

Sen. Avv. Domenico Raffaello Lombardi
Sottosegretario alla Giustizia

Modifica al sistema penale (depenalizzazione)

**Intervento per il Governo dinanzi
alla Commissione Giustizia del Senato - 1981**

Vorrei dire subito che lo sfollamento delle carceri e, in una qualche misura, la stessa diminuzione del carico dei processi costituivano, fin dalla prima presentazione, ad opera del Ministro Bonifacio, dell'originario disegno di legge sulla c.d. « depenalizzazione », scopi certamente assai rilevanti, ma non i soli, né i principali del provvedimento; sul quale, per la verità, stiamo portando l'esame con un ritmo che non giustifica l'impressione arbitrariamente diffusa nei giorni scorsi circa una non meglio precisata propensione del Governo e della maggioranza di prolungarne i tempi di approvazione.

Scopo essenziale di questa iniziativa, non a caso intitolata, per la vastità dell'impegno, « Modifiche al sistema penale », era ed è quello di pervenire alla rapida adozione di un organico complesso di misure immediate che, senza avere la pretesa di risolvere in termini definitivi i problemi dai quali scaturisce l'esigenza di una profonda riforma del sistema penale, serva a fronteggiare le più gravi disfunzioni del sistema stesso in modo efficace e coerente.

La iniziativa si colloca, quindi, nella linea delle indicazioni contenute nella mozione parlamentare approvata dalla Camera dei Deputati il 15 luglio 1977 e nell'ottica dell'adeguamento dell'ordinamento penale ai mutati valori espressi dalla coscienza sociale, in coerenza con gli orientamenti del movimento internazionale di riforma del diritto penale e con le riforme recentemente entrate in vigore in alcuni paesi culturalmente e politicamente omogenei al nostro.

L'obiettivo è quello di adottare una strate-

gia differenziata per la lotta alla criminalità che, mentre fronteggia al massimo delle possibilità la sfida della criminalità terroristica ed organizzata, sappia graduare la risposta punitiva dello Stato in relazione agli illeciti di minor rilievo.

Il nostro ordinamento, infatti — e lo ha messo in luce il Sen. Valiante nella sua relazione, di eccezionale pregio, di cui il Governo intende vivamente ringraziarlo — anche dopo la legge di depenalizzazione del 1975, continua a perseguire con la sanzione penale alcuni comportamenti solo marginalmente devianti. Il carattere indifferenziato di tale risposta punitiva, che fa uso in misura troppo modesta dei sistemi di controllo sociale diversi da quello penale, non contrasta soltanto con precise indicazioni della più moderna cultura penalistica, che raccomanda l'uso della sanzione penale solo quando essa appaia necessaria come « extrema ratio » per la tutela di valori che non possono essere altrimenti difesi; esso comporta, inoltre, un appesantimento dell'apparato giudiziario e costituisce una delle cause più significative delle disfunzioni della giustizia penale.

D'altro canto, va ricordato che il nostro sistema penale è incentrato saldamente sul primato della sanzione detentiva, sicché è frequente, come dimostrano i dati statistici, il ricorso a pene privative della libertà di durata assai breve, in contrasto con la consapevolezza — ormai più che secolare — che la pena detentiva breve non è solo scarsamente efficace, ma anche desocializzante e in definitiva criminogena. Scarsamente efficace perché, anche immaginando un sistema carcerario che si adoperi positivamente per il reinserimento del reo nella società attraverso opportuni trattamenti risocializzanti (obiettivo che non può certo ritenersi raggiunto), tale risultato non sarebbe conseguibile per il condannato a pena breve per l'insufficienza del periodo a disposizione; desocializzante sotto diversi profili, il primo (e il più importante) dei quali è costitui-

to dalle pericolose influenze criminogene tipiche dell'ambiente carcerario.

Né possono essere trascurate, d'altro canto, le conseguenze negative di carattere generale che, secondo quanto è stato posto in luce dalla scienza criminologica e dalla dottrina penalistica, derivano dal crescente ricorso all'esecuzione di pene detentive di breve durata. L'ampio numero di condannati a pene detentive brevi presenti nelle istituzioni carcerarie costituisce un fattore quantitativo di notevole aggravamento della crisi del sistema penitenziario, mentre la « fluttuazione » che si determina nelle carceri rende più difficile anche per i condannati a pene più lunghe un efficace trattamento risocializzante. Un eccessivo ricorso alla sanzione detentiva inoltre, ne diminuisce sostanzialmente l'efficacia generale preventiva, mentre provoca la perdita della percezione della distinzione fra delitti più gravi e gli illeciti di scarso rilievo.

Donde l'opportunità di consentire la sostituzione delle pene detentive brevi con altri strumenti sanzionatori che siano egualmente efficaci sotto il profilo della prevenzione generale e che non comportino conseguenze desocializzanti, ma, al contrario, favoriscano il reinserimento del condannato; senza, tuttavia, una completa eliminazione delle pene brevi, stante la loro maggiore efficacia dissuasiva rispetto alle possibili sanzioni sostitutive. E' perciò, la scelta di non rinunciare del tutto alle pene detentive di breve durata, ma di consentire al giudice di sostituirle con altre sanzioni.

D'altra parte, una profonda modifica del nostro sistema sanzionatorio è resa necessaria dalla sentenza della Corte costituzionale che ha dichiarato la illegittimità costituzionale delle norme disciplinanti la conversione della pena pecuniaria, non eseguita per insolvibilità del condannato, in pena detentiva; sicché la configurazione di nuove sanzioni che possano sostituire le pene pecuniarie ineseguite diventa indifferibile.

Mi sono dilungato a richiamare queste premesse per sottolineare la coerenza con esse del tipo di interventi che caratterizzano il provvedimento in esame e sui quali specificamente non mi soffermo, tanto egregiamente è stato fatto dal relatore.

Mi limiterò, tuttavia, a rilevare che la introduzione al Capo I del testo, nella sua I^a Sezione di un insieme di « principi generali » dell'illecito depenalizzato, analogamente a quanto avvenuto in altri ordinamenti europei (es. quello della Repubblica Federale Tedesca) è stata una occasione colta dal Governo, che ne ha presentato l'articolato, frutto del lavoro di un apposito gruppo di studio, per contribuire, in considerazione della crescita della « qualità » e della « quantità » della funzione della sanzione amministrativa, alla enucleazione della differenza ontologica tra illecito penale e illecito amministrativo, senza la quale non sarebbe possibile offrire al legislatore statale criteri di fondo per una « scelta di campo » che non appaia arbitraria né dettata dalla volontà di indebolire il momento garantistico, né rimediare alle discrasie, che la mancanza di principi generali — come tali vincolanti ex-art. 117, primo comma, della Costituzione — provoca nella legislazione regionale, dove non di rado si constata una diversità di tale portata nel tipo e nell'entità della sanzione di identiche fattispecie, da rendere evidente che non tutto è riconducibile alla particolarità delle situazioni locali e che molto dipende dalla mancanza di un inequivoco indirizzo di carattere normativo.

Il disegno di legge originario che, come è noto, contemplava già e in modo assai più completo che per il passato, una compiuta disciplina dell'aspetto processuale dell'illecito depenalizzato, è risultato dunque sostanzialmente ampliato.

Non si è trattato di un lavoro semplice: la scarsità numerica dei recenti apporti scientifici in materia ha reso, infatti, da un canto non agevole l'individuazione dei punti sui qua-

li poteva ritenersi che esistesse, in dottrina, una certa uniformità di vedute (ed appare evidente come la prudenza sia doverosa quando si affronta un campo del tutto nuovo sul piano normativo); dall'altro, sovente difficile « resistere alla tentazione » di mutuare i concetti dal diritto penale, e non solo per gli aspetti connessi al momento della condotta. Lo si è, tuttavia, il più possibile evitato nella convinzione che creare doppioni sarebbe stato inutile e dannoso: la ricorrente analogia di disciplina coi principi propri del diritto penale — laddove sussiste — non dipende, così, da un atteggiamento di passivo recepimento di concetti propri di un'altra branca, ma dalla meditata conclusione che, per molti versi, i principi non possono non essere effettivamente comuni. E comuni non solo all'illecito depenalizzato, ma anche all'illecito originariamente amministrativo, cui, con esclusione di quello disciplinare, una norma di chiusura provvede opportunamente ad estendere le disposizioni precedenti.

Il Sen. Valiante ha tentato di individuare un criterio sostanziale per distinguere l'illecito amministrativo da quello penale, individuando il primo « quando si commettono violazioni delle norme che disciplinano la cura e il governo di settori » affidati alla pubblica amministrazione per il perseguimento di pubblici interessi ed il secondo « quando, invece, si violano norme che sono sì di interesse pubblico, ma che vengono violate con riferimento ad una singola persona », perché allora si viola l'ordinamento penale che, appunto, è destinato a garantire gli interessi dei singoli in relazione a possibili violazioni di interessi generali (libertà personale, integrità personale, beni).

Tale linea di demarcazione tra illecito penale e amministrativo suscita qualche perplessità, perché se appare, da un lato, difficilmente sostenibile sul piano teorico, risulta, dall'altro, contraddetta dalla realtà normativa del nostro ordinamento. Non si può negare, certamente, che le più gravi violazioni delle norme che di-

disciplinano settori affidati alla cura e al governo della pubblica amministrazione siano state sempre concepite come illeciti penali e che la tendenza degli ordinamenti penali moderni sia nel senso di una progressiva dilatazione del settore penale al fine di offrire una adeguata tutela a interessi pubblici non altrimenti salvaguardabili. Tale tendenza, del resto, non è in contrasto con la riduzione dell'area dell'illecito penale nei settori, invece, in cui il ricorso alla sanzione penale non appare più necessario (e nei quali si fa ricorso alle sanzioni amministrative). Si tratta in entrambi i casi di dare risposta alle modificazioni intervenute nella scala dei valori sociali cui il legislatore penale non può restare insensibile.

Una valutazione della situazione esistente in ordinamenti culturalmente e politicamente omogenei al nostro offre argomenti per concludere che, almeno allo stato della ricerca, non sia individuabile un criterio sostanziale di selezione tra l'illecito penale e l'illecito amministrativo. Esempio al riguardo è l'ordinamento tedesco, nel quale il ricorso alle *Ordnungswidrigkeit* (violazioni amministrative) è stato sempre frequentissimo (basti pensare che la prima codificazione di tali infrazioni risale al 26 luglio 1949). La più autorevole dottrina tedesca rifiuta ormai il riferimento a criteri *qualitativi* di selezione: secondo il TIEDEMAN la *Ordnungswidrigkeit* non può più « essere concepita come mera disobbedienza rispetto a manifestazioni dell'attività amministrativa statale... essa si differenzia dall'illecito penale soltanto sotto un profilo quantitativo ». Sicché il criterio discrezionale tra illecito penale ed amministrativo sarebbe rappresentato solo dal *tipo* di sanzione, mentre la configurazione di fattispecie repressive non penali porrebbe esclusivamente un problema di politica del diritto, nella cui soluzione le scelte del legislatore restano vincolate esclusivamente a criteri di fedeltà alla Costituzione e di opportunità di tutela, ma non a connotati intrinseci delle materie oggetto di disciplina.

Per queste ragioni sembra doversi disattendere il rilievo del Sen. Valiante, secondo il quale i principi generali dell'illecito depenalizzato sarebbero di evidente ispirazione penalistica.

Va, infatti, ribadito che la necessità di principi dell'illecito amministrativo che rispettino la legalità dell'illecito e della sanzione, la tassatività della fattispecie e la personalità della responsabilità (principi, quindi, di derivazione penalistica) deriva dalla sostanziale unitarietà, almeno quanto al contenuto, tra sanzione pecuniaria amministrativa e pena pecuniaria criminale, per cui in dottrina si è addirittura osservato che « non è stata trovata una differenza di natura » tra tali sanzioni. D'altra parte, se la configurazione di certi illeciti come illeciti amministrativi e non penali dovesse essere uno strumento per diminuire la garanzia dei diritti del cittadino di fronte alla irrazionalità di una sanzione che non si distingue dalla sanzione penale nei suoi caratteri essenziali, eludendo, così, il rispetto dei principi costituzionali in materia, ci si troverebbe di fronte a quella che viene definita « una frode delle etichette », la cui legittimità costituzionale non potrebbe che essere assai dubbia. E, in proposito, va ricordato che una dottrina assai autorevole ha osservato che la categoria della « pena » si estende ben al di là del diritto penale in senso stretto, giacché si può parlare di pena ogniqualvolta il singolo è tenuto a subire una limitazione dei suoi diritti in conseguenza della violazione di un obbligo e sempreché la limitazione dei diritti sia comminata per impedire la violazione dell'obbligo e non abbia carattere omogeneo rispetto al contenuto dell'obbligo stesso (Così NUVOLONE, *Depenalizzazione apparente e norme penali sostanziali*, in Riv. it. dir. e proc. penale 1968, p. 60).

E' pertanto, può concludersi che la configurazione di talune violazioni come illecito amministrativo non può essere sufficiente per sottrarle alla applicazione di principi costituzionali che riguardano il diritto penale in senso

stretto: a tale scelta ci si è ispirati nella enucleazione di principi generali dell'illecito amministrativo nella Sezione prima del Capo I del disegno di legge all'esame.

Sempre con riguardo alla Sezione prima del Capo I, il Sen. Valiante ha rilevato la mancanza di una disciplina del concorso nell'illecito amministrativo.

Il rilievo, in effetti, non sarebbe esatto: una disciplina del concorso è contenuta nell'art. 5, 1° comma, del disegno nel quale si prevede che « se la violazione è imputabile a più persone queste sono obbligate in solido al pagamento della somma dovuta »; il che, trattandosi di una disciplina di derivazione civilistica e non penalistica, fornisce argomenti a quella parte della più autorevole dottrina che sottolinea la inadeguatezza di una tale normativa rispetto ai caratteri propri dell'illecito amministrativo, mentre sarebbe stata preferibile una disciplina del concorso di persone nell'illecito amministrativo analoga a quella del concorso di persone nel reato (soluzione quest'ultima adottata nel par. 14 della legge tedesca sulle violazioni amministrative).

In proposito, va ricordato che il Governo aveva presentato sul punto due emendamenti alternativi, tenendo conto delle esigenze che militano a favore delle due opposte tesi. Con il primo si prevedeva la soluzione poi recepita all'art. 5, mentre con il secondo si stabiliva che: « Quando più persone concorrono nella violazione amministrativa ciascuna di esse soggiace alla sanzione amministrativa per questa stabilita, salvo che non sia diversamente stabilito dalla legge ».

Il Comitato ristretto della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati preferì la prima soluzione (peraltro senza una adeguata discussione); ma alla luce delle considerazioni svolte dal Sen. Valiante potrebbe essere opportuno riproporre la seconda soluzione che presenta il vantaggio di non incentivare la commissione concorsuale dell'illecito.

Con riguardo alla Sezione II^a del Capo I (relativa alla depenalizzazione di delitti e contravvenzioni) il relatore ha criticato la previsione nell'art. 11 di alcune esclusioni obiettive dalla depenalizzazione. Tali esclusioni riguarderebbero « specifici settori alla cui cura e al cui governo è preposta la pubblica amministrazione ». Inoltre, se per tali violazioni è prevista soltanto la pena pecuniaria « bisogna riconoscere che essa pena pecuniaria costituisce il limite del dislivello che attribuisce alla violazione l'ordinamento », onde l'esclusione dalla depenalizzazione di illeciti puniti con tale sanzione potrebbe apparire costituzionalmente illegittima.

Quanto alla prima osservazione, va rilevato che non può essere condivisa per le ragioni che non consentono di individuare un criterio sostanziale di selezione tra illecito penale e illecito amministrativo.

Quanto al secondo rilievo, pur fondamentalmente esatto, va osservato che la scelta del legislatore, perché sia legittima costituzionalmente, incontra i soli limiti dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza, restando libero di prevedere il trattamento sanzionatorio complessivo di ciascun illecito, per cui illeciti puniti originariamente con la stessa sanzione potrebbero essere successivamente differenziati quanto ad altri effetti sanzionatori, sulla base di valutazioni che rientrano nella politica del diritto e possono essere censurate solo per il mancato rispetto dei citati principi costituzionali.

E' vero, però, che la scelta del legislatore (di escludere certe violazioni dalla depenalizzazione) può apparire censurabile dal punto di vista dell'opportunità politica: se a fondamento della esclusione della depenalizzazione vi è l'accresciuto bisogno di tutela di certi interessi, allora la via maestra da seguire è quella di affiancare in tali ipotesi alla sanzione pecuniaria quella detentiva. Questa, del resto, era la via seguita nell'originario disegno di legge ministeriale che all'art. 55 aggiungeva la

pena dell'arresto sino a tre mesi alla pena dell'amenda per tutta una serie di violazioni.

Si potrebbe, quindi, pensare di riproporre la formulazione originaria dell'art. 55 del disegno di legge n. 1799/C oppure — soluzione forse preferibile — di fare una cernita tra le violazioni previste dal citato art. 55 per individuare quelle che meritano un aggravamento di pena.

Sempre con riguardo alla Sezione II^a del Capo I il relatore ha rilevato che la scelta di affidare al giudice ordinario la cognizione dell'opposizione con la quale si infligge la sanzione amministrativa priverebbe l'opponente della facoltà di ricorrere in via gerarchica all'autorità amministrativa, eliminando così un « primo livello di giudizio ». D'altro canto, tale competenza del giudice ordinario rappresenterebbe una eccezione rispetto ai principi generali in materia di tutela giurisdizionale nei confronti degli atti amministrativi: sarebbe, pertanto, preferibile, secondo il relatore, eliminare tale eccezione « lasciando perciò la possibilità dei ricorsi in materia amministrativa contro le sanzioni amministrative: l'ordinario ricorso gerarchico e l'ordinario ricorso giurisdizionale ».

Il problema sollevato dal relatore merita la più attenta considerazione, perché il sistema prescelto innova profondamente rispetto ai principi che regolano la tutela giurisdizionale nei confronti degli atti delle P.S. e, in particolare, rispetto alla regola che vieta al giudice ordinario di sostituire la propria volontà a quella della P.A. nel momento in cui al Pretore si attribuisce il potere di modificare il provvedimento impugnato.

Da un lato può osservarsi non solo che già le leggi di depenalizzazione del 1967 e del 1975 affidavano la competenza sulla opposizione al giudice ordinario, quanto piuttosto che, se si acquisisce la consapevolezza che manca un criterio qualitativo di selezione tra illecito penale e illecito amministrativo, si nega l'esistenza di una differenza ontologica tra sanzione penale e sanzione amministrativa con l'effetto che quest'ultima viene ad essere definita come una

limitazione dei diritti soggettivi del cittadino comminata astrattamente per la violazione di un obbligo e al fine di evitare in concreto tale violazione; in tal caso può sembrare più conforme ai principi generali affidare la competenza a giudicare della legittimità d'applicazione in concreto di una tale limitazione dei diritti individuali al giudice ordinario (come avviene in materia di sanzioni penali), magari limitando ad escludere il potere del giudice di annullare o modificare, anche se limitatamente alla entità della sanzione irrogata, il provvedimento impugnato.

Si uniformerebbero, quindi, le disposizioni agli orientamenti giurisprudenziali più recenti come quello espresso dalle SS.UU. in data 24-2-1978 n. 932 e che vede la contestazione della sanzione amministrativa come controversia concernente un diritto soggettivo e quello contenuto nella ordinanza di remissione alla Corte Costituzionale dal Pretore di Narni in data 18 gennaio 1980 che ritiene il potere riconosciuto al pretore dalle precedenti leggi di depenalizzazione di annullare il provvedimento irrogante la sanzione amministrativa in contrasto con l'art. 113 della Cost., il quale garantirebbe il principio del divieto posto all'A.G.O. di sostituire la propria volontà a quella della P.A., mediante la rimozione di un atto o la sua totale o parziale sostituzione.

E ciò in coerenza con il « modello penalistico » che costituisce la scelta di fondo dei principi generali; una scelta rispetto alla quale i discorsi relativi alla divisione dei poteri ed al divieto imposto al giudice ordinario di sostituire, annullando o modificando l'atto amministrativo) la propria volontà a quella della P.A. corrispondono ad una concezione soggettivistica o « meramente esecutoria » della potestà punitiva della P.A. (come forma di autotutela) da abbandonarsi a favore di una concezione « giurisdizionale », che attribuisce alla pubblica amministrazione un ruolo di sostanziale neutralità, quale organo competente a sanzionare violazioni di doveri generali dei consocia-

ti con atti contro i quali i privati hanno diritto di ricorrere in via giurisdizionale (artt. 24 e 113 Cost.), senza dover più soggiacere alla esigenza della definitività (che evocava il modello dell'ordinamento speciale); il diritto a un giusto processo — osserva la posizione dottrina-ria che qui si riporta — (anch'esso costituzionalmente garantito: artt. 24 e 97 Cost.) si riflette, d'altra parte, nell'instaurazione di un contraddittorio, sia pur minimo, in sede di accertamento dell'illecito. D'altra parte, i poteri concessi al magistrato ordinario in sede di opposizione sarebbero collegati alle esigenze di garanzia individuale tutelate nella scelta del « modello penalistico ».

Da un altro lato, quello della dottrina e della giurisprudenza tradizionali, invece, sono invocabili i principi ai quali ha anche fatto riferimento la Corte Costituzionale nella sentenza 7 luglio 1962, n. 87.

Questi principi sono quelli, noti, della divisione dei poteri, del sindacato di legittimità sugli atti della P.A. riservato al giudice amministrativo, dei poteri di mera disapplicazione dell'atto lesivo dei diritti soggettivi privati da parte del giudice ordinario.

Non vi è dubbio che le scelte su questo punto, che restano aperte e rispetto alle quali la posizione del Governo è di disponibilità purché siano assicurate alcune coerenze di fondo, devono tenere conto anche degli obiettivi pratici cui tende il provvedimento di depenalizzazione.

Sotto un profilo sistematico il relatore ha inoltre proposto di enucleare dalla seconda sezione tutta la parte procedurale che dovrebbe costituire una sezione autonoma.

Tale proposta, già avanzata nel corso del dibattito dinanzi alla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, può essere accolta senz'altro, in quanto essa consentirebbe di distinguere nettamente le norme relative all'estensione della depenalizzazione da quelle relative all'applicazione delle sanzioni amministrative e che ora sono contenute in un'unica sezione.

Con riguardo alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, il relatore ha espresso delle perplessità in ordine alla semidentenzione, precisando che tale sanzione diventerebbe accettabile solo se alle altre prescrizioni si aggiungesse quella del lavoro a profitto della collettività (per uno o due giorni alla settimana). Anzi il lavoro obbligatorio dovrebbe diventare parte integrante di tutte le sanzioni sostitutive, compresa la libertà controllata.

Tale proposta, pur suggestiva, renderebbe di assai difficile applicazione le nuove sanzioni sostitutive.

Sembra, dunque, preferibile sperimentare il lavoro al servizio della collettività come pena autonoma in sede di conversione delle pene pecuniarie non eseguite, riservando di estendere il campo di applicazione di tale istituto sulla base dei risultati della sua applicazione in un ambito limitato.

Secondo il relatore la previsione all'art. 57 di alcuni reati ai quali non sarebbe possibile applicare le sanzioni sostitutive andrebbe incontro alle stesse perplessità di ordine costituzionale sollevate con riguardo alle esclusioni obiettive dalla depenalizzazione.

Per i motivi esposti in precedenza (difetto di differenza ontologica tra illecito penale e illecito amministrativo) deve rilevarsi che tali esclusioni non pongono problemi di legittimità costituzionale e devono essere valutate soltanto sotto il profilo della opportunità politica.

Secondo il relatore sarebbe inoltre discutibile che si limiti la possibilità di applicare le sanzioni sostitutive ai reati di competenza del pretore, escludendo i reati di competenza del tribunale. Sarebbe preferibile, invece, affidare al giudice la possibilità di stabilire quale sia la pena più congrua nel caso specifico in relazione alla gravità del reato e alla personalità dell'autore.

Tale rilievo può essere condiviso solo in parte.

Sembra opportuno, infatti, che la sostitu-

zione venga subordinata anche a condizioni che riguardano la pena edittalmente comminata, al fine di porre dei limiti all'apprezzamento discrezionale del giudice in questa materia. Sotto questo profilo deve confermarsi la validità delle scelte contenute nel disegno.

Non sembra giustificato, però, che vengano esclusi tutti i reati di competenza di giudici diversi dal pretore, anche se puniti con la reclusione non superiore nel massimo a tre anni. Tale esclusione, che forse può avere una motivazione in relazione ai reati di competenza della Corte d'Assise in considerazione della peculiarità dell'interesse tutelato, non appare giustificata in relazione ai reati che rientrano nella competenza del tribunale « *ratione materiae* », i quali mancano del tutto di una matrice unitaria.

Il problema è destinato ad accentuarsi ulteriormente se verrà approvato l'aumento della competenza penale del pretore. Si verificherebbe così che la sostituzione sarebbe ammissibile per i reati previsti dal codice penale e punti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e non lo sarebbe, invece, per i reati che rientrano nella competenza per materia del tribunale e per quelli previsti da leggi speciali punti con la reclusione compresa nel massimo fra tre o quattro anni.

Onde superare i rilevati inconvenienti sarebbe dunque opportuno che si prevedesse l'ammissibilità della sostituzione per le contravvenzioni e per i delitti per i quali è stabilita la pena della reclusione non superiore nel massimo a tre anni, modificando in tal senso l'art. 51.

Questa, del resto, era la soluzione prevista nell'originario disegno di legge n. 1799/C presentato dal Governo nel 1977.

Al relatore sembrano discutibili i limiti abbastanza ristretti nei quali la Sezione II del Capo II consente l'applicazione delle sanzioni sostitutive della libertà controllata e della pena pecuniaria su richiesta dell'imputato e con

una procedura semplificata.

Bisogna considerare che l'istituto previsto dagli artt. 72 e seguenti del disegno rappresenta una grossa innovazione nel nostro sistema processuale, per cui non sembra inopportuno che esso si applichi in un ambito limitato al fine di poterne valutare l'impatto, prima di pensare ad una sua ulteriore estensione.

Il relatore manifesta il proprio disaccordo in relazione alla previsione che si dichiari estinto il reato con la stessa sentenza con la quale si applica la sanzione sostitutiva.

Tale rilievo può essere senz'altro condiviso. In effetti, la sentenza pronunciata sulla base dell'art. 72 presuppone sempre un accertamento di responsabilità, sia pure in forma semplificata sicché essa è una sentenza di condanna.

L'estinzione del reato può essere collegata, semmai, alla osservanza degli obblighi imposti all'imputato, analogamente, del resto, a quanto dispone l'art. 167 del codice penale per la sospensione condizionale della pena.

In relazione agli articoli 119 e seguenti del disegno che disciplinano diversamente rispetto all'attuale normativa la applicazione provvisoria delle pene accessorie, il Sen. Valiante propone la soppressione dell'art. 140 del Codice Penale.

Se è giusto che in sede di applicazione provvisoria di pene accessorie siano maggiormente garantiti i diritti dell'imputato, deve ribadirsi però che l'applicazione di tali pene (come per esempio le misure interdittive) prima della sentenza irrevocabile di condanna risponde in molti casi ad esigenze di cautela processuale (evitare l'inquinamento delle prove) o ad esigenze di difesa della collettività (evitare che l'imputato possa commettere ulteriori reati avvalendosi del suo status).

E nel senso di garantire maggiormente i diritti dell'imputato si è mosso il disegno di legge in esame, avendo la Camera dei Deputati introdotto con l'art. 126, che sostituisce l'ar-

ticolo 301 del C.P.P., la possibilità dell'appello avverso il provvedimento che applica provvisoriamente la pena accessoria alla sezione istruttoria della corte di appello e, quindi, del ricorso per cassazione.

Occorre, del resto, valutare attentamente anche tutte le conseguenze dell'eliminazione dell'art. 440 dal codice penale, come l'uso più frequente di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Per chi ritiene che lo scopo di diminuire il carico processuale attraverso il provvedimento di depenalizzazione sia fallito, va osservato che, pur non essendo tale scopo uno di quelli perseguiti in via principale dall'iniziativa in esame, occorre non sottovalutare l'impatto positivo nel senso suindicato del provvedimento. Le precedenti esperienze in materia di depenalizzazione (le leggi del 1967 e del 1975) infatti, e l'indagine condotta dal C.S.M. hanno sufficientemente dimostrato che gli interventi di depenalizzazione non significano affatto uno spostamento del carico di lavoro dalla giustizia penale alla giustizia civile, perché il numero delle opposizioni è esiguo.

Va segnalato, inoltre, che il disegno di legge prevede accanto alla depenalizzazione altri interventi che dovrebbero avere come prevedibile effetto una riduzione del carico di lavoro. Tali interventi sono:

a) l'applicabilità del procedimento per decreto anche alle condanne a pena pecuniaria inflitta in sostituzione di pena detentiva (art. 50);

b) la previsione di una procedura semplificata, incentrata sul consenso del condannato, per l'applicazione delle sanzioni sostitutive (art. 72 e segg.);

c) l'estensione della procedibilità a querela (art. 81 e segg.);

d) l'applicazione dell'oblazione anche ai reati contravvenzionali puniti alternativamente con la pena dell'arresto (art. 21).

Questo è, in sostanza, il punto di vista del Governo che ringrazia vivamente il relatore

e tutti gli intervenuti per il consenso di fondo e per i pregevoli e rilevanti contributi offerti.

Credo, infine, che tutti ci rendiamo conto che affrontare temi come quelli che abbiamo davanti con la serietà che il Paese reclama, con doverosa sollecitudine, ma senza la necessaria ponderazione può sì significare tenere conto di una agitazione che qualcuno propone come il solo e non originale contributo alla soluzione di problemi tanto delicati, ma non sarebbe sufficiente per mettere in piedi una buona legge.