioni che nonostante la loro modesta entità vengono a cadere nell'ambito della legislazione penale, ma anch'io ritengo che è necessaria una rimediazione attenta. Per questo propongo (non è un modo di vedere diverso da quello del collega Petrella) che oggi non si chiuda la discussione generale, tanto più che anche se noi approvassimo il disegno di legge prima delle ferie, esso non potrebbe divenire legge perchè l'altro ramo del Parlamento non farebbe in tempo ad approvarlo. Quindi, piuttosto che accorciare la discussione generale, con il rischio di non esaminare attentamente le parti specifiche, è senza dubbio meglio riprendere in considerazione il disegno di legge immediatamente alla ripresa dei lavori. Pur essendo scritto, infatti, nella relazione generale, che la legge per la depenalizzazione di alcune sanzioni relative al codice stradale ha dato luogo a buoni risultati, è anche vero, però, che vi sono alcune modalità di funzionamento che forse è bene rivedere, nella misura in cui ciò è possibile, al fine di semplificare maggiormente ed ulteriormente la procedura attuale.

Il secondo punto da esaminare attentamente è quello previsto dall'articolo 14, che

prevede i casi di esclusione. Siamo sicuri infatti che quelli considerati da tale articolo siano, non dico tutti i casi, ma certo i casi più importanti ai quali non si debbano applicare le disposizioni del provvedimento in esame, mantenendoli nell'ambito della sanzione penale? Inoltre, per quanto riguarda le violazioni finanziarie, è veramente giusto ed opportuno — dico questo tanto per rappresentare alcune considerazioni che consiglierebbero una meditazione più attenta sul disegno di legge in esame — conservare il cumulo della sanzione amministrativa e della sanzione penale, soprattutto ove si consideri che quest'ultima, in caso di violazione appunto delle leggi finanziarie, è tutt'altro che lieve?

Ed infine: è veramente logico escludere tutte le contravvenzioni previste dal codice penale soltanto perchè rientrano appunto nel codice penale e per questa ragione debbono essere soggette ad una sanzione penale e non semplicemente ad una sanzione amministrativa? E, parimenti, è veramente giusto escludere tutte le contravvenzioni previste dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza quando sappiamo come tale testo unico sia antiquato e quante contravvenzioni siano previste in esso per fatti oggi costituenti reato, fatti che dobbiamo invece rivedere se valga effettivamente la pena di continuare a considerare tali; faccio in proposito l'ipotesi del vagabondaggio, quella della questua, quella di tanti altri fatti che — ripeto — consigliano una visione più particolare del provvedimento.

Per tutti questi motivi, io mi associo quindi ai colleghi che hanno proposto un rinvio della discussione per una rimediazione più approfondita del disegno di legge, sia sul piano procedurale, che sul piano di carattere sostanziale.

FOLLIERI. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario di Stato, onorevoli colleghi, a me pare che il disegno di legge in esame non porti a conseguenze pratiche molto rilevanti in quanto gli articoli in cui esso viene strutturato sono in effetti limitativi di quella che è ormai un'esigenza at-

tuale: la trasformazione cioè delle contravvenzioni in sanzioni amministrative. E quando da parte di alcuni colleghi si è lamentato il fatto che l'articolo 14 del provvedimento esclude dall'applicazione delle disposizioni del disegno di legge stesso tutte le contravvenzioni previste dal libro terzo del codice penale e dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché le violazioni previste nei punti *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* dello stesso articolo 14 si è sollevata indubbiamente una questione molto importante.

In altri termini, direi che il disegno di legge in esame è una timida affermazione della depenalizzazione delle contravvenzioni e potrebbe rappresentare un esperimento che segue la legge del 1967 relativa alla depenalizzazione di alcune norme del codice della strada.

Sono anche io del parere, quindi, che il provvedimento abbia bisogno di un notevole ulteriore approfondimento e non soltanto per la sua limitazione ad alcune contravvenzioni che, per così dire, sono sparse in diverse leggi dello Stato, ma anche perchè, nel trasformare la natura di tali contravvenzioni e violazioni, risente ancora della loro natura esclusivamente penale o penalistica. Intendo dire che il presente disegno di legge non ha potuto, nè ha voluto rinunciare, a quelle che sono le conseguenze, molte volte più gravi della stessa contravvenzione, che si leggono nel codice penale: mi riferisco in particolare alle pene accessorie e alle confische. L'articolo 1 del provvedimento infatti ha voluto dare una diversa natura alle sanzioni accessorie e alle confische previste dalle leggi penali vigenti, però stranamente ha stabilito: « Restano comunque ferme, come sanzioni amministrative, le sanzioni accessorie e la confisca previste dalle leggi vigenti ».

Ora, le pene accessorie, previste al Capo III del Titolo II del codice penale (articoli 28 e seguenti) sorgono in virtù di quello che è un giudizio di carattere civilistico, amministrativistico, che dovrebbe essere anzi sempre più amministrativistico e sempre meno civilistico essendo la relativa competenza affidata agli organi dei Ministeri distaccati nelle provincie (le Regioni dovreb-

bero provvedere con organi propri). E questa concezione è una concezione la quale legittima la possibilità di infliggere sanzioni accessorie e confische, così come previsto dal codice penale? Bisognerebbe affermare che il giudice dovrebbe guardare anche queste sanzioni amministrative *sub specie doli*; il che non è possibile perchè, se tali contravvenzioni, sulle quali tanto si discute in ordine alla sussistenza di dolo o di colpa per la loro assegnazione in campo penalistico, vengono scriminate, non costituiscono più reato e vengono portate nell'ambito amministrativo, si afferma, a mio avviso, in definitiva un principio di quasi responsabilità oggettiva: il pagamento estingue completamente l'infrazione.

Mi pare quindi che il problema, che è di più largo respiro, dovrebbe essere affrontato anche in relazione alle contravvenzioni previste dal libro terzo del codice penale. E, come è stato predisposto un disegno di legge per la revisione del libro secondo del codice penale, così si potrebbe fare opera veramente meritoria e, direi, veramente scientifica, dogmatica, anzi scientificamente dogmatica, se si cominciasse a considerare il libro terzo del codice penale e il testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, sfolgendoli di tutte quelle contravvenzioni che indubbiamente non hanno ragione di rimanere ancora come previsioni di carattere penale. In altri termini, riterrei preferibile fare un cammino inverso a quello seguito nella predisposizione del testo in esame, il quale ha voluto limitare la sua previsione solamente alle contravvenzioni sparse in tutte le leggi dello Stato, ad esclusione di quelle che invece impegnano più direttamente i giudici: cioè le contravvenzioni del codice penale, le contravvenzioni del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, nonché le violazioni previste dalle leggi concernenti la tutela del lavoratore, dalle leggi relative alla disciplina dell'igiene, della composizione, della lavorazione e del commercio degli alimenti e delle bevande, dalle leggi relative alla produzione ed al commercio dei mangimi e dei relativi integrativi ed additivi degli alimenti animali, e così via. Delle due l'una: o queste contravvenzioni sono

sostitutive di delitti più gravi, quali, ad esempio, frode in commercio, alterazione di sostanze, eccetera, o queste contravvenzioni possono essere scriminate perchè non rappresentano un allarme sociale, nè incidono sull'interesse della società ad una tutela di carattere penalistico.

Mi pare, in conclusione, che la richiesta, da più parti pervenuta, di riflettere ulteriormente sul disegno di legge in esame ci debba senz'altro trovare consenzienti.

Per quanto mi riguarda, desidero aggiungere che la definizione in via breve prevista all'articolo 12, per quanto concerne le violazioni alle leggi in materia di dogane ed imposta di fabbricazione punite con la pena pecuniaria, potrebbe essere utilmente estesa, a mio avviso, a tutte le contravvenzioni che sono state depenalizzate o si intendono depenalizzare. Ed al riguardo potrei fare la previsione anche del pagamento immediato della somma dovuta per la violazione all'agente che contesti il fatto; l'articolo 6 del disegno di legge stabilisce infatti che la violazione, quando sia possibile, deve essere contestata immediatamente e che, ove non sia avvenuta la contestazione personale, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati entro il termine di novanta giorni dall'accertamento, senza fare alcun riferimento all'eventuale pagamento immediato effettuato all'agente che contesta il fatto.

DE CAROLIS, *relatore alla Commissione*. È previsto all'articolo 5 il pagamento in misura ridotta con effetto liberatorio.

FOLLIERI. Esatto, ma agli uffici: io suggerirei invece di prevedere anche il pagamento immediato — ripeto — all'agente che contesta il fatto. Si tratta, ad ogni modo, di una questione di dettaglio, che potrà essere approfondita meglio in seguito.

In definitiva, quindi, pur apprezzando in genere la buona intenzione del disegno di legge, ritengo che lo stesso, ove non venga esteso a quelle materie che sono state invece escluse, non possa produrre degli effetti utili, soprattutto ai fini di un alleggerimen-

to di una parte del carico di lavoro degli uffici giudiziari. In particolare, l'attenzione della Commissione dovrebbe essere portata, a mio parere, soprattutto sulla natura dell'infrazione amministrativa e sulle conseguenze che ne derivano quando questa infrazione sia di carattere penalistico (sanzioni accessorie e confische) e sul fatto che tali sanzioni accessorie e confische, ove dovessero rimanere legate all'infrazione amministrativa, dovranno essere disciplinate diversamente.

Dopo queste brevi considerazioni, ribadisco ancora una volta, associandomi alla richiesta in tal senso avanzata dai colleghi che mi hanno preceduto, la necessità di una pausa di riflessione e di ripensamento ulteriori sul disegno di legge in discussione.

DELL'ANDRO, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero fare alcune brevi dichiarazioni in ordine al rinvio della discussione, nonchè alle questioni che sono state sollevate nel corso del dibattito, riservandomi peraltro di intervenire in seguito in maniera più completa ed approfondita.

Il disegno di legge in esame è, a mio avviso, un disegno di legge molto qualificante. È chiaro infatti che è lo Stato autoritario quello che moltiplica le infrazioni penali, come è accaduto e sta accadendo in altri Paesi. Noi dobbiamo invece cercare di trasferire molte delle contravvenzioni previste alla sede propria, che è appunto la sede amministrativa. Ora, dal senatore Petrella sono state fatte alcune riflessioni che mi sembrano degne di considerazione in ordine all'imputabilità, alla minore età e così via. Vorrei tuttavia dire che esiste già una dottrina sull'illecito amministrativo la quale, anche se non è una delle più perfette, si riferisce molto spesso proprio alle norme che noi, come penalisti, abbiamo determinato.

Soprattutto per quel che riguarda i principi, esiste un certo collegamento e si ritiene, anzi, che molte delle garanzie penali debbano essere estese all'illecito amministrativo.

Ebbene, tutto questo lo possiamo fare noi in questa sede? Se dovessimo attendere una

2^a COMMISSIONE

99° RESOCONTO STEN. (22 luglio 1975)

chiarificazione scientifica in ordine a questi problemi, io ritengo che non arriveremo mai ad emanare il presente disegno di legge!

Anche per quel che riguarda la scelta del rito, in ordine al pretore, devo dire che tutto questo coinvolge numerose problematiche relative alla distinzione tra giudizio civile ed amministrativo ed in questo senso io dico dunque agli onorevoli senatori di essere cauti nelle decisioni; sono cioè senz'altro d'accordo per una pausa di riflessione, ma se nel momento in cui emaniamo questo provvedimento vogliamo avere anche chiari tutti i rapporti, tutte le interferenze in questa materia sia in campo penale che amministrativo e civile, tanto in sede sostanziale che in sede processuale, allora non riusciremo a concludere nulla.

Aggiungo che non sono assolutamente d'accordo per un rinvio della revisione della parte speciale del codice penale, in quanto tutti ci siamo resi conto di quante siano le difficoltà per la revisione della parte generale; figuriamoci, dunque, se dovessimo rimandare tutto alla revisione della parte speciale!

Sarei invece favorevole alle modificazioni proposte dal senatore Petrella e dal senatore Follieri in ordine ai problemi dell'immediato pagamento e via dicendo che, indubbiamente, si possono prendere in considerazione.

Certamente, anche il tema attinente alla responsabilità solidale sarebbe da riguardare, ma anche qui dobbiamo domandarci fino a che punto, noi legislatori, possiamo determinare la natura giuridica delle situazioni che andiamo a disciplinare.

Per dare risposta a tale quesito, dobbiamo tener conto della sostanziale differenza tra la legislazione e la dottrina la quale ultima, in realtà, deve continuare quell'opera traducendo nel concreto dell'esperienza i valori determinati mediante le norme.

Siamo noi legislatori, infatti, che determiniamo i valori ed i principi, ma è poi la scienza giuridica che li rende applicabili.

Forse, il mancato chiarimento di questo rapporto è una delle cause che determinano la lentezza della nostra legislazione. Non ag-

giungo altro perchè gli onorevoli Commissari sono uomini di cultura e sanno che il discorso sarebbe lungo.

F O L L I E R I . Signor Presidente, mi pare che, in ordine alla solidarietà, già esista il principio civilistico o amministrativistico, mentre invece rimane ancora il ricordo del sistema penale quando l'articolo 4 del provvedimento stabilisce che: « L'obbligazione di pagare la somma dovuta per le violazioni indicata nell'articolo 1 non si trasmette agli eredi ».

Qui vi è dunque una causa di estinzione per la morte del trasgressore.

D E L L ' A N D R O , sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia. Tutto questo riguarda la dottrina amministrativa, senatore Follieri, la quale deve rendersi conto che molte delle garanzie già acquisite in sede penale devono essere date anche in sede amministrativa.

P R E S I D E N T E . Onorevoli senatori, a conclusione di questo lungo dibattito ritengo che, effettivamente, possa essere utile una breve pausa di riflessione.

Pertanto, se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla seduta di domani pomeriggio.

(Così rimane stabilito).

Seguito della discussione e approvazione con modificazioni del disegno di legge:

« Disciplina dei concorsi di trasferimento dei notai titolari di sedi soppresse » (2158), d'iniziativa del senatore Viviani

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Disciplina dei concorsi di trasferimento dei notai titolari di sedi soppresse », d'iniziativa del senatore Viviani.

Come gli onorevoli senatori ricordano, in una precedente seduta è stato approvato l'articolo unico di questo disegno di legge; il seguito della discussione è stato rinviato

ad oggi per consentire all'onorevole Sottosegretario di valutare la portata di alcuni emendamenti che erano stati presentati, tendenti ad aggiungere successivi articoli a quel testo.

Do pertanto lettura del seguente articolo aggiuntivo proposto dai senatori Licini e De Carolis:

Art. 2.

Nei concorsi per l'assegnazione di posti notarili vacanti gli ex combattenti, partigiani, mutilati ed invalidi di guerra, vittime civili di guerra, orfani, vedove di guerra o per causa di guerra, profughi per l'applicazione del trattato di pace e categorie equiparate, possono chiedere la valutazione di cinque anni come anzianità di esercizio effettivo agli effetti dell'articolo 12 del regio decreto-legge 14 luglio 1937, n. 1666, anche se, all'epoca del servizio militare o degli avvenimenti cui si fa riferimento, non avevano ancora conseguito l'idoneità all'esercizio del notariato.

Faccio altresì presente che a tale articolo il senatore Coppola ha presentato un subemendamento tendente ad aggiungere, dopo la parola: « possono », le altre: « a richiesta, ottenere per una sola volta la valutazione, eccetera ».

D E C A R O L I S . Sono favorevole a tale modifica.

S A B A D I N I . Onorevole Presidente, la nostra Commissione ha già espresso in altra seduta parere favorevole in merito all'articolo unico di cui era formato il disegno di legge in esame perchè, in un certo senso, ha ritenuto giusto limitare il danno derivante ai notai per il trasferimento e, in altro senso, ha inteso limitare l'ingiusto vantaggio del professionista anziano, ad esempio, che rimaneva in un determinato distretto, in quanto egli, certamente, si sarebbe venuto a trovare in una posizione di favore.

Dopo aver esaminato il contenuto del nuovo articolo proposto dai senatori De Caro-

lis e Licini, e sottoscritto anche dal senatore Coppola, non posso tuttavia non esprimere qualche perplessità.

In primo luogo vorrei sapere, perchè tra le dodici condizioni da noi stabilite per ottenere un punteggio nel disegno di legge che ora è all'esame della Camera dei deputati, ne viene qui considerata soltanto una, giacchè, a mio avviso, sono tutte valide. Poichè sappiamo che il provvedimento che giace presso l'altro ramo del Parlamento incontra notevoli difficoltà nel suo *iter*, non vorrei che, stralciandone un unico criterio — così come indicato nel nuovo articolo 2 — noi andiamo a complicare ulteriormente le cose.

Sarei grato se a questa mia domanda fosse data una risposta chiarificatrice.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione.* L'osservazione del senatore Sabadini è quanto mai pertinente e devo anche io ammettere che l'inserimento di questo articolo 2 può suscitare qualche perplessità.

In effetti, i presentatori dell'emendamento hanno voluto cogliere l'occasione offerta dal presente disegno di legge per fare anche qui riferimento ad una categoria particolare di persone che, peraltro, ha già ricevuto ampi riconoscimenti nell'ambito della legislazione relativa alla pubblica amministrazione. Soltanto nei concorsi notarili non era finora stato previsto tale riconoscimento e, pertanto, con l'articolo 2, si è voluto tener conto di questa categoria benemerita stabilendo che solo per una volta, salvo quanto potrà eventualmente disporre la Camera in una visione più ampia di tutto il problema, costoro — a richiesta — possano ottenere la valutazione di cui trattasi.

F I L E T T I . A me pare, signor Presidente, che il contenuto dell'emendamento aggiuntivo al testo del provvedimento non sia da considerarsi al di fuori della materia che forma oggetto del provvedimento stesso se è vero, come è vero, che lo strumento legislativo in esame riflette la partecipazione ai concorsi di trasferimento per posti vacanti e la seguente assegnazione di questi ultimi.

Ora, l'emendamento, fatto proprio anche dal senatore Coppola, ha per oggetto proprio l'assegnazione dei posti notarili vacanti e poichè in tale assegnazione si procede ad una graduatoria, noi stiamo adottando dei criteri di preferenza nei confronti di determinate categorie costituite da invalidi di guerra, ex combattenti e via dicendo.

Ritengo dunque che l'esame del nuovo articolo 2 sia pertinente e, per parte mia, dichiaro fin d'ora di essere favorevole al suo accoglimento.

S A B A D I N I . Mi sia permessa un'altra domanda, signor Presidente, che rivolgo ai colleghi esperti della materia.

Introducendo con questo nuovo articolo 2 il riferimento ad una sola delle 12 condizioni particolari di cui al disegno di legge in esame presso l'altro ramo del Parlamento, coloro che qui vengono considerati, non potrebbero venire a trovarsi in una situazione di inferiorità rispetto a quanto verrà deciso in questa materia alla Camera?

C O P P O L A , *relatore alla Commissione*. Non credo che ciò possa avvenire, soprattutto in considerazione della limitazione temporale che abbiamo introdotto nel nostro emendamento.

Inoltre, non ritengo che si possano creare disparità di trattamento perchè quanti sono indicati all'articolo 2, possono usufruire di quel beneficio una sola volta in applicazione o del presente disegno di legge o del provvedimento organico successivo.

P R E S I D E N T E . Prima di concludere la discussione su questo emendamento non ci rimane che ascoltare il parere del rappresentante del Governo.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Dal momento che il Senato aveva già espresso un suo orientamento nel precedente disegno di legge ora all'esame della Camera, obiettivamente ci sarebbe da dire: perchè non attendere la conclusione di quello? Tuttavia, riflettendo proprio sul fatto che il Senato si è già espresso anche su questo punto, l'an-

ticipazione dell'entrata in vigore di una decisione già presa da questo ramo del Parlamento non mi sembra granchè grave, anzi tutt'altro. La limitazione, poi, ad una sola volta mi convince ancora di più. Tale limitazione non può portare ad un'ingiustizia nei confronti dei soggetti che possono invocare altri numeri di cui al provvedimento in discussione alla Camera, perchè in realtà queste persone potranno farlo valere o ora o dopo, quindi una sola volta. Si tratterà, quindi, di una situazione di equità che indubbiamente verrà a ripresentarsi.

Con questa limitazione, pertanto, il Governo si dichiara favorevole. In ogni caso, si rimette alle decisioni della Commissione.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro chiede di parlare, metto ai voti l'emendamento aggiuntivo dell'articolo 2, di cui ho già dato lettura ma che, con l'aggiunta proposta dal senatore Coppola, relatore, rimane così definitivamente formulato:

Art. 2.

Nei concorsi per l'assegnazione di posti notarili vacanti gli ex combattenti, partigiani, mutilati ed invalidi di guerra, vittime civili di guerra, orfani, vedove di guerra o per causa di guerra, profughi per l'applicazione del trattato di pace e categorie equiparate, possono, a richiesta, ottenere per una sola volta la valutazione di cinque anni come anzianità di esercizio effettivo agli effetti dell'articolo 12 del regio decreto-legge 14 luglio 1937, n. 1666, anche se, all'epoca del servizio militare o degli avvenimenti cui si fa riferimento, non avevano ancora conseguito l'idoneità all'esercizio del notariato.

(E approvato).

È stato presentato dal senatore Coppola un emendamento tendente ad aggiungere un altro articolo del seguente tenore:

Art. 3.

Le disposizioni contenute negli articoli precedenti si applicano ai concorsi di trasfe-

2^a COMMISSIONE

99° RESOCONTO STEN. (22 luglio 1975)

rimento non ancora definiti all'atto di entrata in vigore della presente legge e sino a quando non sarà emanata una nuova disciplina organica dei concorsi di trasferimento per posti notarili vacanti.

C O P P O L A , *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, questa è una norma, vorrei dire, di carattere temporale e garantista, nel senso che noi, anche per rispetto verso l'altro ramo del Parlamento, riteniamo che soprattutto l'articolo 1, ma anche l'articolo 2, con le considerazioni che abbiamo fatto prima, abbiano valore temporale fino a quando non uscirà la nuova disciplina organica dei concorsi di trasferimento per i posti notarili vacanti. Essa, inoltre, costituisce anche una sollecitazione alla Camera.

Pertanto, anche in analogia ad altre disposizioni di legge che abbiamo ancorato ad una certa epoca di entrata in vigore di leggi più importanti ed organiche, mi permetto di sottoporre questa norma alla considerazione della Commissione, perchè è restrittiva e non amplia il favore verso una particolare categoria.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Una volta che il Senato si è già espresso in senso favorevole sul primo emendamento, questo non è che il corollario del primo. D'altra parte applica un principio generale per il quale lo *jus superveniens* si applica sempre ai concorsi di trasferimento non ancora conclusi.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti l'articolo aggiuntivo proposto dal senatore Coppola, di cui ho già dato lettura.

(È approvato).

In seguito agli emendamenti che sono stati accolti, giustamente i senatori Licini e De Carolis propongono di modificare il titolo del disegno di legge n. 2158. Cioè, anzichè dire: « Disciplina dei concorsi di trasferimento dei notai titolari di sedi soppresse », bisognerebbe dire: « Nuove norme in materia di concorsi di trasferimento dei notai ».

C O P P O L A , *relatore alla Commissione*. Sono senz'altro favorevole.

D E L L ' A N D R O , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Anche il Governo è favorevole.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, metto ai voti la modifica del titolo del disegno di legge, di cui ho già dato lettura.

(È approvata).

Metto ai voti il disegno di legge nel suo complesso.

(È approvato).

La seduta termina alle ore 13,25.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
Dott. FRANCO BATTOCCHIO