COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

15.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 MAGGIO 1969

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE BUCALOSSI

INDICE

PAG.

Congedo:

PRESIDENTE 194

Proposta di legge (*Discussione e approvazione*):

BODRATO ed altri: Modificazioni all'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile (267) 194

PRESIDENTE 194, 195, 196, 198

CACCIATORE 196, 197

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 197, 198

MARCHETTI 195

MARTINI MARIA ELETTA 198

MICHELI PIETRO, *Relatore* . . 194, 195, 196, 197, 198

MORVIDI 195

RE GIUSEPPINA 198

Inversione dell'ordine del giorno:

PRESIDENTE 199

MARTINI MARIA ELETTA 199

Proposte di legge (*Discussione e approvazione*):

MACCHIAVELLI ed altri: Abrogazione dell'articolo 12 del regio decreto 20 luglio 1934, n. 1404 – convertito in legge 27 maggio 1935, n. 935 – e dell'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, concernenti il tribunale dei minorenni (131);

PAG.

BIONDI e BOZZI: Soppressione dell'albo speciale dei difensori davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni (189) 199

PRESIDENTE 199, 200, 201, 202

CACCIATORE 201, 202

CATALDO 200

CAVALIERE 201

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 200, 201

DI NARDO FERDINANDO 201

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore* 199, 200, 201

PENNACCHINI 200

ZAPPA 200

Disegno di legge (*Discussione e rinvio*):

Modificazioni al sistema sanzionatorio in materia tributaria (1313) 202

PRESIDENTE . . . 202, 204, 206, 207, 210, 212

BOZZI 205, 207, 208

CACCIATORE . 203, 204, 205, 206, 207, 208, 210

CASTELLI 204, 207, 209, 210

CATALDO 212

CAVALIERE 208

COCCIA 209

DE POLI, *Relatore* . . . 202, 203, 204, 211

ELKAN, *Sottosegretario di Stato per le finanze* 206, 212

LOSPINOSO SEVERINI 207, 211

MUSOTTO 211

VALIANTE 204, 205, 206, 210

ZAPPA 204

PAG.

Disegno di legge (*Discussione e approvazione*):

Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di trattamento dei giornalisti stranieri e di formazione dei collegi giudicanti, presso i tribunali e le corti di appello (*Approvato dalla II Commissione permanente del Senato*) (1107) 212

PRESIDENTE 212, 214

COCCIA 214

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 214

PENNACCHINI, *Relatore* 212, 214

Votazione segreta:

PRESIDENTE 215

La seduta comincia alle 9,40.

RE GIUSEPPINA, *Segretario*, legge il verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

Congedo.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Fanelli è in congedo.

Discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bodrato ed altri: Modificazioni all'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile (267).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge di iniziativa dei deputati Bodrato, Foschi, Fracanzani e Giordano: « Modificazioni all'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile ».

Il deputato Micheli Pietro ha facoltà di svolgere la relazione.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. La proposta di legge di iniziativa dei deputati Bodrato ed altri si propone di ovviare a un inconveniente che si è verificato dopo l'entrata in vigore della legge sulla adozione speciale, che prevede l'inserimento dei minori abbandonati in una nuova famiglia quasi fossero dei figli legittimi.

Senonché è rimasto in vigore l'articolo 75 dell'ordinamento dello stato civile per cui l'ufficiale di stato civile ha la possibilità di consegnare a qualsiasi persona che ne faccia richiesta i minori denunciati come figli di ignoti o abbandonati. Attraverso la sopravvivenza di questo articolo è avvenuto che chi intendeva ottenere un bambino in affidamento è riuscito ad eludere la norma della legge sull'adozione speciale che prevede specifiche valutazioni sullo stato di adottabilità del minore e che gli consente di essere inserito in una nuova famiglia con gli stessi diritti di un figlio legittimo.

Il mantenimento, quindi, della norma dell'articolo 75 dell'ordinamento dello stato civile, nell'attuale formulazione, lascia aperto un varco che consente di ottenere direttamente dall'ufficiale di stato civile l'affidamento di minori, sottraendoli alla possibilità di acquisire una famiglia quasi legittima in base all'adozione speciale.

La proposta di legge in esame tende a modificare l'articolo 75 che è così formulato: « Chiunque trova un bambino deve farne la consegna all'ufficiale dello stato civile con le vesti e gli altri oggetti e contrassegni rinvenuti presso il bambino stesso; deve inoltre dichiarare tutte le circostanze di tempo e di luogo in cui il rinvenimento è avvenuto.

« Della consegna si redige nel registro di nascita processo verbale circostanziato, nel quale si devono in ogni caso enunciare l'età apparente e il sesso del bambino, il nome e il cognome che gli sono imposti e l'istituto o la persona a cui esso è consegnato ».

La proposta di legge intende sopprimere le parole « o la persona », lasciando la facoltà di affidamento del minore, consegnato all'ufficiale di stato civile, agli istituti preposti alla assistenza dell'infanzia, aggiungendo una ulteriore specificazione: « I bambini trovati e quelli denunciati come nati da genitori ignoti possono essere affidati solo ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale del luogo in cui il bambino è stato trovato o è nato ».

In sostanza, si tratta di una norma che limita le attuali facoltà dell'ufficiale di stato civile, imponendogli l'obbligo di affidare soltanto ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale il minore, il quale in tal modo, attraverso l'adozione speciale, potrà acquisire quella famiglia quasi legittima che la legge prevede.

Propongo alla Commissione di approvare questa proposta di legge, che mi sembra particolarmente opportuna ed è sollecitata da parecchie organizzazioni che si interessano dell'assistenza ai minori.

Mi permetterei di proporre un emendamento aggiuntivo là dove si dice che i bam-

bini possono essere affidati solo ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale del luogo in cui il bambino è stato trovato o è nato, nel senso che possa essere affidato anche ad « istituzioni preposte a tale assistenza ». Vi sono, infatti, in alcune province delle opere pie convenzionate con le amministrazioni provinciali cui vengono affidati i minori in quanto la Provincia, in proprio, non dispone di tali servizi assistenziali. Non vorrei che, interpretando ristrettivamente la formula dell'affidamento ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale, si escludesse l'affidamento a quelle istituzioni o opere pie che praticano l'assistenza dell'infanzia in sostituzione dei servizi delle Province stesse.

Nella relazione che i proponenti hanno premesso al testo della proposta di legge si richiama l'attenzione del ministro di grazia e giustizia sulla necessità di modificare il decreto ministeriale del 7 luglio 1958. A tale proposito penso che la Commissione vorrà approvare un ordine del giorno del seguente tenore:

« La Commissione giustizia,

nell'approvare la proposta di legge di iniziativa dei deputati Bodrato ed altri n. 267, che porta modifiche al testo dell'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238,

invita il ministro di grazia e giustizia

a adeguare conseguentemente, nello spirito della modifica legislativa apportata, il decreto ministeriale 7 luglio 1968 e, più precisamente:

a) il punto 42 sopprimendo le parole: « al caso figlio di genitori non conosciuti che si consegna al dichiarante »;

b) il punto 119 sopprimendo le parole: « o che si affida a persona ».

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

MORVIDI. In linea di massima sono favorevole a questa proposta di legge. Non sono, invece, favorevole all'emendamento proposto dal relatore, perché dovunque, in Italia, esiste la organizzazione assistenziale per i minori gestita dalle amministrazioni provinciali. Saranno quest'ultime a provvedere al ricovero presso le organizzazioni ritenute più attrezzate a questo scopo, dei bambini abbandonati. Non credo opportuno consentire che l'ufficiale di stato civile possa scegliere tra questa o quella organizzazione.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. In alcune province il servizio assistenza all'infanzia non è svolto direttamente dalle province, ma da opere pie. Questo è il caso di Parma. Io mi riferisco solo a questi casi.

MORVIDI. Tutte le province hanno istituzionalmente una propria organizzazione. Non c'è una provincia che non abbia una organizzazione diretta o una organizzazione indiretta per l'infanzia. E allora perché dare all'ufficiale di stato civile la facoltà di questa scelta ?

PRESIDENTE. Quando si parla di « servizio » mi pare implicito che questa attività assistenziale possa essere espletata direttamente o indirettamente. Anche nel caso in cui un ente sia convenzionato con l'amministrazione provinciale per l'espletamento di una data attività, che istituzionalmente è della provincia, siamo di fronte ad un « servizio » della provincia stessa.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Il problema è questo: normalmente il servizio di assistenza dei minori spetta alla provincia. Esistono, però, delle province dove alla loro istituzione preesistevano degli enti o organizzazioni pubbliche di assistenza e beneficenza, che svolgevano già il servizio e che tuttora sono in piena attività. In questi casi, la amministrazione provinciale anziché assumersi in proprio il servizio, quando è necessario, lo integra.

MORVIDI. Questo non impedisce che si dia alla amministrazione provinciale l'incarico del servizio indipendentemente dal modo con cui praticamente viene attuato.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Sono perplesso se in un caso del genere si possa parlare di « servizio » della provincia. Nella sostanza siamo d'accordo. A me interessa che non siano escluse da questa nuova legge le istituzioni che già operano nel campo della assistenza minorile. Se ciò avvenisse, si potrebbero creare gravi inconvenienti pratici in alcune zone.

MARCHETTI. Sono stato presidente della provincia di Varese e posso dire che abbiamo creato degli istituti per l'infanzia ai quali venivano avviati i bambini abbandonati. È la provincia che provvede a destinare i bambini negli istituti particolarmente attrezzati a seconda dell'assistenza che i bambini stessi hanno bisogno.

CACCIATORE. Sotto l'aspetto della tecnica legislativa, a mio parere, si dovrebbe dire semplicemente che è aggiunto un comma all'articolo 75 dell'ordinamento dello stato civile, dato che il primo e secondo comma rimangono identici. Soffermandomi sull'ultimo comma di questo articolo unico osservo che il richiamo all'articolo 314-5 del codice civile non ha niente a che fare con la proposta di legge. Infatti, l'articolo 314-5 impone a chiunque di segnalare all'autorità pubblica situazioni di abbandono di minori di anni otto, cioè si tratta della denuncia della situazione di abbandono. L'istituto o l'ente al quale è affidato il bambino deve fare questa denuncia. Quindi, non c'entra l'ufficiale di stato civile.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. L'ufficiale di stato civile è il primo che riceve la notizia della esistenza di questo bambino figlio di ignoti o abbandonato.

CACCIATORE. L'articolo 314-5 sancisce, a carico dell'ente che ha in affidamento il bambino, una serie di obblighi che non si esauriscono con la sola denuncia in quanto si tratta di un dovere cui l'ente deve adempiere per tutti i bambini in stato di abbandono non appena ricoverati. A questo proposito credo che sia superata anche la questione posta dal deputato Morvidi, in quanto l'articolo 314-5 parla di diversi istituti e non soltanto della amministrazione provinciale. Quindi, già si fa riferimento ad altri istituti e ad altri enti cui i bambini vengono affidati, mentre il comma della proposta di legge sarebbe limitativo...

MICHELI PIETRO, *Relatore*. L'ultimo comma della proposta di legge Bodrato completa il quadro, nel senso che obbliga l'ufficiale dello stato civile, che è la prima persona che ha notizia della esistenza di un minore abbandonato, ad effettuare la segnalazione prevista dall'articolo 314-5 del codice civile. Il primo comma dell'articolo 314-5, secondo me, va inquadrato nella facoltà di cui al primo comma della proposta di legge, mentre i commi successivi prevedono il caso in cui l'istituto ha un bambino e lo deve segnalare con la trasmissione degli elenchi ogni trimestre.

