

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice SALVATO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

Delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	8

ONOREVOLI SENATORI. - Oggetto del presente disegno di legge è la traduzione normativa delle indicazioni contenute in una relazione del Consiglio superiore della magistratura al Ministro di grazia e giustizia per la depenalizzazione dei reati minori.

Si tratta di un testo elaborato nel 1991 che, pur avendo incontrato il favore largo di operatori e studiosi, ha avuto seguito solo parzialmente, su iniziativa del ministro Conso, nella XI legislatura.

Sulla base delle deleghe attribuite dal Parlamento nel corso del 1993, il Governo ha emanato decreti legislativi per la depenalizzazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e della disciplina in materia di lavoro. Riteniamo essenziale portare a compimento questo lavoro iniziato nella XI legislatura.

Nel momento in cui la vicenda di «Tangentopoli» ha riportato l'attenzione dell'opinione pubblica sui problemi della giustizia penale, ci sembra utile proporre all'attenzione del Parlamento queste indicazioni del Consiglio superiore della magistratura, affinché le necessarie proposte di riforma non prescindano da quanto acquisito nel dibattito politico-culturale svoltosi innanzitutto tra gli addetti ai lavori.

Abbiamo scelto la strada del disegno di legge di delega perchè ci pare essere lo strumento più idoneo alla realizzazione di un intervento normativo così vasto e, per molti versi, complesso.

Ad illustrazione dell'articolato appare quanto mai utile riportare stralci della medesima relazione del Consiglio superiore, laddove si esplicitano le linee fondamentali di politica del diritto che sottendono la scelta di una ampia depenalizzazione dei reati minori.

La depenalizzazione - oggetto, com'è noto, del movimento internazionale di riforma teso al recupero della essenziale funzione del diritto penale di tutelare i valori primari della società con lo strumento eccezionale della pena (in ispecie, di quella detentiva) - aspira ad una più adeguata correlazione tra primaria rilevanza dei beni e corrispondenti strumenti di tutela.

Non è, dunque, semplicemente uno strumento deflattivo, ma un'indicazione che s'inserisce in una problematica assai complessa. Si tenta infatti di individuare, oggi, quelli che per la collettività sono i beni primari della persona e delle società, in relazione alla tutela dei quali è indispensabile ricorrere alla sanzione penale.

Essa è sorretta dalla notazione di fondo che l'intervento depenalizzante non tende necessariamente a privare un determinante illecito di una qualsiasi sanzione (anche se, a volte, si tratta di verificare se permangono i caratteri di illiceità del fatto), ma semplicemente - ove ne ricorrano i presupposti - a spostarne la collocazione da uno ad altro ramo dell'ordinamento e a mutarne il tipo di sanzione in ragione del diverso grado di rilevanza attribuito a valori che non si ritengono più di primaria importanza sociale.

L'orientamento, nel postulare una persistente fiducia nella sanzione penale quale strumento di difesa sociale contro il crimine, si fa carico di meglio fissarne i limiti di applicabilità alla luce di diffuse esperienze sociali che hanno rivelato scarsa utilità, nella protezione di beni secondari, della limitazione della libertà, specie se di breve durata, denunciando nel contempo l'abuso di strumenti deflattivi impropri, quali le misure estintivo clemenziali, cui

si è fatto eccessivo ricorso come ipotetico rimedio alternativo.

A questa originaria configurazione del contenuto e dei limiti dell'intervento depenalizzante si è inoltre aggiunta, nel corso degli anni, la sempre più imperante esigenza - il cui rilievo verrà subito precisato - di contenere il volume delle pendenze giudiziarie, specie a seguito dell'entrata in vigore del nuovo codice di procedura penale, in particolare della nuova strutturazione degli uffici di pretura; ciò, anche in funzione sia della difesa del principio costituzionale dell'obbligatorietà dell'azione penale che della sua effettività.

Da anni ormai, sin da molto prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, vi è chi ha denunciato come necessità primaria, anche per il funzionamento del processo, una forte diminuzione del carico di procedimenti, indicando come strada maestra un'ampia depenalizzazione, nella prospettiva di un «diritto penale minimo». Questa prospettiva, a più facce (riguarda infatti, oltre che la quantità delle previsioni penali, anche il tipo delle pene e la loro misura), è stata ampiamente analizzata e motivata dalla dottrina, presso la quale in modo sempre più diffuso viene giudicata necessaria (si può citare fra tutti, Luigi Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Laterza, 1989; si vedano anche AA.VV., *Funzione e limiti del diritto penale*, Cedam, 1983; AA.VV., *Diritto penale in trasformazione*, Giuffrè, 1985; nonché, AA.VV., *Atti del Convegno di Abano Terme del gennaio 1991 sulla riforma del diritto penale*, Angeli Ed., 1992).

È indubitabile che un intervento coraggioso sul penale sostanziale è imposto innanzitutto da elementari ragioni di giustizia: è tempo di scelte di fondo, in tema di valori e beni da difendere, in tema di funzione e limiti alla repressione.

Del resto, si rifletta su questo dato di fatto. Il codice Rocco - che aveva certamente una sua logica unitaria e che corrispondeva a una complessiva scelta di valori e beni da difendere mediante il ricorso alla pena - non ha subito nei decenni significativi interventi di tipo abrogativo. E rimasto invece sostanzialmente fermo, e ad esso si sono

aggiunte previsioni punitive di ogni tipo. Così, oggi, il diritto penale vigente appare il frutto di stratificazioni successive, ispirate alle più diverse esigenze; e sarebbe impresa vana tentare di coglierne un'unica logica ispiratrice.

Vi è poi un'altra ragione, legata alla funzionalità del nuovo processo, che non si può trascurare: il carico penale esistente non consente il regolare funzionamento del nuovo codice, così come non consentiva il funzionamento di quello precedente (così Giovanni Fiandaca, *Prolegomeni alla futura riforma del codice penale*, in *MicroMega*, n. 5 del 1991, pag. 202). Sia ben chiaro. Non s'intende qui affermare che una diminuzione della previsione penale è insorta dalla necessità di fare funzionare il nuovo codice di procedura, che è lo strumento per assicurare la repressione di tutti i fatti ritenuti penalmente illeciti; e cioè che pur di far funzionare il codice di rito si possa abbassare la soglia della repressione al di sotto dell'esigenza di tutela dei beni primari, individuali e collettivi. Si vuole invece sottolineare l'assurdità di una sterminata, illogica previsione di punibilità, che oltre a contrastare con le esigenze di giustizia (e con la funzione general-preventiva della pena), di fatto è condannata a una sostanziale non effettività per le sue stesse dimensioni, che renderebbero inefficiente qualunque codice di rito. Infatti l'emergenza è sotto gli occhi di tutti, operatori del diritto e, soprattutto, utenti del servizio; e questa insopportabile situazione di fatto (il carico abnorme dei processi, non più tenuto nascosto negli armadi o cancellato dalle periodiche amnistie), se non viene adeguatamente affrontata, finirà per mettere in crisi il principio di obbligatorietà.

Deve, invece, essere chiaro che introdurre il principio della facoltatività dell'azione penale significa abolire, anche in linea teorica, il principio costituzionale della eguaglianza tra i cittadini; e che subordinare, anche indirettamente, il pubblico ministero all'esecutivo significa far decidere al governo quali indagini si devono fare e quali invece omettere, rendendo l'indipendenza dei giudici un pallido ricordo.

Tutto quanto si è detto a proposito delle esigenze di un'ampia depenalizzazione ovviamente non esclude, sempre nell'ottica dell'adeguamento del sistema penale ai valori da difendere, che il legislatore per un verso individui nuovi temi nel frattempo divenuti meritevoli di tutela penale, e in un altro potenzi la tutela di beni soggetti ad attacchi sempre più gravi e diffusi. Ma, appunto, ciò rimanda all'esigenza di una valutazione rinnovata, e quindi di una riforma organica: e in questa prospettiva si colloca la presente proposta

Esiste una possibilità concreta, razionale ed efficace in grado di rimuovere in buona parte, le cause di questa emergenza della giustizia penale: deflazionare in modo radicale il carico penale, limitare questo tipo di tutela alle offese inferte ai beni «primari» del sistema costituzionale e ciò, principalmente, attraverso una legge di depenalizzazione, dotata però di ben altra portata rispetto ai timidi esperimenti praticati nel passato e progettati nel presente.

Ciò che in via immediata si propone non è una ridefinizione complessiva del diritto penale (operazione pur necessaria per adeguarlo finalmente, nella parte generale e in quella speciale, ai valori costituzionali), ma un segnale - coerente con tale obiettivo - dotato di immediata incidenza ai fini della soluzione della crisi in cui versano gli uffici giudiziari, per assicurare così una effettiva (e non solo teorica) tutela dei cittadini. Il principio ispiratore è che il diritto penale - in quanto strumento che incide su beni essenziali come quelli di libertà - va applicato solo in quelle situazioni in cui non esistono altri adeguati ed efficaci strumenti di tutela. In tal modo, infatti, non solo si ridimensiona il carico degli uffici giudiziari (consentendone il funzionamento), ma si sgrava la collettività da un inutile peso repressivo. Pertanto, il tipo di depenalizzazione di cui qui si discute ha in primo luogo il carattere di un primo intervento riformatore del diritto penale.

L'ampiezza della deflazione proposta, dunque, non solo mira a rendere funzionale ed efficiente il processo (questo, come si è detto, non è il suo scopo primario), ma ri-

sponde altresì ad esigenze di coerenza sistematica (ridisegnare il diritto penale sostanziale alla luce dei principi e degli interessi costituzionalmente garantiti) e di economia generale (il processo penale ha costi elevati ed effetti stigmatizzanti e non può essere utilizzato per risolvere illeciti di scarsa rilevanza; la pena deve avere un'efficacia dissuasiva). Essa inoltre, lungi da costituire una «rottura» col sistema esistente, realizza compiutamente principi più volte affermati in astratto e razionalizza interventi legislativi che, sia pure in modo distorto, hanno comunque da tempo ribadito la scarsa rilevanza penale di una serie numerosa di reati; e apre un'importante prospettiva di riforma.

Sotto il primo profilo vanno ricordati i «criteri orientativi» contenuti nella circolare 19 dicembre 1983 della Presidenza del Consiglio dei ministri (*Gazzetta Ufficiale* n. 22 del 23 gennaio 1984), inviata agli uffici legislativi dei vari ministeri, in cui si sottolinea a chiare lettere come la sanzione penale non sia giustificata quando «risulti o sproporzionata alla gravità dell'illecito o sostituibile con una sanzione amministrativa dotata di pari efficacia» e si evidenzia la maggiore effettività della sanzione amministrativa, che può raggiungere non solo le persone fisiche ma anche gli enti di appartenenza, non è subordinata alla sospensione condizionale e gode di lunghi termini di prescrizione, comunque rinnovabili.

Sotto il secondo aspetto va ricordato come il legislatore repubblicano abbia sistematicamente determinato, con amnistie reiterate e ravvicinate nel tempo, l'estinzione di una serie di reati ampiamente superiore - per quantità e qualità - a quelli di cui si prospetta qui la depenalizzazione, rivelandone quindi la natura poco più che simbolica ed ammettendo la superfluità della pur mantenuta sanzione penale (il tutto all'interno di una logica schizofrenica, con gravi alterazioni dei principi di eguaglianza e di certezza del diritto).

Certo, non può tacersi che vi è un problema, nient'affatto trascurabile, di come rendere effettiva, per alcuni illeciti sottratti all'intervento penale, la sanzione ammini-

strativa. Nel dibattito del Consiglio superiore della magistratura, anzi, è stato da alcuni sottolineato, con qualche preoccupazione, come non sia stata sufficientemente approfondita l'analisi dei possibili risultati del passaggio di alcuni illeciti nella sfera amministrativa. E però non vi è dubbio che non può essere la supplenza giudiziaria il rimedio delle insufficienze della Pubblica amministrazione. Anche qui la soluzione di tanti problemi, certamente esistenti, sarà data da coraggiosi interventi riformatori. Tra l'altro, anche a tacere delle questioni di principio, è evidente come l'ampliarsi di una simile supplenza sia inevitabilmente produttivo di inefficienza per la stessa giurisdizione.

Assolutamente incoerente con i principi prima affermati è, poi, gran parte della produzione legislativa di questi ultimi anni che ha introdotto fattispecie penali in ogni interstizio della vita sociale, con un ritmo che, paradossalmente, sembra essersi intensificato con l'entrata in vigore del nuovo codice processuale. Di questi ultimi tempi sono infatti le nuove figure criminose create dal testo unico approvato con decreto legislativo 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di stupefacenti, poi limitate dalla parziale abrogazione a seguito di *referendum* nel 1993, dal decreto-legge 3 maggio 1991, n. 143, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 1991, n. 197, sui provvedimenti urgenti per limitare l'uso del contante e dei titoli al portatore, dalla legge 17 maggio 1991, n. 157, sull'uso delle informazione riservate (il c.d. *insider trading*), dalla legge 15 maggio 1991, n. 154, sulla repressione della violazioni tributarie, per non parlare poi di quelle che, senza creare figure di reato sostanzialmente nuove, hanno riformulato precedenti fattispecie (per tutte la già citata legge sugli stupefacenti) rafforzandone l'apparato sanzionatorio, anche là dove visibilmente si sarebbe dovuto procedere in senso inverso (emblematico l'articolo 1 della legge 15 dicembre 1990, n. 386, in materia di assegni emessi senza l'autorizzazione del trattario). Del resto, ben prima dell'introduzione di queste figure incriminatrici, era stato autorevolmente affermato che «la

proliferazione delle leggi incriminatrici e, per la sperimentata inefficacia di queste, la tendenza all'inasprimento delle pene, sono segni di regressione verso una concezione autoritaria dello Stato, espressioni ultime della nostalgia per la soluzione repressiva dei problemi irrisolti dalla società italiana» (Francesco Galgano, *Civile e penale nella produzione di giustizia*, in *Funzione e limiti del diritto penale*, Cedam, 1983). Ebbene con la presente proposta di depenalizzazione si vuole riportare la situazione a razionalità ponendo ordine nel sistema esistente, ridando coerenza all'intervento legislativo, rendendo effettivi i principi espressi, evitando pendolarismi e condoni reiterati.

In questa prospettiva si possono riprendere anche i parametri utilizzati dal legislatore nei precedenti esperimenti di depenalizzazione, purchè degli stessi si faccia un uso incisivo ed efficace; occorre cioè, volta per volta, verificare non solo il disvalore sociale di un comportamento, ma anche la reale efficacia della prevista sanzione penale sotto il profilo dissuasivo e repressivo.

Seguendo queste direttrici è possibile ricorrere ad una pluralità di strumenti per ridurre e ridisegnare l'intervento penale: la decriminalizzazione *tout court*, l'estensione del regime di querela, la creazione di cause di improcedibilità o di non punibilità; e ancora: la sostituzione dell'illecito penale con quello amministrativo, l'alternativa «civiltistica» per l'area delle lesioni teoricamente risarcibili.

Oggetto del presente disegno di legge-delega sono le previsioni penali relative:

- a) alla disciplina degli alimenti (articolo 2);
- b) alla disciplina degli assegni (articolo 3);
- c) alla disciplina della navigazione (articolo 4) e dei trasporti (articolo 5);
- d) alla disciplina del contrabbando e delle leggi finanziarie (articolo 6);
- e) alle ingiurie, alle percosse, alle molestie e ai reati connessi con la litigiosità interindividuale (articolo 7);
- f) alla marginalità sociale e alle condotte ad essa connesse (articolo 8);

g) ai reati contro il patrimonio (articolo 9);

h) alla incolumità pubblica (articolo 10);

i) ai reati di vilipendio, apologia e oltraggio (articolo 11);

l) alla disciplina del territorio, dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico (articolo 12);

m) alla materia tributaria (articolo 13).

I criteri a cui il Governo dovrà attenersi nell'esercizio della delega sono determinati materia per materia, lungo tutto il corso dell'articolato, mentre il termine entro cui il Governo è tenuto ad emanare i relativi decreti legislativi è stato fissato ad un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge (articolo 1), termine - a noi pare - assolutamente congruo alle necessità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di depenalizzazione dei reati minori, secondo i principi e i criteri direttivi previsti dalla presente legge.

Art. 2.

1. Con riferimento alla disciplina penale degli alimenti, il Governo è delegato a depenalizzare la normativa che viene a trovarsi in rapporto di specialità con la legge 30 aprile 1962, n. 283.

2. Il Governo è delegato a sostituire le sanzioni penali relative alla mancata autorizzazione sanitaria di stabilimenti, laboratori e depositi, con sanzioni amministrative quali la chiusura dell'esercizio o dello stabilimento.

3. Il Governo è delegato a sostituire le sanzioni penali relative alla tutela della denominazione di origine o per la individuazione delle caratteristiche qualitative e quantitative dei prodotti con una circostanza aggravante speciale per i reati di cui agli articoli 515, 516 e 517 del codice penale.

4. Il Governo è delegato ad introdurre la sanzione alternativa dell'arresto o dell'ammenda in ordine agli articoli 5 e 6 della legge 30 aprile 1962, n. 283.

Art. 3.

1. In ordine alla disciplina penale dell'emissione di assegni a vuoto, il Governo è delegato a disporre che i relativi reati, per assegni emessi oltre una rilevante cifra, sono perseguibili a querela di parte.

Art. 4.

1. In ordine alle previsioni penali del codice della navigazione, il Governo è delegato a depenalizzare la norma di cui all'articolo 1174, confermando la previsione dell'arresto per le ipotesi di connessione strumentale.

Art. 5.

1. Il Governo è delegato a portare nel campo dell'illecito amministrativo tutte le previsioni penali del nuovo codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, e della legge 6 giugno 1974, n. 298. Sono fatti salvi il sequestro e la confisca obbligatori per la guida senza patente. La pena dell'arresto dovrà essere sostituita con efficaci sanzioni pecuniarie, salvo il caso di recidiva reiterata.

2. Non costituiscono oggetto della presente delega le previsioni relative all'omissione di soccorso e le norme che regolano il trasporto in conto terzi.

Art. 6.

1. Il Governo è delegato a sostituire con sanzioni amministrative le sanzioni penali previste dall'articolo 292 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1973, n. 43, dal decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, dall'articolo 2, comma 26, del decreto-legge 19 dicembre 1984, n. 853, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 febbraio 1985, n. 17, dal decreto-legge 20 aprile 1971, n. 163, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 giugno 1971, n. 376, dall'articolo 13 del decreto-legge 5 maggio 1957, n. 271, convertito dalla legge 2 luglio 1957, n. 474.

Art. 7.

1. Il Governo è delegato a trasferire sotto la competenza del giudice di pace, ai sensi

dell'articolo 36 della legge 21 novembre 1991, n. 374, i reati di cui agli articoli 581, 594 e 595 limitatamente alla previsione ordinaria di cui al primo comma, 612 limitatamente al primo comma, 614 limitatamente al primo comma, 632, 633, 635 limitatamente al primo comma, e 660 del codice penale.

Art. 8.

1. L'articolo 2 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, è abrogato.

2. Il Governo è delegato a trasformare in illecito amministrativo la condotta di cui all'articolo 19, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 753, nonchè i reati connessi alla mendicizia, fatto salvo lo sfruttamento dei minori e degli incapaci.

Art. 9.

1. Il Governo è delegato a commutare la procedibilità d'ufficio in procedibilità a querela di parte nel perseguimento dei reati di furto semplice o aggravato, salvo che il fatto sia commesso introducendosi abusivamente in edificio o mediante un diretto contatto con la persona, nonchè a introdurre una particolare causa di estinzione del reato in caso di risarcimento, riparazione dei danni e pagamento di una penale.

2. Il Governo è delegato a seguire i medesimi criteri di cui al comma 1 in ordine alla riduzione dell'incidenza penale nel perseguimento dei reati nella materia relativa alla ricettazione di lieve entità e agli incauti acquisti.

3. Il Governo è delegato a trasferire i reati di appropriazione indebita e i reati di cui all'articolo 10 del regio decreto-legge 15 marzo 1927, n. 436, convertito dalla legge 19 febbraio 1928, n. 510, alla competenza del giudice di pace, ai sensi dell'articolo 36 della legge 21 novembre 1991, n. 374, prevedendo un obbligatorio tentativo di conciliazione.

4. Sono abrogati gli articoli 707 e 708 del codice penale.

Art. 10.

1. Il Governo è delegato a depenalizzare le fattispecie di reato previste dalla legge 24 ottobre 1942, n. 1415, nonché quelle di cui agli articoli 662, 663, 665 limitatamente ai commi primo e secondo, 666 limitatamente al primo comma, 667 limitatamente ai commi primo e secondo, 686, 705 e 706 del codice penale.

2. Le violazioni di cui al comma 1, fatta salva quella concernente l'esercizio di attività nonostante la negazione, sospensione o revoca della prescritta licenza o autorizzazione, sono sanzionate in via amministrativa. È prevista la chiusura coattiva dell'esercizio in caso di mancata autorizzazione o di sospensione temporanea qualora siano violate le prescrizioni impartite attraverso provvedimenti obbligatori, la cui omissione dev'essere sanzionata con esplicito rinvio alle norme relative all'omissione d'atti d'ufficio.

Art. 11.

1. Sono abrogati gli articoli 266, 272, 278, 290, 291, 292, 303 del codice penale.

Art. 12.

1. In materia di tutela della programmazione urbanistica e di conservazione dell'ambiente e del patrimonio storico-artistico, il Governo è delegato a determinare l'estinzione del reato:

- a) in caso di riduzione in pristino;
- b) in caso di rilascio successivo di autorizzazione in sanatoria.

2. Il Governo è altresì delegato a mantenere l'intervento sanzionatorio penale in materia di interventi sugli edifici esistenti di cui alle lettere b) e c) del primo comma dell'articolo 20 della legge 28 febbraio 1985,

n. 47, limitatamente a quelli che comportino l'aumento della cubatura o della superficie abitabile o il mutamento della destinazione d'uso che implichi variazione degli *standard* previsti dal decreto ministeriale 2 aprile 1968, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 97 del 16 aprile 1968.

3. Il Governo è delegato ad estendere il concetto di pertinenza di cui alla lettera *a*) del secondo comma dell'articolo 7 del decreto-legge 23 gennaio 1982, n. 9, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 marzo 1982, n. 94, alle pertinenze dei territori agricoli.

4. Il Governo è delegato a prevedere, per le opere subordinate a regime autorizzatorio, la sanzione amministrativa della demolizione.

5. Il Governo è delegato a depenalizzare le fattispecie di reato di cui al regio decreto 25 luglio 1904, n. 523, e successive modificazioni, all'articolo 221 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, con eccezione del caso in cui l'inabilità sia stata dichiarata dal sindaco, e alla legge 5 novembre 1971, n. 1086, le cui previsioni meritevoli di tutela saranno sostituite da sanzioni amministrative quali la sospensione dall'ordine professionale o dall'Albo dei costruttori.

Art. 13.

1. In materia tributaria, il Governo è delegato a depenalizzare le fattispecie di reato di cui agli articoli 1, comma 6, e 2, commi 2 e 11, del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516, e successive modificazioni. In luogo delle sanzioni penali previste nell'articolo 1, comma 6, del medesimo decreto, il Governo è delegato a introdurre sanzioni amministrative.