

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 17 OTTOBRE 1979

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE REGGIANI

INDICE

	PAG.
Missioni	1
Proposte di legge (Discussione e rinvio):	
SPAGNOLI ed altri: Modifiche al sistema penale (363);	
PENNACCHINI: Modifiche al sistema penale (441);	
MENZIANI ed altri: Modifica all'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367)	1
PRESIDENTE	1; 10
RICCI	10
SABBATINI, <i>Relatore</i>	2
TRANTINO	10

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che il deputato Penacchini è in missione per incarico del suo ufficio.

Discussione delle proposte di legge: Spagnoli ed altri: Modifiche al sistema penale (363); Pennacchini: Modifiche al sistema penale (441) e Menziani ed altri: Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente l'introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione abbinata delle proposte di legge di iniziativa dei deputati Spagnoli, Ricci, Fracchia, Galante Garrone, Rodotà, Bottari Angela Maria, Cantelmi, Fabbri Seroni Adriana, Fanti, Granati Caruso Maria Teresa, Mannuzzu, Martorelli, Onorato, Reichlin, Salvato Ersilia e Violante: « Modifiche al sistema penale »; di iniziativa del deputato Pennacchini: « Modifi-

La seduta comincia alle 10,20.

FONTANA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

che al sistema penale » e di iniziativa dei deputati Menziani, Bortolani e Mora: « Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo ».

Il relatore, onorevole Sabbatini, ha facoltà di svolgere la relazione.

SABBATINI, Relatore. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario di Stato, con le proposte di legge n. 363 e 441 — il cui testo è identico — torna al nostro esame il provvedimento avente per oggetto: « Modifiche al sistema penale » approvato in sede legislativa dalla nostra Commissione nella passata legislatura, trasmesso al Senato, ed il cui iter è stato interrotto con lo scioglimento anticipato delle Camere.

Ricordo brevemente come tale provvedimento è stato il frutto di un lavoro serio e di una impegnativa elaborazione fatta dai gruppi parlamentari, prima in sede di comitato ristretto e successivamente in Commissione, sulla base del disegno di legge n. 1799 che subì notevoli modifiche. Si è pervenuti così al testo oggi al nostro esame che non ne ha, però, mutato i caratteri ispiratori, gli obiettivi di fondo e le linee essenziali.

Avendo avuto l'onore di essere relatore del provvedimento già nella passata legislatura, credo sia mio dovere cercare di esaminare il testo in maniera obiettiva e distaccata senza, cioè, lasciarmi condizionare dall'atteggiamento mentale precostituito che è proprio di chi ha concorso alla redazione del provvedimento di legge.

In questa sede eviterò di ripetere integralmente i concetti che già ebbi modo di esporre e li ricorderò soltanto sinteticamente.

Entrando nel merito dell'esame del provvedimento di legge, due sono i quesiti che dobbiamo porci. Il primo è se il provvedimento di legge sia da ritenersi valido e rispondente agli scopi per i quali fu presentato. Il secondo è se una riletura « a freddo » del testo consenta che si possa pensare a qualche suo miglioramento.

Inoltre, mi domando anche se non siano intervenute valutazioni critiche tali da permettere un miglioramento del nostro prodotto legislativo. Ho riletto la mia relazione e gli interventi dei deputati di questa Commissione fatti nel corso della settima legislatura, in sede di discussione generale sul provvedimento, e debbo dire che le considerazioni allora svolte — e condivise largamente dai colleghi dei vari gruppi politici — mantengono a tutt'oggi inalterato il loro valore. L'analisi, cioè, della situazione giudiziaria e relativa alla criminalità nel paese e gli obiettivi che ci si prefiggeva di raggiungere con il disegno di legge conservano ancora una loro validità.

Le modifiche al sistema penale contenute nel provvedimento (depenalizzazione, sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, allargamento della sfera di azione della querela, inasprimento di alcune pene — in specie punitive —, disposizioni in materia di pene accessorie, eccetera) si pongono secondo una linea di tendenza e di scelta di politica della criminalità lungo la quale è prevedibile non potrà non muoversi la più generale riforma dell'intero sistema penale. Tale discorso è valido anche per la relativa riforma del codice di procedura penale.

Il provvedimento — per quanto possibile — ha i caratteri dell'organicità e della coerenza, sia pure nelle sue diverse parti che; però, sono tutte, in qualche modo, collegate fra loro. Siamo, dunque, lontani dai provvedimenti « tampone » suggeriti solo dall'urgenza e dall'emergenza, o dalle novelle di limitato respiro, che spesso hanno aperto nel nostro sistema penale più falle di quanto non fossero destinate a chiuderne. Infatti, le novelle che sono al nostro esame costituiscono le tessere di un mosaico più ampio ed organico quale dovrà essere il nuovo sistema penale del nostro paese.

La prima parte del provvedimento di legge è un vero e proprio testo unico normativo che rielabora tutta la materia relativa alla depenalizzazione con conseguente abrogazione delle leggi del 1967 e del 1975. Non si può non prendere atto

come con tale provvedimento si esca (per la prima volta, forse) dalle secche delle ricerche, delle interessanti e dotte dispute di principio, spesso inconcludenti ai fini pratici della legislazione, per imboccare la strada di alcune scelte di politica della criminalità. Non vogliamo con ciò enfatizzarne il significato, ma certamente sarebbe errato minimizzarlo. Allargare e regolamentare l'area di intervento della depenalizzazione (facendola, per la prima volta, incidere anche su reati puniti con la multa, cioè sia nelle ipotesi delittuose che in quelle contravvenzionali anche se con varie limitazioni) credo risponda ad alcuni obiettivi che sono presenti a tutti e che non reputo contraddittori fra loro.

A monte della problematica vi è una diversa valutazione della coscienza pubblica rispetto ad alcuni comportamenti illeciti, valutazione che va in qualche modo recepita nell'attesa di una modifica più generale del codice penale e della modifica, più in particolare, delle norme relative alle sanzioni. Vi è anche l'esigenza di alleggerire la mole di lavoro che incombe sui magistrati sottraendo ad essi l'esame di quei reati relativi a comportamenti certamente illeciti, ma di minore allarme sociale, rispetto a quelli per i quali l'opera della magistratura è oggi più che mai utile e necessaria.

Alla luce di queste considerazioni dobbiamo vedere se il provvedimento al nostro esame risponda a questi scopi e se mantenga quei presupposti garantisti in materia sanciti dalla Costituzione.

La seconda parte del provvedimento di legge contiene delle significative novità. A tale riguardo, ricordo che vi sono stati dibattiti, discussioni, esami comparativi con legislazioni straniere sul concetto di pena, sul suo significato e sulla sua praticabilità nelle fattispecie concrete. Alcuni paesi europei hanno espresso l'auspicio che la nostra legislazione penale si adegui alla loro. E proprio in riferimento a ciò, durante la sesta legislatura (anch'essa terminata anticipatamente con lo scioglimento delle Camere) si era discusso sulla opportunità di modificare la prima parte del codice penale.

Alcune novità si è cercato di introdurre attraverso l'attuazione della riforma carceraria con quei risultati più o meno positivi che sono a tutti noti. Con il provvedimento in discussione si tende oggi per la prima volta all'attuazione di una strategia differenziata e nuova rispetto al passato, passando dalla teoria alla pratica con un tentativo di modifica dell'attuale ordinamento che può sembrare a taluni timido ad altri convincente, ma che ritengo vada considerato un importante passo avanti, che tiene conto di quanto da tempo tutti andiamo dicendo in ordine ai limiti dell'utilità della pena detentiva e circa altri importanti problemi riguardanti il settore della giustizia.

Le soluzioni previste dal provvedimento in discussione, inoltre, sono da qualche tempo oggetto di esame e di dibattito da parte di vasti settori del mondo della cultura e degli operatori del diritto. Ricordo, ad esempio, il recente convegno, organizzato dal Centro nazionale di prevenzione e difesa sociale, svoltosi a Siracusa, a cui ha partecipato il Presidente della nostra Commissione che potrà darcene ampio resoconto.

Ritengo di poter affermare che, pur non essendo mancate critiche al provvedimento, esiste una generalizzata convinzione della giustizia della strada intrapresa per quanto riguarda le misure di depenalizzazione, l'introduzione di sanzioni sostitutive e la previsione di altre misure tendenti a migliorare il funzionamento della macchina giudiziaria, quale ad esempio l'estensione dei casi delle perseguibilità a querela.

Circa l'organicità del provvedimento in discussione, va detto che le parti che lo compongono sono nel complesso intimamente collegate tra loro e che non si può certo sostenere di essere di fronte ad un « vestito di Arlecchino », anche se l'occasione è servita per modificare certi meccanismi dell'attuale sistema penale che non sono in stretta correlazione con i problemi che la normativa in esame intende affrontare.

Il capo III del provvedimento riguarda l'estensione della perseguibilità a que-

rela e si ispira alla logica di fondo che sta alla base delle considerazioni da me già espresse in ordine alle misure di depenalizzazione e di introduzione di sanzioni sostitutive.

Il capo IV introduce aumenti delle sanzioni pecuniarie che trovano giustificazione nel mutato valore della moneta, e prevede l'aggravamento di pena per alcune contravvenzioni relative a casi puniti attualmente con l'ammenda e riguardanti comportamenti rispetto ai quali si ritiene opportuno aggravare la pena.

Il capo V contiene disposizioni che allargano lo spazio delle pene accessorie, seguendo un orientamento che non è solo proprio della nostra dottrina giuridica, ma è presente in modo consolidato nella legislazione di altri paesi e soprattutto di quelli europei a noi vicini.

Lo stesso capo V contiene inoltre disposizioni in materia di prescrizione, oblazione, sospensione condizionale della pena e confisca. Riguardo a tali disposizioni va detto che alcune di esse sono organicamente collegate alla restante parte del provvedimento in discussione, mentre altre lo sono meno.

Per quanto in particolare riguarda la sospensione condizionale della pena, desidero ricordare ai colleghi come la materia sia stata oggetto di ampio dibattito da parte della Commissione nella passata legislatura e come non siano mancate perplessità sulle soluzioni adottate e ritenute, pertanto, suscettibili di ogni possibile integrazione e miglioramento.

Anche per quanto riguarda l'esclusione o l'inclusione di determinati reati tra quelli per i quali il provvedimento prevede sanzioni sostitutive, va detto che le soluzioni adottate si prestano a difformi valutazioni. È stato pertanto necessario un impegno particolare allo scopo di trovare un punto di comune accordo, pur essendo ancora presente tra le varie parti politiche qualche perplessità.

La Commissione è arrivata ad effettuare alcune scelte, che sono oggi da valutare in modo adeguato, perché possono essere state prese sotto l'influenza del momento, senza una compiuta consapevolezza.

Si potrebbe ancora indugiare sia sul terreno della depenalizzazione, che su quello delle misure sostitutive; è certo che si tratta di settori che hanno risentito di una serie di condizionamenti (che, in buona fede, la Commissione può aver recepito in base a determinati comportamenti e vicende del momento) e che, in relazione al momento in cui vennero adottate tali decisioni esse avevano maggiore rilevanza rispetto a quella che potevano assumere dopo.

Voglio ancora dire — e questo accenno lo feci anche in sede di discussione generale, un anno fa — che le modifiche previste in tema di depenalizzazione e di misure alternative, non debbono essere segnate da una tendenza lassista, permissiva, nel senso di un venire meno o di un ulteriore indebolimento della difesa dello Stato contro la criminalità. Ancora oggi si tratta di un concetto da ribadire, soprattutto in presenza di una situazione giudiziaria caratterizzata dalla mole di lavoro conseguente all'aggravarsi del fenomeno della criminalità; naturalmente sono argomenti sui quali mi riservo di tornare in sede di replica.

Gli scopi che ci prefiggiamo diretti a combattere la criminalità e la violenza, sono quelli atti a conseguire una maggiore funzionalità della macchina della giustizia e della istituzione penitenziaria, così inadeguate rispetto ai compiti che fanno loro carico, anche se non è nelle nostre intenzioni capovolgere il concetto di giusto e di ingiusto.

In effetti le sanzioni sostitutive non vogliono significare « *nullum crimen sine pena* », poiché la pena continua ad esserci, ma adeguata ed in grado, forse, di ottenere maggiori risultati rispetto alle concrete fattispecie. In sostanza si vuole raggiungere il significato adeguato che la pena deve avere secondo lo scopo dell'utile sociale e individuale.

Si può parlare molto di più su questo argomento, ma io desidero soprattutto sottolineare che questi debbono essere considerati i primi passi su un terreno di effettiva operatività. Non dobbiamo commettere gli errori fatti nel passato, varan-

do, magari per ambizione, leggi di grandi principi ed affermazioni ma che poi in concreto sono restate lettera morta, o peggio ancora hanno ottenuto risultati antitetici rispetto a quelli che si prefiggevano. Tutto questo sarebbe estremamente pericoloso e negativo, circa il giudizio che verrebbe dato sul nostro operato.

Non dobbiamo fare il passo più lungo della gamba, ma non dobbiamo neanche fare in modo che tale passo venga ad essere irrilevante ai fini del lungo cammino da percorrere. Ecco perché credo di poter mantenere le valutazioni di fondo espresse a suo tempo sugli scopi che ci prefiggiamo, mentre credo che si debba dire in questa sede che il discorso che affronteremo nell'ulteriore corso di questi lavori, sia in sede di Commissione che di eventuale comitato ristretto (che io mi auguro venga nominato), debba avvalersi di tutti gli apporti critici intervenuti, o che intervengano, soprattutto in relazione ai meccanismi delle scelte di procedura e di intervento circa le modifiche da apportare. Sempre a questo proposito, debbo ricordare che il recente convegno di Siracusa, che ha svolto i suoi lavori proprio sulle prime due parti del provvedimento al nostro esame, va tenuto in debita considerazione, soprattutto per il fatto che non sono emerse critiche sulle scelte di fondo fatte nella passata legislatura, mentre è stata sottolineata l'esigenza di un maggiore garantismo.

Il provvedimento al nostro esame si articola in cinque capi. Credo che i colleghi vogliano risparmiarmi un esame dettagliato dell'articolato che, se dovesse essere compiuto, porterebbe via un tempo considerevole.

Riservandomi di tornare in sede di replica sui vari argomenti, voglio brevemente toccare le singole parti dello stesso provvedimento, per dare conto di alcune scelte fatte nel corso della passata legislatura, soprattutto in considerazione delle critiche emerse a tale riguardo.

I primi ventinove articoli riguardano il concetto di depenalizzazione, soprattutto in relazione a quanto era stato stabi-

lito nelle due precedenti leggi del 1967 e del 1975, che i colleghi ben conoscono. Queste leggi, la seconda in particolare abbastanza innovativa e di più largo respiro rispetto alla prima, avevano già fatto cenno a questo concetto, ma il fatto che io ritengo veramente innovativo e « rivoluzionario » riguarda il contenuto del primo articolo del provvedimento al nostro esame, nel quale si prevede appunto la depenalizzazione per le violazioni che prevedevano sinora la pena della multa oltre che dell'ammenda.

Si prosegue poi, sempre nello stesso articolo 1, in tutta una serie di esclusioni, la prima e più notevole delle quali riguarda i reati previsti dal codice penale, salvo quanto disposto con l'articolo 2.

A tale proposito debbo ricordare ai colleghi che vi sono elaborati, diligentemente approntati dagli uffici della Camera, che consentono di avere una tabella di raffronto migliore di quella che potrei illustrare in questo momento.

Qual è la ragione per la quale abbiamo incluso o escluso la depenalizzazione riguardo ad alcune fattispecie? A questo scopo dobbiamo rifarci al concetto di depenalizzazione, cioè all'intento di togliere il carattere di illecito penale ad una serie di comportamenti di minore allarme sociale e per il giudizio dei quali era finora necessario un considerevole lavoro da parte della macchina giudiziaria a discapito di quello più importante legato alla criminalità vera e propria. È chiaro che a questo proposito sono state fatte alcune differenziazioni, poiché la Commissione ha ritenuto che alcune fattispecie sono di tale gravità da non consentire di passare dal campo dell'illecito penale a quello dell'illecito amministrativo.

A questo punto il discorso può diventare molto difficile, soprattutto se si pensa che nella passata legislatura, nella relazione al disegno di legge governativo, si leggeva che se veramente si fosse voluto rivedere il codice penale sulla base delle pene si sarebbe aperto un lungo discorso che, probabilmente, non avrebbe portato a niente di concreto. Perché? Perché il codice penale una sua filosofia ce l'ha e

giudizi di valore o di disvalore dei beni tutelati ci porterebbero ad un discorso molto difficile e di principio che non arriverebbe mai a delle conclusioni. Ricordo queste cose perché non tutti i commissari hanno partecipato ai passati lavori della Commissione ed anche perché ricordo che in questa occasione lavoriamo, sulla base di quanto previsto dal Regolamento della Camera, con procedura d'urgenza per il fatto che questo ramo del Parlamento aveva già approvato nella scorsa legislatura il provvedimento in esame.

Esaminate alcune fattispecie, abbiamo quindi convenuto che anche nel codice penale alcuni reati potevano essere ammessi alla depenalizzazione, ma resta ferma all'articolo 1 l'esclusione dei reati previsti dal codice penale nella sua generalità.

Vi è poi, all'articolo 1 tutta un'altra serie di fattispecie non ammesse alla depenalizzazione, come quelle riguardanti l'interruzione volontaria della gravidanza, il porto delle armi a bordo degli aeromobili, la disciplina igienica degli alimenti, la tutela delle acque dall'inquinamento o i reati in materia elettorale, urbanistica ed edilizia o di assunzione dei lavoratori o di assicurazioni sociali. La Commissione ha ritenuto infatti che questi valori tutelati, anche se puniti dalla legge con multa o ammenda, sono di tale natura che trasformare l'illecito penale in illecito amministrativo fosse un modo distorto di intenderli e valutarli.

Possono naturalmente essere fatte alcune obiezioni, perché possono esservi diversi parametri di valutazione. Per esempio, non tutte le fattispecie in materia di legge urbanistica ed edilizia sono uguali ed escluderle tutte dalla depenalizzazione può essere una cosa non sempre giusta. Per dovere di obiettività vorrei precisare che non è che la Commissione abbia giudicato tagliando e tranciando con l'accetta e non cercando di andare più al concreto. In alcuni casi è prevalso un giudizio politico di valore o disvalore di alcune norme e fattispecie. È chiaro però che ha pesato molte volte anche la difficoltà, per

alcune leggi, di andare a verificare tutte le fattispecie e fare una lunga elencazione di quelle da depenalizzare o no. È emerso, nel corso dei lavori, da parte di qualcuno, il giudizio che si stava facendo un lavoro legislativo che non escludeva, anzi imponeva, che nel breve tempo, attraverso, ad esempio, una legislazione per testi unici, si arrivasse a mettere ordine in molte materie, in maniera tale da garantire al cittadino una maggiore certezza del diritto, anche attraverso una raccolta di dati e di diverse valutazioni delle fattispecie previste.

Questo è stato il criterio con cui la depenalizzazione è stata prevista. D'altra parte, proprio per evitare la depenalizzazione, è stata introdotta la pena alternativa dell'arresto per le contravvenzioni punite con l'ammenda nell'ambito delle norme sul lavoro, l'energia nucleare, l'infortunistica, l'inquinamento.

A questa prima parte del provvedimento sono state rivolte delle critiche: di alcune la Commissione si fece carico a suo tempo; di altre occorre che se ne discuta ancora ed io confesso che su alcuni temi non ho una sufficiente preparazione dottrinale e giuridica per offrire giudizi definitivi.

Durante il convegno di Siracusa è stata fatta una critica di fondo. Il relatore, in particolare, ha fatto presente che manca una regolamentazione legislativa adeguata del nuovo sistema della depenalizzazione, traendo da ciò alcune conseguenze: la prima è quella che, a suo avviso, si riflette nel meccanismo che abbiamo previsto per la opposizione all'ingiunzione, che non rappresenterebbe una garanzia per il cittadino che si trova ad essere colpito dal provvedimento della sanzione amministrativa; per cui si verificherebbe l'assurda e abbastanza anomala situazione che, volendo dare al cittadino un contenzioso più rapido e meno aggressivo nei suoi confronti, attuando la procedura amministrativa prevista dalla nuova legislazione, in definitiva andremmo a togliergli alcune garanzie che la procedura penale invece gli assicura.

Debbo dire a tale proposito che non è questo un discorso che non abbiamo in qualche modo affrontato: ci eravamo infatti posti il problema di quale rimedio scegliere; se, ad esempio, andare davanti al pretore, che dovrebbe giudicare secondo un rito che è civilistico in una fattispecie che conserva le caratteristiche dell'illecito (che non è più penale ma amministrativo, con riferimento ad un illecito amministrativo che potrebbe far pensare a quello che è l'*iter* della giustizia amministrativa del nostro paese). Ci siamo fatti carico di questi problemi. La via che abbiamo scelto ci è sembrata, a torto o a ragione, quella più semplice, quella che secondo noi dava le maggiori garanzie che questo procedimento potesse arrivare ad uno sbocco. Vi sono lunghi articoli relativi a questa procedura, prima a proposito della contestazione, poi relativi al giudizio di opposizione davanti al pretore, che può cambiare o annullare l'ordinanza emessa da una autorità che invece è amministrativa, con tutte le implicazioni costituzionali che ciò comporta. Vengono meno queste garanzie? Credo che in realtà esse dovranno essere oggetto di meditazione anche perché dobbiamo compiere un gesto di umiltà di fronte a coloro, persone autorevolissime e degne di stima, che ci fanno osservazioni e critiche. Credo che nel corso della discussione generale o in sede di discussione degli articoli questi problemi vadano approfonditi. Noi siamo arrivati a certe conclusioni a ragion veduta e siamo, semmai, peccatori due volte, se abbiamo sbagliato. Ma, di fronte alle cose dette anch'io mi pongo questo problema: fino a che punto il meccanismo previsto alleggerisce la giustizia? O ci troviamo piuttosto di fronte ad un intasamento di procedure che vanno, attraverso l'opposizione e l'ingiunzione, a ricadere sulle spalle del pretore?

TRANTINO. Questo, succederà.

SABBATINI, *Relatore*. È un problema e l'onorevole Trantino lo ricorda.

Se tutti riteniamo che la via della depenalizzazione è giusta, seguiamola; ren-

diamo più rapida la macchina giudiziaria, in previsione di una riforma del codice di procedura penale, definendo meglio i contorni dottrinali di questa figura, considerando, se vogliamo, altri esempi legislativi, eccetera, ma non arrestiamoci di fronte a problemi già affrontati — il provvedimento, ripeto, fu votato nella scorsa legislatura — o nuovi perché se, ad esempio, per la definizione degli organi di competenza nei casi eventuali di contestazione o di ricorso dovessimo cominciare ad analizzare la efficienza della pubblica amministrazione, è chiaro che sfonderemmo delle porte aperte e non muoveremmo più un passo.

Come ho già detto, oltre al problema di definire meglio il tema relativo alla figura dell'illecito, vi è anche quello delle garanzie. Alcune considerazioni al riguardo meritano qualche attenzione. Il ricorso, ad esempio, deve sospendere o no la sanzione? La previsione che noi abbiamo fatto può essere affermativa, ma non in modo categorico: la pubblicazione è automaticamente sospesa in caso di ricorso contro l'ordinanza. Tuttavia, anche su questo tema, se cominciasimo ad esaminarlo dettagliatamente, ci accorgeremmo che mentre su alcuni punti abbiamo avuto modo di soffermarci, su altri dovremmo tornare.

Altro punto che merita particolare attenzione è quello nel quale si afferma che la sentenza del pretore è inappellabile, si può solo ricorrere in cassazione: è stato detto, al riguardo, che siamo di fronte ad un inesistente meccanismo di garanzie se non, addirittura, ad una ipotesi di inconstituzionalità.

La mia, forse, non è stata una relazione soddisfacente dal punto di vista della sistematica enunciazione di quelle che sono le norme del provvedimento, ma continuo a ritenere che l'obiettivo da raggiungere è meritevole di apprezzamento e, quindi, dovremo vedere se le strade indicate a questo scopo sono giuste e valide; ho motivato il perché di certe scelte, ma sono consapevole del fatto che possono esservi meccanismi da perfezionare e che

i rilievi ad essi mossi non possono essere subito e facilmente eliminabili.

Per quanto riguarda l'articolo 30, che ha per oggetto la sostituzione di pene detentive brevi, si può dire, ritengo, che il consenso sia maggiore del dissenso. Ho già detto, ed è punto essenziale, del salto di qualità in ordine al concetto di espiazione della pena: non abbiamo qui previsto una modifica del codice penale perché non si opera *ope legis*, ma *ope iudicis*; la sostituzione di pene detentive brevi avviene nel momento della sentenza, cioè, quando il giudice ritiene di infliggere una pena: è allora che la pena detentiva può essere sostituita con altre misure quali, a seconda della durata della pena detentiva, la semidetenzione, la libertà controllata e la pena pecuniaria. Si allarga la gamma delle sanzioni, ma il meccanismo deve attuarsi attraverso la sentenza del giudice il quale, del resto, può farvi ricorso solo quando, nel pronunciare la sentenza di condanna, ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di sei mesi.

Sui motivi che sono alla base di questo provvedimento ho già avuto modo di soffermarmi ed è indubbio che sui suoi meccanismi e modalità potranno esservi eventuali correttivi e miglioramenti, ma - devo sottolinearlo - si è cercato di tener conto delle connessioni con tutto quello che è avvenuto in tema di riforma penitenziaria e degli istituti da essa previsti. Il meccanismo che si viene a creare è a volte complesso: una figura quale quella della libertà controllata, ad esempio, è abbastanza nuova ed è stato opportuno prevedere un sistema che evitasse al soggetto di trovarsi nella condizione di avere danni eccessivi rispetto alle ragioni per le quali è stata irrogata la pena; restiamo, comunque, nel campo di reati minori per i quali abbiamo una serie di esclusioni oggettive oltre che soggettive. È chiaro che su alcune di queste esclusioni hanno pesato fatti immediati ed oggi, a freddo, potremmo rivederle apportandovi qualche mutamento. Tuttavia, si è cercato di operare superando quella concessione di favore in relazione ai reati per

i quali abbiamo ammesso le sanzioni sostitutive. Al riguardo, ho richiamato una serie di leggi che sono escluse dalla depenalizzazione, ma è evidente che il discorso resta aperto e suscettibile di eventuali modificazioni.

Non voglio dilungarmi troppo sulle altre parti del provvedimento al nostro esame, in quanto sono già andato oltre il tempo che mi ero fissato per la relazione. Tuttavia non posso fare a meno di sottolineare l'importanza che riveste il Capo III (estensione della perseguibilità a querela) riguardante una serie di fattispecie previste dal codice penale. Gli argomenti trattati sono sempre quelli del valore privatistico o pubblico del bene tutelato dalla norma penale. A tale proposito, devo dire che in questo Capo III è contenuto l'articolo 64 che aggiunge all'articolo 636 del codice penale il seguente comma: « Il colpevole è punito a querela della persona offesa ». Il contenuto di questa modifica è connesso a quello contenuto nella proposta di legge Menziani ed altri.

Il Capo IV prevede un aumento delle sanzioni pecuniarie ed un aggravamento di pena per alcune contravvenzioni. La ragione dell'esistenza di queste norme è dettata dal necessario collegamento con le altre parti del provvedimento di legge.

Il Capo V riveste una particolare importanza. Ad una sua lettura superficiale si può avere l'impressione che si tratti di una legislazione riguardante temi non omogenei (disposizione in materia di pene accessorie, prescrizione, oblazione, eccetera), ma se ci soffermiamo attentamente ad esaminare gli articoli contenuti in questo Capo V, ci accorgiamo che questi temi hanno un riferimento con quelli già trattati in altre parti del provvedimento. Viceversa talune altre parti normative sono state affrontate nell'ambito di una prima parziale riforma del sistema penale.

È evidente, come ho già avuto modo di sottolineare, la ragione per la quale si vuole modificare l'efficacia e l'incidenza della pena accessoria. L'articolo 75 del

provvedimento, ad esempio, modifica l'articolo 19 del codice penale attuale, prevedendo nuove figure come: l'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Tali figure sono state oggetto di lunghe discussioni, trattandosi di temi che, in una qualche misura, sono previsti dallo stesso codice civile e dai quali derivano importanti conseguenze quali l'obbligo di pene accessorie al momento della sentenza, in relazione ad alcuni reati. Il problema è vedere se queste pene accessorie vengano a costituire o meno una procedura eccessivamente affittiva nei confronti di chi commette alcuni reati. Ma di fronte a tale problema riemerge il discorso sulle linee generali e sulla valutazione di alcuni beni che oggi sono tutelati dalla norma penale. Queste nuove figure sono previste nell'articolo 77 e seguenti del provvedimento di legge.

Il tema delle pene accessorie è di notevole rilevanza in quanto contenuto non solo in questo Capo V ma anche in altri capi del provvedimento.

Altre modifiche sono state apportate al meccanismo della depenalizzazione e della oblazione prevedendo, per determinati reati, soltanto la pena dell'ammenda. Con l'articolo 82 il termine della prescrizione per le contravvenzioni punite con l'ammenda è stato portato da diciotto mesi a due anni. Su questo allungamento del termine della prescrizione si erano pronunciati positivamente avvocati e giudici.

Viceversa, quando nella passata legislatura si trattò di decidere sulla sospensione condizionale della pena, ricordo che ci furono lunghe discussioni e forti divergenze che si concretizzarono in alcuni voti contrari in sede di votazione. Infatti, la sospensione della pena veniva ad essere condizionata, in maniera tassativa, dall'adempimento, da parte del condannato, di alcuni obblighi sanciti dal codice penale, ma per i quali non si prevedeva l'obbligatorietà di irrogarli.

Data l'importanza del meccanismo delle misure alternative, con l'articolo 84 del

provvedimento al nostro esame si vuole aggiungere all'articolo 164 del codice penale il seguente comma: « La sospensione condizionale della pena non può essere nuovamente disposta quando la condanna sia inflitta per un reato commesso entro tre anni dalla data della sentenza con la quale fu concessa la prima sospensione condizionale ».

L'articolo 86 del provvedimento (revoca della sospensione) sostituisce l'articolo 168 del codice penale. Tale revoca è collegata a quegli obblighi che il condannato deve assolvere.

In questa sede mi sono soffermato soltanto su alcuni articoli e, così facendo, non vorrei aver dato l'impressione ai colleghi di sottovalutare l'importanza, anche notevole, di altri articoli del provvedimento. Tuttavia la normativa del Capo V viene ad incidere sull'attuale sistema del codice di procedura penale e del codice penale in modo tale che una rilettura del testo credo possa consentire un suo miglioramento anche di carattere tecnico.

Altre novità normative riguardano l'assegno bancario postale, con la previsione di pene accessorie maggiori rispetto a quelle attuali, e la confisca ed il sequestro del veicolo dopo la sentenza di condanna per i reati previsti all'articolo 80 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, modificato dall'articolo 2 della legge 14 febbraio 1974, n. 62.

Concludendo, onorevoli colleghi, mi scuso per la brevità di questa mia relazione rispetto all'importanza del provvedimento di legge al nostro esame ma sono, comunque, sicuro che tutti siamo coscienti e consapevoli dell'enorme importanza che rivestono alcuni temi della giustizia. L'unica domanda che può sorgere a questo punto è se le strutture giuridiche che intendiamo adottare siano le più idonee per addivenire ad una positiva riforma del sistema penale. Come relatore, non posso che esprimere un giudizio personale. Rimane, comunque, sempre il fatto che potremo cercare insieme di migliorare e perfezionare il testo del provvedimento. Sotto

questo punto di vista, quando nel corso della settima legislatura « licenziammo » il progetto di legge, su alcune parti, ricordo, avevamo fatto delle note di richiamo al Senato che avrebbe dovuto, a sua volta, approvarlo. Più precisamente, concludemmo che su talune questioni quello era il nostro giudizio e che il Senato avrebbe potuto, eventualmente, fornire ulteriori indicazioni e giudizi.

Affermo ciò per sostenere che si tratta di una materia rispetto alla quale un esame problematico è opportuno, ma non deve spingersi fino al punto di bloccare il lavoro relativo a quelle parti della materia sulle quali invece è possibile fare subito dei passi avanti. Ritengo infatti importante che la Commissione si impegni a fondo, ma anche in modo tempestivo e rapido, per definire le soluzioni migliori per consentire al nostro paese di superare il difficile momento che il settore della giustizia e quello dell'ordine pubblico attraversano.

Per un più rapido e completo approfondimento dei problemi, suggerisco fino da ora alla Commissione di valutare l'opportunità di procedere, al termine della discussione generale, alla nomina di un comitato ristretto.

TRANTINO. Desidero chiedere al relatore, attesa la serietà dell'impegno con cui ha esposto le tesi di maggioranza, se ritiene che, nell'ottica della vicenda al nostro esame, non sia meglio che la Commissione esamini l'opportunità di introdurre misure di deprocessualizzazione più che di depenalizzazione, considerato che la deprocessualizzazione meglio assicura lo snellimento delle procedure e la salvaguardia delle garanzie di difesa in favore dei meno abbienti, mentre la depenalizzazione complica i problemi della già pesante macchina della giustizia e, prevedendo per cer-

te materie il solo ricorso in cassazione, privilegia la difesa del ricco.

PRESIDENTE. I problemi da lei sollevati, onorevole Trantino, potranno essere ampiamente approfonditi in sede di discussione generale.

Prego gli onorevoli colleghi di limitarsi ora ad avanzare proposte sull'ordine dei lavori. Riterrei opportuno rinviare il seguito della discussione ad altra seduta per consentire la necessaria riflessione sull'ampia relazione effettuata dall'onorevole Sabbatini.

RICCI. Il gruppo comunista è favorevole ad un rinvio dell'inizio della discussione generale alla prossima seduta della Commissione che, stante il carattere di urgenza che riveste l'esame del provvedimento, propone di fissare per giovedì 25 ottobre alle ore 10.

Desidero fin da ora rilevare che il gruppo comunista, a meno che le posizioni che emergeranno nel corso della discussione generale da parte dei vari gruppi e del Governo non lo rendano assolutamente necessario, è contrario alla costituzione di un Comitato ristretto, essendo stata la materia in discussione già oggetto di ampio approfondimento durante la passata legislatura.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato a giovedì 25 ottobre alle ore 10.

La seduta termina alle 11,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA
