

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 OTTOBRE 1979

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GRANATI CARUSO MARIA TERESA

INDICE

	PAG.
Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
SPAGNOLI ed altri: Modifiche al sistema penale (363);	
PENNACCHINI: Modifiche al sistema penale (441);	
MENZIANI ed altri: Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367)	11
PRESIDENTE	11, 14, 21
COSTA, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	13
DE CATALDO	16, 17
FELISETTI	13, 14, 16
MARTORELLI	18
RIZZO	14
VIOLANTE	11, 13, 14, 17

La seduta comincia alle 10,25.

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

(È approvato).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri: « Modifiche al sistema penale »; Pennacchini: « Modifiche al sistema penale »; Menziani ed altri: « Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo ».

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

VIOLANTE. Il gruppo comunista conferma la valutazione positiva del provvedimento, che era stata già effettuata nella passata legislatura.

Il testo rappresenta, come ha messo bene in luce il relatore durante la seduta precedente, il frutto di un lavoro congiunto del Governo e della Commissione; nel caso della VII legislatura direi anzi che la Commissione ha sostanzialmente integrato l'originario progetto.

In linea di massima, il gruppo comunista è disponibile ad apportare ritocchi o piccole integrazioni, se necessari, ma tiene a sottolineare l'esigenza che le scelte di fondo esaminate e approfondite durante la passata legislatura restino immutate. Si tratta di scelte chiare che peraltro non riguardano soltanto il nostro paese (basti ricordare la riforma del sistema sanzionatorio francese del 1975).

Le scelte di politica relativa alla criminalità sono diverse. La prima di esse tende ad alleggerire il carico degli uffici giudiziari decongestionandoli. Sarebbe tuttavia errato considerare la depenalizzazione come un mero trasferimento dell'illecito dal campo penale a quello amministrativo. In realtà si sta cercando di creare un *tertium genus* tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo.

Recentemente, ma anche nel passato, sono state sollevate alcune eccezioni. In particolare, il discorso di fondo è esaminare se si tratta di illeciti più gravi o meno gravi di quelli penali.

Il gruppo comunista ritiene che impostare in questo modo la discussione sugli articoli sarebbe errato, perché per alcuni casi si tratta di illeciti più gravi, per altri meno gravi.

Su questo punto sono state sollevate di recente alcune critiche, nel corso di un convegno molto importante, del quale penso che la Commissione abbia raccolto gli atti; tali critiche si riferiscono a due aspetti del problema: la struttura dell'illecito depenalizzato e la garanzia processuale.

Si dice che questo provvedimento non estende l'ambito della depenalizzazione, ma dà alcune indicazioni organiche sullo illecito depenalizzato, che era disciplinato da leggi del 1967, del 1975 e, prima ancora, del 1921 e del 1923.

L'obiettivo di questo progetto di legge è quello di dare una sistemazione organica di tipo sostanziale e processuale anche se non definitiva, perché la stessa scelta sul piano giuridico penale e su quello amministrativo non è giunta a definire le caratteristiche essenziali del procedimento. A tale proposito va ricordato che lo studio più pregevole in materia di sanzioni amministrative è stato quello compiuto dallo Zanobini nel 1924, cioè cinquantacinque anni fa. Successivamente sono stati compiuti altri studi sulla materia, ma non in maniera organica.

Vi è sempre l'occasione di ridefinire questi concetti in altra sede; ma questa non sembra essere la sede opportuna.

Per quanto riguarda le garanzie processuali, questo provvedimento contiene elementi importanti come, ad esempio, la possibilità per il pretore di rivedere completamente il giudizio dell'autorità amministrativa, il che rappresenta un *novum* nei rapporti tra autorità amministrativa ed autorità giudiziaria. Si pensi anche all'obbligo del pubblico ufficiale di rivolgersi al pretore per la perquisizione.

Vi è, insomma, tutta una serie di dati i quali danno sufficienti garanzie.

Diciamo anche che il procedimento depenalizzato va avanti da più di dieci anni. Esso non ha creato inconvenienti, non solo, ma si è visto che c'è un adeguamento al tipo di ordinanza della pubblica amministrazione.

Il Capo II ha la finalità, altamente civile, di riservare il carcere soltanto alle infrazioni più gravi e di punire le infrazioni più lievi in altra maniera. Questa è una scelta che è ormai in atto in quasi tutto il mondo. Forse sono proprio i paesi mediterranei a mantenere ancora il carcere come sanzione centrale.

Abbiamo cercato di costruire un meccanismo che non sia di mero alleggerimento della sanzione, ma che sia di controllo in libertà del soggetto e questo è un dato di grande importanza se si tiene presente che con questa parte del provvedimento perseguiamo l'obiettivo di evitare che il soggetto stia in carcere, attraverso

un meccanismo per il quale si passa direttamente alla libertà controllata.

Abbiamo introdotto il meccanismo del pagamento rateale della pena pecuniaria, che rappresenta anche questo — ritengo — un segno di civiltà.

Per controllare l'incidenza di questo Capo II bisogna tenere presente che i detenuti sono in media 32 mila (gli effetti dell'amnistia sono stati quasi completamente riassorbiti). Il rapporto tra detenuti condannati e detenuti in attesa di giudizio mi pare sia di un terzo a due terzi. Tale rapporto ci dà gli elementi per comprendere quale può essere l'incidenza di un sistema di questo genere.

FELISETTI. Quantitativamente, in un anno, diventano 120 mila.

VIOLANTE. Bisogna tenere presente il *turn-over*.

FELISETTI. Le presenze in carcere in quantità annuale sono superiori.

VIOLANTE. Sì, ma in un sistema di questo genere che non riguarda soltanto i soggetti in attesa di giudizio ma anche quelli condannati. È su questa fascia che incidiamo.

COSTA, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Quale sarebbe la percentuale dei detenuti condannati in via definitiva?

VIOLANTE. Nell'ambito di sei mesi, in base ai rilievi personali, che ho fatto comunque sulla base di dati ISTAT, è di circa la metà. È da tenere presente, tra l'altro (un altro elemento che dovrebbe essere controllato) la effettività degli ordini di carcerazione, che sono altamente inevasi.

COSTA, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Erano 32.000 prima dell'amnistia, sono scesi a 23.800, sono risaliti alla fine di agosto a 27.800, ritengo che siano ora intorno ai 28.500-

29.000 perché il mese di settembre è un periodo di alta carcerazione.

VIOLANTE. Il che conferma la tendenza al riassetto degli equilibri.

Il Capo III riguarda la estensione della perseguibilità a querela e quindi la linea che si è scelta è stata quella di riflettere i mutamenti tra interessi pubblici e privati nell'attuale momento storico. In una serie di fatti in cui l'interesse privato è prevalente bisogna dare al cittadino la possibilità di scegliere se attivare la macchina giudiziaria o accontentarsi del risarcimento del danno. La perseguibilità a querela consentirà di evitare la obbligatorietà dell'azione penale perché mediante la revisione della querela il procedimento si chiude. Chi è pratico sa che in questo si innestano anche altri tipi di meccanismi, ma anche in questo caso è una questione di scelte. Bisogna scegliere, sostanzialmente, cosa garantire in un modo e cosa in un altro, perché se vogliamo garantire l'assoluto a tutti finiamo con il non garantire niente a nessuno.

Il Capo IV sostanzialmente adegua lo ammontare della pena pecuniaria in relazione alla svalutazione. Molto importante in questo capo è l'articolo 74 che aggiunge la pena detentiva in alternativa ad alcune contravvenzioni per evitarne la depenalizzazione. A proposito di tale tipo di scelta, come per altre di carattere settoriale, si potrebbe discutere per vedere se tale articolo 74 esaurisca tutte le possibilità o se non sia necessario un maggiore approfondimento in modo da avere una visione più sganciata da alcune contingenze o più agganciata ad interessi che oggi sono particolarmente rilevanti. Tenendo presente che la depenalizzazione può muoversi nell'ottica della monetizzazione dell'illecito, bisogna vedere a quali reati è possibile applicarla.

Nell'ultimo capo si rivedono completamente i meccanismi sanzionatori di alcune figure di reato, considerando non separatamente le singole sanzioni ma il complesso della materia. Ad esempio, una delle cose che intendo segnalare è il carico enorme esistente negli uffici giudiziari

per quanto riguarda gli assegni a vuoto. Il meccanismo proposto — che anche in Francia ha dato i suoi risultati, anche se in parte diverso — è quello, come sanzione, del divieto di emettere assegni. Chi emette assegni a vuoto è in genere un emittente abituale: la sanzione accessoria del divieto di emettere assegni consente di bloccare questa attività per un certo periodo di tempo.

FELISETTI. Se si tratta di un professionista è difficile che la sola sanzione sia sufficiente a fermarlo.

VIOLANTE. Se le banche non possono fornirglieli il problema non si pone.

Queste sono le linee di fondo del disegno di legge, linee che il nostro gruppo condivide. Ci possono essere elementi settoriali sui quali intervenire e sui quali ci interessa il parere del Governo per poter procedere ad un maggiore approfondimento. Intendiamo, comunque, aggiungere due considerazioni: la prima è che siamo di fronte ad una riforma per la quale è necessario muoversi in tempi brevi, anche perché è in qualche modo collegata alla riforma del codice di procedura penale. Recentemente nella letteratura penalistica è stata affacciata la prospettiva dei riti differenziati, che è una delle chiavi per rendere il processo penale agibile; ad esempio il professor Pagliaro, che è uno studioso senza alcuna caratterizzazione di parte, ha proposto che il meccanismo di sanzioni di questo tipo venga collegato al processo pretorile, con identificazione di un rito molto più svelto di quello complesso al quale conseguirebbe il carcere. Penso che da questo potrebbe derivare un alleggerimento notevole per la macchina giudiziaria e consideriamo bene il fatto che dalla depenalizzazione non deriverebbe un aggravio per la macchina amministrativa, in quanto non si attua il passaggio puro e semplice da autorità giudiziaria ad autorità amministrativa, bensì una polverizzazione delle competenze, non — ripeto — un mero spostamento di carte.

La seconda osservazione che volevo fare, e con la quale concludo, è che, per

tutta la serie di considerazioni esposte, il nostro gruppo è contrario alla costituzione di un Comitato ristretto. Riteniamo, infatti, che le valutazioni da fare possano essere fatte in Commissione e chiediamo al presidente ed ai colleghi di pronunciarsi sull'ordine dei lavori; chiediamo inoltre al Governo che ci faccia conoscere i suoi orientamenti per poter passare immediatamente all'esame di quei piccoli elementi di correzione che si riterrà di apportare alla proposta di legge.

PRESIDENTE. Questo è un problema che affronteremo al termine della seduta, per ora ascoltiamo i colleghi che desiderano intervenire nella discussione.

RIZZO. Ritengo che il giudizio da formulare sulle proposte di legge n. 363 e 441, identiche nel testo, non possa che essere ampiamente positivo perché esse corrispondono alla esigenza fondamentale di rendere la giustizia penale sempre adeguata ai valori espressi e sentiti dalla coscienza sociale del paese. Del resto le modifiche proposte e cioè la depenalizzazione, la previsione di misure in sostituzione delle pene detentive, l'ampliamento del numero dei reati perseguibili a querela, l'aggravamento delle pene pecuniarie, sono istituti che si innestano nella esigenza di una riqualificazione della sanzione penale, in modo che il reato sia sempre individuato come un fatto illecito meritevole di tale sanzione e che questa corrisponda effettivamente alle funzioni che le sono proprie. Si tratta, in definitiva, di innovazioni che non sono affatto rivoluzionarie e che accolgono indicazioni da tempo segnalate anche dagli operatori del diritto. Basta ricordare che l'Associazione nazionale magistrati, proponeva un'ampia depenalizzazione già dieci anni fa. È ovvio che si possono anche formulare delle critiche ai vari articoli delle proposte di legge, ma la nostra preoccupazione è che, supervalutando alcuni limiti o difetti, si finisce con il non far nulla mentre è necessario che le proposte, al contrario, seguano il loro iter, e che si addivenga ad una rapida approvazione anche perché esse corrispon-

dono ad un'altra importante esigenza, quale quella di eliminare il sovraccarico di lavoro che oggi affligge, purtroppo, i magistrati.

Per quanto concerne, in particolare, la depenalizzazione, è esatto il rilievo che, in buona sostanza, il progetto si muove non sulla linea di una valorizzazione del fatto reato, del fatto illecito, ma esclusivamente sulla base della sanzione; la depenalizzazione, cioè, è stata effettuata non procedendo ad una qualificazione del fatto reato, valutando caso per caso se effettivamente il fatto illecito sia meritevole di una sanzione penale, ma con riferimento soltanto al tipo di sanzione che è stata prevista dal legislatore.

C'è da dire, però, che i due progetti prevedono dei correttivi. Infatti, per alcuni reati è stata introdotta la pena dell'arresto o della reclusione, per evitare che i reati stessi entrassero nella fascia dei reati depenalizzati, così come si è provveduto, per altro verso, a far sì che alcuni fatti, che secondo la coscienza sociale non meritano più una sanzione penale, possano rientrare fra quelli depenalizzati.

Sul giudizio di opposizione, previsto dal progetto è stato detto che esso realizza una procedura alquanto anomala e complessa, innestando un giudizio civile su una sanzione amministrativa. In proposito però è da rilevare che tale tipo di procedura è stata già adottata dalla legge 3 maggio 1967, n. 317, che ha operato per prima un'ampia depenalizzazione, e non sembra che essa abbia dato luogo a critiche, anche se è da tener presente che l'ambito delle opposizioni è stato molto limitato.

Per quanto concerne il capo relativo alle sanzioni sostitutive, sono state formulate alcune critiche all'istituto della libertà controllata. Si è detto — è credo giustamente — che tale istituto non sembra utile e aderente alle esigenze di tutela dell'ordine pubblico e della collettività, considerato anche il notevole lasso di tempo che in genere trascorre fra il momento della commissione del fatto e quello della sentenza definitiva.

Un altro elemento messo opportunamente in evidenza è che l'istituto della

libertà controllata, riferendosi a reati puniti con una pena sino a tre mesi di reclusione o di arresto, in definitiva finirà con l'interessare soprattutto alcuni fatti per i quali forse essa non costituisce la migliore sanzione. Infatti, si può prevedere che questo tipo di pena interesserà soprattutto i fatti di emissione di assegni a vuoto, di guida senza patente, di violazione degli obblighi della sorveglianza speciale. Data la natura di tali reati non si può dire che la libertà controllata avrà un'efficacia deterrente, o un'efficacia ai fini del recupero sociale del condannato. Mi chiedo quale funzione potrà svolgere la libertà controllata nei confronti di un individuo che emette assegni a vuoto. Ad ogni modo, seppur alcuni punti possono formare oggetto di ripensamento, di riflessione e quindi di modifica, ritengo, però, che bisogna tenere fermo il progetto anche relativamente al capo che tratta delle sanzioni sostitutive.

Per quanto concerne il capo relativo ai reati punibili a querela, forse i due progetti potevano ampliare ancora di più la sfera di tali reati perché, come ha precisato l'onorevole Violante, non si può non tenere conto, con riferimento ai singoli reati, dell'interesse individuale in tutti i casi in cui esso è, o è diventato, prevalente sull'interesse collettivo, quale bene protetto dalla norma penale. La valutazione dell'interesse tutelato, probabilmente, porterebbe ad ampliare la fascia dei reati punibili a querela.

Ma al di là delle critiche, più o meno fondate, che si possono muovere ai due progetti, occorre dire che essi hanno una effettiva, reale validità, sia con riferimento all'esigenza di far sì che la sanzione penale sia sempre prevista e applicata per quei fatti che effettivamente la meritano, sia soprattutto per consentire finalmente ai magistrati di non doversi più interessare di fatti di scarsa entità e di dedicare tutte le loro energie per affrontare soprattutto i processi più gravi, i fatti criminali più allarmanti, primi fra tutti quelli dovuti alla eversione.

Concludendo, ritengo, pur con alcune riserve sui singoli articoli, che il giudizio

sui due progetti di legge non può che essere ampiamente positivo.

FELISETTI. Se ho letto bene il testo delle due proposte di legge numeri 363 e 441, che è identico, credo di poter dire che si tratta di una ritrascrizione puntuale di quanto era stato elaborato dalla nostra Commissione nella passata legislatura, avendo assunto come testo base il disegno di legge n. 1799 del 1977, proposto dall'allora ministro Bonifacio. L'elemento di interesse, che consente a me ed al mio gruppo di fare in questo momento una dichiarazione estremamente breve di consenso, sta in questo: la nostra Commissione, su un canovaccio, su un tessuto piuttosto gracile, qual era il contenuto del citato disegno di legge n. 1799, che in sostanza operava recuperando alla depenalizzazione quella materia contravvenzionale che, in larga misura, non era stata compresa in precedenti momenti di depenalizzazione, elaborò un testo più ricco, rimpinguando quel disegno di legge in modo non soltanto quantitativo (fattispecie), ma anche qualitativo e di scelta. Ricordo che, salvo alcune voci dissenzienti, si arrivò alla conclusione dell'iter in questo ramo del Parlamento.

Per la Commissione di allora fu uno dei risultati qualificanti in materia di giustizia e noto con piacere che i colleghi intervenuti nel dibattito hanno dato il loro consenso a questo testo. Anch'io riconfermo tale consenso, a nome del mio gruppo, avendo in qualche misura — ritengo modesta — contribuito a suo tempo all'iter di formazione del testo, salvo quelle eventuali varianti che dovessero emergere in sede di esame dei singoli articoli.

In un momento in cui (penso alla vicenda del codice di procedura penale) sembra esservi un qualche rilassamento nella volontà di portare a compimento nel settore della giustizia alcuni momenti di riforma qualificanti, sollevo però un interrogativo: nella scorsa legislatura un disegno di legge governativo si occupò della depenalizzazione. Lodo la diligenza di chi ha provveduto a recuperare l'argomento con delle proposte di legge perché credo

sia da esaltare anche da un punto di vista istituzionale il momento della iniziativa parlamentare. Non posso però non rilevare il peso concreto che avrebbe avuto un'iniziativa del Governo su un argomento che in qualche misura sembrerebbe trascurato dall'esecutivo, dato che, in luogo di un disegno di legge ci troviamo ad esaminare ora due proposte di iniziativa parlamentare.

Ripeto, per non essere capito male: esalto la funzione del legislatore rispetto all'esecutivo anche e soprattutto in materia di iniziativa legislativa; tuttavia, sul piano della concretezza, nessuno di noi si nasconde che una presa di posizione del Governo in tema di ripresentazione al Parlamento del progetto di legge, magari nel testo elaborato nella passata legislatura — perché anche il Governo aveva collaborato con la sua presenza costante all'iter legislativo ed aveva dichiarato il suo consenso pieno al testo finale — sarebbe stata opportuna. Ricordo che, allora, il ministro Bonifacio fece di questo testo uno degli elementi qualificanti della politica del Ministero di grazia e giustizia.

Chiedo allora se il Governo è ancora d'accordo sul testo in discussione, al di là del meccanismo formale di presentazione del progetto di legge.

La nostra richiesta è che su un dato che sembra essere abbastanza costante — il consenso sul testo così come è proposto — vi sia rapidamente una presa di posizione del Governo; il che potrebbe sciogliere alla svelta anche i dubbi circa l'opportunità che si proceda alla nomina di un Comitato ristretto. Anch'io sono del parere che non sia opportuno nominare un Comitato ristretto, allo stato delle cose, perché pur affermando l'autonomia di questa legislatura rispetto alla precedente, sul piano dei fatti possiamo acquisire il lavoro svolto allora.

Pertanto credo che possiamo considerare conclusivo il testo oggi in discussione, salvo le piccole varianti che si potranno introdurre su questo o su quell'argomento.

DE CATALDO. In questo coro di adesioni più o meno entusiastiche al testo in

discussione devo dire che l'unico riconoscimento che posso dare a questa fatica va al relatore, che veramente è stato puntuale e diligente (e non è un riconoscimento formale). Per il resto, mi meraviglio come degli studiosi di diritto, dei giuristi, dei legislatori possano ritenere che si tratti di un'opera che debba passare alla storia. È un'ulteriore prova della dissociazione — avrei adoperato più volentieri il termine schizofrenia — della disomogeneità e della confusione che esistono nell'aria.

Già devo dire che il titolo del progetto di legge è abbastanza ambizioso e inadeguato al contenuto. « Modifiche al sistema penale » mi pare che sia un po' eccessivo. Ma aggiungo che nel testo sono contenuti ben tre tipi di interventi diversi (sarebbero cinque addirittura, ma ne indico tre), che incidono sulle leggi speciali, sul codice penale e sul codice di procedura penale, con quella chiarezza per l'interprete che abbiamo potuto riscontrare anche in leggi precedenti a questa.

Basta richiamare i vari Capi del progetto: 1) depenalizzazione di delitti e contravvenzioni e disciplina degli illeciti puniti con sanzioni amministrative pecuniarie; 2) sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi; 3) estensione della perseguibilità a querela; 4) aumento delle sanzioni pecuniarie e aggravamento di pena per alcune contravvenzioni; 5) disposizioni in materia di pene accessorie, prescrizione, oblazione, sospensione condizionale della pena e confisca.

Vediamo che si tratta proprio di una passeggiata più o meno superficiale lungo tutto il codice penale. Si sono cercati qua e là alcuni reati che sembravano degni di depenalizzazione, senza un approccio organico, intelligente a questo argomento, ma procedendo molto sciattamente. Basti citare una « perla », che ora vi offro: si è pensato, per esempio, di depenalizzare l'ipotesi di cui all'articolo 669 del codice penale e ci si è dimenticati di modificare l'intitolazione del relativo paragrafo, che continua a riferirsi anche alla parte depenalizzata.

In questa situazione al mio gruppo non resta che intervenire sull'articolato, perché, ripeto, di fronte al coro di osanna, non so quanto meritato, che si è levato in questo dibattito, non possiamo che cercare di migliorare quello che sarà migliorabile del testo.

Ma vorrei che i colleghi ponessero per un solo istante ad alcune pericolose storture, anche per quanto si riferisce ai diritti individuali dei cittadini, contenute in questo progetto di legge.

L'articolo 7, per esempio, che si riferisce agli accertamenti di fatto, dà alla polizia giudiziaria un potere maggiore di quello che essa ha per gli accertamenti in sede penale. Infatti la polizia giudiziaria può « ... assumere informazioni e procedere a ispezioni di luoghi e di cose; a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica ».

VIOLANTE. È quello che fa adesso.

DE CATALDO. Questo lo fa fuori dell'autorizzazione del magistrato. Vorrei sapere se, per esempio, spogliare le persone può essere un'operazione di tipo tecnico o no.

Altro esempio: all'articolo 8 non ho capito perché i residenti all'estero non abbiano bisogno della notifica; non è prevista l'obbligatorietà della notifica per i residenti all'estero.

Ora io domando agli operatori del diritto presenti in questa aula se ricordano la battaglia compiuta sugli articoli 169 e seguenti del codice di procedura penale a proposito delle notifiche. È vero che oggi siamo governati dall'articolo 171 del codice di procedura penale, che non prevede un diritto fondamentale del cittadino come quello della contestazione dell'accusa; continuiamo allora a camminare su quel piano inclinato!

L'articolo 16, recita: « L'opponente può stare in giudizio personalmente ». Dato l'allargamento degli interventi nel giudizio, mi pare che questo sia abbastanza pericoloso e che vada rivisto.

L'articolo 19 recita: « ... in caso di ritardo nel pagamento la somma dovuta è

maggiorata di un quarto per ogni semestre a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile e fino a quello in cui il ruolo è trasmesso all'esattore». Vi rendete conto di quello che facciamo?! Siamo all'usura legalizzata.

Inoltre si prevede che le sanzioni di questo tipo debbano essere strettamente legate ad una condanna penale passata in giudicato.

Ho accennato soltanto ad alcuni e più macroscopici inconvenienti che emergono da una sia pure superficiale lettura di questo elaborato. Ma la cosa che più di ogni altra mi preoccupa è che l'interprete si troverà di fronte nuovamente ad una legge che contiene dentro di sé tutto ed il contrario di tutto; modifiche del sistema penale, modifiche del codice penale, modifiche delle leggi speciali e modifiche della procedura penale! Tutto! Non parliamo poi dei ricorsi in Cassazione, cioè di quella che sarà la procedura da seguire da parte dei cittadini per i ricorsi in Cassazione (discorso che affronteremo a suo tempo). Quando discuteremo l'articolato ci divertiremo molto se avremo anche per un solo istante presente il nostro bagaglio culturale e tecnico!

Per concludere, pregherei i colleghi della Commissione, visto che stiamo ancora lavorando e quindi possiamo farlo, di considerare se non sia opportuno, a questo punto, dare vita magari a tre provvedimenti diversi, in modo da produrre qualcosa che sia maggiormente comprensibile da parte degli interpreti e di pratica realizzazione.

MARTORELLI. L'intervento dell'onorevole De Cataldo sollecita una prima replica da parte dei proponenti questo provvedimento, ed io sono tra costoro. Anzi tutto mi pare superfluo dire che non abbiamo avuto la pretesa di presentare una proposta perfetta, non solo nei dettagli ma nelle generali definizioni. Si tratta di una proposta aperta alla discussione, ai miglioramenti, ai perfezionamenti.

Tuttavia, la critica di fondo dell'onorevole De Cataldo mi sembra che non colga la novità che tale proposta rappre-

senta nella modifica del sistema penale. È giusto che si parli di «modifiche al sistema penale» perché non c'è schizofrenia nelle tre parti in cui si divide la proposta ma, al contrario, certamente vi è coerenza. Quando l'onorevole De Cataldo dice che depenalizzazione, sanzioni sostitutive ed estensione della perseguibilità a querela sono tre cose del tutto diverse tra loro, non capisce che si tratta, invece, di tre momenti che si pongono all'interno dello stesso provvedimento di riforma con sicura coerenza.

In sostanza, nell'affrontare il problema di una riforma del codice penale, quali sono gli aspetti che più immediatamente interessano il legislatore? Vi è certo il discorso della rilevanza penalistica dei comportamenti devianti; vi è il discorso di una indiscriminata ed eccessiva risposta a questi comportamenti con la sanzione detentiva; ma vi è anche il discorso di una nuova valutazione degli stessi comportamenti devianti e quindi il discorso nuovo dei reati perseguibili a querela, nonché della rilevanza di alcune fattispecie nel momento in cui si legifera. La riforma del codice penale deve avere appunto, come punto di riferimento, una diversa valutazione nella scala dei valori dei comportamenti devianti e quindi dare una risposta a quella che è una indiscriminata penalizzazione di questi. Tale risposta nelle proposte in discussione è contenuta. Se sia sufficiente lo vedremo, cosa va modificato lo vedremo. Certamente, con l'introduzione dell'istituto della sanzione alternativa si fa per lo meno il tentativo di rispondere ad un problema che è oggi sul tappeto, per quanto riguarda il sistema penale italiano così come quello europeo; e c'è una risposta ai contenuti più o meno pubblicistici di alcuni comportamenti che possono essere ben regolamentati con la perseguibilità a querela.

Voglio dire che l'ottica in cui si muove questo progetto di legge è unitaria e che vi è il tentativo di dare risposte attuali ed importanti per quanto riguarda la definizione del nostro sistema penale. Voglio ricordare anche che questa Camera, con una mozione del 15 luglio 1977,

sollecitò una riforma del sistema penale secondo questi indirizzi, nonché il fatto che il Consiglio dei ministri della Comunità europea, con risoluzione 9 marzo 1976, sollecitò a sua volta una riforma del sistema penale che andasse incontro a tali esigenze. In definitiva, da questo punto di vista non credo che le contestazioni dell'onorevole De Cataldo colgano nel segno.

Evidentemente i problemi ci sono e devono essere affrontati e discussi con attenzione dalla nostra Commissione. Per altro, abbiamo dei precedenti legislativi significativi ed importanti per quanto riguarda la depenalizzazione, cioè la legge n. 317 del 1967 e la legge n. 706 del 1975, per cui la strada è già aperta. Evidentemente, torno a ripeterlo, questioni ce ne sono: e la prima questione importante che il progetto di legge affronta è quella di una nuova scala di valori e quindi della individuazione di comportamenti devianti che si ritengono marginali, e che pertanto vanno depenalizzati. Si tratta di una scelta politica che deve essere compiuta dal Parlamento. Per questa scelta il contributo di tutti i parlamentari è certamente importante. Costituiscono, cioè una scelta politica la individuazione di questa scala di valori, la esclusione dalla depenalizzazione di alcune fattispecie, così come, per esempio, la disciplina penalistica del rapporto di lavoro.

Il criterio che deve ispirarci nella individuazione dei comportamenti che vanno depenalizzati, ed anche della categoria delle esclusioni, deve fare riferimento agli interessi che trovano nella Costituzione una tutela essenziale. Per quanto riguarda il lavoro e la salute pubblica, l'ispirazione è nella Costituzione. Anche in questo i proponenti si sono ispirati a valori che sono già nell'ordinamento giuridico ed hanno la loro tutela nella Costituzione. Evidentemente non tutto è perfetto, ma soprattutto va sottolineato come, a parte la scelta politica dell'individuazione dei comportamenti penalisticamente rilevanti, il problema sorga nel momento in cui si costruisce un procedimento amministrativo, un illecito amministrativo cosiddetto

retributivo (e noi sappiamo che i contributi che vengono alla definizione di questa nuova categoria sono di diverso orientamento, come ha dimostrato anche il convegno recentemente svoltosi a Siracusa). Si tratta di fare un discorso sulla sistemazione teorica di questo illecito amministrativo; comunque, la strada che si vuole imboccare della depenalizzazione di questi comportamenti e della loro inclusione nell'illecito amministrativo è una strada giusta. Ricorderete che, sul piano europeo, la Germania federale ha già imboccato da tempo questa strada e che nell'ordinamento giuridico tedesco questa categoria ha avuto anche una sistemazione dottrinarie e teorica abbastanza definita.

Altri paesi hanno ritenuto di seguire strade un po' diverse: ad esempio, in Francia non è stata usata tanto la categoria della depenalizzazione per dare una risposta ai problemi che abbiamo posto in ordine ad un uso indiscriminato delle pene detentive, quanto il sistema della retrocessione di alcune fattispecie alla categoria delle contravvenzioni, cosicché in questa nazione reati classificati come crimini sono diventati contravvenzioni, con un sistema procedurale molto più snello e non con minori garanzie per la condizione dell'imputato. Si è creato così un sottosistema penale e si è seguita una strada diversa da quella imboccata dalla Repubblica federale tedesca.

La strada imboccata da noi è in linea con gli ordinamenti europei e pone alcuni problemi che affronteremo in seguito. In proposito la mia opinione è che non possiamo pensare ad una categoria dell'illecito amministrativo cosiddetto retributivo con la stessa logica del sistema penale. Costruire un illecito amministrativo secondo le categorie penalistiche significherebbe trasferire in un altro istituto lo stesso contenuto delle fattispecie penali e gli stessi problemi. Non capisco allora a che cosa potrebbe servire solo il cambiamento del *nomen iuris*. Non è questo il significato della nostra proposta.

Ciò non di meno ci rendiamo conto che l'illecito amministrativo retributivo ha una sua specificità rispetto all'illecito ammini-

strativo non retributivo, e cioè la sanzione amministrativa retributiva ha una sua specificità rispetto ad altre sanzioni amministrative cosiddette risarcitorie o riparatorie (non so quale termine si usi in dottrina), specificità per la quale alcune garanzie fondamentali del cittadino di fronte allo Stato debbono essere conservate. Nella proposta di legge presentata dal gruppo comunista queste garanzie fondamentali ci sono. Vi è certamente un momento giurisdizionale (la presenza del giudice nel momento del ricorso dell'opponente) che in tutta la sua ampiezza dà le garanzie proprie della giurisdizione, e questo mi sembra importante.

L'immediata esecutività del provvedimento amministrativo può sembrare eccessiva e si può pensare anche ad un intervento del giudice nel merito; ma questi problemi, che sono stati sollevati dall'onorevole De Cataldo e da altri colleghi, verranno discussi in seguito.

Per ora sottolineo, in ordine all'intervento del giudice in tutte le fasi del procedimento relativo alle sanzioni amministrative, che nella nostra proposta di legge conferiamo al giudice un potere (rompendo così lo schema dell'allegato E della legge del 1865, e cioè il divieto che si fa al giudice ordinario di sindacare nel merito l'atto amministrativo) che consiste proprio nel sindacare nel merito, nel cambiare le sanzioni, nel diminuire le sanzioni amministrative e nell'annullare l'atto amministrativo: questa è una modifica sostanziale del nostro sistema giuridico. Cioè diamo al giudice ordinario, in riferimento a questi contenuti propri delle sanzioni amministrative retributive, un potere che egli non avrebbe in base alle vigenti disposizioni di legge, ma che acquista con la nostra proposta. Ritengo che ciò sia importante.

Con tale progetto modifichiamo aspetti centenari del nostro ordinamento giuridico. La legge del 1865 è una legge fondamentale del nostro ordinamento che ha retto fino ad oggi, il che ci fa dire che i Savoia furono dei grandi costituenti, in quanto definirono un sistema giuridico che ha avuto una vita così lunga e al quale bi-

sogna riconoscere, per alcuni aspetti, validità. Ma le riforme dei sistemi si fanno attraverso le leggi. Per quanto riguarda le conseguenze che ne discendono sul piano della sistemazione dei principi generali, questo non è compito del Parlamento: infatti, il legislatore crea un istituto, che poi gli altri dovranno sistemare sotto il profilo teorico creando delle nuove categorie giuridiche.

Tale questione, affrontata da noi in questi termini, merita ulteriori approfondimenti che verranno da questa Commissione. Tuttavia, è una impostazione che riteniamo debba essere difesa e tenuta ferma per il fatto della sua novità, che va incontro a importanti domande per quanto riguarda la riforma del sistema penale, introducendo elementi sicuri di novità nel sistema giuridico italiano nel suo complesso.

Mi rendo conto che su tutto il complesso del progetto di legge si possono avanzare anche delle riserve fondate. Per quanto mi riguarda, in relazione alle pene alternative alla detenzione, pongo un problema che sarà certamente oggetto di discussione e che concerne l'eccessiva discrezionalità del magistrato. È nella discrezione del magistrato erogare una pena alternativa alla detenzione. Nel nostro sistema, quale limite dobbiamo configurare alla discrezionalità del giudice? È un problema di fondo che affronteremo quando discuteremo l'articolato. È una discrezionalità da contenere entro certi limiti? Quali limiti poniamo a questa discrezionalità? Dobbiamo tener conto che affidiamo al magistrato la valutazione dei contenuti di certi comportamenti devianti, che forse deve essere più propriamente del legislatore e non del magistrato.

Ho posto questo problema semplicemente come indice di un capitolo che affronteremo man mano che la nostra discussione andrà avanti. Ritorneremo certo sul tema di fondo di questo particolare illecito amministrativo: alcuni caratteri — diciamo — conferiti dal nostro ordinamento giuridico al fatto penalmente rilevante vanno conservati. Ad esempio, il principio di legalità, la personalità, la non trasmis-

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 25 OTTOBRE 1979

sibilità agli eredi delle obbligazioni: sono questi i criteri, i fenomeni che si trasferiscono da categorie penalistiche a questo illecito amministrativo. Ma fermiamoci qui, non varchiamo la soglia dell'articolo 25 della Costituzione sul principio di legalità, sulla personalità della responsabilità. È un artificio, un illecito amministrativo che, in fondo, non sarebbe altro, nei suoi connotati essenziali, che un reato.

Rilevo - e non aggiungo altro - che potremo anche rivedere meglio la dimensione garantistica, ma mi pare che quanto sia sufficiente per un corretto rapporto fra Stato e cittadino sul piano garantistico sia già incluso nel progetto di legge.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta di mercoledì 7 novembre, alle 10.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO