

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

29.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 11 NOVEMBRE 1980

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

INDI

DEL VICEPRESIDENTE GRANATI CARUSO

## INDICE

	PAG.
<b>Proposte di legge</b> (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 e abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367); BIANCO GERARDO ed altri: Norme per la impugnabilità del decreto di applicazione provvisoria delle spese accessorie (1560) . . . . .	267
PRESIDENTE . . . . .	267, 270, 271, 272, 274, 275 276, 277, 278, 281, 283, 284, 285 286, 287, 289, 290, 291, 296, 300
BOATO . . . . .	269, 270, 271, 272, 279
CASINI . . . . .	280, 290
DE CATALDO . . . . .	274, 275, 276, 288
GITTI . . . . .	281, 283, 284, 286, 289, 290, 295, 296, 299
LOMBARDI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .	272, 275, 276, 278 284, 286, 290, 294, 296
MANNUZZU . . . . .	280, 283, 286
ONORATO . . . . .	281
RICCI . . . . .	274, 277, 281, 289, 290, 297
RIZZO . . . . .	275, 277, 279, 280, 284, 286, 289, 290, 295
SABBATINI, <i>Relatore</i> . . . . .	270, 271, 272, 274 275, 276, 277, 278, 279, 281, 283 284, 285, 287, 288, 291, 294, 299
VIOLANTE . . . . .	270, 271, 272, 274, 275, 276 277, 278, 279, 280, 283, 284, 286 287, 289, 295, 296, 298, 299, 300

La seduta comincia alle 17,20.

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

(È approvato).

Seguito della discussione 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); e discussione della proposta di legge Bianco Gerardo ed altri: Norme per la impugnabilità del decreto di applicazione provvisoria delle pene accessorie (1560).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei de-

putati 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 »; e la discussione della proposta di legge d'iniziativa dei deputati Bianco Gerardo, Speranza, Segni e Vernola: « Norme per la impugnabilità del decreto di applicazione provvisoria delle pene accessorie ».

Comunico che la I Commissione affari costituzionali, sul testo unificato delle proposte di legge elaborato dal Comitato ristretto e illustrato nelle sue linee generali dal relatore nella seduta del 24 settembre, ha espresso parere favorevole con le seguenti osservazioni:

« a) premesso che nel corso della discussione sono emerse talune perplessità sul terzo comma dell'articolo B) e sui commi secondo, terzo e quarto dell'articolo E), che si riferirebbero ad una responsabilità oggettiva e quindi diversa da quella personale prevista dal primo comma dell'articolo 27 della Costituzione e contraddirebbero il principio generale presente nell'ordinamento giuridico italiano dell'onere della prova, la Commissione osserva che in ogni caso tali previsioni non si conciliano e forse contraddicono la previsione di cui al penultimo comma dell'articolo 16, ove sembra prevedersi la necessità che l'ordinanza-ingiunzione sia corredata di prove a carico dell'opponente, in mancanza delle quali l'opposizione verrebbe accolta;

« b) gli articoli 1-bis e seguenti non sembrano garantire adeguatamente il principio del contraddittorio tra ente creditore e cittadino nella procedura della emanazione della ordinanza-ingiunzione, per cui le norme andrebbero riviste al fine di garantire i diritti del cittadino;

« c) in ogni caso l'articolo 13-bis, prevedendo opportunamente la facoltà degli enti ed istituti creditori di avvalersi anche del procedimento ingiunzionale di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile, prevede comunque la

necessità della preventiva ordinanza-ingiunzione, per cui opportuna appare la soppressione nel primo comma della espressione "e liquidate con l'ordinanza ingiunzione di cui allo stesso articolo", nonché dell'intero secondo comma;

« d) per quanto attiene al capo II, sezione I, risulterebbe conseguente alle scelte ed agli obiettivi contenuti nel titolo una più chiara definizione delle norme di cui all'articolo 30, anche rispetto alle misure sostitutive della detenzione, già in vigore per quanto attiene alla fase di esecuzione della pena;

« e) in particolare non si comprende la norma prevista dall'articolo 31, che sembra limitare la applicabilità di tali sanzioni sostitutive ai soli reati di competenza pretorile contraddicendo così il principio più accettabile di una applicabilità commisurata all'entità della pena di cui all'articolo 30 e alle esclusioni soggettive previste dall'articolo 36 ed alle esclusioni oggettive di cui all'articolo 37, che elenca reati anche di competenza del tribunale. Opportuna quindi appare la soppressione dell'intero articolo 31;

« f) per quanto attiene all'articolo 42, opportuna appare l'introduzione del contraddittorio e quindi la tutela del diritto di difesa del cittadino accusato di aver violato anche una delle prescrizioni inerenti alla semidetenzione e alla libertà controllata;

« g) l'articolo 52-bis introduce un istituto nuovo, che forse viola la previsione di cui all'articolo 24 della Costituzione sul diritto di difesa, elude l'articolo 111 della Costituzione, elimina il principio della pubblicità del processo penale attraverso il dibattimento, non tiene conto dei diritti della parte lesa e introduce il principio della oblazione, ammissibile per le pene pecuniarie e non estensibile, nel nostro ordinamento costituzionale, nel campo delle pene che restringono la libertà personale. Appare quindi come l'introduzione del giudizio secondo equità che, se introdotto nel nostro ordinamento, merita un più completo assetto ed un più saldo col-

legamento con il complesso delle norme di diritto sostanziali e procedurali;

« h) L'articolo 67 desta perplessità specie per quanto attiene al danno patrimoniale di particolare gravità, stante la necessità di accertare tale fatto in dibattimento e quindi nel contraddittorio delle parti, mentre la mancanza di querela impedisce che si giunga al dibattimento o rimetta tale valutazione al solo magistrato senza la tutela del contraddittorio o del diritto di difesa;

« i) anche la norma transitoria di cui all'articolo 68 merita una migliore articolazione, che garantisca una sostanziale parità di condizione indipendentemente dalla pendenza o meno di procedimento penale;

« l) perplessità di ordine costituzionale si esprimono anche in ordine alla previsione di cui all'articolo 68-ter, che sembra configurare una nuova forma di aggravante non relativa al comportamento del reo, laddove le previsioni già contenute nell'articolo 133 del codice penale in vigore sembrano già adeguate al raggiungimento della comminazione della pena anche alle condizioni oggettive del reo, ma nell'ambito dei minimi e massimi della pena prevista;

« m) in ordine all'articolo 81, mentre appare opportuna una migliore articolazione dell'intera norma, si osserva che opportuna appare altresì la riformulazione del secondo comma al fine di comprendere anche coloro che vengano eletti a cariche esecutive nell'ambito di organismi a diretta investitura popolare (sindaci, assessori, eccetera);

« n) si esprime, infine, la preoccupazione, per quanto riguarda la depenalizzazione, che l'apparato amministrativo a cui si affida la funzione di perseguire gli illeciti depenalizzati, possa non avere struttura adeguata ai nuovi compiti; sicché si sottolinea la esigenza che la pubblica amministrazione ponga in essere prontamente le iniziative indispensabili al fine di realizzare la perseguibilità degli illeciti ».

Invito il relatore Sabbatini a richiamare questo parere man mano che discuteremo gli articoli su cui la I Commissione affari costituzionali ha fatto osservazioni.

Poiché il Comitato ristretto ha ritenuto di introdurre nell'articolato, al Capo I, una nuova Sezione I, propongo di proseguire la discussione passando all'esame degli articoli di tale sezione.

Pertanto, se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

*(Così rimane stabilito).*

Do lettura dell'articolo A):

## CAPO I.

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

#### SEZIONE I.

##### PRINCIPI GENERALI.

##### ART. A.

*(Principio di legalità).*

Nessuno può essere punito con sanzioni amministrative se non in forza di una legge, anche regionale, che sia entrata in vigore prima della commissione della violazione.

Le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in esse considerati.

Si applica tuttavia la disposizione che prevede la sanzione amministrativa se la violazione è stata commessa anteriormente all'entrata in vigore della legge che l'ha depenalizzata ed il relativo procedimento penale non è stato definito, salvo che debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto.

BOATO. Nel terzo comma in cui si dice: « Si applica tuttavia la disposizione che prevede la sanzione amministrativa se

la violazione è stata commessa... », bisogna specificare che si tratta di violazione penale.

**VIOLANTE.** Il secondo e terzo comma regolano la successione di leggi nel tempo. Il terzo comma riguarda i procedimenti relativi a violazioni originariamente penali e poi depenalizzate. Se il procedimento non è stato definito, al momento dell'entrata in vigore di questo capo e se il reato non è estinto, per prescrizione, amnistia o per altro, si applica la disposizione che prevede la sanzione amministrativa. Si tratta quindi di un caso di retroattività.

Credo che la specificazione indicata dall'onorevole Boato sia superflua e che potrebbe indurre in errori di valutazione. Dall'espressione del terzo comma « salvo che debba dichiararsi non doversi procedere per essere il reato estinto » credo risulti particolarmente chiara la materia disciplinata dal comma in esame.

**SABBATINI, Relatore.** Collegando alla violazione le successive parole: « che l'ha depenalizzata » e considerando che nel comma si dice anche: « ed il relativo procedimento penale non è stato definito », il significato mi sembra non possa essere dubbio e quindi non vi è bisogno di apportare alcuna modifica.

**BOATO.** A nome del gruppo radicale dichiaro che voterò a favore dell'articolo A.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'articolo A.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

**ART. B.**

(Capacità di intendere e di volere).

Non può essere assoggettato a sanzione amministrativa chi non aveva la capacità di intendere e di volere al momento in cui ha commesso il fatto, a meno che lo

stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato.

Si presume in ogni caso incapace di intendere e di volere il minore degli anni 14.

Fuori dei casi previsti dall'ultima parte del primo comma, della violazione risponde chi era tenuto alla sorveglianza dell'incapace, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

Il relatore ha presentato i seguenti emendamenti: *Al primo comma, dopo la parola « chi », aggiungere le altre: « in base ai criteri indicati nel codice penale ».*

*Sopprimere il secondo comma.*

**SABBATINI, Relatore.** Poiché la capacità di intendere e di volere nel nostro codice è un concetto inteso più in senso negativo (chi manca della capacità...) che positivo, si è voluto fare riferimento ai criteri del codice per stabilire un aggancio più preciso. Alla luce di tale ragionamento potrebbe considerarsi superflua l'ultima parte del primo comma « a meno che lo stato di incapacità non derivi da sua colpa o sia stato da lui preordinato », però abbiamo preferito lasciarla com'è; se la sopprimessimo infatti potremmo derivarne problemi di formulazione rispetto al comma successivo.

Si propone la soppressione del secondo comma, in quanto contiene una aggiunta inutile rispetto ai criteri indicati dal codice penale.

**VIOLANTE.** Siamo d'accordo con il relatore. Poiché nel nostro sistema penale non esiste una nozione positiva della capacità di intendere e di volere, l'operatore si troverebbe di fronte al problema o di fare riferimento ad una nozione sostanziale della capacità di intendere e di volere, e quindi di accertarla caso per caso mediante indagini psicologiche, oppure di mutuare i criteri indicati dal codice penale. Per risolvere questo dubbio si fa riferimento ai criteri indicati dal codice penale. Per maggiore chiarezza resta in piedi l'ultima parte del primo comma dell'articolo B del testo del Comitato ristretto.

## VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1980

alla quale si richiama il capoverso: in definitiva si coordina un tipo di responsabilità con struttura civilistica solidale a criteri di imputazione parzialmente penalistici. Siamo quindi tenuti a fare qualche ripetizione o precisazione per dare una migliore indicazione, su questo terreno, all'operatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il primo emendamento del relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo emendamento del relatore.

(È approvato).

BOATO. A nome del gruppo radicale dichiaro che voterò a favore di questo articolo. Poiché su molti articoli esprimeremo voto contrario, mi pare giusto rimarcare questo nostro consenso.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo B nel suo complesso e con le modifiche testè apportate.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

## ART. C.

(Elemento soggettivo).

Nelle violazioni punite con una sanzione amministrativa ciascuno è responsabile della propria azione od omissione cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa.

Nel caso in cui la violazione è commessa per errore sul fatto, l'agente va esente da responsabilità quando l'errore non è determinato da sua colpa.

SABBATINI, *Relatore*. Credo di voler aggiungere ben poco a quanto ho già detto riferendo sul lavoro compiuto dal Comitato ristretto, trattandosi qui di articoli che affrontano questioni di principio.

In questo caso si tratta dell'elemento soggettivo, cioè si è voluto ribadire il principio della responsabilità per quanto

riguarda azioni od omissioni coscienti e volontarie, siano esse dolose o colpose. Non sorge in proposito alcuna questione, ma siccome si è inteso redigere un testo nuovo in materia di depenalizzazione elaborando una disciplina più ampia rispetto alla normativa precedente, ci è parso opportuno richiamare anche questo principio tra le norme preliminari.

VIOLANTE. Si è proposto in alcuni convegni di inserire una previsione relativa all'errore di diritto estendendo le valutazioni della giurisprudenza in ordine alla materia della buona fede nelle contravvenzioni. Forse non è ancora opportuno inserire una previsione del genere in questo testo, dato che la materia dell'errore è ancora in via di sedimentazione nella letteratura penalistica: il principio della buona fede che vale ormai per le contravvenzioni a maggior ragione dovrà valere per le violazioni amministrative.

BOATO. Dichiaro il voto favorevole del gruppo radicale a questo articolo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo C nel testo elaborato dal Comitato ristretto.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

## ART. D.

(Cause di esenzione da responsabilità).

Non risponde delle violazioni punite con una sanzione amministrativa chi ha commesso il fatto nell'adempimento di un dovere o nell'esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa di sé o di altri.

Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

All'articolo D è aggiunto il seguente comma:

« Se la violazione è commessa per ordine dell'autorità, della stessa risponde il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine ».

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Questo emendamento è rivolto a completare la previsione all'articolo facendo richiamo a quanto disposto dal secondo comma dell'articolo 51 del codice penale. Si tratta di un trasferimento di principi del diritto penale alla materia che stiamo disciplinando con il provvedimento in discussione.

BOATO. Desidererei avere maggiori chiarimenti su questo emendamento.

VIOLANTE. Nell'articolo D sono riportate con espressione sintetica mutuata dal codice civile le cause di giustificazione. Nell'ambito delle espressioni usate - adempimento di un dovere o esercizio di una facoltà legittima ovvero in stato di necessità o di legittima difesa -, però, non è compreso l'ordine dell'autorità, in quanto il meccanismo dell'ordine dell'autorità è un meccanismo per così dire complesso, per il quale, del resto, non risponde il soggetto agente ma il pubblico ufficiale che ha dato l'ordine. È quindi necessario fare un richiamo esplicito all'ordine dell'autorità, altrimenti resterebbe esclusa dalla attuale previsione del testo questa fattispecie. Avendo voluto riportare nel provvedimento tutte le cause di giustificazione, non si poteva escludere solo questa.

PRESIDENTE. In sostanza, il dipendente che ha commesso un fatto sanzionabile amministrativamente finirebbe con il rispondere in prima persona ancorché abbia agito su ordine di un superiore, mentre è quest'ultimo che deve rispondere.

BOATO. Sono convinto che un subalterno che riceve un ordine illegittimo non debba attuarlo. Il testo dell'articolo 51 del codice penale dice che del reato risponde chi ha eseguito l'ordine « salvo che per errore di fatto abbia ritenuto di obbedire ad un ordine legittimo ».

SABBATINI, *Relatore*. Se non avessimo deciso di inserire questa parte iniziale nel progetto di legge, questo principio non sarebbe neanche venuto in discussio-

ne, in quanto si tratta di un principio di carattere generale che avremmo dato per sottinteso. Quanto all'errore di fatto ne abbiamo già parlato prima. Sono quindi favorevole all'emendamento del Governo.

PRESIDENTE. Il Governo insiste nel mantenere il proprio emendamento?

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sì, signor presidente.

BOATO. Mi asterrò dalla votazione dell'emendamento.

PRESIDENTE. Lo pongo in votazione. (*È approvato*).

BOATO. Dichiaro che voterò a favore dell'articolo D).

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo D) nel suo complesso e con la modifica testè apportata. (*È approvato*).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. E.

(*Solidarietà*).

Se la violazione è imputabile a più persone, queste sono obbligate in solido al pagamento della somma dovuta; chi ha pagato ha diritto di regresso e la somma dovuta si ripartisce in parti uguali.

Il proprietario o, in sua vece, l'usufruttuario o, se trattasi di bene immobile, il titolare di un diritto personale di godimento sulla cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione, è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma dovuta da questo se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

Se la violazione è commessa da persona capace di intendere e di volere ma soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità o incaricata della direzione o della vigilanza

è obbligata in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta, salvo che provi di non aver potuto impedire il fatto.

Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta.

Nei casi previsti dal secondo, terzo e quarto comma, chi ha pagato ha diritto di regresso per l'intero nei confronti di coloro cui la violazione è imputabile.

Il relatore, onorevole Sabbatini, ha presentato il seguente emendamento:

*All'ultimo comma, sostituire le parole: « cui la violazione è imputabile » con le altre: « ai quali poteva essere irrogata la sanzione ».*

SABBATINI, *Relatore*. L'articolo testé letto dal presidente è uno di quelli sui quali si è soffermata l'attenzione della I Commissione affari costituzionali; ma prima di entrare nel merito del parere espresso da quest'ultima vorrei dar conto dell'emendamento da me presentato.

Ritengo che la dizione da me proposta chiarisca meglio di quella originaria il senso complessivo di tutto l'articolo: infatti, il penultimo comma dello stesso fa riferimento a persone giuridiche, ad enti privi di personalità giuridica e ad imprenditori obbligati in solido con gli autori della violazione al pagamento della somma da questi dovuta.

Come i colleghi certamente sapranno e come ricordavo all'inizio di questo mio intervento, la I Commissione affari costituzionali si è pronunciata sull'articolo E) richiamando l'articolo 27 della Costituzione. In riferimento a quest'ultimo, essa ha ritenuto opportuno prospettare alcune perplessità in quanto l'articolo in questione fa riferimento a responsabilità diverse da quella personale, prevista per l'appunto

dal primo comma del citato articolo 27 della Costituzione. La I Commissione sostiene che i commi secondo, terzo e quarto dell'articolo E) contraddirebbero il principio generale del nostro ordinamento giuridico dell'onere della prova, aggiungendo che, in ogni caso, le predette disposizioni non si conciliano e forse contraddicono la previsione di cui al penultimo comma del successivo articolo 16, ove sembra prevedersi la necessità che l'ordinanza-ingiunzione sia corredata di prove a carico dell'opponente, in mancanza delle quali l'opposizione verrebbe accolta.

Con riferimento a tale parere, devo osservare che, pur ritenendo che i rilievi mossi dalla I Commissione abbiano una loro fondatezza, non è possibile trascurare il fatto che, essendo venuta meno la natura penalistica degli illeciti contemplati dal disegno di legge in discussione, non è più ravvisabile un contrasto con l'articolo 27 della Costituzione, che fa riferimento alla responsabilità personale e non a quelle civile ed amministrativa. Non possiamo richiamarci, nel momento in cui operiamo una « depenalizzazione » ad un concetto strettamente penalistico. Per altro, non dobbiamo dimenticare che la disciplina che regola il principio della solidarietà, che in diverse fattispecie fa riferimento ad una apparente inversione dell'onere della prova, è già contenuta in numerose norme di diritto civile, per cui la sua previsione nel contesto dell'articolo E) non rappresenta né una innovazione, né uno stravolgimento di principi fondamentali dell'ordinamento giuridico.

Per questi motivi ritengo che vada mantenuto il testo dell'articolo E) così come elaborato in sede di Comitato ristretto. Vorrei aggiungere — riprenderemo comunque l'argomento al momento opportuno — che non credo sia ravvisabile un contrasto con il successivo articolo 16, che riguarda il giudizio di opposizione nell'ambito del quale la necessità di adduzione delle prove inerisce al secondo momento dell'opposizione e non all'ordinanza-ingiunzione.

Personalmente ritengo che se non si definiscono una volta per tutte determi-

nati principi, sorgeranno problemi di non facile soluzione. La definizione del principio di solidarietà, in base al quale al pagamento della somma dovuta è tenuto anche il titolare di un diritto — ad esempio, il proprietario usufruttuario — risolve molte questioni. Non dimentichiamo che, altrimenti, l'onere della prova graverebbe sull'Amministrazione; allo stato, non siamo in grado di stabilire attraverso quali mezzi essa potrebbe arrivare all'individuazione delle prove in base alle quali accertare se sussistono o meno gli estremi per l'applicazione del principio della solidarietà. La via seguita nel testo, in altri termini, è una via obbligata: l'Amministrazione, nel momento in cui si avvede che nella fattispecie è applicabile il principio della solidarietà, pone a carico dell'obbligato solidale l'obbligo, per l'appunto, del pagamento della somma, attraverso la notifica dell'ordinanza-ingiunzione; salvo che l'obbligato solidale dimostri di essere esente da ogni responsabilità, quindi non essere tenuto al pagamento solidale con l'obbligato principale.

**VIOLANTE.** La questione relativa alla solidarietà ha impegnato per molte sedute il Comitato ristretto. A conclusione di un lungo ed approfondito dibattito si è arrivati alle conclusioni riassunte testé dal relatore.

Perché il Comitato ha adottato la soluzione rappresentata dall'articolo E) del disegno di legge? Ci rendiamo conto che le due possibili soluzioni — quella del Comitato e quella suggerita dalla I Commissione affari costituzionali — si trovano, per così dire, su un piede di parità; e ci rendiamo conto che la responsabilità personale avrebbe reso questa riforma più coerente con il sistema penale, evitando, tra l'altro, forme di organizzazione per la commissione di violazioni che, essendo comunque punite con un'unica sanzione pecuniaria da ripartire fra tutti gli autori, potrebbero essere non sufficientemente disincentivate: potrebbero verificarsi ipotesi di monetizzazione dell'illecito nelle quali commettere la violazione diventerebbe economicamente conveniente.

I motivi per cui abbiamo ritenuto prevalente la scelta della solidarietà sono sostanzialmente due. Ormai dal 1967 la responsabilità per l'illecito depenalizzato è solidale, secondo gli espressi richiami della legge del 1967 e di quella del 1975, per cui abbiamo uffici pubblici ormai rodati su questa strada. È pur vero che la solidarietà espressamente prevista nelle leggi del 1967 e del 1975 riguarda casi diversi da quelli del concorso di più persone nella violazione, ma risultano casi di applicazione dei principi della solidarietà anche per ipotesi di realizzazione concorsuale di illecito depenalizzato.

La solidarietà, inoltre, rende più agevole l'accertamento dell'illecito e la irrogazione della sanzione. Non dobbiamo dimenticare che i nostri apparati amministrativi sono caratterizzati da note disfunzioni e sono notevolmente diversi da quelli svizzeri o tedeschi, che esercitano poteri notevolmente affini a quelli del giudice nell'individuazione della responsabilità e nell'irrogazione della sanzione.

Per questi motivi abbiamo ritenuto di non rendere troppo complesso l'accertamento e di non innovare rispetto agli attuali principi. Credo però di esprimere orientamenti non stabilizzati; perciò se dovessero essere proposte osservazioni particolarmente pregnanti il Senato potrebbe rivedere il punto e poi noi stessi potremmo ristudiare la questione considerando le eventuali critiche costruttive che potranno essere formulate.

**DE CATALDO.** Sono d'accordo con l'onorevole Violante.

**RICCI.** L'emendamento proposto dal relatore ha lo scopo di non limitare solo alle persone fisiche la possibilità di essere destinatari dell'azione di regresso, per cui ritengo che nell'ultimo comma si debbano sostituire le parole: « di coloro » con le altre: « dei soggetti ».

**PRESIDENTE.** L'onorevole Ricci ha presentato il seguente emendamento:

*All'ultimo comma sostituire le parole: « di coloro », con le altre: « dei soggetti ».*

SABBATINI, *Relatore*. Sono favorevole.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Anche il Governo è favorevole, così come lo è all'emendamento del relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento Ricci sostitutivo all'ultimo comma, accettato dal relatore e dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento del relatore sostitutivo all'ultimo comma, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo E) nel suo complesso, con le modifiche testé appor- tate.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. F.

(*Più violazioni di disposizioni che prevedono sanzioni amministrative*).

Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge chi, con una o più azioni od omissioni, viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per ogni violazione da ciascuna disposizione.

Tuttavia se il fatto commesso è previsto come violazione amministrativa da una disposizione di legge generale e da una disposizione di legge speciale, si applica soltanto la sanzione stabilita per la violazione della disposizione di legge speciale.

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

Al primo comma dopo la parola: « soggiace », sostituire sino alla fine del comma le parole: « alla sanzione prevista per ogni violazione da ciascuna disposizione. » con le altre: « alla sanzione prevista per

la violazione più grave, aumentata sino al quintuplo ».

DE CATALDO. Ritengo che quando uno viene colpito nella tasca è giusto che venga colpito bene; quando uno viene colpito nella libertà è giusto che lo sia ragionevolmente. A ciò mi sono ispirato nell'aumentare la sanzione fino al quintuplo.

VIOLANTE. Vi è confusione nel testo, perché il primo comma prevede insieme due casi che sono in realtà profondamente distinti, e cioè il caso di concorso formale e quello di concorso materiale, e stabilisce per tutte e due le ipotesi la regola del concorso materiale. Ora, collega De Cataldo, volendo inserire il principio attuale del concorso formale, si dovrebbe riformulare tutto l'articolo.

DE CATALDO. Lo applico a tutti e due i casi.

VIOLANTE. Allora non ha più senso. In questo modo si premia la criminalità organizzata perché, essendo comprese nell'articolo le parole: « con una o più azioni od omissioni... o commette più violazioni », chi commette molte violazioni viene premiato.

SABBATINI, *Relatore*. Bisogna distinguere le due ipotesi.

VIOLANTE. Esatto, tenendo presente che sono tre, perché il terzo comma prevede un caso completamente diverso.

RIZZO. Il primo comma dovrebbe essere riformulato nel seguente modo: « Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge chi, con un'azione od omissione, viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o con più azioni od omissioni commette più violazioni della stessa disposizione di legge, soggiace... ». Bisogna distinguere le ipotesi del concorso materiale da quelle del concorso formale che qui sono messe insieme. È il caso di ricordare che l'articolo 81 del codice penale parla di « chi con una sola

azione o omissione viola diverse disposizioni di legge ovvero commette più violazioni della medesima disposizione di legge ».

**VIOLANTE.** Il concetto di unicità di azione è estremamente difficile da accertare. Per evitare di riprodurre tale difficoltà all'interno di procedure che dovrebbero essere semplici, si è guardato al numero oggettivo delle violazioni, senza fare riferimento all'unicità o alla pluralità delle azioni. Questa scelta può portare a risultati gravi; se riteniamo che siano talmente gravi da non poter essere superati, scindiamo l'ipotesi del concorso materiale dalle altre, secondo quanto suggeriva il collega Rizzo. In questo caso non sarebbe più necessario prevedere il concorso materiale perché varrebbero le regole generali. Sarebbe sufficiente sostituire le parole « più azioni od omissioni » con le altre « una azione od omissione ». Presento, pertanto, un emendamento in questo senso.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Violante ha presentato i seguenti emendamenti:

*Sostituire il primo comma con il seguente:*

« Salvo che sia diversamente stabilito dalla legge, chi con un'azione od omissione viola diverse disposizioni che prevedono sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione, soggiace alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo ».

*Al secondo comma sopprimere la parola: « Tuttavia ».*

**DE CATALDO.** Ritiro il mio emendamento e aderisco all'emendamento proposto dall'onorevole Violante.

**SABBATINI, Relatore.** Sono favorevole agli emendamenti Violante.

**LOMBARDI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Sono favorevole agli emendamenti Violante.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'emendamento Violante sostitutivo del primo comma, favorevoli il relatore e il Governo.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento Violante al secondo comma, favorevoli il relatore e il Governo.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'articolo F) nel suo complesso e con le modifiche testé apportate.

*(È approvato).*

Do lettura dell'articolo successivo:

#### ART. G.

*(Concorso tra disposizioni penali e disposizioni che prevedono violazioni amministrative).*

Quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applicano entrambe le disposizioni. Tuttavia, quando la sanzione amministrativa ha sostituito una sanzione penale si applica solo la disposizione speciale, salvo che la legge disponga altrimenti.

Ai fatti puniti dagli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, sulla disciplina igienica degli alimenti, si applicano soltanto le sanzioni penali ivi previste, anche quando gli stessi fatti costituiscono violazioni depenalizzate previste da disposizioni speciali.

L'onorevole Ricci ha presentato il seguente emendamento:

*Sostituire le seconda frase del primo comma con la seguente: « Nei casi previsti dall'articolo 15 del codice penale si applica la sola disposizione di legge speciale anche quando questa è stata sostituita da una sanzione amministrativa, salvo che la legge disponga altrimenti ».*

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1980

RICCI. Il primo comma dell'articolo si propone due obiettivi diversi. La prima parte prevede che quando uno stesso fatto è punito da una disposizione penale e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa si applicano entrambe le disposizioni. Ciò comporta l'estensione del principio del concorso di norme anche nel caso in cui una di queste norme non sia penale ma sia diventata sanzione di carattere amministrativo. La seconda parte, invece, prevede il caso dell'applicazione della sola norma speciale nelle ipotesi previste dall'articolo 15 del codice penale, cioè in tutti i casi in cui una norma speciale non sia concorrente con una di carattere generale ma la vada a sostituire. Questo vale anche nel caso in cui la disposizione di legge speciale sia stata sostituita da una sanzione amministrativa.

Questo appunto esplicita il mio emendamento.

PRESIDENTE. L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente emendamento:

*Sostituire la seconda parte del primo comma con la seguente:*

« Tuttavia, quando un fatto è previsto da una norma penale speciale rispetto ad altra norma penale e la sanzione penale prevista dalla prima è stata sostituita con una sanzione amministrativa, si applica solo la norma speciale, salvo che la legge disponga altrimenti ».

RIZZO. In linea generale concordo con l'emendamento proposto dall'onorevole Ricci, però non mi pare che sia opportuno fare un riferimento specifico all'articolo 15 del codice penale dal momento che nell'articolo in esame viene in considerazione una norma che non è più penale perché contiene una sanzione amministrativa.

SABBATINI, *Relatore*. Propongo alla Commissione di accantonare per il momento l'esame dell'articolo G) e degli emendamenti che ad esso sono stati presentati.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accantonare l'esame dell'articolo G) e dei relativi emendamenti.

*(Così rimane stabilito).*

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. H.

*(Sanzione amministrativa pecuniaria e rapporto tra limite minimo e limite massimo).*

La sanzione amministrativa pecuniaria consiste nel pagamento di una somma non inferiore a lire quattromila e non superiore a lire venti milioni. Le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo.

Fuori dei casi espressamente stabiliti dalla legge, il limite massimo della sanzione amministrativa pecuniaria non può, per ciascuna violazione, superare il decuplo del minimo.

SABBATINI, *Relatore*. Mi sembra che il significato dell'articolo sia chiaro: le sanzioni proporzionali non hanno limite massimo, ed è questa una cosa di cui abbiamo discusso in sede di Comitato ristretto: se si prevede che la sanzione è di una certa entità in relazione alla violazione compiuta, è evidente che non può esserci un limite.

In sede di Comitato ristretto abbiamo discusso a lungo se fosse il caso o meno di inserire nel provvedimento questa precisazione ed infine abbiamo deciso in senso affermativo.

Su questo articolo non ci sono osservazioni da parte della Commissione affari costituzionali e non sono stati presentati emendamenti.

VIOLANTE. Le sanzioni proporzionali sono espressamente previste nel codice penale ed hanno un trattamento particolare: non richiamarle significherebbe estendere a tutti i tipi di sanzione pecuniaria questa disciplina.

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1980

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo *H* nel testo elaborato dal Comitato ristretto.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. I.

(*Criteri per l'applicazione delle sanzioni amministrative*).

Nella determinazione della sanzione fissata dalla legge tra un limite minimo ed un limite massimo e nell'applicazione delle sanzioni accessorie facoltative, si ha riguardo alla gravità oggettiva della violazione e alla eliminazione o attenuazione delle sue conseguenze.

La confisca prevista dal terzo comma dell'articolo 14 può non essere disposta quando essa sarebbe sproporzionata alla gravità della violazione, tenuto anche conto delle altre sanzioni inflitte per la stessa violazione.

L'onorevole Violante ha presentato il seguente emendamento:

*È soppresso il capoverso dell'articolo 1.*

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

*Al primo comma, sopprimere la parola: « oggettiva ».*

VIOLANTE. Ho proposto la abolizione del secondo comma perché la confisca, così come la abbiamo configurata, è già facoltativa, tranne nei casi previsti dalla seconda parte del terzo e dal quarto comma dell'articolo 14 del testo del Comitato ristretto. Il citato terzo comma stabilisce la facoltatività della confisca « delle cose che servirono o furono destinate a commettere la violazione » e la obbligatorietà della confisca « delle cose che ne sono il prodotto ». Il quarto comma, invece, stabilisce che: « È sempre disposta la confisca amministrativa delle cose, la fabbricazione, l'uso, il porto, la detenzione o l'alienazione delle quali costituisce violazione amministrativa »; praticamente vie-

ne mutuato il criterio tipicizzato nell'articolo 240 del codice penale.

Con il capoverso dell'articolo 1, invece, si rendono facoltativi anche quei tipi di confisca che sono previsti come obbligatori dall'articolo 14 in base ad una logica non puramente punitiva ma di salvaguardia delle ragioni che sono alla base del complessivo sistema sanzionatorio. Se rendiamo facoltativa, cioè in pratica non irrogabile, la confisca del prodotto del reato, l'illecito diventa conveniente; il problema, dunque, è di far sì che l'illecito non sia conveniente e la confisca in un sistema fondato sulla responsabilità solidale finisce con l'essere l'elemento intimidatorio di maggiore rilievo.

Sono questi i motivi per i quali è opportuna la soppressione del capoverso.

SABBATINI, *Relatore*. Vorrei chiedere al collega Violante, dato che sono sostanzialmente d'accordo sulle sue osservazioni, se egli non ritenga opportuno applicare questo concetto — vista l'incidenza che effettivamente ha la confisca nei casi in cui è obbligatoria — anche all'ipotesi dell'articolo 14 del disegno di legge.

VIOLANTE. L'articolo 240 del codice penale fa riferimento sia alla confisca facoltativa, sia a quella obbligatoria. Pertanto, se noi rendessimo facoltativa la confisca in tutti i casi, la renderemmo tale anche in quelli in cui sarebbe stata obbligatoria se la norma fosse stata penale.

SABBATINI, *Relatore*. Sono d'accordo sugli emendamenti proposti.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Sono favorevole agli emendamenti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione lo emendamento De Cataldo, Boato, favorevoli il relatore ed il Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Violante, soppressivo del secondo comma, favorevoli il relatore ed il Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo I) nel suo complesso con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

ART. L.

(Ambito di applicazione).

Se non è diversamente stabilito, le disposizioni contenute nella presente sezione si applicano a tutte le violazioni per le quali sia prevista una sanzione amministrativa, tranne quelle disciplinari.

SABBATINI, *Relatore*. Nell'articolo L) sono contenuti i principi generali che definiscono l'ambito di operatività delle norme in esame.

VIOLANTE. L'articolo 22 del disegno di legge reca lo stesso titolo di quello in esame in questo momento, però prevede un ambito di applicazione diverso; infatti, nella sua ultima parte, recita: « le disposizioni... si osservano per tutte le violazioni... per le quali è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro, anche quando questa sanzione non è stata prevista in sostituzione di una sanzione penale ».

RIZZO. L'articolo 22 fa riferimento al procedimento relativo alla sanzione pecuniaria; l'articolo che stiamo esaminando in questo momento, invece, riguarda principi di carattere generale inerenti all'illecito amministrativo. Credo, pertanto, che vi sia una logica nella diversa previsione circa l'ambito di applicazione delle due norme.

La sezione I infatti si occupa dei principi generali inerenti all'illecito amministrativo; per cui ad essi fa riferimento l'articolo L), con l'esclusione delle violazioni disciplinari. L'articolo 22 invece fa parte di altra sezione che prende in considerazione l'esecuzione forzata dell'ordinanza-ingiunzione, quindi procedure riguar-

danti soltanto le violazioni punite con sanzioni pecuniarie.

I principi della prima sezione trovano applicazione anche in materia di violazioni punite con sanzioni pecuniarie.

VIOLANTE. La categoria degli illeciti amministrativi comprende gli illeciti disciplinari, gli illeciti puniti con sanzione amministrativa originaria e quelli puniti con sanzione amministrativa sopravvenuta per effetto della depenalizzazione. Questo *tertium genus* non è preso in considerazione dall'articolo L) per cui l'interprete, dato che all'articolo 22 è contenuta una previsione più ampia, può giungere ad una interpretazione restrittiva dello stesso articolo L) più che ad una estensiva.

Rischiamo, in altri termini, di raggiungere il risultato opposto a quello che ci siamo prefissi: ed è per questo motivo che ritengo debba essere inserita all'articolo L) la disposizione di cui all'articolo 22 alla quale ho fatto prima riferimento. Ove così non facessimo, dovremmo rivedere tutta la sezione. Credo sia opportuno, però, che la sezione resti strutturata così com'è adesso; suggerirei invece di inserire all'articolo L) la clausola di cui parlavo ed in sede di coordinamento formale del testo eventualmente potremmo eliminare eventuali ripetizioni. La questione, infatti, è tecnica, in quanto in un testo composto da quattro sezioni, è possibile fissare per ognuna di esse l'ambito di applicabilità, salvo alla fine sintetizzare le relative disposizioni, ove vi siano ripetizioni, in un solo articolo.

BOATO. Non credo sia possibile risolvere questo problema in sede di coordinamento formale del testo del disegno di legge, perché non credo si tratti di questione meramente tecnica, bensì sostanziale.

La sezione di cui ci stiamo occupando riguarda principi di carattere generale, l'altra questioni più particolari, per cui non può essere eguale l'ambito di applicabilità della norma in questione.

RIZZO. Con il disposto dell'articolo L) si voleva prendere — se non erro — in considerazione l'estensione dei principi generali alle violazioni amministrative che non hanno la comminazione di una sanzione pecuniaria.

MANNUZZU. Non ne esistono nell'ordinamento.

RIZZO. Basti pensare, ad esempio, alla norma che prevede la chiusura del negozio.

MANNUZZU. Si tratta di pene accessorie.

RIZZO. Comunque se in una materia, per esempio l'edilizia, vi sono norme specifiche, vanno applicate quelle. In mancanza però di tali norme, vigono i principi fissati dalle norme ora in esame che hanno carattere generale e che riguardano qualsiasi ipotesi di illecito amministrativo, al di fuori delle violazioni disciplinari; sono principi di carattere generale che trovano applicazione in tutti i campi dell'illecito amministrativo, salvo che sia diversamente stabilito. Credo in sostanza che le due disposizioni di cui stiamo discutendo siano entrambe necessarie e la prima corrisponda ad una esigenza segnalata dalla dottrina. Nel campo dell'illecito amministrativo non vi è chiarezza sui principi generali. Infatti, mentre nel campo civile e penale abbiamo regole di carattere generale per quanto concerne l'imputabilità, le cause di giustificazione, l'elemento soggettivo, nel campo dell'illecito amministrativo manca una disciplina di carattere generale. Abbiamo voluto riempire questo vuoto fissando principi di carattere generale e prevedendo nell'articolo L) che l'ambito di applicazione è generale, salvo che nei singoli casi la legge disponga diversamente; e vi è anche l'esigenza di definire l'ambito di applicazione dell'altra sezione, che riguarda le procedure per le violazioni punite con sanzione pecuniaria. Pertanto, proprio per indicare che le nuove procedure, nel campo delle viola-

zioni punite con sanzione pecuniaria, hanno un ambito di applicazione generale, occorre semmai chiarire nell'articolo L), come ha sostenuto il collega Violante, che le nuove norme trovano applicazione anche nel caso in cui le sanzioni amministrative sono sostitutive della sanzione penale.

CASINI. Mi pongo il problema se non sarebbe meglio sopprimere all'articolo 22 le parole: « anche quando questa sanzione non è stata prevista in sostituzione di una sanzione penale ».

VIOLANTE. Questa dizione rende chiaro l'ambito di operatività della norma, in maniera indiscutibile, nel senso che le disposizioni si applicano non solo alle violazioni depenalizzate ma anche a quelle originariamente amministrative. Siccome il testo prevede la depenalizzazione, e cioè il passaggio dal penale all'amministrativo, quella dizione è necessaria.

CASINI. Nel Comitato ristretto abbiamo discusso molto su questo problema. La differenza fra l'articolo L) e il 22 è nel fatto che il tipo di sanzione che si prende in considerazione nell'articolo L) è più ampio: si tratta di qualsiasi sanzione amministrativa indipendente dalla pena pecuniaria. L'articolo L) cioè non sta tutto nel 22: si tratta di criteri diversi.

VIOLANTE. Le violazioni amministrative non costituiscono una realtà omogenea. Ci sono le violazioni disciplinari, che sono escluse dalla disciplina in esame, quelle punite con la sanzione amministrativa diversa dal pagamento di una somma di denaro, che sono anch'esse escluse, e quelle punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro che sono incluse, sia che si tratti di sanzione amministrativa originaria sia sopravvenuta. Se consideriamo la *ratio* dell'articolo L), ci accorgiamo che è necessario ricomprendere espressamente in esso anche quelle ipotesi per cui la sanzione amministrativa sia originaria o so-

pravvenuta. Ora, siccome abbiamo distinto le due ipotesi, l'interprete potrebbe dedurre che questi principi generali non sono applicabili alle violazioni punite originariamente con sanzioni amministrative. Per cui all'articolo L) dovremmo aggiungere le parole: « anche quando essa non è stata prevista in sostituzione di una sanzione penale », riportando le ultime due righe dell'articolo 22.

GITTI. Non avendo partecipato ai lavori del Comitato ristretto, desidero fare qualche breve considerazione. In una sezione dedicata alla disciplina generale dei principi regolanti la sanzione amministrativa, mi suscita qualche perplessità il fatto che non vi sia una norma definitoria della stessa sanzione amministrativa. Faccio un esempio: la legge n. 10 in materia urbanistica si riferisce agli interessi di mora, al raddoppio di tali interessi, alla demolizione, all'acquisizione, e non sappiamo se si tratti di sanzioni amministrative o no. Su questo tema si è svolto un convegno a Ravenna nel mese di ottobre: la dottrina si è divisa non sapendo dire quali di queste sanzioni, nel linguaggio comune, siano amministrative e quali non lo siano. Per questo ritengo che, oltre a fissare una disciplina generale, dobbiamo anche definire la sanzione amministrativa. Il codice penale la definisce. Inoltre, non dico che per la sanzione amministrativa debbano valere i principi costituzionali che valgono per le sanzioni penali, però dobbiamo andare molto vicino a quei principi perché si tratta pur sempre di un intervento restrittivo della libertà del cittadino.

ONORATO. Raccogliendo le perplessità del collega Gitti, rilevo che probabilmente una soluzione sarebbe quella di ridurre la portata dell'articolo L) alle sole sanzioni amministrative pecuniarie, perché in materia di leggi urbanistiche, per esempio, sorge il problema se si tratti di sanzioni amministrative o no. In base all'articolo D) concernente le cause di esenzione da responsabilità, si ha esenzione da respon-

sabilità, per esempio, per stato di necessità, per cui non si è soggetti alla sanzione della demolizione. Mi pare che questa sia una conseguenza che vada oltre le nostre intenzioni. Se riservassimo l'ambito di applicazione dell'articolo L) alle sole sanzioni pecuniarie, per le quali sono state pensate le norme che ora esaminiamo (perché parliamo di solidarietà, di divisione per quote, di rivalsa, eccetera, cioè di principi non applicabili a sanzioni come quella della demolizione), faremmo opera di prudenza e di congruenza legislativa. Mi sento di approvare l'articolo L) soltanto se esso fa riferimento alle sanzioni pecuniarie.

SABBATINI, *Relatore*. Mi sembra che le osservazioni dell'onorevole Onorato siano da accogliere, per cui propongo di accantonare l'articolo in modo da evitare l'approvazione di disposizioni incongruenti rispetto a quanto previsto dall'articolo 22.

RICCI. Sono d'accordo sull'opportunità di accantonare l'articolo.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accantonare l'articolo L).

*(Così rimane stabilito).*

Passiamo, pertanto, alla sezione II del Capo I. Ricordo che la Commissione ha già approvato in via di principio gli articoli dall'1 all'1-*quater* nella seduta del 28 novembre 1979 e gli articoli dall'1-*quinquies* al 13 compreso in quella del 5 dicembre 1979, ad eccezione degli articoli 4, 8 e 9 che erano stati accantonati sempre nel corso di tale ultima seduta.

La Commissione, quindi, deve ora procedere alla loro approvazione in via definitiva tenendo conto delle osservazioni formulate nel parere espresso dalla I Commissione affari costituzionali.

Poiché all'articolo 1 la I Commissione non ha espresso osservazioni, lo porrò in votazione in via definitiva dopo averne dato nuovamente lettura.

## ART. 1.

*(Sostituzione della sanzione amministrativa pecuniaria 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 sola 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 e);

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. 370, 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, salvo quanto previsto dall'articolo 1-bis.

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

*(È approvato).*

Do nuovamente lettura dell'articolo successivo:

## ART. 1-bis.

*(Violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie).*

Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, punite con la sola ammenda, ad esclusione di quelle indicate nell'ultimo comma.

Per le violazioni consistenti nell'omesso o parziale versamento di contributi e premi, l'ordinanza prevista dall'articolo 13 è emessa dagli enti ed istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatorie, che con lo stesso provvedimento ingiungono ai debitori anche il pagamento dei contributi e dei premi non versati e delle somme aggiuntive previste dalle leggi vigenti a titolo di sanzione civile.

Per le altre violazioni, quando viene accertato che da esse deriva l'omesso o parziale versamento di contributi e premi, la relativa sanzione amministrativa è applicata con la medesima ordinanza e dagli stessi enti ed istituti di cui al comma precedente.

Avverso l'ordinanza-ingiunzione può essere proposta, nel termine previsto dall'articolo 16, opposizione davanti al pretore in funzione di giudice del lavoro. Si applicano i commi terzo, quarto e quinto dell'articolo 16 ed il giudizio di opposizione è regolato dagli articoli 442 e seguenti del codice di procedura civile.

Si applicano, altresì, gli articoli 3, 4, 5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 e 20. L'esecuzione forzata, quando non è diversamen-

te stabilito, è regolata dalle disposizioni del codice di procedura civile.

L'ordinanza-ingiunzione emanata ai sensi del secondo comma costituisce titolo per iscrivere ipoteca legale sui beni del debitore, nei casi in cui essa è consentita, quando l'opposizione non è stata proposta ovvero è stata dichiarata inammissibile o rigettata; quando è stata proposta opposizione, l'iscrizione dell'ipoteca è autorizzata dal pretore se vi è pericolo nel ritardo.

Per le violazioni previste dal primo comma che non consistono nell'omesso o parziale versamento di contributi e premi e che non sono allo stesso connesse a norma del terzo comma si osservano le disposizioni degli articoli da 3 a 20 e dell'articolo 22.

La disposizione del primo comma non si applica alle contravvenzioni previste dagli articoli 53, 54, 139, 157, 175 e 246 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali approvato con decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124.

Prego il relatore di riferire sulle osservazioni della I Commissione.

SABBATINI, *Relatore*. Le osservazioni della I Commissione si riferiscono agli articoli 1-bis, 1-ter e 1-quater. Nel parere infatti si dice: « Gli articoli 1-bis e seguenti non sembrano garantire adeguatamente il principio del contraddittorio tra ente creditore e cittadino nella procedura della emanazione della ordinanza-ingiunzione, per cui le norme andrebbero riviste al fine di garantire i diritti del cittadino ». Collegato con tali articoli è anche l'articolo 13-bis elaborato in sede di Comitato ristretto, che riguarda la procedura di riscossione delle somme dovute ai sensi dell'articolo 1-bis.

In relazione all'articolo 13-bis nel parere della I Commissione si legge: « In ogni caso l'articolo 13-bis, prevedendo opportunamente la facoltà degli enti ed istituti creditori di avvalersi anche del procedimento ingiunzionale di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile,

prevede comunque la necessità della preventiva ordinanza-ingiunzione, per cui opportuna appare la soppressione nel primo comma della espressione « e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo », nonché dell'intero secondo comma ».

L'articolo 13-bis disciplina innanzitutto la depenalizzazione per le infrazioni commesse in relazione ad omessi o ritardati versamenti...

PRESIDENTE. C'è una differenza: per gli articoli 1-bis, 1-ter e 1-quater l'obiezione è di disparità, di lesione di contraddittorio, per l'articolo 13, viceversa, è questione di correzione di procedimento. Vediamo la prima eccezione.

SABBATINI, *Relatore*. La prima eccezione fa riferimento al principio del contraddittorio e quindi non mi pare riguardi il principio della depenalizzazione, sul quale la Commissione affari costituzionali non ha avanzato censure.

GITTI. In base alle norme successive contenute nel testo in esame, prima della emissione della ordinanza-ingiunzione il cittadino può fare ricorso, mentre in questo caso l'istituto di previdenza provvede immediatamente alla ordinanza-ingiunzione, che è titolo per iscrivere l'ipoteca: è quindi in questo momento che bisogna garantire il contraddittorio, in modo anche da evitare che vi sia disparità di trattamento tra questo caso e gli altri.

VIOLANTE. Non so se può servire a rispondere all'obiezione dell'onorevole Gitti il testo dell'articolo 1-ter, per il quale si attua un capovolgimento del meccanismo. Trattandosi di accertamenti fondati su calcoli c'è la possibilità da un lato di chiedere una dilazione, dall'altro di usufruire della impugnazione tradizionale.

SABBATINI, *Relatore*. Risponde solo in parte.

MANNUZZU. In effetti è possibile emettere il decreto pena e di condanna senza nessuna contestazione.

VIOLANTE. Il primo comma dell'articolo 1-bis dispone: « Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro tutte le violazioni previste dalle leggi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, punite con la sola ammenda, ad esclusione di quelle indicate nell'ultimo comma »: quindi il primo comma riguarda la depenalizzazione.

Il secondo comma dice che « l'ordinanza prevista dall'articolo 13 è emessa dagli enti ed istituti gestori delle forme di previdenza ed assistenza obbligatorie »: il richiamo all'articolo 13 sta a significare che questa è una ordinanza comune, soggetta a regole processuali comuni. La specificità riguarda i soggetti che sono abilitati ad emetterla ed il fatto che con lo stesso provvedimento essi possano ingiungere ai debitori anche il pagamento dei contributi non versati. Possiamo specificare che si applica in ogni caso l'articolo 8.

GITTI. Diciamo dunque: ferme le disposizioni degli articoli 8 e 13.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
GRANATI CARUSO

SABBATINI, *Relatore*. Bisogna valutare bene la menzione dell'articolo 13 contenuta nel secondo comma dell'articolo 1-bis, perché così com'è essa richiama solo la ordinanza prevista nell'articolo 13.

VIOLANTE. Però il successivo quinto comma dell'articolo 1-bis stabilisce che « Si applicano, altresì, gli articoli 3, 4, 5, 7, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 e 20 »: qui è richiamato l'articolo 13.

SABBATINI, *Relatore*. Allora potremmo inserire in questo quinto comma anche il riferimento all'articolo 8.

RIZZO. Io non modificarei la dizione attuale del secondo comma del testo, là dove parla di ordinanza prevista dall'articolo 13; al quinto comma si potrebbe aggiungere il richiamo anche dell'articolo 8.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il dibattito è sorto proprio per la dizione attuale del secondo comma e si è andati alla ricerca di un chiarimento. Il Governo ha predisposto un emendamento che credo sia utile in questo senso.

PRESIDENTE. Il Governo ha presentato il seguente emendamento:

*Al secondo comma sostituire le parole:*

« l'ordinanza prevista dall'articolo 13 è emessa », con le altre: « l'ordinanza-ingiunzione è emessa, ai sensi dell'articolo 13, ».

Il relatore, onorevole Sabbatini, ha presentato il seguente emendamento:

*Sostituire il primo periodo del quinto comma con il seguente:* « Si applicano, altresì, gli articoli 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 e 20 ».

L'onorevole Rizzo ha presentato il seguente emendamento:

*Sostituire il primo periodo del quinto comma con il seguente:* « Si osservano, in ogni caso, gli articoli 3, 4, 5, 7, 8, 11, 12, 14, 15, 17, 18 e 20 in quanto applicabili ».

SABBATINI, *Relatore*. Forse è opportuno lasciare il riferimento all'articolo 13, eliminato nell'emendamento del collega Rizzo e contenuto nel mio.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Ritengo che la locuzione « in ogni caso », usata dall'onorevole Rizzo, risolva tutti i problemi che potrebbero derivare dalla norma in esame. Il Governo è quindi favorevole all'emendamento Rizzo.

RIZZO. Ritengo che il mio emendamento, per quanto simile nella sostanza a quello presentato dal relatore, sia preferibile. Esistono, infatti, adempimenti che devono essere osservati in ogni caso dalla pubblica amministrazione. Possono però sussistere situazioni di fatto per le quali

## VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1980

non si possono applicare le disposizioni richiamate nella norma. L'espressione « si applicano » proposta dal relatore nel suo emendamento mi sembra, quindi, che non esprima con precisione quanto con questa disposizione è il caso di affermare. Insisto perciò sul mio emendamento.

SABBATINI, *Relatore*. Ritiro il mio emendamento e mi dichiaro favorevole a quello presentato dal collega Rizzo. Sono, altresì, favorevole all'emendamento presentato dal Governo al secondo comma.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del Governo al secondo comma, favorevole il relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento Rizzo al quinto comma, favorevoli il relatore ed il Governo.

(È approvato).

SABBATINI, *Relatore*. Abbiamo così recepito le osservazioni della I Commissione affari costituzionali.

PRESIDENTE. Pongo in votazione in via definitiva l'articolo 1-bis nel suo complesso, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Poiché all'articolo successivo, già approvato in via di principio, la I Commissione affari costituzionali non ha espresso osservazioni, lo porrò in votazione in via definitiva dopo averne dato nuovamente lettura:

## ART. 1-ter.

(Omissione e ritardo nel versamento di contributi e premi in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie).

La sanzione amministrativa per l'omesso o parziale versamento di contributi e premi in materia assistenziale e previdenziale non si applica se il pagamento delle somme dovute avviene entro trenta gior-

ni dalla scadenza ovvero se, entro lo stesso termine, il datore di lavoro presenta domanda di dilazione all'ente o istituto di cui al secondo comma dell'articolo precedente. Tuttavia, quando è stata presentata domanda di dilazione, la sanzione amministrativa si applica se il datore di lavoro:

a) omette anche un solo versamento alla scadenza fissata dall'ente o istituto al quale è stata presentata la domanda di dilazione;

b) non provvede al pagamento delle somme dovute entro venti giorni dalla comunicazione del rigetto della domanda di dilazione.

Per gli effetti previsti dalla lettera b), la mancata comunicazione dell'accoglimento della domanda di dilazione entro novanta giorni dalla sua presentazione equivale a rigetto della medesima.

(È approvato).

Do lettura nuovamente dell'articolo successivo:

## ART. 1-quater.

« Salvo che il fatto non costituisca più grave reato, il datore di lavoro che, senza giustificato motivo, omette le registrazioni o denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero, è punito, quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza e assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore a dieci milioni, con la reclusione fino a due anni.

La condanna importa le pene accessorie dell'interdizione temporanea dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese e dell'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Esse conseguono a qualsiasi altra condanna alla reclusione per lo stesso fatto.

Si applicano in ogni caso anche le sanzioni amministrative previste nell'articolo 1-bis ».

SABBATINI, *Relatore*. Ritengo che occorra dare un titolo all'articolo, ad esem-

pio: « Omessa registrazione obbligatoria o denuncia ».

RIZZO. Poiché nell'articolo si prevede la pena della reclusione fino a due anni, il che significa che il reato è un delitto, credo sia da adottare il termine « falsità ».

MANNUZZU. Nell'articolo si dice: « omette le registrazioni obbligatorie »; credo sarebbe più corretto dire: « omette una registrazione obbligatoria ».

VIOLANTE. Se siamo d'accordo nel considerare indifferente la pluralità delle omissioni e rilevante anche una sola omissione, si potrebbe usare la dizione: « una o più »; in questo modo si chiarisce il testo.

GITTI. Nell'articolo si parla di registrazioni o denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero: non è contemplata specificamente l'omissione di una denuncia. Credo che anche questo dovrebbe essere chiarito.

PRESIDENTE. Il relatore, onorevole Sabbatini, ha presentato i seguenti emendamenti:

*Introdurre il seguente titolo:* « Omissione o falsità in registrazione o denuncia obbligatoria ».

*Al primo comma sostituire le parole:* « omette le registrazioni obbligatorie, ovvero esegue registrazioni o denunce obbligatorie » *con le altre:* « omette una o più registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o più registrazioni o denunce obbligatorie ».

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Sono favorevole agli emendamenti proposti.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il primo emendamento del relatore, accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo emendamento del relatore, anch'esso accettato dal Governo.

(È approvato).

Pongo in votazione in via definitiva lo articolo aggiuntivo 1-*quater* nel suo complesso, con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Poiché all'articolo successivo la I Commissione affari costituzionali non ha espresso osservazioni, lo porrò in votazione in via definitiva dopo averne dato nuovamente lettura:

#### ART. 2.

(Altri casi di depenalizzazione).

Non costituiscono reato e sono soggette alla sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro le contravvenzioni previste:

a) dagli articoli 669, 672, 687, 693 e 694 del codice penale;

b) dagli articoli 121 e 124 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, nella parte non abrogata dall'articolo 14 della legge 19 maggio 1976, n. 398;

c) dagli articoli 121, 180, 181 e 186 del regolamento di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 6 maggio 1940, n. 635;

d) dagli articoli 8, 58, comma ottavo, 72, 83, comma sesto, 88, comma sesto, del testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, come modificati dalle leggi 14 febbraio 1974, n. 62, e 14 agosto 1974, n. 394, nonché dal decreto-legge 11 agosto 1975, n. 367, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 10 ottobre 1975, n. 486;

e) dal primo comma dell'articolo 32 della legge 24 dicembre 1969, n. 990, sull'assicurazione obbligatoria della responsa-

## VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 NOVEMBRE 1980

bilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore e dei natanti.

(È approvato).

Do nuovamente lettura dell'articolo successivo:

## ART. 3.

(Entità della somma dovuta).

La somma dovuta ai sensi del primo comma dell'articolo 1 è pari all'ammontare della multa o dell'ammenda stabilita dalle disposizioni che prevedono le singole violazioni.

La somma dovuta come sanzione amministrativa è da lire centomila a lire tre milioni per la violazione dell'articolo 665, primo e terzo comma, da lire ventimila a lire cinquecentomila per la violazione dell'articolo 669 e da lire cinquantamila a lire cinquecentomila per la violazione dello articolo 672 del codice penale.

La somma dovuta è da lire duecentomila a lire due milioni per la violazione degli articoli 121 e 124 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, da lire centomila a lire un milione per la violazione degli articoli 121, 180, 181 e 186 del regolamento di pubblica sicurezza.

La somma dovuta è da lire duecentomila a lire due milioni per la violazione degli articoli 8, 58, comma ottavo, 72 e 83, comma sesto, da lire centomila a lire cinquecentomila per la violazione del sesto comma dell'articolo 88 del testo unico delle norme sulla circolazione stradale.

La somma dovuta è da lire centomila a lire un milione per la violazione dell'articolo 8 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e da lire cinquantamila a lire duecentomila per la violazione dell'ultimo comma dell'articolo 14 della legge stessa.

La somma dovuta è da lire 500 mila a lire 3 milioni per la violazione del primo comma dell'articolo 32 della legge 24 dicembre 1969, n. 990.

SABBATINI, *Relatore*. Faccio presente che, a fini di coordinamento, dal momento che approvando l'articolo 2 abbiamo

escluso l'articolo 665 dai casi di depenalizzazione, è necessario sopprimere al secondo comma di questo articolo le parole « da lire centomila a lire tre milioni per la violazione dell'articolo 665, primo e terzo comma ».

PRESIDENTE. Pongo in votazione, in via definitiva, l'articolo 3 con la modifica formale proposta dal relatore.

(È approvato).

Le disposizioni previste dall'articolo 4, accantonato nella seduta del 5 dicembre 1979, sono state riportate nell'articolo E), che è già stato approvato.

Do nuovamente lettura dell'articolo successivo:

## ART. 5.

(Non trasmissibilità dell'obbligazione).

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione non si trasmette agli eredi.

VIOLANTE. Vorrei fare presente che, se venisse modificato l'articolo che abbiamo prima accantonato, nel senso che le disposizioni della sezione riguardano solo le sanzioni consistenti nel pagamento di somme di denaro, questo articolo dovrebbe essere spostato.

PRESIDENTE. In sede di coordinamento si terrà conto della questione.

Pongo in votazione in via definitiva lo articolo 5.

(È approvato).

Poiché all'articolo successivo la I Commissione affari costituzionali non ha espresso osservazioni lo porrò in votazione in via definitiva dopo averne dato nuovamente lettura.

## ART. 6.

(Pagamento in misura ridotta).

È ammesso il pagamento, con effetto liberatorio per tutti gli obbligati, di una

somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa o, se più favorevole, al minimo della sanzione edittale, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione personale o, se questa non vi è stata, dalla notificazione.

Nei casi di violazione delle norme del testo unico sulla circolazione stradale e dei regolamenti comunali e provinciali continuano ad applicarsi, rispettivamente, l'articolo 138 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, con le modifiche apportate dall'articolo 11 della legge 14 febbraio 1974, n. 62, e l'articolo 107 del testo unico della legge comunale e provinciale approvato con regio decreto 3 marzo 1934, n. 383.

Il pagamento in misura ridotta è ammesso anche nei casi in cui le norme antecedenti all'entrata in vigore della presente legge non consentivano l'oblazione.

(È approvato).

Do nuovamente lettura dell'articolo successivo:

#### ART. 7.

(Atti di accertamento).

Gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono, per l'accertamento delle violazioni di rispettiva competenza, assumere informazioni e procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica.

Possono altresì procedere al sequestro cautelare delle cose che possono formare oggetto di confisca amministrativa, nei modi e con i limiti con cui il codice di procedura penale consente il sequestro alla polizia giudiziaria.

È sempre disposto il sequestro del veicolo a motore o del natante posto in cir-

colazione senza essere coperto dalla assicurazione obbligatoria e del veicolo posto in circolazione senza che per lo stesso sia stata rilasciata la carta di circolazione.

All'accertamento delle violazioni punite con la sanzione amministrativa del pagamento di una somma di denaro possono procedere anche gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, i quali, oltre che esercitare i poteri indicati nei precedenti commi, possono procedere a perquisizioni personali e domiciliari, previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate.

Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 333 e al primo e secondo comma dell'articolo 334 del codice di procedura penale.

È fatto salvo l'esercizio degli specifici poteri di accertamento previsti dalle leggi vigenti.

DE CATALDO. Vorrei prospettare un dubbio di legittimità costituzionale in relazione al primo comma, là dove si prevede la possibilità per gli organi addetti al controllo di effettuare ispezioni e rilievi senza la garanzia del contraddittorio. Il codice penale, pur con tutte le limitazioni in senso repressivo, prevede che ciò sia possibile solo in casi di particolare urgenza.

Ritengo che il primo comma dell'articolo contrasti con l'articolo 24 della Costituzione, relativo al diritto alla difesa. Penso sia di una gravità eccezionale prevedere che gli organi ispettivi possano fare quello che vogliono, quando persino la polizia giudiziaria ha poteri limitati: per esempio il mio studio di avvocato non è una privata dimora, per cui gli organi ispettivi potrebbero venire addirittura in mia assenza. Voterò quindi contro questo articolo.

SABBATINI, *Relatore*. Vorrei far osservare all'onorevole De Cataldo che stiamo parlando non di materia penale, ma di materia in qualche modo di carattere amministrativo; mi sembra che questo restringa l'ambito di questa norma.

**VIOLANTE.** Io credo che si debba esprimere un voto favorevole e ricordo che su questo articolo, da noi già approvato in linea di principio, la Commissione affari costituzionali non ha sollevato obiezioni. Potrà valutare eventualmente il Senato, se anche in quella sede verranno manifestate le preoccupazioni ora esposte dall'onorevole De Cataldo, l'opportunità di modificare questo punto per realizzare un migliore coordinamento con la norma costituzionale.

**RIZZO.** Mi associo al collega Violante nell'osservare che si potrà valutare eventualmente al Senato se introdurre una modifica che segnali l'opportunità che all'atto della ispezione o del sequestro, ove possibile, partecipi l'interessato, al quale deve essere dato il diritto di far inserire nel processo verbale eventuali sue dichiarazioni.

**GITTI.** L'obiezione avanzata dall'onorevole De Cataldo non è solo suggestiva ma ha un suo fondamento rispetto alla generalità della previsione dei poteri di ispezione, di rilievo, di assunzione di informazioni. Non si tratta solo del problema di garantire un momento di contraddittorio perché ci sono fatti nei quali il contraddittorio non esiste; ad esempio è chiaro che negli atti che non costituiscono ancora contestazione specifica ma sono destinati a preparare la contestazione dello addebito il contraddittorio non esiste e non può esistere.

Il problema vero è quello di considerare che può esservi la necessità di una specificazione delle circostanze, perché è la generalità della previsione qui contenuta che preoccupa.

**RICCI.** Non penso che con la norma in esame ci si muova in un ambito incostituzionale, anche perché ci sono una serie di esempi in questo senso; ad esempio, in sede amministrativa è possibile, in materia di alimenti, intervenire con un atto di sequestro cautelare senza stabilire contraddittorio nelle forme che sono richieste a seguito dell'inizio dell'azione pe-

nale, o dei presupposti per l'inizio della azione penale. Ritengo però che abbia un senso l'osservazione dell'onorevole De Cataldo circa l'opportunità di una specificazione migliore degli atti che possono essere compiuti e delle motivazioni per le quali possono essere compiuti.

Ritengo però che la questione dovrebbe essere risolta in questa sede, in modo da evitare per quanto possibile il rischio di un rinvio del provvedimento da parte dell'altro ramo del Parlamento, data l'urgenza della sua approvazione.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione in via definitiva l'articolo 7, già approvato in via di principio nella seduta del 5 dicembre 1979.

*(È approvato).*

Ricordo nuovamente che nel corso della seduta del 5 dicembre 1979 la Commissione decise di accantonare l'articolo 8. Il Comitato ristretto ha elaborato un nuovo testo. Ne do lettura:

#### ART. 8.

*(Contestazione e notificazione).*

La violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa.

Se non è avvenuta la contestazione personale per tutte o alcuna delle persone indicate nel comma precedente, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti nel territorio della Repubblica entro il termine di 180 giorni e a quelli residenti all'estero entro il termine di 360 giorni dall'accertamento.

Per la forma della contestazione personale o della notificazione si applicano le disposizioni previste dalle leggi vigenti. In ogni caso la notificazione può essere effettuata, con le modalità previste dal codice di procedura civile, anche da un funzionario dell'amministrazione che ha accertato la violazione.

Per i residenti all'estero la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del

pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'articolo 16 per il giudizio di opposizione.

La obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto, salva l'azione di regresso secondo le leggi civili.

Nel corso della seduta del 5 dicembre 1979 erano stati presentati alcuni emendamenti al vecchio testo dell'articolo 8. Chiedo ai proponenti se intendono ritirarli.

BOATO. Ritiro il mio emendamento, di cui era firmatario anche l'onorevole De Cataldo.

CASINI. Ritiro i miei emendamenti.

RIZZO. Ritiro il mio emendamento.

RICCI. Anch'io.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Il Governo ritira il subemendamento che aveva presentato all'emendamento Casini.

PRESIDENTE. Il Governo ha presentato i seguenti emendamenti:

*Dopo il secondo comma è inserito il seguente:*

« Quando gli atti relativi alla violazione sono trasmessi all'autorità competente con provvedimento dell'autorità giudiziaria, i termini di cui al comma precedente decorrono dalla data della trasmissione ».

*Il quarto comma è sostituito dal seguente:*

« Per i residenti all'estero, qualora la residenza, la dimora o il domicilio non siano noti, la notifica non è obbligatoria e resta salva la facoltà del pagamento in misura ridotta sino alla scadenza del termine previsto nel secondo comma dell'articolo 16 per il giudizio di opposizione ».

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. In ordine al primo degli emendamenti testé letti dal presidente, desidero far rilevare che esso accoglie un rilievo formulato dal Ministero dell'interno. Esso prevede un diverso momento iniziale di decorrenza del termine per la notifica nelle ipotesi in cui gli atti vengano trasmessi all'autorità competente dall'autorità giudiziaria. In tali ipotesi, infatti, esiste il pericolo concreto che il termine per la notifica, previsto dal primo comma, sia decorso prima ancora della trasmissione da parte dell'autorità giudiziaria.

Il secondo emendamento è volto ad armonizzare la disposizione di cui al quarto comma dell'articolo 8 con il disposto del secondo comma, che prevede l'obbligatorietà della notifica degli estremi della violazione anche per i residenti all'estero.

GITTI. Mi sembra che nel primo emendamento si contempra il caso in cui si commette un errore nel trasmettere gli atti.

RICCI. Si tratta di un caso che può verificarsi transitoriamente, nel senso che alcuni procedimenti depenalizzati possono essere trasmessi ad un'autorità che poi si rivela quella non competente a procedere in via amministrativa. La locuzione « della trasmissione », utilizzata dal Governo nel suo emendamento, intende riferirsi certamente alla ricezione degli atti da parte dell'autorità competente. Così, se questi ultimi vengono trasmessi all'autorità non competente e solo in un secondo momento a quella competente, è la ricezione degli stessi da parte di quest'ultima che definisce il momento da cui decorrono i termini. Per questo motivo suggerirei al rappresentante del Governo di sostituire alla fine del suo primo emendamento le parole « della trasmissione » con le altre « della ricezione ».

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Accolgo il suggerimento del collega Ricci e modifico in questo senso il primo degli emendamenti.

SABBATINI, *Relatore*. Sono favorevole agli emendamenti presentati dal Governo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il primo degli emendamenti del Governo, favorevole il relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione il secondo emendamento del Governo, favorevole il relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'articolo 8 nel suo complesso e con le modifiche testé apportate.

(È approvato).

Do nuovamente lettura dell'articolo 9, anch'esso accantonato nella seduta del 5 dicembre 1979 e di cui il Comitato ristretto ha elaborato un nuovo testo:

ART. 9.

(*Violazioni accertate mediante analisi di campioni*).

Se per l'accertamento della violazione sono compiute analisi di campioni, il capo del laboratorio deve comunicare all'interessato, a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, l'esito dell'analisi.

L'interessato può chiedere la revisione dell'analisi con la partecipazione di un proprio consulente tecnico. La richiesta è presentata con istanza scritta all'organo che ha prelevato i campioni da analizzare, nel termine di quindici giorni dalla comunicazione della prima analisi, che deve essere allegata all'istanza medesima.

Delle operazioni dell'analisi di revisione è data comunicazione all'istante almeno dieci giorni prima del loro inizio.

I risultati dell'analisi di revisione sono comunicati all'interessato a mezzo di lettera raccomandata con avviso di ricevimento, a cura del capo del laboratorio che ha eseguito la revisione dell'analisi.

Le comunicazioni di cui al primo e al quarto comma equivalgono alla contesta-

zione di cui al primo comma del precedente articolo 8 ed il termine per il pagamento in misura ridotta decorre dalla comunicazione dell'esito della prima analisi o, quando è stata chiesta la revisione dell'analisi, dalla comunicazione dell'esito della stessa.

Ove non sia possibile effettuare la comunicazione all'interessato nelle forme di cui al primo e al quarto comma, si applicano le disposizioni dei capoversi del precedente articolo 8.

SABBATINI, *Relatore*. L'articolo, approvato dal Comitato ristretto, cerca di rendere più adeguatamente garantite le procedure relative all'accertamento di violazioni mediante analisi di campioni, anche per quanto riguarda gli elementi di garanzia cui si è fatto riferimento nell'articolo 7. Tutte le preoccupazioni espresse a proposito di quest'ultimo articolo, mi sembra che nell'articolo 9 siano state adeguatamente risolte.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 9.

(È approvato).

Poiché ai successivi quattro articoli, già approvati in via di principio, la I Commissione affari costituzionali non ha espresso osservazioni, li porrò in votazione in via definitiva dopo averne dato nuovamente lettura:

ART. 10.

(*Obbligo del rapporto*).

Qualora non abbia avuto luogo ovvero non sia consentito il pagamento in misura ridotta, il funzionario o l'agente che ha accertato la violazione, salvo che ricorra l'ipotesi prevista nell'articolo successivo, deve presentare rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico cui sono demandati attribuzioni e compiti del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce violazione o, in mancanza, al prefetto.

Deve essere presentato al prefetto il rapporto relativo alle violazioni previste dal testo unico delle norme sulla circolazione stradale, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 giugno 1959, n. 393, dal testo unico per la tutela delle strade, approvato con regio decreto 8 dicembre 1933, n. 1740, e dalla legge 20 giugno 1935, n. 1349, sui servizi di trasporto merci.

Nelle materie di competenza delle regioni e, negli altri casi, per le funzioni amministrative ad esse delegate, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente.

Per le violazioni dei regolamenti provinciali e comunali il rapporto è presentato, rispettivamente, al presidente della giunta provinciale o al sindaco.

L'ufficio territorialmente competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Il funzionario o l'agente che ha proceduto al sequestro deve immediatamente informare l'autorità amministrativa competente a norma dei precedenti commi, inviandole il processo verbale di sequestro.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del consiglio dei ministri, da emanare entro centottanta giorni dalla pubblicazione della presente legge, in sostituzione del decreto del Presidente della Repubblica 13 maggio 1976, n. 407, saranno indicati gli uffici periferici dei singoli ministeri, previsti nel primo comma, anche per i casi in cui leggi precedenti, nel sostituire la sanzione penale o nel prevedere direttamente la sanzione amministrativa, abbiano regolato diversamente la competenza.

Con il decreto indicato nel comma precedente saranno stabilite le modalità relative alla esecuzione del sequestro previsto dall'articolo 7 al trasporto ed alla consegna delle cose sequestrate, alla custodia ed alla eventuale alienazione o distruzione delle stesse; sarà altresì stabilita la destinazione delle cose confiscate. Le regioni, per le materie di loro competenza, provvederanno con legge nel termine previsto dal comma precedente.

Con il decreto o con la legge regionale indicati nel precedente comma sarà altresì fissata la somma di denaro che il richiedente l'analisi di revisione è tenuto a versare e potranno essere indicati, anche a modifica delle disposizioni di legge esistenti, gli istituti incaricati della stessa analisi.

*(È approvato).*

#### ART. 11.

*(Connessione obiettiva con un reato).*

Qualora l'esistenza di un reato dipenda dall'accertamento di una violazione non costituente reato, e per questa non sia avvenuto il pagamento in misura ridotta, il giudice penale competente a conoscere del reato è pure competente a decidere sulla predetta violazione e ad applicare con la sentenza di condanna la sanzione stabilita dalla legge per la violazione stessa.

Se ricorre l'ipotesi prevista dal precedente comma, il rapporto di cui all'articolo 10 è trasmesso, anche senza che si sia proceduto alla notificazione prevista dal secondo comma dell'articolo 8, alla autorità giudiziaria competente per il reato, la quale, quando invia la comunicazione giudiziaria, dispone la notifica degli estremi della violazione amministrativa agli obbligati per i quali essa non è avvenuta. Dalla notifica decorre il termine per il pagamento in misura ridotta.

Se l'autorità giudiziaria non procede ad istruzione, il pagamento in misura ridotta può essere effettuato prima della apertura del dibattimento.

La persona obbligata in solido con lo autore della violazione deve essere citata nell'istruzione o nel giudizio penale su richiesta del pubblico ministero. Il pretore ne dispone di ufficio la citazione. Alla predetta persona, per la difesa dei propri interessi, spettano i diritti e le garanzie riconosciuti all'imputato, esclusa la nomina del difensore d'ufficio.

Il pretore quando provvede con decreto penale, con lo stesso decreto applica, nei confronti dei responsabili, la sanzione stabilita dalla legge per la violazione.

La competenza del giudice penale in ordine alla violazione non costituente reato cessa se il procedimento penale si chiude per estinzione del reato o per difetto di una condizione di procedibilità.

*(È approvato).*

ART. 12.

*(Impugnabilità del provvedimento del giudice penale).*

La sentenza del giudice penale, relativamente al capo che, ai sensi dell'articolo precedente, decide sulla violazione non costituente reato, è impugnabile, oltre che dall'imputato e dal pubblico ministero, anche dalla persona che sia stata solidalmente condannata al pagamento della somma dovuta per la violazione.

Avverso il decreto penale, relativamente al capo che dichiara la responsabilità per la predetta violazione, può proporre opposizione anche la persona indicata nel comma precedente.

Si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni del codice di procedura penale concernenti l'impugnazione per i soli interessi civili.

*(È approvato).*

ART. 13.

*(Ordinanza-ingiunzione).*

Entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, gli interessati possono fare pervenire all'autorità competente a ricevere il rapporto a norma dell'articolo 10 scritti difensivi e documenti e possono chiedere di essere sentiti dalla medesima autorità.

Quando si è proceduto a sequestro, gli interessati possono, anche immediatamente, proporre opposizione all'autorità indicata nel precedente comma, con atto esente da bollo. Sull'opposizione la decisione è adottata con ordinanza motivata emessa entro il decimo giorno successivo alla sua proposizione. Se non è rigettata entro questo termine, l'opposizione si intende accolta.

Anche prima che sia concluso il procedimento amministrativo, l'autorità competente può disporre la restituzione della cosa sequestrata, previo pagamento delle spese di custodia, a chi prova di averne diritto e ne fa istanza, salvo che si tratti di cose soggette a confisca obbligatoria.

L'autorità competente, sentiti gli interessati, ove questi ne abbiano fatto richiesta, ed esaminati i documenti inviati e gli argomenti esposti negli scritti difensivi, se ritiene fondato l'accertamento, determina, con ordinanza motivata, la somma dovuta per la violazione e ne ingiunge il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione ed alle persone che vi sono obbligate solidalmente; altrimenti emette ordinanza motivata di archiviazione degli atti comunicandola integralmente all'organo che ha redatto il rapporto.

Con l'ordinanza-ingiunzione deve essere disposta la restituzione, previo pagamento delle spese di custodia, delle cose sequestrate, che non siano confiscate con lo stesso provvedimento. La restituzione delle cose sequestrate è altresì disposta con l'ordinanza di archiviazione, quando non ne sia obbligatoria la confisca.

Il pagamento è effettuato all'ufficio del registro o al diverso ufficio indicato nella ordinanza-ingiunzione, entro il termine di trenta giorni dalla notificazione di detto provvedimento, effettuata nelle forme previste dall'articolo 8; del pagamento è data comunicazione, entro il trentesimo giorno, a cura dell'ufficio che lo ha ricevuto, all'autorità che ha emesso l'ordinanza.

Il termine per il pagamento è di sessanta giorni se l'interessato risiede all'estero.

L'ordinanza-ingiunzione costituisce titolo esecutivo. Tuttavia l'ordinanza che dispone la confisca diventa esecutiva dopo il decorso del termine per proporre opposizione, o, nel caso in cui l'opposizione è proposta, con il passaggio in giudicato della sentenza con la quale si rigetta l'opposizione, o quando l'ordinanza con la quale viene dichiarata inammissibile l'opposizione o convalidato il provvedimento opposto diviene inoppugnabile o è dichia-

rato inammissibile il ricorso proposto avverso la stessa.

Quando l'opposizione al sequestro è stata rigettata, il sequestro cessa di avere efficacia se non è emessa ordinanza-ingiunzione di pagamento o se non è disposta la confisca entro due mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto e, comunque, entro sei mesi dal giorno in cui è avvenuto il sequestro.

I provvedimenti di cui al presente articolo, quando, nei casi indicati dal terzo comma dell'articolo 10, sono emessi dalle autorità regionali, non sono soggetti al controllo della commissione prevista dall'articolo 41 della legge 10 febbraio 1953, n. 62.

(È approvato).

Do lettura dell'articolo successivo:

#### ART. 13-bis.

Per la riscossione delle somme dovute ai sensi dell'articolo 1-bis e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo, gli enti ed istituti gestori delle forme di previdenza e assistenza obbligatorie possono avvalersi anche del procedimento ingiunzionale di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile.

Ai fini di cui al secondo comma dell'articolo 635 del codice di procedura civile costituisce prova idonea l'ordinanza-ingiunzione di cui al quarto comma dell'articolo 13.

Il Governo ha presentato i seguenti emendamenti:

*Al primo comma sopprimere le parole: « e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo »;*

*Al secondo comma aggiungere dopo la parola: « idonea » l'altra: « anche ».*

SABBATINI, *Relatore*. Le connessioni di questo articolo, approvato dal Comitato ristretto, con gli articoli 1-bis, 1-ter e 1-quater precedentemente approvati so-

no abbastanza evidenti. Si crea in qualche modo una procedura che si collega anche all'articolo 633 del codice di procedura civile, ma sempre avendo come punto di riferimento le disposizioni dell'articolo 1-bis.

#### PRESIDENZA DEL PRESIDENTE FELISETTI

SABBATINI, *Relatore*. La I Commissione affari costituzionali ha espresso nel parere la seguente osservazione: « in ogni caso l'articolo 13-bis, prevedendo opportunamente la facoltà degli enti ed istituti creditori di avvalersi anche del procedimento ingiunzionale di cui agli articoli 633 e seguenti del codice di procedura civile, prevede comunque la necessità della preventiva ordinanza-ingiunzione, per cui opportuna appare la soppressione nel primo comma della espressione « e liquidate con l'ordinanza ingiunzione di cui allo stesso articolo », nonché dell'intero secondo comma ».

La prima osservazione è stata recepita dal Governo con la presentazione di un emendamento soppressivo di quelle parole; non così la seconda, perché l'emendamento del Governo al secondo comma è aggiuntivo e non soppressivo.

A parte il fatto che i colleghi potranno suggerire eventuali altre modifiche, ritengo che gli emendamenti del Governo possano essere accolti, in quanto non snaturano l'impostazione seguita dal Comitato ristretto. Inoltre mi sembra opportuno prevedere la facoltà di un doppio procedimento per la riscossione delle somme dovute. Infine, gli emendamenti tengono conto di una serie di osservazioni dell'INPS contenute in memorie inviate ai componenti la Commissione.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Gli emendamenti del Governo accolgono in parte il rilievo formulato dalla I Commissione affari costituzionali, che trova riscontro anche nella posizione degli organi dello stesso Ministero. Infatti, la direzione generale

degli affari penali ha osservato, proprio su un piano di costituzionalità, che l'intera disciplina dell'articolo 13-bis non appare giustificabile perché, per le violazioni in materia di previdenza ed assistenza obbligatorie, si prevede una procedura speciale diversa da quella prevista per tutte le altre violazioni punibili con sanzione amministrativa.

Questo discorso si ricollega ad alcune pronunce costituzionali del 1962. La sentenza n. 13 della Corte costituzionale afferma il principio della necessità del giusto procedimento, cioè della previsione di fasi di contestazione amministrativa quando si deve procedere all'irrogazione di sanzioni amministrative, cosa che nel sistema dell'ordinanza-ingiunzione definito all'articolo 13 non è prevista. Il Governo si è fatto carico dell'introduzione nel testo del Comitato ristretto dell'articolo 13-bis, in quanto l'INPS con una formale richiesta diretta al ministero aveva avanzato preoccupazioni circa la possibilità, sulla base del sistema previsto dall'articolo 13, di procedere al recupero dei contributi con l'efficacia necessaria, in quanto esso presuppone un'organizzazione amministrativa che allo stato non è disponibile. Si chiedeva quindi che fosse prevista una alternativa rispetto al sistema dell'ordinanza-ingiunzione. In sede di Comitato ristretto si era fatto presente che forse era inutile prevedere la possibilità del ricorso all'autorità giudiziaria, essendo tale previsione pleonastica. Tuttavia si è voluto comunque riaffermare il principio.

L'emendamento proposto, suppressivo dell'espressione « e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo », si propone di accogliere il suggerimento della I Commissione affari costituzionali e, nel contempo, di tener conto delle esigenze prospettate dall'INPS.

Il procedimento quindi, in questa fase, può essere quello dell'ordinanza-ingiunzione, previsto dall'articolo 13, oppure quello dell'accertamento, come avviene attualmente.

RIZZO. Sono dell'avviso di accogliere il suggerimento della Commissione af-

fari costituzionali, rilevando il palese contrasto tra questo e l'emendamento proposto dal Governo. La I Commissione infatti suggerisce la soppressione dell'espressione « e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo », perché dà per scontato che vi è la necessità della preventiva ordinanza-ingiunzione; inoltre suggerisce di sopprimere il secondo comma proprio perché ritiene che sia necessario procedere in ogni caso per questa via. Il Governo propone di inserire la parola « anche » nel secondo comma, e questo significa che il recupero delle somme si può avere al di fuori dell'ordinanza-ingiunzione e senza che sia necessario arrivare ad essa.

Nel sistema descritto nell'articolo 13 la procedura che porta all'ordinanza-ingiunzione tutela i diritti degli interessati. Non dobbiamo dimenticare, infatti, che secondo l'articolo 13 l'interessato può presentare scritti e documenti difensivi. Se ammettiamo che si possa arrivare alla riscossione senza seguire la via dell'ordinanza-ingiunzione, mortifichiamo questa procedura e, conseguentemente, i diritti della difesa.

Ritengo pertanto opportuno che siano accolti i suggerimenti della I Commissione.

VIOLANTE. A mio parere occorre riflettere sul senso di questa alternativa. Condivido le osservazioni del collega Rizzo. L'elemento di garanzia fa riferimento all'accertamento giurisdizionale e probabilmente l'emissione del decreto ingiuntivo va limitata ai casi di particolare complessità. In questo senso suggerirei un emendamento che limiti ai casi di particolare complessità la facoltatività del ricorso al procedimento di cui all'articolo 633 e seguenti del codice di procedura civile; la logica di questo procedimento è infatti quella di richiamare l'attenzione dei giudici soltanto sui casi rilevanti, di particolare complessità ed in via eccezionale e di evitare che si ricorra al giudice nei casi ordinari.

GITTI. Ma chi decide se un caso è rilevante?

**VIOLANTE.** Lo decide il giudice stesso. Oppure si potrebbe fissare un ammontare al di sopra del quale ci si possa rivolgere al giudice, altrimenti il meccanismo della depenalizzazione verrebbe per questa ipotesi completamente svuotato.

**LOMBARDI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.** Per quanto sia naturalmente degna di nota l'osservazione fatta dalla Commissione affari costituzionali, assume rilievo anche la considerazione fatta presente dall'INPS per cui l'attuale sistema consente, dopo gli accertamenti degli uffici amministrativi, una valutazione degli uffici legali sulla legittimità, sull'aspeza di prescrizioni e su tutta una serie di aspetti generali, il cui fine è quello di ridurre la quantità delle opposizioni. In questo sistema, cioè, è privilegiato il tentativo di ridurre le opposizioni, e quindi il carico degli uffici giudiziari.

Nel sistema che stiamo prevedendo ora, invece, è privilegiato il ricorso al giudice ordinario, cioè l'Istituto ha la possibilità di scegliere, in ragione della propria capacità organizzativa, quale sistema adottare. Desidero fornire alla Commissione alcuni dati: nel 1978 per il recupero di oltre 800 miliardi di lire segnalati agli uffici legali dell'INPS sono stati richiesti ed ottenuti 36.580 decreti ingiuntivi, a fronte di essi soltanto in 3.114 casi vi è stato luogo a contenzioso, pari alla percentuale minima dell'8,51 per cento. Sempre nel 1978 su 2.182 sentenze di primo grado in materia di opposizione a decreto ingiuntivo, le sentenze contrarie all'Istituto sono state soltanto 370, pari all'1,01 per cento dei decreti ingiuntivi ottenuti; similmente su 648 sentenze di appello le contrarie all'Istituto sono risultate 164, pari allo 0,44 per cento. Per converso, secondo l'INPS, il nuovo sistema connesso alla ordinanza-ingiunzione comporterebbe la riduzione, per effetto della soppressione del procedimento giurisdizionale di recupero, della tutela giurisdizionale a favore degli enti previdenziali, come conseguenza della riduzione degli strumenti posti dall'ordinamento a disposizione del creditore.

In conclusione, l'ente previdenziale, valutati gli aspetti tecnico-giuridici, socio-economici e funzionali connessi al recupero dei contributi assicurativi, ritiene di dover riconsiderare il proprio precedente orientamento e di esprimere il meditato avviso che sia mantenuto il vigente sistema giudiziale (ovvero il procedimento di ingiunzione in base all'articolo 633 e seguenti del codice di procedura civile).

**PRESIDENTE.** L'onorevole Gitti ha presentato i seguenti emendamenti:

*Al primo comma sopprimere le paole: « e liquidate con l'ordinanza-ingiunzione di cui allo stesso articolo ».*

*Sopprimere il secondo comma.*

L'onorevole Ricci ha presentato il seguente emendamento:

*Al primo comma dopo la parola: « avvalersi », aggiungere le altre: « in via eccezionale relativa a casi di particolare complessità », e sopprimere la parola: « anche ».*

**GITTI.** Ho presentato un emendamento che recepisce quello del Governo soppressivo al primo comma ed un altro mirante alla soppressione del secondo comma. Infatti, se si prevede per gli istituti previdenziali la possibilità del ricorso al decreto ingiuntivo, ritengo che vada eliminato ogni riferimento al procedimento dell'ordinanza-ingiunzione, perché questa costituisce già un titolo esecutivo emesso dall'autorità amministrativa. Ritengo cioè che non si possano combinare insieme i due procedimenti.

Inoltre il prevedere che l'ordinanza-ingiunzione costituisce prova idonea per l'emissione del decreto ingiuntivo è superfluo e contraddittorio. Gli accertamenti che già compie l'INPS costituiscono prova idonea per l'emissione del decreto ingiuntivo; non vedo come si possa porre a fondamento del decreto ingiuntivo del giudice un'ordinanza-ingiunzione che sostanzialmente ha già gli effetti del decreto ingiuntivo e rispetto alla quale si instaura il processo di opposizione. Vi è poi una ragione che

attiene al personale che attualmente adempie le funzioni di avvocato o di procuratore presso l'INPS. Escludere la possibilità di ricorrere al decreto ingiuntivo significherebbe comprimere notevolmente la professionalità di questo personale, per cui ritengo che opportunamente si sia previsto il mantenimento della forma del ricorso per decreto ingiuntivo. Le due ipotesi a mio avviso devono essere nettamente distinte. Sarà l'INPS a decidere se seguire la procedura speciale prevista dal provvedimento in esame o ricorrere agli strumenti normali che sono già previsti nel codice di procedura civile. Sono quindi del parere di sopprimere il secondo comma, che combina insieme due procedure alternative tra loro.

Aggiungo di concordare in parte con le osservazioni testé fatte dal rappresentante del Governo perché, sia pur marginalmente, toccano un problema assai grosso. Siamo sicuri che il fatto di aver disciplinato un procedimento di autotutela amministrativa — perché questo è la fase che si conclude con la ordinanza-ingiunzione — consente di ritenere sussistente per gli enti pubblici un divieto, non di esercitare una autotutela, ma quella che è la tutela giurisdizionale a disposizione di tutti i soggetti dell'ordinamento?

Il problema è molto importante. Io credo che se non stabilissimo nulla potrebbe prospettarsi egualmente una interpretazione che legittimi la facoltà di ricorrere alla tutela giurisdizionale e non amministrativa, in quanto si tratterebbe della interpretazione più corretta alla luce dei principi costituzionali.

Domando perciò al collega Ricci se è disposto a sancire nel testo in esame un divieto esplicito per la pubblica amministrazione a riferirsi, per la tutela delle posizioni di diritto soggettivo di cui sia titolare, ai mezzi normali di tutela giurisdizionale.

Non mi convince nell'emendamento Ricci il riferimento a questioni di particolare complessità perché, se questa decisione spetta agli uffici della pubblica amministrazione, di fatto il direttore dell'INPS ne diventa anche il legale. Se, invece, tale

valutazione va attribuita al giudice, si configura una limitazione del diritto di azione, e quindi della tutela dinanzi al giudice.

Dietro questa disputa, che può apparire marginale, si nasconde un grosso problema, tanto che su questo argomento il dibattito non è ancora concluso. Il giudice Violante — e mi permetto di usare questo appellativo perché ritengo che esso rappresenti meglio di ogni altro la persona — conosce bene la questione relativa alla costituzione di parte civile del comune. Se si intende seguire una determinata linea di condotta, bisogna avere il coraggio di dire esplicitamente che si adotta questa procedura anche per la prima fase per cui si pongono in essere solo atti di tutela e non giurisdizionali, rinunciando alle possibilità di tutela immediata che potrebbero esistere in alternativa all'ordinanza-ingiunzione.

Visto, però, che non emerge esplicitamente dall'articolo in esame la volontà di seguire questa strada, insisto affinché i colleghi valutino l'opportunità di riflettere ancora un momento sul parere espresso dalla Commissione affari costituzionali, la quale ha cercato di realizzare un accettabile compromesso su questo punto.

RICCI. Vorrei ricollegarmi alle osservazioni del collega Violante per dire che le argomentazioni che il sottosegretario ci ha esposto le abbiamo già prese in esame nel momento della elaborazione di questa norma. Abbiamo fatto un bilancio delle varie situazioni e ci siamo resi conto che per arrivare ad una vera e propria funzionalità nel recupero dei contributi il criterio da seguire è quello degli schedari elettronici e della conseguente elaborazione che possa dare luogo al sistema della ordinanza-ingiunzione. Ci è stato replicato con una serie di argomentazioni, aggiungendo che in sede di procedimento ingiunzionale civile era possibile, in determinati casi, una gestione di tutte le vertenze che consentiva un recupero effettivo, avendo a volte cura anche di non creare situazioni che potessero mettere in difficoltà determinate aziende.

Nel bilanciamento di queste varie considerazioni il Comitato ristretto ha ritenuto che la scelta della ordinanza-ingiunzione, di questo procedimento più rigido ma che una volta entrati in funzione gli schedari permetterà di coprire tutta l'area del recupero, fosse la migliore. Bisogna ammettere che, per quanto riguarda il recupero delle sanzioni particolari, dei tributi che non sono stati pagati e via dicendo — perché qui si fa riferimento a tutto il dovuto, salvo la sanzione amministrativa — con una gestione personalizzata da parte degli uffici legali degli istituti previdenziali si può vanificare gran parte della norma che abbiamo voluto fissare. Ci possono essere delle esigenze di transizione; ce ne rendiamo conto, ma allora riteniamo che non si debba rischiare: introducendo in modo alternativo il ricorso al decreto ingiuntivo si continua a privilegiare questo procedimento, col risultato che rimane praticamente accantonato quello che si vuole debba essere azionato. Ho proposto quindi un emendamento motivato dalla necessità di stabilire che solo in via eccezionale e per casi di particolare complessità si deve fare ricorso al procedimento ingiuntionale, cioè quello oggi previsto. Mi sembra che in tal modo si vada incontro alle esigenze che ci sono state rappresentate, nel rispetto però delle scelte operate a suo tempo dal Comitato ristretto.

**VIOLANTE.** Le osservazioni svolte dal collega Gitti pongono questioni di fondo sulle quali certamente non mi rifiuto di discutere. Mi pare però che qui vi sia in gioco un principio generale di vincolo della pubblica amministrazione, ad un determinato tipo di procedimento per tutelare il cittadino. Nel caso in oggetto ci rinnoviamo in un settore molto ristretto e vengono definiti un procedimento di cognizione ed uno di esecuzione speciali rispetto a quelli generali. Pertanto, non ritengo si pongano questioni di costituzionalità: se non ricordo male, esistono, infatti, problemi di tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione e non il contrario.

L'argomento addotto dal collega Gitti rappresenta indubbiamente una questione molto seria — ed anche noi nutriamo in merito notevoli perplessità — rispetto alla quale, in sede di Comitato ristretto, si è giunti all'individuazione di una soluzione mediata grazie anche alla disponibilità ed all'importante contributo del Governo in questo senso. Desidero, quindi, invitare i colleghi a riflettere che se si stabilisce che la scelta tra i due tipi di procedimento è facoltativa, si corre il rischio che prevalgano motivi diversi — non dico meno nobili — rispetto a quelli di carattere specificatamente giuridico.

È vero che la scelta spetta al giudice civile, ma non credo che ciò rappresenti un gran guadagno: diventa solo una formula, una etichetta dal momento che vi sono interessi dei legali dell'ente che spingono verso un'altra direzione; interessi certo degni di attenzione, ma da prendersi in considerazione in altra sede.

L'esigenza rappresentata poc'anzi dal collega Ricci non mirava certo a prospettare la possibilità di adozione di criteri punitivi per l'amministrazione, ma semplicemente a dare maggiore certezza relativamente ad un corretto uso di quest'alternativa che resta demandato esclusivamente all'amministrazione. In altri termini a quest'ultima viene attribuito in via esclusiva un fatto di tutela giurisdizionale del cittadino, che non rappresenta un fatto di semplice autotutela, perché quando si adisce il giudice con una richiesta di decreto ingiuntivo i soggetti si trovano entrambi nella stessa posizione.

In definitiva l'organo che sceglie il giudice naturale è la pubblica amministrazione e la sua scelta è assolutamente discrezionale.

**LOMBARDI,** *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* A favore del cittadino.

**VIOLANTE.** La Corte costituzionale ha deciso per l'incostituzionalità di criteri di scelta del giudice naturale lasciati alla pura e semplice discrezionalità amministrativa.

LOMBARDI, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La scelta del giudice naturale non viene modificata.

VIOLANTE. Ho l'impressione che il cittadino non venga tutelato abbastanza e non possa, nei fatti, godere di una autonoma possibilità di ricorrere al giudice se spetta all'autorità amministrativa decidere se il debito di questo cittadino debba essere evaso mediante un provvedimento amministrativo o mediante un provvedimento giurisdizionale.

Non si può, quindi, lasciare all'autorità amministrativa piena discrezionalità nella scelta tra i due diversi sistemi; tale scelta, al contrario, dovrebbe dipendere dalla difficoltà dell'accertamento e dalla entità della somma che l'amministrazione medesima deve escutere. La pura alternativa lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione si colloca in un'ottica diversa da una linea di corretto uso del modello giurisdizionale.

Per questi motivi e con la stessa pacatezza con la quale è intervenuto il collega Gitti, il nostro gruppo chiede che vengano fissati dei criteri di scelta ai quali l'amministrazione debba attenersi; criteri che abbiano magari la caratteristica di una certa elasticità, tranne per quel che riguarda il tetto della somma al di sopra del quale è necessario adire il giudice. In altri termini, nei casi più semplici l'amministrazione emanerà una ordinanza-ingiunzione e in quelli più complessi ricorrerà al giudice affinché emani un decreto ingiuntivo. Ove così non facessimo, ritengo che solo apparentemente porremmo in essere una norma cautelativa degli interessi del cittadino escusso, mentre essa sarebbe, nei fatti, cautelativa di altri cittadini.

GITTI. Forse sarebbe opportuno avere la possibilità di riflettere con maggior cura su quest'argomento.

SABBATINI, *Relatore*. Pur comprendendo le ragioni che hanno mosso il collega Violante a sottolineare la necessità

di fissare precisi criteri di scelta cui la amministrazione dovrebbe attenersi, non vorrei che la ricerca di essi ci facesse cadere in ulteriori contraddizioni proprio rispetto ai pericoli paventati dallo stesso collega Violante. È, infatti, molto complessa la definizione della difficoltà dell'accertamento: quale dovrebbe essere il soggetto che la definisce? E attraverso quali criteri, se non di massima?

Potremmo, quindi, utilizzare, al fine di pervenire ad una definitiva stesura dell'articolo in questione, i dati fornitici dal Governo, che non riguardano esigenze di una categoria in particolare, anche se alle categorie professionali bisogna dare il giusto peso; dai dati che ci sono stati forniti emerge che un primo impatto di queste disposizioni sulla materia potrebbe essere pericoloso per il funzionamento degli istituti previdenziali. Allora, senza voler dare una risposta immediata perché su questo occorre fare una pausa di riflessione, mi pongo il seguente problema: il criterio di un doppio binario, che potrà anche rivelarsi corretto da qui a qualche tempo, non potrebbe offrire un modo per vedere come si orienterà l'Istituto, quale uso farà della possibilità che gli viene offerta e per compiere una valutazione anche sulla meccanizzazione e sui centri elettronici, che non mi sembra diano ancora i risultati che tutti auspichiamo?

Anch'io ho apprezzato le giuste considerazioni svolte dal collega Gitti, ma desidero sottolineare l'aspetto pratico della questione, rilevando che già realizziamo un primo risultato non mettendo in discussione la depenalizzazione. Vi è ora da chiarire la procedura con cui vogliamo arrivare a tutelare, da una parte, l'amministrazione e, dall'altra, il cittadino, ed è giusto tutelare sia l'una che l'altro.

Lasciando la possibilità di seguire due diverse vie, non credo che da parte dell'Istituto vi sarà un uso prevaricatore o distorto di questa facoltà. Potremmo fare una prova e vedere quale dei due sistemi funziona meglio, atteso che ci troviamo di fronte ad un aspetto che investe direttamente l'oggetto del contendere; e le cifre forniteci dal sottosegretario dimostrano

che vi è un grosso contenzioso intorno a questa materia.

Ora, poiché stiamo affrontando tutto questo provvedimento con una certa cautela, sempre giustificata nel momento in cui si innova così profondamente, mi chiedo se sia sbagliato stabilire, attraverso opportuni emendamenti e in modo più chiaro, una doppia facoltà di scelta perché, a parte il fatto che questa soluzione non deve necessariamente rimanere immutata nel tempo e può essere rivista se occorre, si tratta di una impostazione che permette di fare successivamente un esame comparativo dei risultati che si possono ottenere.

Ecco perché invito i colleghi a riflettere sulla questione per vedere se per domani o dopodomani sia possibile arrivare ad un accordo che tenga conto delle diverse posizioni e, per quanto mi riguarda, anche delle osservazioni espresse dalla I Commissione affari costituzionali e dal Governo.

VIOLANTE. Condivido la proposta del relatore per una pausa di riflessione fino a domani. Volevo soltanto precisare che

l'emendamento presentato dal collega Ricci si colloca nel binario scelto e segnato dal Governo: il problema è di rendere non meramente aleatorio e non assolutamente discrezionale il ricorso al giudice. In sostanza, si tratta di vedere se dobbiamo inserire elementi di maggiore determinazione dei criteri con cui andare a questa scelta.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito di accantonare l'articolo 13-bis.

*(Così rimane stabilito).*

Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

**La seduta termina alle 20,40.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO