

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

4.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 15 NOVEMBRE 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)	43
PRESIDENTE	43, 44, 45, 46, 53, 54
BOATO	54
CASINI	46, 47, 48, 53, 54
DE CATALDO	46, 51, 52
DE CINQUE	48
MANNUZZU	52
ONORATO	48
RICCI	44, 46, 48, 49, 50, 53, 54
RIZZO	49
SABBATINI, <i>Relatore</i>	44, 45, 46, 49, 53, 54
TRANTINO	44, 48, 49, 50, 51
VIOLANTE	44, 51, 52

La seduta comincia alle 10,30.

ONORATO, *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 ».

Come i colleghi ricordano, nella seduta precedente è stata chiusa la discussione sulle linee generali e si sono svolte le repliche del relatore e del rappresentante del Governo.

SABBATINI, *Relatore*. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

SABBATINI, *Relatore*. Poiché l'ipotesi della nomina di un Comitato ristretto è stata per il momento accantonata e tuttavia sussistono quei motivi dei quali ho già parlato nel corso della seduta precedente circa l'opportunità di procedere all'esame di questo provvedimento in maniera il più possibile complessiva, proporrei di aprire questa mattina una sorta di discussione generale degli articoli, con l'illustrazione dei vari emendamenti — i quali, fra l'altro, ci sono pervenuti solo in parte — e con la possibilità di esprimere opinioni e pareri non ancora formulati su tutta la prima parte del testo, relativa alla depenalizzazione, ed eventualmente, per qualche aspetto di connessione, anche sulle altre parti. Una volta conclusa questa prima fase, si potrebbe passare alle votazioni degli articoli. In questo modo i nostri lavori potrebbero essere ordinati in cinque sedute (tante quanti sono i capi del provvedimento) od anche in quattro poiché due dei cinque capi potrebbero essere esaminati insieme. In un mese si potrebbe pervenire alla votazione dell'intera proposta di legge.

RICCI. Ritengo che per rendere più spediti i nostri lavori, debba restare inteso di votare subito gli articoli sui quali si registra un consenso dei vari gruppi.

TRANTINO. Ritengo che, al fine di poter conoscere e meditare gli emendamenti che non sono stati ancora presentati, sarebbe opportuno procedere alle votazioni degli articoli nella prossima seduta.

PRESIDENTE. Ricordo ai colleghi che siamo in sede legislativa. Quindi è difficile, dal punto di vista regolamentare, prospettare i nostri lavori di questa mattina come una sorta di discussione generale sul capo I. Il regolamento, infatti, è chiaro laddove stabilisce che la discussione degli articoli consiste nell'esame di ciascun articolo e degli emendamenti ad esso relativi.

Potremmo però, stamattina, svolgere i nostri lavori con una certa elasticità, consentendo ad esempio che nell'illustrazione degli emendamenti all'articolo 1 i presentatori quando ve ne sia necessità facciano riferimento anche ad altri emendamenti relativi agli articoli successivi.

TRANTINO. Ma se non conosciamo ancora tutti gli emendamenti all'articolo 1, corriamo il rischio di intervenire senza avere il quadro complessivo degli emendamenti proposti.

VIOLANTE. Potremmo comunque dare lettura degli emendamenti e verificarne la portata, nel caso approvando solo quegli articoli sui quali non vi siano emendamenti che richiedono un particolare approfondimento e accantonando invece quelli che appaiono molto complessi.

PRESIDENTE. D'accordo. Passiamo quindi all'esame dell'articolo 1.

Ricordo che non essendo pervenuto il parere della I^a Commissione Affari costituzionali l'eventuale approvazione di questo articolo e dei successivi deve intendersi avvenuta in via di massima fino alla acquisizione del suddetto parere.

Do lettura dell'articolo 1:

CAPO I

DEPENALIZZAZIONE DI DELITTI E CONTRAVVENZIONI E DISCIPLINA DEGLI ILLECITI PUNITI CON SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE

ART. 1.

(Sostituzione della sanzione amministrativa alla multa o alla ammenda).

Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte

le violazioni per le quali è prevista la pena della multa o dell'ammenda, salvo quanto disposto, per le violazioni finanziarie, dall'articolo 24.

La disposizione del precedente comma non si applica ai reati in esso previsti che, nelle ipotesi aggravate, siano puniti con pena detentiva, anche se alternativa a quella pecuniaria.

Non si applica, altresì, ai reati previsti:

a) dal codice penale, salvo quanto disposto dall'articolo 2, lettera a);

b) dall'articolo 19, secondo comma, della legge 22 maggio 1978, n. 194, sulla interruzione volontaria della gravidanza;

c) dalla legge 23 dicembre 1974, n. 694, sul porto delle armi a bordo degli aeromobili;

d) dall'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265;

e) dalla legge 30 aprile 1962, n. 283, modificata con legge 26 febbraio 1963, n. 441, sulla disciplina igienica degli alimenti, salvo che per le contravvenzioni previste dagli articoli 8 e 14 della stessa legge 30 aprile 1962, n. 283;

f) dalla legge 10 maggio 1976, n. 319, sulla tutela delle acque dall'inquinamento;

g) dall'articolo 108 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e dall'articolo 89 del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, in materia elettorale;

h) dalle leggi in materia urbanistica ed edilizia;

i) dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali.

La disposizione del primo comma non si applica, infine, ai delitti in esso previsti che sono punibili a querela.

SABBATINI, *Relatore*. Pongo subito un problema che ci è stato segnalato dalla IX Commissione nel parere e che è

nostro dovere prendere in considerazione. Gli articoli 1 e 2 sono tra loro strettamente collegati perché definiscono l'area della depenalizzazione; ho già detto nel corso della precedente seduta che questo è frutto di un dibattito che oggi può anche presentarsi non esente da qualche osservazione, ed una prima osservazione potrebbe essere quella relativa al fatto che abbiamo escluso dalla depenalizzazione i reati previsti dal codice penale, comprendendo nella depenalizzazione alcuni articoli, quelli riguardanti i reati per i quali era concorde opinione che fossero più facilmente depenalizzabili. Ve ne sono però altri che possono essere segnalati alla nostra attenzione.

Altra osservazione è che quando abbiamo escluso dalla depenalizzazione una serie di reati, abbiamo fatto riferimento ad alcune leggi in termini generali, al codice penale, all'articolo 19 della legge n. 194 del 1978, alla legge 23 dicembre 1974, n. 694, nel suo complesso, all'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie, alla legge sulla disciplina igienica degli alimenti, salvo che per le contravvenzioni previste dagli articoli 8 e 14, alla legge sulla tutela delle acque dall'inquinamento, all'articolo 108 del decreto del Presidente della Repubblica n. 361 del 1957 e all'articolo 89 del decreto n. 570 del 1960 in materia elettorale, alle leggi in materia urbanistica ed edilizia, alle leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori e le assicurazioni sociali. La IX Commissione, dopo aver preso in esame le proposte di legge, ha espresso parere favorevole « a condizione che la Commissione Giustizia, anziché escludere in maniera radicale tutta la complessa gamma di infrazioni connesse con l'attività urbanistica ed in contrasto con le norme di tutela delle acque dall'inquinamento, individui nel merito quelle infrazioni che per essere di minore gravità ritiene di poter includere tra quelle da depenalizzare e da assoggettare soltanto a sanzioni amministrative pecuniarie ». Voi sapete che questo non è un parere vincolante, ma dobbiamo tenerne conto ed io espi-

mo subito la mia opinione in proposito.

Ritengo che abbia una sua logica la richiesta di individuare le varie fattispecie da depenalizzare, mi domando però, se addossandoci questo compito, non finiremo con il non concludere più nulla e rinviare tutto a tempi molto lunghi — del resto questo problema si era posto già in precedenza — atteso che, specialmente in materia urbanistica, la questione è tanto complessa e vasta e sarebbe estremamente difficile individuare le leggi su cui operare in mancanza di un testo unico. Credo, quindi, che questo parere possa essere accettato come una raccomandazione a futura memoria per una successiva migliore sistematicità che dovremo dare alla materia, anche in relazione ai lavori di modifica del codice penale e di quello di procedura penale; mentre non penso che ad esso si possa dare corso in questo provvedimento in quanto ciò significherebbe interrompere i nostri lavori per procedere ad una assai complessa revisione del testo. Mi rendo conto che in questo modo si compie anche qualche « ingiustizia », perché c'è il rischio di mettere sullo stesso piano infrazioni di carattere e di valore differenti, ma non si può fare altrimenti. Sottopongo allà Commissione questo problema. In attesa di esaminare le varie richieste di emendamento, non avrei altro da aggiungere sugli articoli 1 e 2.

DE CATALDO. Ritengo che per rendere produttivo il nostro lavoro dovremmo disporre in anticipo di tutti gli emendamenti.

RICCI. Credo che, per rendere produttivo il nostro lavoro, non si possa far altro che seguire il criterio prima indicato dal Presidente, senza essere eccessivamente formalisti. Dobbiamo, cioè, procedere all'esame ed alla votazione di quegli articoli ai quali siano stati presentati emendamenti tali da consentire una rapida approvazione, accantonando eventualmente quelli per i quali vengano avanzate serie riserve. È chiaro, comunque, che è opportuno avere un quadro di tutti gli emendamenti al testo.

PRESIDENTE. L'onorevole Casini ha presentato i seguenti emendamenti all'articolo 1:

Sostituire il primo ed il secondo comma con il seguente: « Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni punite, anche nelle forme aggravate, con la sola pena della multa o dell'ammenda » (1. 1.).

Sostituire l'inizio del terzo comma e la successiva lettera a) come segue: « Tale disposizione non si applica ai reati previsti: a) dal codice penale o da disposizioni di legge che richiamano, anche limitatamente alla pena, le disposizioni del codice penale; dalle leggi finanziarie, limitatamente ai fatti puniti con la multa » (1. 2.).

Sopprimere l'ultimo comma (1. 3.).

L'onorevole Rizzo Aldo ha presentato il seguente emendamento:

Al primo comma aggiungere la parola: « soltanto » *dopo le parole:* « per le quali è prevista » (1. 4.).

Gli onorevoli Trantino, Tatarella e Macaluso hanno presentato il seguente emendamento:

Alla fine della lettera h) aggiungere le parole: « se le violazioni sono riferibili a superficie superiore a mq. 150 » (1. 5.).

Gli onorevoli Violante e Ricci hanno presentato il seguente emendamento:

Sostituire la lettera i) del primo articolo con la seguente: « Dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, anche per quanto riguarda l'assunzione dei lavoratori » (1. 7.).

Gli onorevoli Boato e De Cataldo hanno presentato il seguente emendamento:

Aggiungere alla lettera a), alla fine, le parole: « e dall'articolo 1-bis » (1. 6.).

CASINI. In sede di discussione sulle linee generali ho avuto modo di esprimere un mio disagio in rapporto ad una disciplina in larga misura innovativa e che intenderebbe perseguire fini pratici quali, ad esempio, la liberazione di detenuti per avere delle carceri più agibili.

Il Capo I del provvedimento di legge al nostro esame riprende, in un certo qual senso, le leggi precedenti del 1967 e del 1975. Tuttavia, proprio i concetti di pena e di giurisdizione, così come trattati, hanno suscitato in me una certa preoccupazione. Con questo, non intendo dire che bisogna tornare indietro, ma che, dobbiamo sforzarci di rendere il testo in discussione più chiaro. A questa esigenza si ispirano i tre emendamenti da me presentati.

Debbo aggiungere che, leggendo i lavori preparatori su questo provvedimento di legge svolti nella passata legislatura, ho visto che il testo originario prevedeva la esclusione della depenalizzazione per tutti i reati previsti dal codice penale. Ci fu, poi, chi propose che talune contravvenzioni, indicate nella lettera a) dell'articolo 2 del testo oggi al nostro esame, si considerassero depenalizzate (ad esempio le contravvenzioni per i girovaghi o quelle per il malgoverno degli animali). Tuttavia, a mio avviso, esistono ancora molte contravvenzioni che si potrebbero depenalizzare.

Il secondo emendamento da me proposto è necessario in quanto vi sono delle disposizioni *extravagantes* che non stabiliscono autonomamente una pena; altrimenti si dovrebbe ricorrere ad un emendamento atto a chiarire che la depenalizzazione riguarda anche le disposizioni di legge che facciano espresso richiamo al codice penale. Certamente al legislatore spetterebbe il compito di mettere chiarezza nell'indicazione dei minimi e dei massimi edittali, anche se il problema non è tanto quello di un mero richiamo *quo ad poenam*, bensì di un allargamento del contenuto precettivo della normativa del codice penale.

Il richiamo al codice penale, potrebbe essere, infatti, interpretato come una

estensione del precetto; certamente tale problema interpretativo si porrà al magistrato, per cui questo è un punto che va chiarito in questa sede: o si stabilisce con precisione la depenalizzazione o la si esclude con altrettanta precisione. Personalmente propendo per quest'ultima ipotesi perché interpreto il richiamo nella sua accezione più semplice: di mero richiamo per l'appunto.

Per questi motivi ritengo che il mio emendamento faccia chiarezza nella materia; esso, infatti, recita: « Tale disposizione non si applica ai reati previsti: a) dal codice penale o da disposizioni di legge che richiamano, anche limitatamente alla pena, le disposizioni del codice penale; b) dalle leggi finanziarie limitatamente ai fatti puniti con la multa ».

Per quel che riguarda l'ultimo comma, ho presentato un emendamento soppressivo dello stesso; emendamento che, ove venissero chiarite le mie perplessità, sarei disposto a ritirare se i colleghi non lo ritenessero opportuno. Certo è che la dizione del comma in oggetto è singolare; infatti, si stabilisce che: « La disposizione del primo comma non si applica, infine, ai delitti in esso previsti che sono punibili a querela ».

Sicuramente vi sarete già posti il problema, che da una tale disposizione scaturisce, nel corso della passata legislatura; ciò nonostante, non riesco a capire come sia possibile prevedere il mantenimento della penalizzazione di fatti ed atti perseguibili a querela, che sono sicuramente meno gravi di altri per i quali viene stabilita, nello stesso articolo 1, la depenalizzazione.

Mi rendo conto che il legislatore ha preferito mantenere questa contraddizione per evitare i problemi derivanti da una revisione dell'istituto della querela, che è un istituto prettamente processuale. Ma mi chiedo se esiste al di fuori del codice penale un delitto perseguibile a querela. Io non sono riuscito ad individuarne uno; nel caso in cui non se ne rinvenisse nessuno, sarebbe allora opportuno sopprimere, come da me suggerito, l'ultimo comma dell'articolo 1.

TRANTINO. Ce n'è uno: la violazione dei diritti d'autore è perseguibile a quella di parte con pene non solo pecuniarie, ma anche detentive.

CASINI. Si tratta di individuare fattispecie non contemplate dal codice penale e punibili con pene pecuniarie.

ONORATO. Forse le esigenze di chiarezza dell'onorevole Casini, relativamente ai primi due commi dell'articolo 1, potrebbero essere soddisfatte introducendo l'aggettivo « sola » prima della parola « multa » al primo comma e lasciando per il resto impregiudicato il testo originario del primo e secondo comma.

Per quel che riguarda l'emendamento dell'onorevole Casini relativo al terzo comma dell'articolo 1, dico subito che non sono affatto d'accordo sulla inclusione dei reati per i quali si rinvii *quo ad poenam* al codice penale.

Anche se è vero che possono sorgere dei problemi sotto il profilo interpretativo relativamente a quegli illeciti definiti con norme precetto nel codice penale che prevede anche pene e sanzioni, è altrettanto vero che, se escludiamo la depenalizzazione per tutti quei reati che rinviano *quo ad poenam* al codice penale, rischiamo di mettere in moto dei meccanismi e di instaurare delle situazioni che non siamo in questo momento in grado di controllare.

CASINI. È proprio questo il punto da chiarire.

ONORATO. Mi sembra che l'argomento sia chiaro sin da adesso: si parla dei reati e non delle sanzioni. I primi sono quelle fattispecie penali definite da un precetto e non dalla parte sanzionatoria della normativa. Dobbiamo pur accordare ai nostri magistrati un minimo di credibilità.

Se accettassimo il punto di vista dell'onorevole Casini, si verrebbe a creare un'altra contraddizione relativamente ai reati previsti dalle leggi speciali che rinviano *quo ad poenam*.

DE CINQUE. Per questi ultimi la depenalizzazione è senz'altro ammessa; il collega Casini non vuole, con i suoi emendamenti, introdurre altri elementi di contraddizione, ma, al contrario, prospetta un'esigenza di chiarezza.

ONORATO. Questa è la mia opinione: su di essa desidero sentire il parere dei colleghi.

Concludendo, desidero dire che condido le perplessità esposte dal collega Casini relativamente all'ultimo comma dell'articolo 1 di cui egli chiede la soppressione.

RICCI. In ordine al problema, sollevato dall'onorevole Casini, circa l'esclusione dalla depenalizzazione di tutti i reati contemplati nel codice penale, desidero esprimere l'opinione contraria del gruppo comunista. Noi riteniamo, infatti, che la scelta fatta proprio con specifico riferimento ai titoli di reato compresi nella lettera a) dell'articolo 1, sia una scelta che può senz'altro essere compiuta oggi e in questa sede. Si può però, prendere in considerazione una eventuale proposta integrativa: l'onorevole Casini ha detto di aver individuato altre norme che, a rigor di logica, dovrebbero essere sottoposte a depenalizzazione; noi non abbiamo niente in contrario ad ampliare il numero delle norme prese in considerazione dallo stesso articolo 1. Anzi, desidereremmo che in questo senso venissero fatte delle proposte concrete da parte dei colleghi.

CASINI. Io mi riferivo, in particolare, a tutte le contravvenzioni.

RICCI. Il testo dell'articolo 1 prende in considerazione, depenalizzandole, a pieno titolo, tutte le contravvenzioni amministrative.

Sull'altro problema del riferimento *quo ad poenam* non credo possano insorgere preoccupazioni di natura interpretativa, perché quando si parla di « reati previsti », anche se il rinvio è al codice penale, ci si riferisce ai reati di cui alle disposizioni *extravagantes*, alle quali faceva cenno poc'anzi l'onorevole Casini.

Circa il primo comma, sarei del parere di lasciarlo inalterato, o di apportarvi eventualmente qualche correzione concordata: da parte nostra non vi è alcuna difficoltà.

Un problema più delicato è quello relativo alla querela; nella scorsa legislatura è stata operata una scelta per cui i reati perseguibili a querela sono esclusi dalla depenalizzazione, proprio per privilegiare il momento della procedibilità facoltativa. Ora, se noi depenalizziamo tali reati, li rendiamo — sia pure in sede amministrativa — perseguibili d'ufficio; mi sembra pertanto che la riserva sollevata dal collega Casini abbia una sua validità. Personalmente, sono favorevole alla soppressione dell'ultimo comma di questo articolo, perché in caso contrario rischieremo di inserire una contraddizione nella legge: certi illeciti di minore gravità verrebbero esclusi dalla depenalizzazione per una considerazione di ordine processuale.

A mio giudizio, quindi, la disposizione in oggetto non contrasta con la filosofia della legge, anzi è coerente con essa: in tal senso sono favorevole all'approvazione dell'emendamento 1. 3.

SABBATINI, *Relatore*. Sono d'accordo con le osservazioni che sono state fatte. Vorrei però un chiarimento: a chi andrebbe presentata la querela?

RICCI. Praticamente, se depenalizziamo questi reati non c'è più luogo a querela: non vi è alcun dubbio, essi diventano perseguibili d'ufficio in via amministrativa. Cioè, la fattispecie non configura più un reato, ma un illecito amministrativo. Mi sembra giusto risolvere la contraddizione rilevata dall'onorevole Casini privilegiando più l'aspetto del trasferimento nel campo amministrativo che non l'aspetto processuale, perché tale misura è più coerente con la filosofia di questo provvedimento.

RIZZO. Per quanto riguarda l'ultimo comma dell'articolo 1, ritengo che sia opportuno mantenere l'attuale formulazione

perché, se è vero che non risulta che sussistano delitti, previsti in leggi speciali, puniti a querela e con pena pecuniaria, tuttavia non possiamo escluderlo. Al riguardo un esame attento della legislazione non è stato compiuto. Pertanto, ove si volesse togliere questo comma, si dovrebbe chiarire che le trasgressioni amministrative sono perseguibili d'ufficio, perché altrimenti nascerebbero ineluttabilmente problemi di interpretazione; dovrebbe essere chiarito che la disposizione del primo comma si applica anche ai delitti punibili a querela, e che la perseguibilità è di ufficio. Ma non ritengo che sia il caso di seguire questa via poiché nelle ipotesi in cui il legislatore ha ritenuto di mettere la persona offesa nelle condizioni di chiedere l'inizio o meno dell'azione penale, credo che sia più opportuno lasciare la sanzione penale, e quindi il processo penale. Ritengo pertanto che l'ultimo comma debba essere lasciato nell'attuale formulazione.

A proposito dell'emendamento dell'onorevole Casini, relativo alla fusione del primo e del secondo comma, ritengo che sia il caso di lasciare intatta la dizione originale, cioè di distinguere la prima dalla seconda ipotesi.

Comunque, sia che l'emendamento Casini venga preso in considerazione, sia che il testo rimanga immutato sarebbe opportuno, a mio avviso, precisarlo con la modifica che ho proposto e cioè dopo le parole « per le quali è prevista » aggiungere la parola « soltanto ».

TRANTINO. Esprimo innanzi tutto il mio parere sugli emendamenti Casini. Per quanto riguarda il primo emendamento, credo che dal punto di vista della tecnica legislativa sia meglio formulato quello Rizzo, perché tra l'avverbio e l'aggettivo è preferibile l'avverbio ai fini dell'interpretazione.

RIZZO. Si tratta di riportare l'avverbio contenuto nelle leggi n. 317 del 1967 e n. 706 del 1975.

TRANTINO. Credo che in questo modo si concretizzi meglio il pensiero del legi-

slatore, al fine di evitare equivoci di natura interpretativa.

Il secondo emendamento Casini coglie indubbiamente dei motivi di perplessità. Condivido alcuni dubbi avanzati dall'onorevole Casini, nel senso che nel testo si stralciano alla cieca tutta una serie di riferimenti che, sul piano della tutela sociale, non possono essere con leggerezza avulsi da un certo contesto punitivo, con una rinuncia che mi sembra, così definita *tout court*, molto superficiale. Allora credo che questa sia una materia da approfondire, soprattutto per esempio in ordine a certa diffusione di materiale contro la morale, e così via.

Sul terzo emendamento Casini, che mi sembrava pacifico, è sorta una problematica che onora questa Commissione. Convegno con l'impostazione secondo cui non esistono, almeno a prima vista, delitti (non si parla di reati) punibili a querela e puniti con la multa ai fini della sanzione pecuniaria ma, visto che non abbiamo elementi precisi al riguardo, è bene tener conto che può esistere qualche mina vagante che può alla fine vanificare il lavoro del legislatore: nella alternativa tra un legislatore in pleonasma o in omissione preferisco sempre il legislatore pleonastico. L'ultimo comma, quindi, può restare disapplicato perché non si presenterà mai il caso in esso ipotizzato ma, nel momento in cui dovesse presentarsi la ipotesi (che oggi manca come elemento concreto offerto alla nostra meditazione) certamente ognuno di noi da interprete, da avvocato o da magistrato, avrebbe ragione di lamentare il fatto che questo punto non fu previsto nel momento in cui si discusse il testo. Evitiamo che il legislatore possa essere ancora una volta accusato di superficialità o di colpa e diciamo che è meglio aprire questo ombrello, costituito dall'ultimo capoverso dell'articolo, e cioè lasciare la perseguibilità a querela intonsa, e perciò mantenuta nel testo.

RICCI. Lasciarla come norma di salvaguardia rispetto ad una realtà sconosciuta, ma possibile.

TRANTINO. Le leggi speciali sono una fungaia per cui vi possono essere delle insidie; e noi non sappiamo all'istante se esista qualche raro caso cui è applicabile il comma in questione. Mi guardo bene dal voler fare il dotto giurista: sono un modestissimo operatore di diritto e, con molta umiltà, visto che non vi è alcuno che possa dichiarare con certezza che non vi sono ipotesi nel senso che stiamo discutendo, ritengo che la formulazione attuale debba essere lasciata per uno scopo di salvaguardia.

Illustro ora il mio emendamento, di cui sono firmatari anche gli onorevoli Tarella e Macaluso. Nella lettera *h*) si escludono i reati previsti dalle leggi in materia urbanistica ed edilizia. Mi considero fortunato perché oggi sono presenti gli onorevoli Ricci e Sabbatini, autorevoli testimoni di quello che avvenne in questa Commissione (vi era anche lei, Presidente) in occasione dell'esame del provvedimento sull'amnistia. Quando si parlò dell'amnistia, mi ingegnai di predisporre una proposta su questa stessa materia. Ma nel momento in cui l'emendamento stava per passare, ci fu una riunione della Commissione lavori pubblici e di esperti luminari di quel Ministero i quali dissero che il discorso era serio, ma poiché si stava predisponendo un *corpus iuris* organico nella materia edilizia che sarebbe andato (era presente il sottosegretario di allora) all'esame della Commissione entro ottobre (eravamo in luglio), la questione non doveva, in quel momento, venire all'esame della Commissione giustizia, perché questo avrebbe potuto creare intralci per la futura normativa. Ebbene, l'impegno di cui allora si parlava è stato abbondantemente disatteso. Ora si torna a mettere avanti lo stesso impegno dicendo, come è stato detto, che la materia è in via di rimediazione. A questo punto mi rifiuto di stare ad espressioni verbali, che tali restano, e dal momento che questo emendamento ha portata sicuramente sociale perché si riferisce alle violazioni rapportabili ad una superficie superiore a 150 metri quadrati e riguarda pertanto solo le costruzioni realizzate dalla povera gente, credo che

la povera gente, dato che tutti ci riempiamo la bocca di socialità, possa in questa occasione essere favorita dalla Commissione. Raccomando quindi l'emendamento proposto, che onora la mia parte politica che non solo predica ma vive i temi della giustizia sociale, come si conviene ad una destra moderna, epperò popolare proprio perché non populista. Si assuma ogni gruppo la responsabilità dell'otite sociale.

DE CATALDO. Sul primo emendamento Casini sono d'accordo: mi pare che esso rappresenti un contributo alla chiarezza. Aggiungerei: « salvo quanto dispone, per le violazioni finanziarie, l'articolo 24 ».

Non sono favorevole al secondo emendamento Casini, per le considerazioni che sono state svolte.

Sono poi favorevole alla soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 1, ma la spiegazione fornita dal collega Ricci apre, a mio avviso, un grosso problema. Cioè, mentre il soggetto attivo del reato procedibile a querela di parte, nel momento in cui non fosse colpito dalla querela non subirebbe nessuna conseguenza (mi pare infatti che la volontà di non perseguire l'agente sia resa manifesta dalla mancanza della querela stessa), in questo caso — e comunque secondo la spiegazione prima data dal collega Ricci — sarebbe sottoposto alla sanzione amministrativa.

Questa disposizione non mi sembra opportuna e, in ogni caso, rappresenta un peggioramento: a questo punto, pertanto, è necessario un chiarimento. A mio avviso, la soppressione dell'ultimo comma non comporterebbe conseguenza alcuna: io sono favorevole a tale emendamento, ma non condivido l'interpretazione fornita dal collega Ricci.

In sostanza, il problema è questo: la querela è la condizione perché si possa procedere penalmente nei confronti dell'individuo che abbia commesso uno dei reati per i quali è prevista, appunto, la querela. Nel momento in cui quest'ultima sia presentata nei riguardi dell'agente del reato, non succede assolutamente nulla. Se noi sopprimiamo l'ultimo comma dell'articolo 1, nella realtà il delitto diventa un

illecito amministrativo ma non si può aggravare la situazione del cittadino che ha commesso un reato, e che non deve più attendere che venga sporta querela. Questo è il problema che mi pongo; la soluzione semplice, a mio avviso, è quella del giudizio civile di risarcimento al quale ha diritto in ogni caso il soggetto passivo del reato.

Non possiamo gravare il soggetto attivo di un addebito, sia pure amministrativo, in mancanza della condizione di procedibilità.

VIOLANTE. Se non ho capito male, la sua interpretazione sarebbe la seguente: non costituiscono più reato né illecito amministrativo quei fatti puniti con la multa o con l'ammenda che sono al di fuori del codice penale e sono perseguibili a querela.

DE CATALDO. Esattamente.

VIOLANTE. Ma credo che in questo caso saremmo un po' al di fuori della logica della depenalizzazione; comprendo la impostazione del collega De Cataldo, ma siamo di fronte ad un problema molto vasto. La disposizione in oggetto fu elaborata proprio per evitare di rendere più pesante il discorso che si stava facendo. La depenalizzazione si muove in un'ottica sostanziale: evidentemente, se l'illecito da penale diventa amministrativo, il principio della querela non si applica più. Se l'alternativa reale è quella cui ha fatto cenno l'onorevole De Cataldo — decriminalizzare i delitti perseguibili a querela, *extravagantes* rispetto al codice penale — ho la sensazione che andremmo ad operare in un'ottica assai più ampia, cioè ci muoviamo nell'ottica appunto della decriminalizzazione. Cancellare dal sistema sanzionatorio sia penale sia amministrativo una serie di fatti, mi lascia un po' perplesso, anche perché dovremmo aprire un discorso che investe questioni molto complesse. Se vi è la preoccupazione che vi possano essere ipotesi di questo tipo, forse dovremmo lasciare la previsione così com'è, per evitare che questo passaggio

dal penale all'amministrativo significhi sostanzialmente perseguibilità in ogni caso. Non abbiamo la serena certezza che non vi siano ipotesi di questo tipo; ma, in caso di cancellazione del comma, si pongono problemi complessi.

MANNUZZU. Con un aggravamento per la persona offesa, che può non volere che vi sia un contenzioso.

VIOLANTE. Il nostro emendamento riguarda le violazioni relative alle assicurazioni sociali. Tale materia è esclusa, come loro possono notare alla lettera i) del primo articolo, dalla depenalizzazione.

Nella passata legislatura vi fu su questo problema una discussione che durò circa un mese e mezzo, durante la quale furono ascoltati anche i rappresentanti delle organizzazioni sindacali.

La materia delle assicurazioni sociali è oggi regolata dal sistema penale (le sanzioni sono quasi sempre pecuniarie); il che comporta, per una serie di motivi da un lato legati alle lentezze dell'amministrazione giudiziaria e dall'altro legati alle possibilità di oblazione, che l'omissione costituisce una costante in questa materia. È così emerso, l'anno scorso, da quelle *hearings* informali, quanto ho appena detto; né mi pare che oggi la situazione sia cambiata.

È necessario tenere presente, che sotto il profilo dell'alleggerimento della macchina giudiziaria (che è notevole) e dell'efficienza dell'intervento — anche perché un intervento che non passi attraverso i canali, abbastanza lunghi, del meccanismo giudiziario rende la pressione più efficiente — che non vi sono particolari problemi di accertamento in questi casi in quanto essi sono tutti di tipo amministrativo.

Il problema reale che mi pare ci si debba porre è che trasferendo immediatamente queste fattispecie dal campo penale al campo amministrativo, può sulle piccolissime aziende calare una sorta di mannaia, in quanto si rendono esigibili una massa notevole di crediti. A questo punto, si è provveduto a proporre — te-

nete presente che la proposta vuol essere un elemento di discussione — un meccanismo che, se i colleghi sono disponibili a discutere il problema in termini generali, potremo poi affrontare nelle sue pieghe particolari. Con tale meccanismo si è cercato, in sostanza, di ovviare ai pericoli di una depenalizzazione improvvisa, tenendo presente che da indagini compiute risulta che le violazioni delle quali si tratta non riguardano le grosse aziende ma quelle piccole e medie, che il sistema è abbastanza articolato e che non abbiamo voluto aggiungervi complessità ulteriori.

Ora potremmo discutere di tale questione in termini generali e poi, se loro lo richiederanno, passare alla seconda parte degli emendamenti connessi a queste questioni. Infatti, correlati all'emendamento abrogativo all'articolo 1, vi sono degli articoli aggiuntivi che abbiamo predisposto, i quali dovrebbero essere inseriti dopo l'articolo 24.

DE CATALDO. Desidero fare un'osservazione di metodo, poiché lo stesso problema si pone a me per quanto si riferisce all'emendamento 1. 6 collegato all'emendamento che propone di inserire un articolo aggiuntivo 1-bis, a firma mia e dell'onorevole Boato.

Credo che sia il caso di accantonare questo tipo di emendamenti e di affrontarli allorquando esamineremo gli emendamenti connessi a queste questioni: dobbiamo avere infatti il quadro completo delle proposte formulate per prendere delle decisioni.

VIOLANTE. È una questione complessa, anche perché — vorrei sottolinearlo — se approviamo l'emendamento che ho illustrato all'articolo 1 questo implica poi un impegno a discutere la disciplina delineata negli articoli aggiuntivi cui ho accennato. Non possiamo infatti passare puramente e semplicemente alla macchina amministrativa una questione così complessa.

Pertanto, forse la strada più giusta è quella di approvare l'articolo mettendo da parte la lettera i)...

PRESIDENTE. O accantoniamo tutto l'articolo o lo votiamo.

RICCI. Io farei una proposta: potremmo comunque arrivare ad una definizione dell'articolo 1 salvo questo specifico punto e poi andare alla votazione nella prossima seduta dopo aver esaminato la questione relativa alle procedure per le sanzioni amministrative in materia di previdenza cui ha fatto cenno l'onorevole Violante — esame che potrebbe avvenire anche nel corso di un incontro informale prima della seduta —. Potremmo procedere così alla approvazione dell'articolo 1 con le modifiche eventualmente apportate, sapendo in che termini si pensa di affrontare le questioni connesse nei successivi articoli.

Dunque, lasciando un momento in sospeso le questioni sollevate dagli onorevoli Violante e De Cataldo, vediamo di arrivare ad una decisione sul resto. Ci sono le proposte di modifica dell'onorevole Casini: noi saremmo dell'idea di mantenere il testo così com'è, aggiungendo soltanto al primo comma la parola « soltanto » — riprendendo l'emendamento Rizzo che coincide, in parte, con quanto detto dal collega Casini —.

CASINI. Voglio rilevare che qui il testo fa una eccezione, una controeccezione ed una eccezione alla controeccezione: « Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni per le quali è prevista la pena della multa o dell'ammenda, salvo quanto disposto, per le violazioni finanziarie, dall'articolo 24 ». Ecco la prima eccezione: « salvo quanto disposto, per le violazioni finanziarie, dall'articolo 24 ».

L'articolo 1 non stabilisce norme di procedura, bensì di sostanza in quanto precisa i casi in cui si applica la depenalizzazione.

Ma se rileggiamo il testo dell'articolo 24, notiamo che in materia finanziaria il criterio della depenalizzazione è chiaro: esso si applica ai reati puniti con l'ammenda ma non a quelli puniti con la multa.

Quindi, l'eccezione è questa: la depenalizzazione delle violazioni finanziarie punite con la multa. Perciò ritengo opportuno l'emendamento presentato dall'onorevole Rizzo.

VIOLANTE. Sono d'accordo con l'onorevole Casini quando afferma che l'articolo 24 sancisce la depenalizzazione delle violazioni finanziarie punite con la sola ammenda. Ma il secondo comma di tale articolo continua in questo modo: « Se la legge finanziaria prevede oltre all'ammenda una pena pecuniaria, l'ammontare di quest'ultima si aggiunge alla pena prevista nel primo comma e la sanzione viene unificata a tutti gli effetti ». Il problema, pertanto, è quello di stabilire quale sia la regola e quale l'eccezione. A mio avviso una soluzione del problema potrebbe essere questa: la regola è rappresentata dal disposto del primo comma, l'eccezione dal secondo.

Ma poiché mi rendo conto che si tratta di un problema di non breve momento, ritengo che su questo si debba fare una riflessione maggiore.

SABBATINI, *Relatore*. A proposito della eccezione contenuta nell'articolo 24, la mia opinione è che tale eccezione debba rimanere, onde evitare il problema di una sua diversa classificazione. Comunque, alle esigenze prospettate dal collega Casini si potrebbe dare soluzione studiando una diversa stesura dei suoi emendamenti.

Vorrei aggiungere che pur concordando con quanto detto fino a questo momento dai colleghi, ritengo che sarebbe opportuno approfondire, magari in altra sede, tutti gli argomenti presi oggi in considerazione.

CASINI. Desidero, a questo punto, dire che vorrei insistere sul mio emendamento mirante ad escludere da qualsiasi depenalizzazione le norme contenute nel codice penale; questo, ai fini di una razionalizzazione di tutto il sistema penale.

Codice alla mano, potrei citare numerosissimi casi che dovrebbero, se per essi si adottasse la stessa logica che informa

il punto a) dell'articolo 1, essere sottoposti a depenalizzazione. I colleghi giustificano l'inclusione di quelle sole contravvenzioni argomentando sul fatto che esse sono inerenti ad un particolare rapporto con la pubblica amministrazione. Non mi pare che una tale argomentazione sia valida perché, innanzitutto, tra le norme per le quali si prevede la depenalizzazione ve ne sono alcune che prevedono l'arresto e, quindi, non sono state prese in considerazione soltanto quelle che comminano pene pecuniarie. In secondo luogo e principalmente, la contraddizione risiede nella opportunità o meno di « toccare » il codice penale. Francamente non capisco il perché dei diversi criteri adottati.

Ripeto che su questo punto intendo insistere, perché credo in una legge improntata a criteri generali e che non tocchi il codice penale; se si vuole, al contrario, fare ciò, cerchiamo di procedere almeno in modo razionale.

RICCI. La posizione del gruppo comunista da questo punto di vista è molto semplice: noi crediamo che sia giusto introdurre i criteri di depenalizzazione all'interno del codice penale e siamo quindi disponibili ad esaminare eventuali proposte specifiche di ampliamento della gamma delle fattispecie da depenalizzare.

CASINI. Ammettiamo allora con chiarezza che il codice penale va ritoccato in questo senso: ciò è tanto vero che esso viene preso in considerazione più nelle norme *extravagantes* ed anche per quelle disposizioni che prevedono la sanzione dell'arresto.

Ritengo, e questo sembrava essere l'indirizzo generale in un primo momento, che se dobbiamo affrontare un lavoro di questo genere, dobbiamo farlo con il massimo approfondimento e la massima chiarezza. Se gli emendamenti che ho propo-

sto devono essere rivisti sono disposto a studiare una formulazione migliore dei primi due emendamenti, rinunciando invece all'emendamento 1. 3.

SABBATINI, *Relatore*. Allo scopo di approfondire gli emendamenti presentati riterrai opportuno uno scambio di vedute informale tra i gruppi prima della prossima seduta.

PRESIDENTE. Se i colleghi sono d'accordo, questa riunione potrebbe aver luogo mercoledì sera.

BOATO. Sono contrario, per la concomitanza con i lavori dell'Assemblea. Eventualmente, potremmo riunirci al termine della seduta o prima del suo inizio.

PRESIDENTE. Vi è un'altra soluzione: che tale riunione abbia luogo mercoledì mattina alle ore 9, spostando l'inizio della seduta alle ore 11.

BOATO. Sono molto più favorevole a questa proposta che non a quella precedente.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Il seguito del dibattito è quindi rinviato a mercoledì prossimo alle 11.

La seduta termina alle 12,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO