

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4783-A**

*Errata corrige*  
*Relazione orale*  
*Relatore BESOSTRI*

## **TESTO PROPOSTO DALLA 1<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE** **(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO** **E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA** **PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)**

Comunicato alla Presidenza il 16 novembre 2000

PER IL

## **DISEGNO DI LEGGE**

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti  
dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge  
comunitaria 2000

**presentato dal Ministro per le politiche comunitarie**  
**di concerto col Ministro degli affari esteri**  
**col Ministro della giustizia**  
**e col Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica**

*(V. Stampato Camera n. 6661)*

*approvato dalla Camera dei deputati il 26 luglio 2000*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza*  
*il 31 luglio 2000*

*Dopo la pagina 2 si intendono inserite le seguenti:*

**«PARERE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(GIUSTIZIA)**

(Estensore: CARUSO)

**sul disegno di legge**

10 ottobre 2000

La Commissione, esaminato il testo del disegno di legge, per quanto di propria competenza, esprime parere di nulla osta osservando che:

*articolo 2 comma 1 lettera c).*

1. La norma ripropone, in maniera sostanzialmente pedissequa rispetto alle precedenti "leggi comunitarie" (cfr. legge 5 febbraio 1999, n. 25 e legge 21 dicembre 1999, n. 526), le medesime disposizioni riguardanti i criteri e i principi cui dovranno essere informati, in materia di sanzioni (penali ed amministrative), gli emanandi decreti legislativi tesi a dare attuazione alle direttive comunitarie espressamente indicate nella legge stessa.

La Corte Costituzionale, già con la sentenza n. 53 del 12/28 febbraio 1997, ebbe a soffermarsi (esaminando – in quel caso – la legittimità dell'articolo 171-*quater*, lettera *a*) della legge 22 aprile 1941, n. 633, dubitato di incostituzionalità dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Verona) sulla "qualità" delle disposizioni legislative, in materia di modifica o di implemento del sistema sanzionatorio, contenute nelle leggi comunitarie.

In quell'occasione così si esprimeva la Corte: "La disposizione dell'articolo 2, lettera *d*), della legge n. 146 del 1994, che stabilisce i criteri e principi direttive della delega conferita al Governo, in ordine alle sanzioni per le infrazioni alle norme delegate, non appare certo perspicua.

Essa infatti – riecheggiando l'analogia, ma non identica, formulazione già utilizzata dal legislatore delegante in occasione di precedenti "leggi comunitarie", che indicavano come criterio per la introduzione di nuove sanzioni penali quello degli "interessi generali dell'ordinamento interno, individuati in base ai criteri aspiratori degli articolo 34 e 35 della legge

24 novembre 1981, n. 689" (articolo 2, lettera *d*), della legge 29 dicembre 1990, n. 428; articolo 2, lettera *d*), della legge 19 febbraio 1992, n. 142) – ha fatto riferimento, per definire gli interessi suscettibili di tutela penale, a disposizioni (l'articolo 34 e l'articolo 35 della legge n. 24 novembre 1981, n. 689), la prima delle quali conteneva un puntuale elenco di reati, puniti con sole pene pecuniarie, e tuttavia esclusi dalla depenalizzazione, mentre la seconda trattava con lo stesso criterio i reati attinenti ad una specifica materia. Ma siffatto riferimento non risultava di facile applicazione quando si abbia riguardo, come accade in occasione delle comprensive deleghe disposte dalle varie "leggi comunitarie" per l'attuazione di direttive delle Comunità europee, a settori numerosi e molto diversi dell'ordinamento, anche estranei a quelli presi in considerazione dalle citate norme del 1981, e che pure possono essere caratterizzati da interessi di cospicua rilevanza, e da una normativa preesistente che contemplava una disciplina penale.

Questo il caso della tutela del diritto d'autore, la cui disciplina, tradizionalmente accompagnata da sanzioni penali, è rimasta del tutto estranea all'area della depenalizzazione disposta nel 1981, in quanto le relative fattispecie, nelle ipotesi aggravate, sono punite con pene anche detentive (cfr. articolo 171, secondo comma, della legge sul diritto d'autore, in relazione all'articolo 32, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689).

La Corte esprime dunque l'auspicio che il legislatore, ove conferisca deleghe ampie di questo tipo, adotti, per quanto riguarda il ricorso alla sanzione penale, al cui proposito è opportuno il massimo di chiarezza e di certezza, criteri configurati in modo più preciso."

Sulla questione, la Corte Costituzionale è poi nuovamente tornata, ancor più di recente, esaminando le problematiche di compatibilità all'ordinamento costituzionale sollevate dalla Corte d'Appello di Roma con riferimento a talune norme contenute nel decreto legislativo 1 settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle norme in materia bancaria e creditizia).

In tale occasione (sentenza 24 febbraio-4 marzo 1999, n. 49) la Corte, citando se stessa e facendo esplicito richiamo degli argomenti (più) diffusamente trattati nella propria sentenza sopra riferita, oltre che dei principi nella stessa chiaramente enunciati, ha rinnovato l'auspicio, in particolare riferito alle sanzioni penali che esigono il massimo di chiarezza e certezza, ma anche in relazione alle sanzioni amministrative, che – pur determinando un oggettivo minor grado di afflittività – devono anch'esse rispondere al principio di legalità, di una maggior rigidità legislativa nell'individuazione e nella determinazione inequivoca dei criteri della delega, affermando che egli stessi devono essere necessariamente precisi e vanno rigorosamente interpretati dal soggetto delegato.

Sembra invero che anche le previsioni, ora contenute nella "legge comunitaria 2000" in esame, non sfuggano – in ragione della loro genericità e della loro non stretta pertinenza con le norme collegate a sanzioni e con-

tenute nelle direttive comunitarie – ai sopra ricordati argomenti di censura svolti dalla Corte Costituzionale.

Esse, infatti, attribuiscono al Governo un sistema di delega ancora una volta assai ampio, sostanzialmente enunciato con la medesima architettura sistematica e con la pressoché identica formulazione già adottata nelle leggi comunitarie di volta in volta adottate.

2. Ulteriore rilievo che va ravvisato è quello della preclusione, per il legislatore delegato, di poter prevedere, in luogo delle sanzioni detentive, quelle alternative nei termini ora previsti dal decreto legislativo 28 agosto 2000 n. 274 .

Pertanto, ricordato in linea di principio che "La delega legislativa, prevedendo il ricorso alla sanzione secondo un criterio di necessità, non prefigura una scelta rimessa all'arbitrio del legislatore delegato o dipendente da una valutazione di mera opportunità, ma esige un ragionevole nesso tra il dovere di tenere il comportamento normativamente richiesto e l'esigenza di sanzionarne con una pena appropriata l'inosservanza, quando siano carenti altri strumenti idonei ad assicurare efficacemente il rispetto della norma", si raccomanda una più puntuale articolazione delle disposizioni contenute nell'esaminato articolo 2, comma 1, lettera c).

Si raccomanda, in altre parole, che sia provveduto all'espresso richiamo delle singole disposizioni, contenute nelle direttive comunitarie oggetto di recepimento e prevedenti condotte penalmente o amministrativamente sanzionabili, e alla conseguente indicazione di puntuali criteri ed indirizzi di delega in relazione alle relative sanzioni da introdurre nell'ordinamento.

In via subordinata si suggerisce:

a) di sostituire, al secondo periodo, le parole "interessi generali dell'ordinamento interno o l'ecosistema" con le seguenti: "l'ecosistema o interessi generali dell'ordinamento interno identificati sulla scorta del criterio che la materia nella quale si verifica la violazione è già presidiata da sanzioni penali";

b) si suggerisce, per quanto riguarda il rilievo di cui al punto 2, di inserire nel terzo periodo (prima parte), dopo le parole "all'arresto", le parole "ovvero una delle sanzioni alternative previste dal decreto legislativo" 28 agosto 2000 n. 274.».