CACCIATORE. È evidente che l'obbligo viene a ricadere sulla persona e sull'ente cui il bambino è stato affidato dall'ufficiale di stato civile. Ma in questo momento vorrei ipotizzare un caso molto triste, che merita tutta la nostra attenzione; voglio parlare del trauma psichico che può colpire, addirittura alla vigilia del matrimonio, quando un figlio di ignoti, a norma dell'articolo 97 del codice civile, esibisce l'atto di nascita. Specie nell'Italia meridionale, dove certe tradizioni sono molto radicate, la scoperta che il fidanzato o la fidanzata non siano figli di coloro che sino a quel momento erano ritenuti i legittimi genitori può portare facilmente alla rottura della promessa di matrimonio. Per ovviare a questo doloroso inconveniente, vorrei proporre la modifica dell'articolo 97 del codice civile, nel senso che il documento da esibire all'ufficiale di stato civile sia il « certificato » e non l'« atto » di nascita, con la previsione che il certificato non sarà rilasciato nel caso in cui l'ufficiale di stato civile riscontrasse uno dei casi di impedimento del matrimonio, a norma dell'articolo 87. Questa norma aggiuntiva, che propongo, deriva da altra più triste considerazione, cioè dal fatto che due bambini abbandonati – fratello e sorella – e affidati a due diverse persone possono perdere completamente i contatti fra di loro e con la famiglia di origine e, innamorati, giungano fino al matrimonio. È evidente che si tratterebbe di un matrimonio tra fratello e sorella. È un caso limite, sono d'accordo, ma dobbiamo prevederlo. Ecco perché mi permetto di proporre l'emendamento a questa proposta di legge.

PRESIDENTE. Il problema sollevato dal deputato Cacciatore mi sembra molto interessante, ma non mi pare questa la sede idonea per risolverlo. A mio avviso, esso può essere molto opportunamente risolto o con una proposta di legge *ad hoc* o in sede di riforma del diritto di famiglia.

CACCIATORE. Non mi pare, signor Presidente, che dovremmo formalizzarci se in questa sede ci accingessimo a trattare una materia anche non strettamente attinente a quella che è in questo momento oggetto del nostro esame. Non dimentichiamo che, recentemente, approvando la legge sulle pensioni, abbiamo modificato due articoli del codice civile, e credo che ben pochi si siano accorti che norme quasi identiche facevano parte di autonome proposte di legge.

PRESIDENTE. Non ho fatto un problema di materia più o meno attinente all'oggetto della discussione; ho detto, anzi, che la Commissione prende atto di questa comu-

nicazione, che mi sembra opportuna, ma ho osservato che il problema potrebbe essere più adeguatamente risolto in sede di riforma del diritto di famiglia o con una proposta di legge autonoma.

CACCIATORE. D'accordo.

PRESIDENTE. Prima di passare all'articolo unico della proposta di legge, vorrei sottoporre all'attenzione della Commissione la opportunità di sostituire, nel terzo comma, le parole « possono essere affidati solo » con la parola « sono affidati ».

MICHELI PIETRO, *Relatore*. I chiarimenti che sono emersi nel corso del dibattito mi hanno tranquillizzato e hanno chiarito la situazione; in particolare mi sento tranquillizzato dalle dichiarazioni del collega Marchetti. Pertanto, chiarito il concetto, non ho difficoltà a ritirare l'emendamento.

Per quanto riguarda la proposta del deputato Cacciatore, relativa alla modifica dell'ultimo capoverso della proposta Bodrato, a mio avviso, non ne riconosco l'opportunità, perché chiunque ha la facoltà di segnalare all'autorità pubblica la situazione di abbandono in cui si trovi un minore.

Quindi non vedo per quale motivo si debba eliminare l'ultimo capoverso dell'articolo unico della proposta di legge che, invece, completa il sistema.

Per quanto riguarda l'altra proposta del deputato Cacciatore, pur condividendo in pieno le sue preoccupazioni, sarei d'accordo con il Presidente per affrontare la discussione dell'argomento in altra sede.

Concludendo, accetto senz'altro la proposta del Presidente di modificare al terzo comma le parole: « possono essere affidati solo » con le altre « sono affidati », e mantengo l'ordine del giorno che ho presentato.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero fare qualche osservazione riguardo a questa proposta di legge.

Il motivo ispiratore della proposta di legge è noto, tuttavia vi è da sottolineare che l'unica ipotesi in cui la proposta di legge stessa potrebbe ritenersi giustificata è quella dei bambini esposti. Ma può verificarsi anche l'ipotesi di bambini nati da unioni illegittime e denunciati allo stato civile come figli di ignoti o perché non riconoscibili o perché, pur essendo riconoscibili, di fatto non siano stati ancora riconosciuti dal genitore naturale. In questa seconda ipotesi può verificarsi, e di fatto in moltissimi casi si verifica, che il bambino venga convenientemente assistito dai genitori naturali o da loro congiunti, sia in attesa di una decisione circa il riconoscimento, sia a prescindere da essa. In tale caso sarebbe iniquo provvedere, in conformità alla proposta di legge, all'indiscriminato ricovero dei bambini in un istituto di assistenza per l'infanzia.

Si ritiene, quindi, che la proposta possa essere favorevolmente accolta nella sola ipotesi che si tratti di bambini esposti. In tutti gli altri casi, ferma restando la normativa vigente (articoli 314-5 e 345 del codice civile), l'autorità giudiziaria (giudice tutelare) deve essere immediatamente informata e messa in grado di valutare la situazione di fatto in cui si trovi il bambino, a seguito dell'affidamento attuato – a titolo precario – dall'ufficiale di stato civile, al fine di adottare il provvedimento più conveniente.

Pertanto, si pensa che il terzo e quarto comma dell'articolo unico della proposta di legge potrebbero essere modificati in questo modo:

« I bambini trovati possono essere affidati solo ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale del luogo in cui sono stati trovati o sono nati.

« Nei casi predetti, nonché negli altri casi di bambini denunciati come nati da genitori ignoti, l'ufficiale di stato civile procede, entro dieci giorni dalla formazione dell'atto, alla segnalazione di cui all'articolo 314-5 del codice civile ».

In questo modo non si evita ovviamente che i bambini denunciati come nati da genitori ignoti vengano di fatto affidati a persone non scelte dall'autorità giudiziaria con le dovute garanzie; tuttavia il giudice tutelare è posto nella condizione di intervenire tempestivamente per modificare situazioni contrarie all'interesse dei bambini.

Queste osservazioni volevo sottoporre all'attenzione dell'onorevole relatore e della Commissione.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. In sostanza con le modifiche proposte dal rappresentante del Governo si vuole maggiormente evidenziare che questa norma di legge deve riferirsi esclusivamente agli esposti.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Appunto. Ora, nella proposta di legge si parla di « bambini trovati e quelli denunciati come nati da genitori igno-

ti.». Il punto è proprio questo: potrebbe capitare che il bambino denunciato come figlio di ignoti sia assistito in attesa del riconoscimento.

MARTINI MARIA ELETTA. Non si può ipotizzare una cosa che può anche non avvenire: quando avverrà il riconoscimento, si modificherà la situazione. Anche nell'altra legislatura parlammo a lungo di questo argomento e non arrivammo a concludere.

RE GIUSEPPINA. Noi, con questa proposta di legge, partiamo da una situazione di fatto di abbandono: se, poi, interviene una modifica di questa situazione di fatto, ciò avverrà in un momento successivo, non nel momento di cui ci stiamo occupando ora.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. Se nel testo dell'articolo ci riferiamo solo agli esposti ed evitiamo di parlare dei bambini denunciati come figli di genitori ignoti, restringiamo talmente il campo che verrebbe meno l'utilità di questa proposta di legge. In concreto, finché un bambino non è stato riconosciuto è figlio di genitori ignoti. Solo al momento del riconoscimento ufficiale si muta lo stato giuridico del minore.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ma non volete tenere conto di questa situazione di fatto? Vi sono bambini che sono denunciati come figli di ignoti in attesa del riconoscimento e, nel frattempo, sono assistiti dai genitori naturali.

PRESIDENTE. Nel caso in cui si verifichi l'ipotesi segnalata dall'onorevole sottosegretario, ritengo che l'amministrazione provinciale possa sostituirsi all'ufficiale di stato civile e valutare essa la situazione. La preoccupazione è di togliere all'ufficiale di stato civile questa discrezionalità che ora ha: con la proposta di legge questa facoltà discrezionale viene invece attribuita ad un ente autarchico...

RE GIUSEPPINA. In questi casi si procede con una tale cautela che non credo abbia ragion d'essere la preoccupazione dell'onorevole sottosegretario.

MICHELI PIETRO, *Relatore*. L'amministrazione provinciale ha tutte le facoltà, quindi valuterà caso per caso. Se si troverà dinanzi ad una situazione di fatto dalla quale emerga che vi è qualcuno che assiste il bambino denunciato come figlio di ignoti, la valuterà. Quello che conta è di eliminare la discrezionalità dell'ufficiale di stato civile nell'affidare a privati i minori trovati, perché questo sistema ha portato al commercio di minori: e questo lo dobbiamo evitare.

PRESIDENTE. Il relatore Micheli Pietro ha presentato il seguente ordine del giorno:

« La Commissione giustizia, nell'approvare la proposta di legge di iniziativa dei deputati Bodrato ed altri, n. 267, che porta modifiche al testo dell'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238,

invita il ministro di grazia e giustizia

a adeguare conseguentemente, nello spirito della modifica legislativa apportata, il decreto ministeriale 7 luglio 1968 e, più precisamente: *a*) al punto 42 sopprimnedo le parole: « al caso figlio di genitori non conosciuti che si consegna al dichiarante »; *b*) al punto 119 sopprimendo le parole: « o che si affida a persona ».

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. A nome del Governo dichiaro di accettarlo con riserva di esame.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Passiamo all'esame dell'articolo unico della proposta di legge. Ne do lettura:

ARTICOLO UNICO.

L'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, è sostituito dal seguente:

« Chiunque trova un bambino deve farne la consegna all'ufficiale dello stato civile con le vesti e gli altri oggetti e contrassegni rinvenuti presso il bambino stesso; deve inoltre dichiarare tutte le circostanze di tempo e di luogo in cui il rinvenimento è avvenuto.

Della consegna si redige nel registro di nascita processo verbale circostanziato, nel quale si devono in ogni caso enunciare l'età apparente e il sesso del bambino, il nome e cognome che gli sono imposti e l'istituto a cui esso è consegnato.

I bambini trovati e quelli denunciati come nati da genitori ignoti possono essere affidati solo ai servizi di assistenza dell'amministrazione provinciale del luogo in cui il bambino è stato trovato o è nato.

L'ufficiale dello stato civile procede, entro dieci giorni dalla formazione dell'atto, alla segnalazione di cui all'articolo 314-5 del codice civile ».

A questo articolo propongo il seguente emendamento: al terzo comma sostituire le parole: « possono essere affidati solo » con le altre: « sono affidati ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Pongo in votazione l'articolo unico così modificato.

(*È approvato*).

La proposta di legge sarà votata a scrutinio segreto in fine di seduta.

Inversione dell'ordine del giorno.

MARTINI MARIA ELETTA. Propongo un'inversione dell'ordine del giorno, nel senso di discutere subito le proposte di legge di iniziativa dei deputati Macchiavelli ed altri n. 131 e Biondi e Bozzi n. 189.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, così può rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Macchiavelli ed altri: Abrogazione dell'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 - convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835 - e dell'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, concernenti il tribunale dei minorenni (131); Biondi e Bozzi: Soppressione dell'albo speciale dei difensori davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni (189).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Macchiavelli, Vassalli, Musotto, Fortuna, Lenoci, Reggiani: « Abrogazione dell'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 - convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835 - e dell'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, concernenti il tribunale dei minorenni »; Biondi e Bozzi: « Soppressione dell'albo speciale dei difensori davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni ».

L'onorevole Maria Eletta Martini ha facoltà di svolgere la relazione.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore*. Mentre sono d'accordo sull'opportunità di unificare le discussioni sui vari provvedimenti concernenti la legislazione minorile nel campo civile e penale, rilevo che le due proposte di legge, pur riguardando i minori sotto il profilo penale, possono essere discusse ed approvate autonomamente.

Infatti queste due proposte di legge considerano i problemi minorili da un punto di vista diverso rispetto ai problemi generali della ristrutturazione dell'ordinamento giudiziario, dato che tendono alla soppressione dell'albo speciale dei difensori degli imputati davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni.

L'albo speciale, fin dalla sua istituzione, si è praticamente dimostrato inutile, senza contare che, sotto un certo aspetto, è in netto contrasto con il sistema volto a disciplinare l'ordinamento della professione forense.

Occorre rilevare che in queste proposte di legge viene posto il problema dei difensori, non dei giudici. Mentre per i giudici appare quanto mai opportuno che essi siano persone specializzate nei rapporti con i minorenni, specie trattandosi di giudici non togati, per i difensori il problema è molto diverso. Con il nuovo sistema proposto, la difesa dei minorenni potrà essere esercitata praticamente da tutti gli avvocati ed è bene che sia così in quanto l'iscrizione nell'apposito albo dipende da una decisione discrezionale del capo della corte d'appello e contro questa decisione non è ammesso alcun reclamo. Cioè si era di fronte alla insindacabilità di un provvedimento, in pieno contrasto con i princìpi generali che postulano, invece, la sindacabilità dei provvedimenti giurisdizionali.

Per questi motivi, nei diversi congressi nazionali sull'attività forense, i consigli dell'ordine si sono sempre dichiarati contrari a questa limitazione intesa in modo così generico e non suscettibile di gravame, mentre si sono dichiarati favorevoli all'istituzione dell'apposito albo professionale davanti alle corti di appello, alla Corte di cassazione ed alle altre giurisdizioni superiori.

Questa limitazione è assolutamente anomala perché vieta ad avvocati abilitati ad esercitare la professione in tutto il territorio dello Stato - compresi quelli abilitati a patrocinare davanti alla Cassazione e per i quali non vi sono limiti nella difesa davanti a qualsiasi giurisdizione - l'esercizio della difesa dei minorenni mentre, per contro, può essere esercitata dai procuratori legali.

Un altro aspetto di questo particolare problema è dato dalla difesa del minore quando sia coimputato in un reato con un maggiorenne. In questo caso la difesa può essere assunta da un professionista non iscritto al-

l'albo. Eppure si tratta sempre di minorenne che viene sottoposto a due diversi trattamenti nel campo della difesa a seconda che il reato sia di competenza del giudice di primo grado o del giudice d'appello. Inoltre la istituzione dell'albo, che la legge prevedeva dovesse essere effettuato entro il mese di aprile del 1935, fin'ora non è stata concretamente attuata. Di recente, poi, alcune corti di appello si sono mosse per istituire questi albi che, a parte ogni altra considerazione, creerebbero fra gli avvocati quelle discriminazioni di cui ho già parlato. Pertanto mi pare accettabile quanto proposto dall'articolo unico.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

ZAPPA. Aderisco a quanto esposto dal relatore Martini Maria Eletta. La norma dell'articolo 12 è anacronistica. Non so se sia opportuno sopprimere tutto l'articolo 12 del regio decreto n. 1404, perché al terzo comma vi sono delle norme di carattere procedurale che vanno mantenute.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Le norme di carattere procedurale di cui al terzo comma, come rilevato dal deputato Zappa, devono essere mantenute.

CATALDO. Il fatto stesso che questi albi speciali non siano stati formati, subito dopo la promulgazione della legge, sta a dimostrare che persino il legislatore fascista non era pienamente convinto della necessità o, quanto meno, della bontà di questa legge. L'aspetto più anomalo è l'ampia discrezionalità lasciata ai presidenti delle corti di appello, senza possibilità di reclamo, avverso la denegata iscrizione in questi albi speciali. È da criticare, inoltre, la limitazione territoriale, per cui lo avvocato iscritto nell'albo di un distretto non potrebbe difendere davanti al tribunale per i minorenni di altro distretto.

Il nostro gruppo è favorevole alla proposta di legge.

PENNACCHINI. A nome del gruppo della democrazia cristiana desidero sottolineare il nostro favore alla proposta di legge in esame. Lo spirito della proposta, che condividiamo, è quello di eliminare una norma che, oltre ad urtare contro i princìpi scritti della Costituzione, urta anche contro lo spirito della Costituzione stessa. Il giudizio sulla idoneità di un professionista a difendere un minore, espresso da organo che è insindacabile nella sua decisione e, soprattutto, la limitazione territoriale della competenza dei difensori, mi pare non possa conciliarsi né con i princìpi della Costituzione né con l'ordinamento forense.

Condivido in pieno le preoccupazioni espresse dal deputato Zappa. Sia per l'orientamento generale messo in rilievo durante la discussione sulle nuove norme del rito penale, sia per l'orientamento di ogni parte politica della Camera, non possiamo abrogare l'intero articolo 12, il cui terzo comma recita: « Durante l'istruzione quando sono terminati gli interrogatori, il pubblico ministero può autorizzare il difensore a conferire con l'imputato minorenne detenuto. Dopo la richiesta di citazione il difensore può conferire con l'imputato stesso senza bisogno di autorizzazione ».

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore.* L'articolo unico, accogliendo le osservazioni che sono state fatte potrebbe essere così formulato: « Il primo ed il secondo comma dell'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835, e l'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, sono soppressi ».

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Personalmente condivido lo spirito che anima la proposta di legge. A quanto risulta al Ministero non sembra che l'albo speciale per la difesa per i minorenni abbia mai avuto pratica attuazione, fatte salve recentissime iniziative. In effetti l'albo venne costituito in alcuni distretti ed in altri no, ovvero non fu rinnovato ogni triennio, come era prescritto.

Non si ravvisa una questione di incostituzionalità nelle disposizioni in vigore, in quanto l'articolo 24 della Costituzione, al secondo comma, sancisce che « la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento », ma non impedisce che la legge determini norme limitative, sia per l'esercizio della professione davanti a taluni organi (è il caso degli albi speciali per le giurisdizioni superiori) sia per la scelta del difensore da parte del cittadino.

Si conviene, però, sul fatto che la norma contiene alcune anomalie messe in evidenza dalla relazione, come il fatto che l'iscrizione

all'albo dipenda da un provvedimento discrezionale, contro il quale non è ammesso reclamo; il fatto che la norma preveda una abilitazione solo temporanea; il fatto che la valutazione per l'iscrizione dipenda dall'apprezzamento dei capi delle corti di appello e non da titoli obiettivamente acquisiti attraverso una particolare preparazione tecnica. È anche incomprensibile la limitazione territoriale, per cui l'avvocato iscritto nell'albo di un distretto non potrebbe difendere davanti al tribunale per i minorenni di altro distretto. Appare, infine, realmente contraddittorio che per difendere davanti al tribunale per i minorenni occorra essere iscritti all'albo speciale mentre per difendere davanti al giudice ordinario non occorra essere iscritti al cennato albo.

Tuttavia, secondo quanto gli stessi proponenti precisano nella relazione (« non si esclude che la difesa penale degli imputati minorenni possa essere presa in considerazione da un'adeguata legge »), vi sono motivi che inducono, piuttosto che ad una drastica soppressione delle norme, alla loro sostituzione con una nuova normativa giacché l'esperienza delle magistrature minorili ha portato a constatare che, troppo spesso, anche valenti avvocati non si dimostrano idonei a difendere nel modo più adeguato gli imputati minorenni, e ciò non solo per sconoscenza di alcuni aspetti meno noti dell'ordinamento minorile ma, soprattutto, per difetto di conoscenza della psicologia dei giovani e dei fanciulli, fatto questo che può portare il difensore, nell'esercizio del suo compito, a non tener conto, nel linguaggio che usa per le sue richieste, di ciò che è opportuno sia ascoltato dall'imputato minorenne, che è sensibilissimo a tutto quanto vien detto in giudizio.

Abbiamo, quindi, l'esigenza di una specializzazione. D'altra parte, quando si è istituito il tribunale per i minorenni e la procura presso il tribunale dei minorenni, si è stabilita una specializzazione non già da intendersi solo come specializzazione di organo, ma anche quale specializzazione di persone che lo compongono.

Per queste ragioni volevo chiedere alla Commissione se non fosse il caso, nell'atto di sopprimere queste norme di prevedere la specializzazione per i difensori presso il tribunale dei minorenni.

PRESIDENTE. Mi pare che il relatore abbia, in effetti, configurato l'opportunità di una specializzazione, ma garantita da norme obiettive, per cui questa conclusione appare implicita. Mi pare cioè che l'approvazione di questa proposta contenga il suggerimento per il Governo o per qualcuno della Commissione di prendere l'iniziativa.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Il Governo sarebbe favorevole ad un rinvio del seguito della discussione per meditare su questa nuova disciplina da adottare.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore.* Questa nuova normativa potrebbe, semmai, essere inclusa nella proposta di legge per la riforma del tribunale per i minorenni di cui si occupa il deputato Zappa. Io, intanto, sopprimerei questa norma. Poi, se si vorrà trovare una normativa diversa, si potrà farlo.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Vorrei fosse considerato il mio invito.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore.* L'invito del sottosegretario Dell'Andro è recepibile nel senso che, una volta soppresse queste norme che sono, ormai, inaccettabili e in considerazione del fatto che ci sono al nostro esame proposte di legge per la ristrutturazione del tribunale per i minorenni, è chiaro che si potrebbe, in quella sede, prevedere un complesso specifico di norme apposite. Ma oggi, in questa sede, pensare ad un mantenimento dell'albo mi sembra inaccettabile.

PRESIDENTE. Comunque, rimane agli atti la posizione espressa dal Governo.

DI NARDO FERDINANDO. Si potrebbe adottare una via intermedia: quella di considerare, intanto, solo gli avvocati iscritti all'albo speciale per la loro facoltà di difendere *erga omnes*. Poi l'esame di una nuova normativa sarà trattato in sede opportuna.

CAVALIERE. Mi auguro che non sia trattato mai. Dobbiamo forse fare un esame speciale per difendere ?

CACCIATORE. Mi sembra strano che ci si occupi dei minorenni semplicemente in relazione all'interesse di una determinata categoria, quando poi, in pratica, questa disposizione di legge non è stata mai applicata, tranne forse in una sola corte d'appello.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore.* Quella di Genova...

CACCIATORE. Ma in tutte le altre corti d'appello non esiste l'albo speciale e non ne è stata prevista l'istituzione.

Vorrei ricordare al Governo che molti processi a carico di minorenni, sono fermi e che, pur a seguito della riforma del codice di procedura penale, lasciamo sussistere la istruttoria sommaria. È chiaro che, nei processi contro i minorenni, fioccheranno da domani in poi le eccezioni di incostituzionalità, perché i difensori diranno: se i cittadini sono uguali dinanzi alla legge e se per coloro che sono maggiorenni c'è l'istruzione formale, l'istruzione formale dev'esserci anche per i minorenni.

E ancora: quando sono coimputati minorenni e maggiorenni, il processo non si celebra più dinanzi al tribunale per i minorenni. Su questo aspetto mi permetto di richiamare l'attenzione del Governo.

Ma c'è anche una questione più grave: quella del perdono. Perché il perdono giudiziale va commisurato alla quantità della pena? Cioè, concediamo il perdono solo nel caso in cui la pena non superi i due anni, mentre si può bene ipotizzare il caso di un reato più grave compiuto da un minorenne pienamente recuperabile. Anche su questo punto richiamo l'attenzione del Governo affinché voglia modificare quella parte della legislazione vigente che concerne il perdono giudiziale.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli, Entrambe le proposte di legge consistono di articolo unico.

Do lettura dell'articolo unico della proposta di legge n. 131:

« L'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 – convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835 – e l'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, sono abrogati ».

Do lettura dell'articolo unico della proposta di legge n. 189:

« È abrogato l'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835, nonché l'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579 ».

Essi sono identici nella sostanza. Propongo il seguente nuovo testo unificato, che tiene conto anche del suggerimento dell'onorevole Zappa:

« Il primo ed il secondo comma dell'articolo 12 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835, e l'articolo 10 del regio decreto 20 settembre 1934, n. 1579, sono soppressi ».

Lo pongo in votazione.

(*È approvato*).

Se non vi sono osservazioni, resta inteso che il titolo del testo unificato sarà il seguente: « Soppressione dell'albo speciale dei difensori davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni ».

(*Così rimane stabilito*).

La proposta di legge sarà votata a scrutinio segreto in fine di seduta.

Discussione del disegno di legge: Modificazioni al sistema sanzionatorio in materia tributaria (1330).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modificazioni al sistema sanzionatorio in materia tributaria ».

L'onorevole De Poli ha facoltà di svolgere la relazione.

DE POLI, *Relatore*. Il disegno di legge, presentato dal ministro delle finanze, onorevole Reale, e dal ministro di grazia e giustizia, onorevole Gava, recante modificazioni al sistema sanzionatorio in materia tributaria, costituisce un ulteriore passo in avanti nella riconsiderazione di tutti i problemi attinenti al mondo della giustizia alla luce dei principî della Costituzione. Come è già avvenuto in materia di depenalizzazione di norme sanzionatorie in tema di circolazione stradale e di regolamenti locali, oggi si affronta il problema relativo alle sanzioni, relative alla violazione di leggi finanziarie, per cui sia prevista la sola pena dell'ammenda. La legge penale tende, così, ad identificarsi sempre più con la tutela degli interessi sociali primari e lo Stato rinuncia ad una pesante tutela di interessi minori e secondari, da realizzare in via repressiva. Nel disegno di legge viene sottolineato anche un aspetto di efficienza collegato a questo tema, cioè la diminuzione quantitativa di lavoro di cui beneficierà l'amministrazione della giustizia. Mi sembra, però, che in questo disegno di legge prevalga l'aspetto qualitativo, cioè la rinunzia dello Stato alla tutela di interessi sociali minori.

Il provvedimento al nostro esame ha anche una rilevanza costituzionale in quanto trova la sua giustificazione nella sentenza del 27 marzo 1969 della Corte costituzionale che

ha negato, in relazione agli articoli 101 e 108 della Costituzione, l'attribuzione di potestà giurisdizionale all'intendenza di finanza che, in quanto organo amministrativo, si trova in posizione di dipendenza gerarchica dal potere esecutivo. Si è inteso con questa sentenza evitare la violazione del precetto costituzionale dell'indipendenza del giudice e la mancanza di ogni garanzia che la Costituzione prevede anche per i giudici speciali. È stato, così, confermato l'orientamento della Corte che ha proclamata l'illegittimità di altre giurisdizioni speciali quali, ad esempio, quella della giunta provinciale amministrativa, quella del consiglio di prefettura in materia contabile, quella del consiglio comunale e del consiglio provinciale in materia di contenzioso elettorale amministrativo.

Questi sono gli elementi caratterizzanti il presente disegno di legge.

Passo, brevemente, all'esame dei singoli articoli. Faccio subito rilevare che, una volta tanto, si tratta di una legge estremamente chiara che non sembra dar luogo a difficoltà interpretative.

L'articolo 1 ha trasformato la pena dell'ammenda in sanzione amministrativa con il pagamento di una somma.

Con l'articolo 2 si stabilisce che la misura della sanzione amministrativa è fissata in una somma pari all'ammontare dell'ammenda stabilita dalle singole leggi d'imposta.

L'articolo 3 prevede che l'obbligazione di pagare la somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa sia personale e, quindi, non si trasmette agli eredi ed ai successori a qualsiasi titolo per atto fra vivi, a differenza della pena pecuniaria che è, invece, obbligazione di natura civile, quindi trasmissibile agli eredi.

Con l'articolo 4 si stabilisce che per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie soggette alla sanzione amministrativa, secondo la presente legge, si osservano le disposizioni previste dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 nonché le disposizioni previste dalle singole leggi d'imposta per le pene pecuniarie. Viene stabilito, inoltre, che ai fini della determinazione della sanzione amministrativa possono esercitarsi le facoltà previste dal decreto ministeriale 1 settembre 1931 concernente la riduzione delle pene pecuniarie e che l'esercizio di tali facoltà è esteso a tutti i tributi dello Stato. Da ciò consegue che la competenza a conoscere le violazioni per cui è prevista la sanzione amministrativa spetta all'intendente di finanza nella cui circoscrizione sia stata accertata la violazione; che l'atto amministrativo con cui viene determinato l'ammontare della sanzione stessa è l'ordinanza; che contro questa ordinanza è ammesso ricorso al ministro quando la sanzione superi nel massimo i limiti fissati dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, limiti che, talvolta, sono aumentati dalle varie leggi d'imposta; che contro il decreto del ministro previsto dall'articolo 58 della legge testé ricordata, nonché contro l'ordinanza dell'intendente, non impugnabile dinanzi al ministro, è ammesso gravame davanti al giudice ordinario, precisamente dinanzi al tribunale che è competente, in maniera esclusiva, per tutte le cause in materia d'imposta e tasse. Alla sanzione anzidetta si applicano quindi i principî della solidarietà, della continuazione, della prescrizione e della definizione in via breve della controversia, cioè i principî attinenti alla pena pecuniaria. Per il diritto dello Stato alla riscossione della somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa è prevista una prescrizione di cinque anni dal giorno della commessa violazione.

Nell'articolo 5, in riferimento alla definizione in via breve – alla quale sono applicabili le norme regolanti la pena pecuniaria – si stabilisce che la somma da pagare può essere determinata dall'intendente di finanza in misura inferiore al minimo, avuto riguardo alle circostanze del fatto illecito...

CACCIATORE. Rientra così per la finestra la discrezionalità dell'intendente di finanza...

DE POLI, *Relatore*. Con l'articolo 6 viene stabilito che la competenza alla definizione in via breve per ciò che concerne reati in materia doganale è attribuita all'amministrazione della dogana.

L'articolo 7 prevede l'applicazione alle sanzioni amministrative di quelle garanzie, reali e personali, previste dalle singole leggi di imposta per la riscossione delle ammende.

Con l'articolo 8 si stabilisce che la disciplina della ripartizione e della erogazione delle somme riscosse per l'ammenda venga applicata anche alla sanzione amministrativa.

Vi è poi una serie di norme transitorie, contenute negli ultimi articoli.

Nell'articolo 9, in aderenza al principio dell'applicazione della legge più favorevole al reo, previsto dall'articolo 2 del codice penale, viene stabilito che la depenalizzazione operi anche per i fatti commessi anteriormente alla data di entrata in vigore di questa legge.

Con l'articolo 10, in conseguenza dell'articolo 9, si stabilisce che ai fatti di cui sopra

si applicherà il termine di prescrizione della sanzione amministrativa.

Con l'articolo 11 si stabilisce che l'intendente di finanza inizierà la procedura per l'applicazione della sanzione amministrativa per tutti quei procedimenti per i quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, non abbia ancora emesso il decreto penale di condanna.

Con l'articolo 12 si stabilisce che, nell'ipotesi in cui il decreto penale dell'intendente di finanza sia stato emesso ma non sia divenuto definitivo perché opposto davanti all'autorità giudiziaria, quest'ultima dovrà rimettere gli atti all'intendente per l'applicazione della sanzione amministrativa.

Con l'articolo 13, infine, si stabilisce che è fatta salva la riscossione, a titolo di sanzione amministrativa delle somme corrispondenti alle ammende già inflitte con decreto penale definitivo dell'intendente di finanza o con sentenza dell'autorità giudiziaria divenuta irrevocabile, ma che non può mai aver luogo la conversione dell'ammenda in arresto per insolvibilità del condannato.

Questa la sommaria illustrazione degli articoli che compongono il disegno di legge oggi sottoposto al nostro esame e sul quale esprimo la mia adesione.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

CACCIATORE. Credo che il Governo dovrebbe rifare il disegno di legge. Infatti il secondo comma dell'articolo 1 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 dispone: « Le disposizioni della presente legge, e in quanto questa non provveda, quelle del libro I del codice penale, non possono essere abrogate o modificate da leggi posteriori concernenti singoli tributi, se non per dichiarazione espressa del legislatore con specifico riferimento alle singole disposizioni abrogate o modificate ». In base a questa disposizione di legge il Governo, a mio avviso, deve rifare il disegno di legge attenendosi ad essa.

VALIANTE. Non credo che questa tesi sia esatta !

CACCIATORE. Questa è una precisa disposizione di legge.

PRESIDENTE. Cosa ne pensa il relatore di questa dichiarazione che definirei pregiudiziale del deputato Cacciatore ?

DE POLI, *Relatore*. Questa interpretazione mi sembra eccessiva.

VALIANTE. Non vedo come una legge precedente possa vincolare l'attività dei legislatori successivi.

CACCIATORE. Non ho detto che non si possa modificare la norma di cui ho dato lettura, ma soltanto che essa ci obbliga a seguire determinate norme. Nessuno può negare che siamo di fronte ad una legge vigente che stabilisce una particolare procedura per le successive, possibili modificazioni.

ZAPPA. Credo che ci si debba soffermare un momento su questa norma della legge 7 gennaio 1929, n. 4. La norma è stata posta a salvaguardia dell'interesse dello Stato prevedendo, per esempio, che tutti i reati – parlo dei delitti, non delle contravvenzioni – siano di competenza del tribunale e non anche del pretore. La ragione è da ricercare nel fatto che nel 1929 la maggior parte dei pretori erano giudici onorari e che lo Stato non aveva in loro molta fiducia e, quindi, preferiva il tribunale, anche ai fini di una maggiore garanzia nella valutazione di certi fatti. Si tratta di una legge particolarmente pesante che interferisce in vari settori e che, soltanto ai fini di una garanzia per lo Stato, stabilisce che qualsiasi modifica successiva non possa avvenire – ai sensi dell'articolo 15 delle pre-leggi del codice in vigore – per abrogazione tacita o implicita, ma con un'abrogazione espressa.

Credo che la pregiudiziale sollevata dal deputato Cacciatore abbia qualche attinenza e qualche rilevanza in questa valutazione anche se non si dovrà arrivare alla conseguenza di rifare il disegno di legge.

Potremmo, in questa fase, fare un richiamo alle norme che si vogliono variare; è chiaro, comunque, che se si entra in questo ordine di idee un ripensamento diventa necessario, proprio quando all'articolo 6 di questa legge si escludono dall'attrazione in sede amministrativa certe contravvenzioni in materia doganale che sono previste in via generale dall'articolo 1 della legge stessa.

Vorrei pregare la Commissione di valutare attentamente la questione perché mi sembra che l'eccezione sollevata dal deputato Cacciatore abbia un suo fondamento.

CASTELLI. A me pare che l'eccezione sollevata dal collega Cacciatore implichi una sola conseguenza e, cioè, che nel testo del

disegno di legge al nostro esame vada inserita una specifica norma che abroghi la disposizione invocata: niente di più. Inoltre, la legge del 1929 non è di ordine costituzionale ma, soltanto, una disposizione che non può vincolare il legislatore futuro. Anche se fossero stabilite delle particolari procedure per l'abrogazione di alcune norme, siamo liberi di dissentire dalle procedure stesse. Mi pare, quindi, che dalla eccezione del deputato Cacciatore non possa derivare altra conseguenza se non quella dell'inserimento di un altro articolo nel testo in esame. Ritengo, inoltre, che il problema posto dal deputato Zappa meriti una meditazione da parte nostra.

BOZZI. La questione sollevata dal deputato Cacciatore, se prospettata come pregiudiziale costituzionale, mi sembra che non abbia una sua validità...

CACCIATORE. Mi sono limitato a porre un problema di tecnica legislativa...

BOZZI. Se invece, come adesso ha precisato il collega Cacciatore, ci si riferisce al modo di fare le leggi, all'opportunità di tener conto sia pure in maniera non vincolante di quanto il legislatore precedente ha voluto dire, posso essere d'accordo. Cerchiamo di tener conto di questa esigenza e di disciplinarla.

Al di fuori di questa pregiudiziale, vorrei prospettare, nel merito, una mia preoccupazione, che riguarda soprattutto l'articolo 4 ed il meccanismo di questa depenalizzazione.

Depenalizzazione non significa soltanto sostituire la parola « ammenda » con le parole « sanzione amministrativa »: certamente, ciò è già qualcosa, ma lo scopo vero, secondo me, è quello di alleggerire il processo penale, cioè restituire al magistero penale le vere funzioni eliminando tanta materia che è penale soltanto perché ad un dato momento le abbiamo imposto un tale « abito ». Se così è, non capisco perché con il meccanismo dell'articolo 4, in sede di ricorso, si debba adire il tribunale, che è penale.

CACCIATORE. Per me si tratta del tribunale civile...

VALIANTE. Ma qui vertiamo in sede di opposizione al decreto! Siamo in penale!

BOZZI. Come si vede, la norma va interpretata e si impone una precisazione, cioè se si tratti di tribunale civile o di tribunale penale; la relazione parla di sentenza penale. Non si capisce come una sanzione amministrativa possa, ad un certo momento del proprio *iter*, cambiare natura e diventare una questione penale. Da tener presente, inoltre, che su cento casi, almeno novanta vanno a finire in appello. Ma, ammesso e non concesso che si tratti di tribunale civile, la mia preoccupazione rimane ancora. Non sarà questo un fatto da illecito penale, ma come atto amministrativo (la sanzione amministrativa è la conclusione di un procedimento amministrativo) in qual modo potrà essere sottoposto al tribunale civile? Noi siamo ancora retti da una vecchia legge che risale al 1865, ma che ha tuttora una sua validità (ha resistito ai tempi) in base alla quale il tribunale civile non può annullare un atto amministrativo.

Pertanto, oltre alla questione giustamente indicata dal deputato Cacciatore, che potremo risolvere facilmente trovando la formula adatta, vi è anche questa preoccupazione che tocca direttamente la sostanza della nuova disciplina che il disegno di legge prevede.

VALIANTE. Condivido l'opinione del deputato Castelli e del deputato Bozzi circa la non vincolabilità della norma richiamata dall'onorevole Cacciatore in quanto la norma dell'articolo 1 della legge 7 gennaio 1929, n. 7, non è di ordine costituzionale.

Anche dal punto di vista della tecnica legislativa, mi permetto di sottolineare che il divieto ricordato dal collega Cacciatore è limitato alle leggi posteriori concernenti i singoli tributi. Il che vuol dire che soltanto un provvedimento legislativo che riguardasse singoli tributi, potrebbe incorrere nella preoccupazione fatta presente dal collega Cacciatore. Il disegno di legge che stiamo discutendo è una normativa di carattere generale; non riguarda singoli tributi, per cui non mi sembra che in questa sede, neppure sotto il profilo della tecnica legislativa, ci si debba preoccupare di questo divieto contenuto nella legge del 1929. A mio parere non c'è neppure la necessità di sopprimerlo esplicitamente con una specifica norma: lo abroghiamo con una legge generale e con un sistema nuovo.

Circa il problema sollevato dal deputato Bozzi, nel provvedimento di legge non è scritto in alcun punto che avverso l'ordinanza dell'intendente di finanza si ricorre al tribunale in sede civile; anzi, riferendoci alla procedura prevista dalla legge del 1929, si dovrebbe pensare che – come è nella regola del codice di procedura penale – avverso il decreto dell'intendente di finanza si ricorre in via penale...

CACCIATORE. Ma le questioni tributarie sono di competenza del tribunale civile...

VALIANTE. È esatto; però questo si potrebbe soltanto dedurre qualora si sottolineasse che il provvedimento dell'intendente di finanza non ha più carattere penale, ma soltanto amministrativo. Per me, allora, contro di esso non sarebbe ammesso il decreto in via penale bensì il ricorso in via civile.

Ad ogni modo, poiché nella legge per la depenalizzazione delle norme sulle contravvenzioni stradali è prevista tutta una procedura espressa ed esplicita, secondo me conviene fare, anche in questo testo del disegno di legge, specifico riferimento alla procedura civile in sede di ricorso avverso l'ordinanza dell'intendente di finanza.

CACCIATORE. Se il legislatore del 1929 si preoccupa delle sorti dello Stato, mi sembra che il disegno di legge in discussione vada alquanto oltre nel non tutelarlo. Ecco perché ho sollevato la pregiudiziale. Ma di questa mancata tutela parlerò nell'intervento successivo.

Fin da questo momento, però, devo dire che al disegno di legge in esame si potrebbe applicare qualche fotografia (perdonate la mia malignità !), perché vi sono delle norme assolutamente inusitate.

Quando, per esempio, si esclude la responsabilità dell'erede o del successore a qualsiasi titolo per atti tra vivi, che non è prevista dalla legge del 1929, io mi domando il perché di questo nuovo indirizzo legislativo ? Con la normativa in esame non solo si concede il beneficio di togliere l'ammenda, che in caso di mancato pagamento si trasforma in arresto; non solo diamo all'intendente di finanza la facoltà di erogare sanzioni sotto i minimi di valore delle attuali ammende, ma si dispone che queste norme siano applicate anche ai fatti commessi anteriormente alla loro entrata in vigore: chi ne beneficia ?

PRESIDENTE. La prego di tornare alla pregiudiziale, onorevole Cacciatore.

CACCIATORE. Ho voluto far riferimento a queste cose (e non continuo) proprio per la necessità di legare questo disegno di legge a quell'articolo che ho letto.

PRESIDENTE. Mantiene dunque la sua pregiudiziale ?

CACCIATORE. Sì, signor Presidente.

PRESIDENTE. Vi è stata anche una proposta non formale del deputato Zappa in questo senso. Egli proponeva di tenerne conto nella elaborazione del provvedimento.

Sentiamo il parere del rappresentante del Governo.

ELKAN, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Non ho una preparazione giuridica tale che mi consenta di disquisire sottilmente sulla questione pregiudiziale.

Però, per essere portatore di questo disegno di legge in rappresentanza del Ministro delle finanze (che ha concordato il testo con il Ministro di grazia e giustizia), devo dire che la legge del 1929 è stata tenuta presente nella elaborazione di questo provvedimento; ed anche la preoccupazione che siano disattese le indicazioni precise che quella legge conteneva, per quanto riguarda la modificazione dei tributi, è stata accolta nel provvedimento perché, laddove si modifica la sanzione, si fa preciso riferimento alla legge del 1929, che si intendeva modificare per quanto attiene a questa materia.

D'altra parte, è stato ricordato giustamente che lo stesso procedimento si è adottato anche per la depenalizzazione di contravvenzioni, in altri settori; e si è proceduto con lo stesso sistema, seguito nella legge sulla depenalizzazione in sede di contravvenzioni da circolazione stradale che ha previsto questi tipo di sanzione amministrativa, in quanto è lo strumento più idoneo per liberare i tribunali e le preture da quel cumulo di lavoro che è, poi, al di fuori della loro diretta competenza.

Non entro nel merito della seconda questione – quella delle fotografie – perché non ritengo di poterne individuare alcuna. Quando sarà risollevato il problema potrò, anche in quella circostanza, confutare taluni argomenti.

Se la Commissione ritiene di fare riferimenti più precisi alla legge del 1929, in modo che dal punto di vista della tecnica legislativa si sia più convinti di aver rispettata la volontà del legislatore, il Governo non si oppone. In merito al contenuto del disegno di legge, ritengo di rivendicarlo pienamente, perché è tanto atteso da tutti e, soprattutto, perché costituisce una soluzione molto moderna e molto adeguata alla responsabilità che oggi compete all'amministrazione delle finanze e, per altro verso, della giustizia.

PRESIDENTE. La proposta Zappa ha dunque trovato accoglimento da parte del Governo.

CACCIATORE. Anch'io vi aderisco. In effetti, quella era la mia proposta e non insisto sulla pregiudiziale.

PRESIDENTE. Siamo allora d'accordo. Possiamo andare oltre, ed entrare con la discussione nel merito del provvedimento.

CACCIATORE. Signor Presidente, comincio con l'esame dell'articolo 2: « La somma dovuta ai sensi dell'articolo precedente è stabilita nella stessa misura dell'ammenda prevista dalle varie leggi d'imposta ». Con il sostituire, puramente e semplicemente, il pagamento dell'imposta all'ammenda, mi sembra che si faccia un favore e che quasi si inviti a contravvenire a determinate leggi.

L'articolo 3 dice: « L'obbligazione di pagare la somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa non si trasmette agli eredi né ai successori a qualsiasi titolo per atto tra vivi ». Nella legge del 1929, invece, vi è una norma espressa in base alla quale l'erede risponde dei debiti del dante causa. Ora, mi sembra strano che chi gode i frutti di una donazione, o di un lascito, o di un acquisto, non debba poi rispondere dei debiti o dei pesi che gravano sul bene che si trasmette.

BOZZI. Ma sono due cose diverse!

LOSPINOSO SEVERINI. Ma la legge del 1929 non poteva prevedere la trasmissibilità dell'ammenda, perché siamo in campo penale!

CACCIATORE. Io sto parlando dell'articolo 3, di questo disegno di legge.

Se la sanzione amministrativa è dovuta per una violazione e, in base a quest'ultima, vi è stato un certo arricchimento, perché l'erede non ne deve rispondere?

LOSPINOSO SEVERINI. Ella è partito da un concetto secondo il quale l'ammenda, in base alla legge del 1929, sia trasmissibile; io lo contesto.

CACCIATORE. C'è un equivoco, non ci comprendiamo. Per me l'articolo 3 rappresenta un'altra disposizione di favore. Poi, si lascia all'intendente di finanza piena discrezionalità per quanto riguarda la determinazione della somma da pagare a titolo di sanzione amministrativa, anche in misura inferiore al minimo. Ora, quale controllo, oppure quale ricorso è dato nei confronti di questa discrezionalità dell'intendente di finanza?

Veniamo all'articolo 9: « Le disposizioni di cui alla presente legge si applicano anche ai fatti commessi anteriormente alla sua entrata in vigore ». Ebbene, anche qui, si tratta di una norma che io trovo per la prima volta.

A proposito della prescrizione, l'articolo 10 recita: « Il termine prescrizionale per la riscossione della sanzione amministrativa si applica anche alle violazioni commesse anteriormente alla data di entrata in vigore della presente legge, sempre ché alla stessa data il reato non sia già estinto per prescrizione o per altre cause ». Se non sbaglio, il termine prescrizionale prima era di 10 anni; adesso è ridotto a 5, quindi lasciamo anche questo beneficio a chi dovrebbe essere giudicato penalmente. Per questo complesso di ragioni, il mio gruppo è decisamente contrario al disegno di legge in discussione.

CASTELLI. Alcune osservazioni fatte dal deputato Cacciatore non corrispondono ad una impostazione della legge quale legge-fotografia; si tratta di una pura e semplice applicazione di princìpi fondamentali dell'ordinamento giuridico, presenti in tutta la normativa. Mi riferisco in modo particolare agli articoli 3 e 9. Trovo esatta l'interruzione del collega Lospinoso Severini. In caso di morte, l'ammenda non viene pagata né dal morto né dagli eredi. Trasformando l'ammenda in sanzione amministrativa se non introduciamo la disposizione relativa alla non trasmissibilità, peggioriamo la situazione attualmente esistente. Del resto, è da osservare che, quando è stato adottato il criterio della depenalizzazione in materia di circolazione stradale, è stato affermato lo stesso principio, in quanto non si voleva creare una situazione più sfavorevole nei confronti di chi nella realtà doveva essere beneficiato. In tutto questo non vedo alcuna disposizione in favore di talune persone, ma la pura e semplice applicazione di un principio di ordine generale.

Lo stesso discorso vale per l'articolo 9. Se un fatto non è più previsto come reato da una disposizione di legge, non è più punito, anche se è stato commesso in un periodo in cui era contemplato come reato. Quindi, anche questa norma può, tutt'al più, apparire ultronea; sarebbe stata la stessa cosa se non fosse stata espressamente prevista. È stata enunciata *ad abundantiam*, e sarebbe stata operativa anche se non scritta. Non vedo quale fondamento abbiano le eccezioni del collega Cacciatore, che io trovo del tutto inaccettabili.

CAVALIERE. Sono sorpreso delle affermazioni del deputato Cacciatore, e sono sorpreso soprattutto che il suo gruppo sia contrario a questo disegno di legge.

CACCIATORE. Non per quanto riguarda la depenalizzazione.

CAVALIERE. Forse – e non so per quali ragioni – egli, seguendo dottrine politiche o princìpi di partito, vede in questo disegno di legge una agevolazione, uno speciale trattamento per chissà quali categorie di reazionari o di capitalisti. Al contrario, i princìpi generali del diritto sono pienamente rispettati e sono riprodotti in questo disegno di legge. Di conseguenza, tutte le osservazioni mosse in relazione ai vari articoli mi sembrano infondate. Già il deputato Castelli ha fatto osservare che è impossibile pensare che si possano introdurre norme peggiorative e quindi lesive dei diritti acquisiti. In altri termini, se l'obbligo del pagamento dell'ammenda non è trasferibile (perché corrisponde ad un reato), non si vede perché si debba pretendere che la sanzione amministrativa, così come è prevista dal disegno di legge, ricada sugli eredi o su altri.

Concludo, osservando che la norma di cui all'articolo 10, che si riferisce al termine della prescrizione, non poteva essere diversamente formulata. È detto esplicitamente che se il reato è estinto alla data di entrata in vigore della presente legge il termine prescrizionale non ha alcun valore; ma se non è prescritto il reato, una volta introdotto il principio della depenalizzazione non si può non prevedere che il termine prescrizionale della sanzione amministrativa si applichi anche alle infrazioni commesse prima dell'entrata in vigore della presente legge. Concludo sottolineando quanto affermato nella sua relazione dal collega De Poli e, cioè, che si tratta di un disegno di legge chiarissimo, anche nella forma; di conseguenza, penso che esso possa essere approvato così come ci viene presentato.

BOZZI. Desidero dire subito che sono favorevole al principio ispiratore di questo disegno di legge, e cioè al criterio della depenalizzazione in quanto allegerisce l'attuale, pesantissimo onere del magistero penale restituendogli la sua vera importanza senza decadere nelle grida manzoniane. Preliminarmente, leggendo l'articolo 1 osservo che questa conversione da sanzione penale a sanzione amministrativa opera soltanto per la fattispecie che prevede la sola pena dell'ammenda, cioè per casi di minore gravità, mentre non opera quando l'ammenda sia unita ad una sanzione reclusiva.

Nutro, invece, qualche preoccupazione, e ne dirò subito le ragioni, per quanto riguarda l'articolo 3. So benissimo che una sanzione amministrativa, per il semplice fatto di essere amministrativa non cessa di essere una sanzione e, quindi, è sempre legata al criterio della responsabilità personale. Se l'illecito amministrativo lo commetto io, il responsabile sono io, e la sanzione che consegue a questa mia condotta antigiuridica non può certo essere trasferita ad altre persone (e questo certamente è un principio giusto). Capisco che la sanzione non possa fare carico agli eredi, perché quando ci troviamo di fronte ad una eredità, si è già manifestato il fenomeno della morte che porta con sé ogni cosa, ogni responsabilità. Non vorrei, tuttavia, che attraverso un congegno legislativo si fornisse l'occasione per frodare la legge. Quando si dice che l'obbligazione di pagare la somma a titolo di sanzione non si trasmette ai successori a qualsiasi titolo, anche per atto tra vivi, ciò porta inevitabilmente alla *fraus legis;* in un certo senso si fornisce la possibilità di frodare la legge, perché una persona alla quale debba essere applicata una sanzione, potrebbe fare una donazione, o vendere la cosa gravata dall'imposta, liberandosi in tal modo dal debito della sanzione. Questa non è certo un'ipotesi di fantapolitica o di fantainterpretazione, ma è una cosa che può avvenire. Su questo punto desidero richiamare l'attenzione della Commissione, anche se al momento attuale non sono in grado di presentare un preciso emendamento. Desidero ribadire che, mentre sono favorevole all'ipotesi della non trasmissibilità della sanzione in caso di morte, anche perché quasi mai si muore apposta per non pagare il dovuto, nutro delle preoccupazioni per quanto riguarda la non trasmissibilità di tale obbligo in caso di atti tra vivi.

In merito all'articolo 4, desidero richiamare l'attenzione dei due sottosegretari qui presenti, di quello per le finanze e di quello per la giustizia su quanto potremmo definire il cuore del problema; la domanda che pongo è questa: si va al tribunale penale, o si va al tribunale civile? Personalmente non lo so e ritengo che questo sia uno dei punti fondamentali da chiarire. Anche se si dovesse decidere, in base all'interpretazione della legge del 1929, di andare dinanzi al tribunale civile, continuerei a nutrire un certo tipo di preoccupazioni, dal momento che i tribunali

civili sono oberati di lavoro, ed anche perché, se operassimo in tal modo, dal momento che vogliamo far sì che si tolga alla magistratura tutto ciò che non attiene ad un vero e proprio giudizio, sia esso penale o civile, porremmo in essere una specie di contaminazione, dal momento che il giudice civile non è idoneo a giudicare degli atti amministrativi. Nel caso in esame si tratta di una vera e propria sanzione amministrativa che, come ho detto, consegue ad un provvedimento amministrativo. Cosa dovrebbe fare il giudice civile? Dovrebbe annullare? Ma c'è un principio in base al quale il giudice civile non può annullare gli atti amministrativi. Operando in tal modo, si potrebbe (ed uso appositamente il condizionale) determinare una contaminazione dei princìpi fondamentali che reggono il nostro ordinamento giuridico. Ritengo che si potrebbe prospettare un sistema di ricorsi all'interno dello stesso apparato amministrativo, perché se si va dinanzi al giudice, ad un certo momento non si tratterà più di una ammenda, o di una sanzione amministrativa. Andando dinanzi al giudice verranno a cessare gli effetti della conversione, che non opererà affatto od opererà in misura ridotta.

Qualche dubbio nutro anche per quanto riguarda l'articolo 5, che riproduce il testo dell'articolo 15 della legge del 1929; mentre oggi è consentita una diminuzione della somma da pagare fino ad un sesto, con questo provvedimento si prevede anche una misura della sanzione pecuniaria inferiore al minimo. Se non mi si dà una spiegazione logica, devo dire che, a mio avviso, non c'è ragione per allargare questo arco di discrezionalità. Posso capire che, di fronte alla diversità di situazioni, debba essere concesso all'autorità amministrativa un certo potere discrezionale, ma ritengo eccessivo andare al di sotto del minimo della sanzione.

Per concludere, nutro anche qualche perplessità nei confronti dell'articolo 9, del quale però sarà più opportuno parlare allorché passeremo all'esame dei singoli articoli.

CASTELLI. Desidero dire una sola parola sul primo problema posto dal deputato Bozzi, che è indubbiamente di una notevole serietà. Tale problema, comunque, non è stato sollevato per la prima volta in relazione a questa norma legislativa, ma ha già suscitato preoccupazioni nel corso dell'esame di altri provvedimenti. Desidero anche ricordare che, con un'apposita iniziativa parlamentare, se non erro del collega Brizioli (la cui proposta di legge dovrebbe essere stata deferita all'esame della nostra Commissione), si intendono regolamentare i modi e le forme di esazione del credito della pubblica amministrazione a seguito di sanzioni depenalizzate. Allorché esamineremo quella proposta di legge, potremo regolamentare la materia prevedendo una giusta tutela delle esigenze pubbliche, eventualmente con la possibilità di un'iscrizione di privilegio sui beni a garanzia del credito. Ritengo che la sede più opportuna per esaminare questo aspetto sarà proprio quella, anche perché oggi non esaminiamo solo un caso di depenalizzazione, bensì un provvedimento che abbraccia una materia più complessa.

Ritengo che la preoccupazione del deputato Bozzi possa essere superata varando, oggi, disposizioni legislative che non siano incompatibili con la regolamentazione che decideremo in quella sede. Questo si potrebbe fare mettendo, all'articolo 3, un punto dopo la parola eredi, cioè sopprimendo le parole: « né ai successori a qualsiasi titolo per atto tra vivi ». Questo mi sembra il modo più logico per risolvere il problema.

COCCIA. Noi riteniamo che il criterio ispiratore della depenalizzazione possa essere indubbiamente accolto, però ci sembra che il disegno di legge, così come è stato presentato, sia abbastanza ibrido, nel senso che non si tratta di una vera e propria depenalizzazione; a questo si deve aggiungere che, nel caso già ricordato delle norme sulla circolazione stradale, si era previsto un determinato meccanismo che qui è del tutto assente per cui non si può parlare di una effettiva depenalizzazione. Mi sembra, quindi, che questo disegno di legge non raggiunga il fine proposto, anche per quanto riguarda la tutela giurisdizionale.

Per queste considerazioni il nostro gruppo ritiene di dover essere contrario al disegno di legge così come è formulato; potremmo rivedere il nostro atteggiamento nel caso in cui si decidesse per un rinvio o per un abbinamento con la proposta di legge del collega Brizioli. Allo stato non credo sia opportuno parlare in questo modo dei principî della depenalizzazione, che è una cosa importante.

Facciamo nostre le preoccupazioni circa l'articolo 3 raccolte dal deputato Castelli ed anche quelle relative all'articolo 5 perché, effettivamente, affidare all'intendente di finanza la possibilità di determinare la somma da pagare a titolo di sanzione amministrativa anche in misura inferiore al minimo, ci sem-

bra un po' troppo ed è una discrezionalità che non possiamo condividere.

Per queste considerazioni, accogliendo anche le osservazioni che sono state fatte da altri colleghi, mentre in via principale ci dichiariamo decisamente contrari al provvedimento così com'è formulato, a nostro avviso si impone l'esigenza di un rinvio e, eventualmente, l'abbinamento di questo disegno di legge con altri provvedimenti analoghi.

CACCIATORE. Ho ascoltato quanto è stato detto dai colleghi, però non vorrei che mi fosse attribuita una ignoranza tale da credere che una sanzione penale si trasmette agli eredi ! Mi pare che sia un po' troppo !

Quando ho detto che in questo disegno di legge ci sono delle norme di favore, mi sono riferito proprio all'articolo 3, cioè che l'obbligazione di pagare la somma dovuta a titolo di sanzione amministrativa non si trasmette agli eredi né ai successori a qualsiasi titolo per atto tra vivi. Quando l'ammenda si trasforma in sanzione amministrativa, è chiaro che abbiamo un'obbligazione di natura civile e l'obbligazione di natura civile si trasmette, a norma delle vigenti disposizioni del nostro codice civile, agli eredi e ai successori, tranne che non si accetti l'eredità con beneficio di inventario, o non vi sia la rinuncia di eredità.

Quando ho parlato di disposizioni di favore, mi sono riferito proprio a questa discrezionalità così ampia che si dà all'intendente di finanza.

Potrei ancora continuare, ma – come giustamente ha proposto il collega Coccia – credo che sia il caso di rinviare l'esame di questo disegno di legge.

CASTELLI. A mio avviso le richieste di rinvio presentano una certa fondatezza, ma non riguardano il disegno di legge nel suo complesso.

Il collega Coccia ha chiesto l'abbinamento della proposta di legge Brizioli che regolamenta in generale la materia della depenalizzazione. A me pare che non si possa parlare di abbinamento perché si tratta di due aspetti o argomenti completamente autonomi, anche se concettualmente collegati. Si potrebbe eventualmente esaminarli nel corso di una stessa seduta.

Poiché il disegno di legge al nostro esame presenta un carattere d'urgenza e non credo che sia necessario rinviarne la discussione, vorrei fare una proposta subordinata a quella del deputato Coccia. Proporrei di approvare i primi tre articoli del disegno di legge e, successivamente, aggiornare la seduta per studiare meglio la procedura relativa all'articolo 4 che, indubbiamente, da un lato è lacunosa e, dall'altro, va posta in relazione alla normativa che abbiamo già adottato in altre trattazioni in sede legislativa.

Mi sembra che in questo modo sia possibile andare avanti nel nostro lavoro.

PRESIDENTE. Non vedo come questa soluzione proposta cambi qualcosa rispetto all'urgenza di una rapida approvazione di questo disegno di legge.

CASTELLI. Un rinvio senza nemmeno esaminare i primi tre articoli crea dei riflessi psicologici.

VALIANTE. Si cominci o non si cominci l'esame delle singole norme credo che, comunque, sull'articolo 4 la Commissione dovrà fermarsi con molta attenzione e probabilmente anche a lungo, perché la formulazione del disegno di legge è piuttosto equivoca.

Leggo dalla relazione che accompagna il disegno di legge che sarebbe previsto un gravame avanti al giudice ordinario avverso i provvedimenti e del ministro delle finanze e dell'intendente di finanza. Tanto per fare mente locale, ricordo che la legge del 1929, che regola tutt'oggi questa materia, prevede tre procedure diverse. La prima, per quanto riguarda il decreto penale dell'intendente di finanza, che è un decreto equiparato a quello del pretore verso il quale è prevista l'opposizione penale davanti allo stesso pretore. Altra procedura è quella per oblazione (anche questa segue le norme ordinarie). La terza procedura riguarda l'applicazione della sanzione pecuniaria pura e semplice. Per questa particolare procedura è prevista, innanzitutto, una ordinanza motivata dell'intendente di finanza, che è impugnabile davanti al ministro delle finanze, salvo che la pena pecuniaria stabilita nella legge non sia superiore a lire 10 mila. Il provvedimento del ministro è definitivo, il che significa che non è impugnabile. La procedura prevista dalla legge del 1929 si ferma al provvedimento non impugnabile del ministro delle finanze o dell'intendente di finanza quando la pena massima non supera le 10 mila lire. Dice la relazione che contro l'uno e l'altro provvedimento dovrebbe considerarsi ammissibile il gravame avanti al giudice ordinario e, precisamente, avanti al tribunale che, a norma dell'articolo 9 del codice di procedura

civile, è l'unico competente in materia di imposte e tasse.

Innanzitutto questa non è una conclusione cui si può arrivare soltanto per via conseguenziale, perché se non si prevede espressamente la ricorribilità, a mio parere non è ammissibile il ricorso davanti al giudice ordinario. È vero che la nostra Costituzione stabilisce che tutti i provvedimenti sono ricorribili però, in questo caso, potrebbe aver luogo il ricorso davanti al Consiglio di Stato per ragioni di legittimità, ma non più di questo.

Il disegno di legge, invece, prevede il gravame anche per motivi di merito davanti al giudice ordinario e questa è un'esigenza alla quale la Commissione non intende rinunciare.

Ma, poi, che significato ha il riferimento al tribunale quale unico giudice competente in materia di imposte e tasse? Il tribunale è competente in materia di imposte e tasse unicamente sul *quantum debeatur* e qui mi ricollego alla obiezione fatta dal deputato Bozzi: l'atto amministrativo non è mai revocabile da parte dell'autorità giudiziaria ordinaria.

Come si vede, è tutta una problematica ampia che, a mio parere, non potrà essere risolta se prima non approfondiamo l'argomento, al caso ricorrendo ai lavori di un comitato ristretto.

Quindi, aderisco, per queste considerazioni, alla proposta di rinvio che è stata fatta, quanto meno a partire dal momento in cui arriveremo all'esame dell'articolo 4.

MUSOTTO. Capisco lo scopo della depenalizzazione, però non capisco affatto il primo articolo. Ciò che si prevede è una cosa veramente strana e rischia di portare confusione nel campo della costruzione dogmatica. La sanzione amministrativa ha un suo particolare carattere. Il pagamento di una somma non è mai una sanzione amministrativa. In fondo, tutti gli illeciti nel nostro ordinamento giuridico si distinguono attraverso la sanzione. Quindi, se c'è ammenda, c'è reato; se, invece, c'è una sanzione tipica di diritto amministrativo, si ha un illecito amministrativo; se c'è una sanzione tipica di diritto civile, si avrà un illecito civile.

Ora, si può pervenire alla depenalizzazione, ma non trasformando la sanzione. La sanzione resta sempre: l'ammenda. Però l'ammenda viene regolata nel procedimento in termini diversi. Ora, non possiamo inserire come sanzione amministrativa l'ammenda. Non esiste una sanzione amministrativa dell'ammenda. Se si vuole depenalizzare, lo si faccia, ma manteniamo l'ammenda. Con la depenalizzazione si istituirà un organo particolare che procederà all'applicazione dell'ammenda stessa. Questo significa depenalizzazione, non già trasformare la sanzione con un procedimento arbitario. Io posso prevedere un procedimento non penale per una sanzione penale. Questa è la depenalizzazione, diversamente rischiamo di creare una confusione enorme nel campo della costruzione delle leggi in generale perché non siamo riusciti a individuare il criterio sostanziale, ontologico, per stabilire quale è l'illecito amministrativo e quale l'illecito civile. Questo illecito va individuato attraverso la sanzione.

Se diciamo che il pagamento della somma diventa una sanzione amministrativa, capovolgiamo completamente tutta la struttura. Quindi, si può pervenire alla depenalizzazione senza questa arbitraria lacerazione di considerare l'ammenda come una sanzione amministrativa. L'ammenda è sempre ammenda.

DE POLI, *Relatore*. L'ammenda sparisce, non è più ammenda.

MUSOTTO. Ma non può farlo la legge in modo arbitrario per creare una confusione. Si usi un linguaggio più tecnico.

VALIANTE. L'abbiamo fatto per la legge sulle contravvenzioni stradali.

MUSOTTO. Ma non mi pare un procedimento giusto.

LOSPINOSO SEVERINI. A parte la formulazione che potrebbe essere migliorata, mi pare che il concetto dell'articolo 1 sia molto chiaro, cioè l'ammenda si tramuta in una sanzione amministrativa.

Vorrei dire al deputato Musotto che, se lasciassimo il termine « ammenda », cadremmo nel reato, proprio per le considerazioni che ha fatto. Se continuassimo a dire « ammenda », indiscutibilmente manterremmo il reato, sia pure contravvenzionale.

MUSOTTO. Però viene prevista una procedura speciale. Il pagamento di una somma, ripeto, non è una sanzione amministrativa.

LOSPINOSO SEVERINI. Qui si tratta di una sostituzione; all'ammenda si sostituisce la sanzione amministrativa.

PRESIDENTE. Sono stati sollevati problemi che hanno suscitato in tutti ragioni di perplessità.

Vorrei pregare il rappresentante del Governo di esprimere il suo parere sul rinvio con la considerazione dell'abbinamento del disegno di legge governativo alla proposta di legge Brizioli, per la quale verrebbe chiesto il deferimento in sede legislativa.

ELKAN, *Sottosegretario di Stato per le finanze*. Ho ascoltato con la dovuta attenzione tutti gli interventi e non posso nascondere un mio stato di disagio di fronte ad alcune osservazioni che, effettivamente, hanno una notevole validità, anche se mi permetto di ripetere che il disegno di legge nella sua impostazione risponde sufficientemente bene alle richieste anche d'ordine costituzionale che oggi sono state poste all'attenzione della Commissione. Però, per poter avere un più rapido *iter* per questo disegno di legge (perché a nessuno sfugge che il disegno di legge determina uno snellimento dei lavori della magistratura e, soprattutto, da una maggiore tranquillità ai contribuenti ed evita che si continui a confondere l'ammenda con la sanzione, con tutte le conseguenze che questo fatto comporta), accetto la proposta di rinvio sperando che sia contenuto nel tempo più breve possibile. Sono d'accordo per l'abbinamento del disegno di legge alla proposta di iniziativa del deputato Brizioli, per evitare discrepanze e contrasti che alle volte purtroppo dobbiamo rilevare, tra leggi successive nel tempo.

Anche il suggerimento di nominare un comitato ristretto può essere utile (non entro nel merito perché è una decisione che dovrà prendere la Commissione); esso potrebbe spianare il terreno alle difficoltà sollevate e con la presenza del rappresentante del Governo si potrebbe pervenire a qualche modificazione, sempre che non travolga completamente l'impostazione data alla normativa pur eliminando i motivi di preoccupazione non lievi che sono stati qui espressi. Questa attività del comitato ristretto può essere vista dal Governo con particolare interesse e anche con la sua corresponsabilità ai lavori del comitato stesso.

CATALDO. Bisognerà sollecitare il parere della Commissione finanze per non trovarci nella necessità di rinviare ulteriormente la nostra discussione. La presenza fra di noi del sottosegretario di Stato per le finanze dimostra non solo la necessità, ma anche l'opportunità di acquisire questo parere.

PRESIDENTE. Questo parere è stato già previsto al momento dell'assegnazione del provvedimento alla nostra competenza.

Mi pare di poter concludere che la proposta di rinvio con l'abbinamento della proposta di legge Brizioli incontri il favore di tutti.

A questo si unisce la richiesta di sollecitare il parere della Commissione finanze e tesoro. Intanto, inviterei i singoli deputati a far pervenire alla segreteria della Commissione le proposte di emendamento, che possono costituire materiale utile per la successiva discussione.

Se non vi sono obiezioni, ritengo che così possa rimanere stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Discussione del disegno di legge: Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di trattamento dei giornalisti stranieri e di formazione dei collegi giudicanti, presso i tribunali e le corti di appello *(Approvato dalla II Commissione permanente del Senato)* (1107).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge « Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di trattamento dei giornalisti stranieri e di formazione dei collegi giudicanti, presso i tribunali e le corti di appello ». Il disegno di legge è stato già approvato dalla II Commissione permanente del Senato nella seduta del 18 febbraio 1969.

Il deputato Pennacchini ha facoltà di svolgere la relazione.

PENNACCHINI, *Relatore*. Il disegno di legge che viene sototposto al nostro esame è inteso a ricondurre nell'alveo costituzionale due articoli dell'Ordinamento della professione di giornalista, che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimi. Trattasi, in particolare, del primo comma dell'articolo 36, della legge 3 febbraio 1963, n. 69, in virtù del quale il diritto all'iscrizione nell'albo è subordinato, per il giornalista straniero residente in Italia, alla condizione di un trattamento di reciprocità da parte dello stato di appartenenza, e del terzo comma dell'articolo 63 che prevede la nomina annuale, rinnovabile, dei membri non magistrati componenti dei collegi competenti a decidere sui ricorsi avverso le deliberazioni del Consiglio nazionale in materia disciplinare, elettorale e di iscrizione negli albi.

Parlando di illegittimità costituzionale è inevitabile che si ripresentino in questa sede tutte le perplessità, ripetutamente affiorate, circa la compatibilità di un « Ordinamento » legislativo, di cui non possono ignorarsi le caratteristiche coattive ed esclusive, con la indipendenza professionale del giornalista, cardine di ogni civile comunità statuale; sul come possa conciliarsi l'articolo 45, che preclude lo esercizio della professione di giornalista ai non iscritti nell'albo, con il precetto della nostra Carta fondamentale per cui tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con ogni mezzo di diffusione. Tuttavia il nostro compito non è quello di dirimere una questione che, al di sopra delle convinzioni eventualmente superstiti, è da ritenersi superata: la stessa Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità dell'articolo 45 limitatamente alla sua applicabilità allo straniero al quale sia impedito, nel paese di origine, l'effettivo esercizio delle libertà democratiche, ha implicitamente riaffermato la sostanziale validità del principio base di cui all'articolo 45, riguardante l'obbligatorietà della iscrizione nell'albo. Ritengo, pertanto, che ogni discussione su questo punto sia destinata a rimanere sterile ed a non apportare alcun contributo alla definizione dell'argomento sul quale siamo chiamati ad esprimerci. Voglio, di conseguenza, sperare che siano evitate polemiche che, sempre valide ai fini di un costruttivo confronto di idee, non farebbero in questo caso che allontanarci dal nostro obiettivo principale.

Altra questione pregiudiziale alla quale ritengo opportuno fare un accenno è quella se convenga, in questo momento, dare vita a una leggina, destinata presumibilmente ad avere vita brevissima. È noto infatti che, sempre ad iniziativa del Ministro guardasigilli, è stato presenato alla Camera (era stato anzi incluso nell'ordine del giorno della seduta pomeridiana) un altro disegno di legge del quale io stesso sono relatore, recante un aggiornamento piuttosto diffuso all'Ordinamento della professione di giornalista. La prevista immissione in quel disegno di legge delle stesse modifiche agli articoli 36 e 63, renderebbe superflua la nostra attuale fatica.

Al riguardo ritengo opportuno richiamarmi a quello che è sempre stato il mio orientamento in occasioni similari, che ricalca il vecchio detto popolare che « il meglio è nemico del bene ». Oggi ci troviamo in presenza di una lacuna legislativa, provocata dalla pronuncia di illegittimità della Corte costituzionale, lacuna che va colmata anche se ciò potrà più compiutamente ed organicamente essere fatto domani in un provvedimento di più vasta portata.

Gli onorevoli colleghi che hanno fatto parte di questa Commissione nelle scorse legislature ricorderanno come, in concomitanza con la ventilata riforma dei codici, si fosse concertato di non presentare e di non esaminare progetti di riforma parziali ai codici stessi. Oggi, dopo un congruo periodo di esperienze e di fronte alle deroghe imposte dalle circostanze all'accordo suddeto, dobbiamo concludere che allora peccammo di una buona dose di ottimismo. Non altrimenti, nel caso in esame, nonostante la mia ferma intenzione di pervenire quanto prima alla discussione del progetto completo di modifica all'ordinamento della professione di giornalista, sta il fatto che la mole e la complessità del lavoro relativo non lasciano prevedere dei tempi propriamente brevi. A ciò aggiungasi che, se qualche riserva sull'opportunità di due provvedimenti separati poteva essere giustificata all'atto della loro presentazione pressoché contemporanea, oggi, che uno di essi ha quasi ultimato il proprio *iter* – essendo già stato approvato dal Senato – remore alla sua approvazione definitiva appaiono difficilmente sostenibili. Mi auguro, pertanto, che tutti convengano sulla utilità di far seguire al provvedimento il suo ulteriore corso.

Passando, quindi, all'esame di dettaglio dei due articoli dei quali il disegno di legge si compone, è da notare che l'articolo 1 integra il primo comma dell'articolo 36 di quanto necessario per superare la dichiarata illegittimità costituzionale dell'obbligo dell'iscrizione all'albo per lo straniero cui sia impedito nel paese di appartenenza l'esercizio delle libertà democratiche, garantite dalla Costituzione italiana. Rilevato, a tale proposito, che la condizione della reciprocità prevista dall'articolo in questione per l'iscrizione nell'elenco speciale dei giornalisti stranieri residenti in Italia, rischierebbe di tradursi in una grave menomazione per la libertà dei soggetti ai quali è garantito il diritto di asilo politico, l'integrazione consiste nella esenzione per questi ultimi dalla condizione stessa. In altre parole, con l'aggiunta introdotta, l'obbligo della reciprocità, previsto in via generale per tutti i cittadini stranieri che richiedano l'iscrizione all'albo professionale dei giornalisti, diventa inoperante nei riguardi di quei giornalisti, non cittadini italiani, che abbiano ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo politico nel nostro paese.

Non v'è dubbio che, sotto il profilo considerato, l'integrazione apportata al primo comma dell'articolo 36 risolve egregiamente il caso concreto assunto in ipotesi, che poi è forse l'unico ad avere una portata pratica consistente ed effettiva.

In questo momento, considerato che il provvedimento è sufficiente, agli effetti pratici e, soprattutto, che è già stato approvato dall'altro ramo del Parlamento, penso non sia il caso di prendere in considerazione la eventualità di possibili perfezionamenti, rimandandoli, caso mai, alla più ampia discussione che ci attende a breve scadenza. Propongo, pertanto, che l'articolo venga approvato nella sua formulazione attuale.

Il secondo articolo del disegno di legge parte dalle considerazioni che la Corte costituzionale ha espresso per dichiarare illegittime le attuali modalità di composizione dei collegi misti, competenti presso i tribunali e le corti di appello a decidere sui ricorsi avverso le deliberazioni del Consiglio nazionale l'albo, negli elenchi o nel registro, nonché in in materia di iscrizione e di cancellazione nelmateria disciplinare ed elettorale. Tale composizione è stabilita dall'articolo 63 dell'ordinamento che, al comma terzo, prescrive che a tal fine, sia presso il tribunale che presso la corte d'appello, il collegio è integrato da un giornalista e da un pubblicista, nominati in numero doppio all'inizio dell'anno giudiziario, su designazione del Consiglio nazionale dell'ordine.

Ha osservato in proposito la Corte costituzionale che la brevità, da un canto, della durata in carica dei due giudici *a latere*, e dall'altro in rapporto alla loro rieleggibilità, potrebbero costituire un mezzo per il Consiglio nazionale per esercitare in concreto un'influenza sull'amministrazione della giustizia, disattendendo in tal modo il precetto di cui all'articolo 108, secondo comma, della Costituzione, per cui la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia.

Per eliminare la illegittimità di cui sopra, l'articolo prevede l'elevazione ad un quadriennio del periodo di durata in carica dei due giudici estranei alla magistratura nei collegi misti dei tribunali e delle corti di appello, nonché il divieto della loro riconferma al termine del mandato.

Anche in questo caso, il rimedio adottato sembra pienamente corrispondente all'esigenza di assicurare la costituzionalità dell'articolo incriminato, in quanto, con la modifica apportata, è da considerare escluso che, in effetti, possa verificarsi ancora il pericolo, sottolineato dalla Corte costituzionale, dell'esercizio da parte del Consiglio dell'ordine di un implicito sindacato sull'operato dei membri designati dal consiglio stesso ad esercitare un potere giurisdizionale sulle sue decisioni.

Esprimendo, pertanto, parere favorevole all'approvazione anche del secondo articolo, auguro che l'intero disegno di legge incontri alla Camera lo stesso accoglimento che ha avuto al Senato, in modo da attribuire prontamente all'ordinamento dei giornalisti il crisma della legittimità, in attesa dei miglioramenti, auspicabilmente prossimi, suggeriti dalla pratica esperienza.

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

COCCIA. Unicamente per dire che il principio costituzionale relativo alla libertà di stampa troverebbe la sua piena attuazione soltanto con il venir meno della condizione di reciprocità...

PENNACCHINI, *Relatore*. È argomento diverso da quello trattato nel disegno di legge.

COCCIA. Certamente. Comunque, mi domando in quale condizione verrebbe a trovarsi un giornalista profugo che non avesse ottenuto asilo politico. Non so se la cosa possa essere superata dal fatto che la situazione di colui che ha ottenuto asilo politico e quella del rifugiato politico coincidono. Noi daremo, in ogni caso, voto favorevole al disegno di legge.

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare dichiaro chiusa la discussione generale.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il Governo chiede la approvazione del testo.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli. Do lettura degli articoli che, non essendo stati presentati emendamenti, pongo successivamente in votazione:

ART. 1.

Il primo comma dell'articolo 36 della legge 3 febbraio 1963, n. 69, è modificato nel modo seguente:

« I giornalisti stranieri residenti in Italia possono ottenere l'iscrizione nell'elenco spe-

ciale di cui all'articolo 28, se abbiano compiuto i 21 anni e sempre che lo Stato di cui sono cittadini pratichi il trattamento di reciprocità. Tale condizione non è richiesta nei confronti del giornalista straniero, che abbia ottenuto il riconoscimento del diritto di asilo politico ».

(*È approvato*).

ART. 2.

Il terzo comma dell'articolo 63 della legge succitata è sostituito dal seguente:

« Sia presso il tribunale sia presso la corte di appello il collegio è integrato da un giornalista e da un pubblicista nominati in numero doppio, ogni quadriennio, all'inizio dell'anno giudiziario dal presidente della corte di appello su designazione del Consiglio nazionale dell'ordine. Il giornalista professionista ed il pubblicista, alla scadenza dell'incarico, non possono essere nuovamente nominati ».

(*È approvato*).

Il disegno di legge sarà subito votato a scrutinio segreto.

Votazione segreta.

PRESIDENTE. Indìco la votazione a scrutinio segreto sulle proposte e sul disegno di legge oggi esaminati.

(*Segue la votazione*).

Comunico il risultato della votazione:

Proposta di legge: Bodrato ed altri « Modificazioni all'articolo 75 del regio decreto 9 luglio 1939, n. 1238, sull'ordinamento dello stato civile » (267).

Presenti e votanti 27
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 27
Voti contrari 0

(*La Commissione approva*).

Proposte di legge: Macchiavelli ed altri; Biondi e Bozzi: « Soppressione dell'albo speciale dei difensori davanti al tribunale e alle sezioni speciali di corte d'appello per i minorenni » (131-189).

Presenti e votanti 27
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 27
Voti contrari 0

(*La Commissione approva*).

Disegno di legge: « Modifiche alla legge 3 febbraio 1963, n. 69, in materia di trattamento dei giornalisti stranieri e di formazione dei collegi giudicanti, presso i tribunali e le corti di appello » (1107).

Presenti e votanti 27
Maggioranza 14
Voti favorevoli . . . 27
Voti contrari 0

(*La Commissione approva*).

Hanno preso parte alla votazione:

Alessi, Benedetti, Bozzi, Bucalossi, Cacciatore, Castelli, Cataldo, Cavaliere, Coccia, De Poli, Fortuna, Granzotto, La Loggia, Lo Spinoso Severini, Marchetti, Martini Maria Eletta, Micheli Pietro, Musotto, Padula, Pellegrino, Pennacchini, Sabadini, Sangalli, Taormina, Tuccari, Valiante, Zappa.

È in congedo: Fanelli.

La seduta termina alle 12,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
Dott. ANTONIO MACCANICO

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO