

SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

(N. 2141)

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal **Ministro di Grazia e Giustizia**

(REALE)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 3 GIUGNO 1975

Sistema sanzionatorio delle norme che prevedono contravvenzioni punibili con l'ammenda

ONOREVOLI SENATORI. — L'area di intervento del potere pubblico nella società moderna ogni giorno più complessa e complicata è divenuta estremamente vasta, col moltiplicarsi dei comandi e dei divieti, e quindi delle ipotesi di infrazioni, che sono andate ad impinguare esageratamente le categorie delle contravvenzioni. È evidente in primo luogo il disagio dei cittadini per il fatto che alle sempre più numerose ipotesi d'infrazione corrispondono altrettante ipotesi di reato, sia pure contravvenzionale.

Quei divieti e comandi assai spesso si riferiscono a regole di comportamento necessarie per il migliore svolgimento della vita sociale, ma che, per l'entità degli interessi che proteggono, non reclamano la sanzione penale, che deve essere riservata ai più rilevanti comportamenti antisociali, se non si vuole irretire il cittadino con la minaccia

della pena e delle sue conseguenze, oltre il necessario e il tollerabile.

La moltiplicazione delle ipotesi di reato contravvenzionale comporta inoltre che i meccanismi della giustizia penale, soffocati da un elevatissimo numero di cause di scarsa entità, non riescono a fronteggiare i casi veramente gravi e rilevanti, quelli per cui la sanzione penale si pone come uno degli inderogabili compiti di intervento dello Stato. L'eccessiva « penalizzazione » determina inoltre una conseguenza altrettanto negativa per il funzionamento e la credibilità stessa della giustizia penale: i brevi termini prescrizionali previsti per le contravvenzioni di minima entità, punite con la sola pena dell'ammenda, determinano una percentuale altissima di casi di estinzione del reato per prescrizione, cioè una depenalizzazione di fatto, che si risolve in una sicura impunità per la maggior parte dei soggetti

che si sono resi responsabili di tali infrazioni.

Per fronteggiare questa situazione e, in particolare, per restituire una maggiore funzionalità e snellezza alla giustizia penale e per attribuire nuovamente efficacia alla repressione delle infrazioni previste dalle leggi penali speciali, l'unico rimedio di sicura ed immediata operatività è la depenalizzazione legale di quelle contravvenzioni che hanno minore rilevanza giuridica e sociale.

La linea di demarcazione tra le contravvenzioni che possono essere oggetto di un provvedimento di depenalizzazione e quelle che debbono conservare il loro carattere di illecito penale va ricercata innanzitutto nelle scelte di valore operate dal legislatore nella individuazione delle sanzioni: come principio generale si propone quindi la depenalizzazione di tutte le contravvenzioni punibili con la sola pena dell'ammenda, nella certezza che tali infrazioni sono effettivamente quelle di minore rilevanza giuridica e sociale.

Il criterio base è stato però integrato con alcune significative eccezioni, di ovvia evidenza, relative a quei settori, in cui pure sono previste contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, che tutelano interessi meritevoli di essere mantenuti nel campo del diritto penale; si tratta delle materie che salvaguardano interessi della collettività, ovvero realizzano un fronte di tutela più avanzato nei confronti di comportamenti capaci, per la loro potenziale carica di pericolosità, di risolversi in fatti delittuosi di maggiore gravità, ovvero ancora si sostanziano in interessi che, a causa dello sviluppo tecnologico e delle trasformazioni dei rapporti sociali ed economici, hanno acquistato un'accresciuta rilevanza rispetto al momento di emanazione delle relative norme.

Questi i motivi che sottostanno ai casi di esclusione previsti nell'articolo 14, e cioè le contravvenzioni previste dal libro III del codice penale e dalle leggi di pubblica sicurezza, quelle concernenti la tutela dei lavoratori, la genuinità degli alimenti, la tutela dell'ambiente e della salute pubblica nonché la disciplina delle costruzioni edilizie e le infrazioni forestali.

Si tratta infatti di settori per i quali, lungi dal pensare alla depenalizzazione, non è escluso che, in sede di un riesame generale della legislazione penale speciale, si debba procedere ad una rivalutazione delle relative contravvenzioni, o attraverso l'inasprimento delle sanzioni o, talvolta, mediante la previsione dei comportamenti come delitti.

La qualificazione come illeciti amministrativi delle ipotesi oggetto del presente provvedimento di depenalizzazione giustifica la responsabilità solidale, prevista dall'articolo 3, del proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione, nonché della persona che esercita l'autorità, direzione o vigilanza sull'autore materiale della violazione.

L'articolo 5, ricalcando un istituto opportunamente previsto dalla legge 3 maggio 1967, n. 317, in tema di depenalizzazione delle norme sulla circolazione stradale, prevede, per i casi in cui le norme penali vigenti consentono l'oblazione, che gli obbligati siano ammessi a pagare con effetto liberatorio una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa: si tratta di un utile strumento che dovrebbe consentire una immediata definizione nella maggior parte dei casi.

Per l'eventualità che ciò non avvenga, è stato previsto un procedimento sostanzialmente modellato su quello già introdotto nella nostra legislazione dalla indicata legge 3 maggio 1967, n. 317.

La competenza ad applicare le sanzioni amministrative è stata attribuita dagli articoli 7 e 8, per evidenti ragioni di opportunità, all'ufficio periferico del Ministero nelle cui attribuzioni rientra la materia alla quale si riferisce la violazione e, nel caso in cui tale ufficio non vi sia, al prefetto: per evidenti esigenze di certezza giuridica viene previsto che gli uffici periferici competenti saranno indicati con decreto del Presidente della Repubblica. Il procedimento amministrativo è stato snellito nel senso di consentire alle parti la presentazione di scritti difensivi in luogo dell'onere della comparizione personale. Nelle materie trasferite o delegate alle regioni ai sensi degli articoli 117 e 118, secon-

do comma, della Costituzione, la potestà spetta invece alle regioni medesime.

Una disciplina particolare è prevista per le violazioni finanziarie (articolo 10): in tali ipotesi, infatti, l'articolo 3 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, già prevede l'esistenza di pene pecuniarie di natura non penale, per cui è competente l'intendente di finanza, e un relativo autonomo procedimento, il quale, logicamente, deve trovare applicazione anche per le violazioni finanziarie depenalizzate.

Fuori delle ipotesi di violazioni finanziarie, è sembrato opportuno fare prevalentemente riferimento a quanto previsto dagli articoli da 9 a 13 della legge n. 317 del 1967, che già disciplinano compiutamente la materia e che hanno sinora dato ottima prova di funzionalità e di semplicità. Tale normativa prevede, com'è noto, che l'autorità competente, se non dispone l'archiviazione, deve provvedere con ordinanza motivata, avverso la quale è ammessa opposizione, che deve essere proposta, entro il termine perentorio prefisso per il pagamento, nei confronti della stessa autorità, alla quale l'atto di opposizione può essere notificato direttamente.

L'ambito del giudizio di opposizione risulta sufficientemente ampio a tutela del cittadino, in quanto il pretore deve esaminare non solo la forma, ma anche la sostanza del provvedimento e quindi anche gli elementi di fatto e la qualificazione giuridica relativi alla violazione attribuita al privato. Si è soltanto integrato il procedimento previsto dalla legge 3 maggio 1967, n. 317, precisando che gli interessati debbono proporre la richiesta di essere sentiti entro trenta giorni da quello della contestazione della violazione: la modifica si è resa necessaria in quanto il sistema attuale per cui il termine è collegato a quello utile per l'oblazione non è soddisfacente, dal momento che la depenalizzazione è prevista anche rispetto alle contravvenzioni per cui non è ammessa l'oblazione.

Inoltre, per intuitive ragioni, è stato previsto che, in caso di sequestro, l'autorità provveda in via d'urgenza su richiesta degli interessati, in modo che questi non corrano il rischio di essere privati a lungo del bene sequestrato. È stato altresì previsto che la confisca debba essere pronunciata anche se vi sia stato pagamento con effetto liberatorio nei casi in cui essa, secondo le disposizioni vigenti, è obbligatoria anche in caso di proscioglimento, essendo evidente come nessuna conseguenza possa derivare in proposito per effetto della depenalizzazione. Infine l'articolo 9, ultimo comma, introduce una efficace sanzione per il caso di ritardo nel pagamento applicabile tanto nel caso in cui non sia stata proposta opposizione quanto in quello in cui l'opposizione stessa sia stata rigettata.

L'articolo 14, oltre ad elencare i casi di esclusione dalla depenalizzazione, espressamente ribadisce quanto già peraltro risulta dall'articolo 7 e cioè che la presente normativa non incide sulla disciplina delle precedenti leggi 3 maggio 1967, n. 317, e 9 ottobre 1967, n. 950, ad eccezione di quanto disposto nel primo comma dell'articolo 8 per una maggiore semplificazione del procedimento amministrativo.

L'articolo 15 contiene alcune norme transitorie relative ai procedimenti pendenti all'atto dell'entrata in vigore della legge; in particolare, si segnala che, anche quando sia già intervenuta sentenza passata in giudicato, non può farsi luogo alla conversione della ammenda in arresto per insolvibilità del condannato.

L'articolo 16 infine prevede nel primo comma un termine di vacanza piuttosto lungo (180 giorni), adeguato peraltro alla considerevole portata del provvedimento di depenalizzazione ed alla esigenza di funzionamento dei meccanismi della nuova normativa.

DISEGNO DI LEGGE
—

Art. 1.

(Sostituzione della sanzione amministrativa all'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 soltanto la pena dell'ammenda, salvo quanto previsto negli articoli 10 e 14.

Restano comunque ferme, come sanzioni amministrative, le sanzioni accessorie e la confisca previste dalle leggi vigenti.

Art. 2.

(Entità della somma dovuta)

La somma dovuta ai sensi dell'articolo precedente è pari all'ammontare dell'ammenda stabilita dalle relative disposizioni che prevedono le singole violazioni.

Art. 3.

(Solidarietà)

Il proprietario della cosa che servì o fu destinata a commettere la violazione è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta, se non prova che la cosa è stata utilizzata contro la sua volontà.

Qualora le violazioni siano commesse da persona soggetta all'altrui autorità, direzione o vigilanza, la persona rivestita dell'autorità, incaricata della direzione o vigilanza è tenuta in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questi dovuta.

Art. 4.

(Non trasmissibilità dell'obbligazione)

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per le violazioni indicate nell'articolo 1 non si trasmette agli eredi.

Art. 5.

(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, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione personale o, se questa non vi sia stata, dalla notificazione.

Il pagamento è escluso nei casi in cui le norme penali attualmente vigenti non consentono l'oblazione.

Art. 6.

(Contestazione)

La violazione, quando sia 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 sia avvenuta la contestazione personale per tutte o alcuna delle persone indicate nel precedente comma, gli estremi della violazione debbono essere notificati agli interessati residenti in Italia entro il termine di novanta giorni dall'accertamento.

Gli agenti che accertano la violazione procedono anche al sequestro delle cose che possono formare oggetto di confisca.

L'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti sia stata omessa la notificazione nel termine prescritto.

Art. 7.

(Rapporto)

Qualora non abbia avuto luogo ovvero non sia consentito il pagamento ai sensi dell'articolo 5, viene presentato rapporto, con la prova delle eseguite contestazioni o notificazioni, all'ufficio periferico a cui sono demandati compiti e attribuzioni del Ministero nella cui competenza rientra la materia alla quale si riferisce la violazione e, in mancanza, al prefetto; l'organo territorialmente

competente è quello del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Salvo quanto disposto dalle leggi 3 maggio 1967, n. 317, e 9 ottobre 1967, n. 950, la disposizione del comma precedente si applica anche in tutti i casi nei quali leggi precedenti hanno modificato il sistema sanzionatorio con la sostituzione della sanzione penale con quella amministrativa, regolando diversamente la competenza.

Nelle materie trasferite o delegate alle Regioni ai sensi degli articoli 117 e 118, secondo comma, della Costituzione, il rapporto è presentato all'ufficio regionale competente.

Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare entro centoventi giorni dalla pubblicazione della presente legge, saranno indicati gli uffici periferici dei singoli Ministeri previsti nel primo comma.

Art. 8.

(Procedimento)

Le autorità indicate nell'articolo precedente, alle quali gli interessati possono fare pervenire scritti difensivi entro il termine di trenta giorni dalla data della contestazione o notificazione della violazione, se ritengono fondato l'accertamento, determinano con ordinanza motivata la somma dovuta per la violazione entro i limiti, minimo e massimo, stabiliti dalla legge e ne ingiungono il pagamento, insieme con le spese, all'autore della violazione e alle persone che vi sono obbligate solidalmente.

L'ingiunzione di pagamento prefigge un termine non inferiore a trenta giorni per il pagamento stesso all'ufficio del registro: di tale pagamento deve essere data comunicazione, entro il decimo giorno da quello in cui è avvenuto, alle autorità che hanno emesso l'ordinanza.

L'ingiunzione costituisce titolo esecutivo.

In caso di sequestro, se vi è richiesta degli interessati, le autorità predette devono provvedere non oltre tre mesi dal giorno in cui è pervenuto il rapporto.

Anche se vi è stato il pagamento con effetto liberatorio previsto dall'articolo 5, le

autorità predette ordinano la confisca se essa, secondo le disposizioni vigenti, è obbligatoria anche in caso di proscioglimento.

Con l'ingiunzione di pagamento le autorità predette provvedono anche ad infliggere le sanzioni amministrative previste nel secondo comma dell'articolo 1.

Art. 9.

(Opposizione)

In caso di mancato versamento nel termine prescritto le autorità che hanno emesso l'ordinanza procedono alla riscossione della somma dovuta mediante esecuzione forzata, con l'osservanza delle norme del testo unico approvato con regio decreto 14 aprile 1910, n. 639.

Le Regioni provvedono per mezzo dei loro uffici.

Si applicano le disposizioni degli articoli 9, commi quarto, quinto, sesto, settimo e ottavo, 10, 11, 12 e 13 della legge 3 maggio 1967, n. 317.

L'atto con cui è proposta l'azione davanti al pretore può essere anche notificato direttamente all'autorità che ha emesso l'ordinanza.

In caso di ritardo nel pagamento, la somma dovuta è maggiorata di un quarto per ogni bimestre a decorrere da quello in cui la sanzione è divenuta esigibile.

Art. 10.

(Violazioni finanziarie)

Per le violazioni di cui all'articolo 1, previste da leggi finanziarie, il trasgressore è tenuto al pagamento di una somma a titolo di pena pecuniaria.

Se la legge finanziaria prevede oltre all'ammenda una pena pecuniaria, l'ammontare di questa si aggiunge alla somma di cui al primo comma e la sanzione viene unificata a tutti gli effetti.

Art. 11.

(Procedimento)

Alle pene pecuniarie previste dall'articolo precedente si applicano le disposizioni della legge 7 gennaio 1929, n. 4, e successive modificazioni, salvo che sia diversamente disposto dalla presente legge o da leggi speciali.

Si applicano le disposizioni dell'articolo 4 e quella del primo comma dell'articolo 9, sostituito alle autorità ivi indicate l'ufficio finanziario incaricato della contabilità relativa alla violazione.

Art. 12.

(Definizione in via breve)

In deroga a quanto previsto dall'articolo 15 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, per le violazioni alle leggi in materia di dogane ed imposte di fabbricazione punite con la pena pecuniaria, è consentito al trasgressore di estinguere l'obbligazione mediante il pagamento, entro quindici giorni dalla contestazione, presso l'ufficio incaricato della contabilità relativa alla violazione, di una somma pari ad un sesto del massimo o, se più favorevole, al limite minimo della pena pecuniaria medesima. Qualora ricorrano particolari circostanze, l'ufficio anzidetto può determinare la somma da pagare anche in misura inferiore ai limiti anzidetti, purchè non minore del decimo del minimo.

Art. 13.

(Devoluzione dei proventi)

I proventi delle sanzioni previste negli articoli 1 e 10 sono devoluti agli enti a cui era attribuito, secondo le leggi anteriori, l'ammontare dell'ammenda; continuano ad applicarsi altresì, se previsti, gli stessi criteri di ripartizione attualmente vigenti.

Nel caso previsto dall'articolo 7, ultimo comma, i proventi spettano alle Regioni.

Art. 14.

(Casi di esclusione)

Le disposizioni della presente legge non si applicano alle contravvenzioni previste dal codice penale e dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni.

Non si applicano altresì alle violazioni previste:

a) dalle leggi concernenti comunque la tutela del lavoratore, anche per quanto riguarda l'assunzione, la prevenzione degli infortuni e le assicurazioni sociali;

b) dalle leggi relative alla disciplina dell'igiene, della composizione, della lavorazione e del commercio degli alimenti e delle bevande, nonché dalle leggi relative alla produzione e al commercio dei mangimi e dei relativi integrativi ed additivi degli alimenti animali;

c) dalle seguenti disposizioni poste a tutela della sanità e dell'ambiente: legge 13 luglio 1966, n. 615, contenente provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico; articoli 1166 e 1167 del codice della navigazione; articoli 9 e 36 del testo unico delle leggi sulla pesca, approvato con regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604; articoli 202, 221, 226 e 358 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265; articolo 4 della legge 3 marzo 1971, n. 125, sulla disciplina dei detersivi; articoli 10 e 26 della legge 5 marzo 1963, n. 366, sulla protezione di Venezia;

d) dalla legge 22 ottobre 1954, n. 1041, sulla disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego delle sostanze e preparati ad azione stupefacente, dalla legge 31 dicembre 1962, n. 1860, e dal decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 1964, numero 185, relativi all'impiego pacifico della energia nucleare, nonché dalla legge 26 ottobre 1971, n. 1099, riguardante la tutela sanitaria delle attività sportive;

e) dalle disposizioni degli articoli 24, 26, 54 e 135 del regio decreto 30 dicembre 1923,

LEGISLATURA VI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 3267, con le modifiche apportate dall'articolo 10 della legge 1° marzo 1975, n. 47.

Non si applicano, infine, alle violazioni relative a costruzioni eseguite senza l'osservanza delle prescrizioni delle leggi in materia edilizia ed urbanistica.

Continuano ad applicarsi le leggi 3 maggio 1967, n. 317, e 9 ottobre 1967, n. 950, ma la disposizione del primo comma dell'articolo 8 si applica anche alle infrazioni previste dalle leggi suddette.

Art. 15.

(Norma transitoria)

L'autorità giudiziaria, in relazione ai procedimenti penali per le violazioni indicate nella presente legge, pendenti alla data della sua entrata in vigore, emessa ove occorra la pronuncia di proscioglimento, dispone la trasmissione degli atti all'autorità competente.

Le ammende inflitte con sentenze divenute irrevocabili o con decreti divenuti esecutivi alla data sopra indicata sono riscosse, insieme alle spese del procedimento, con l'osservanza delle norme sull'esecuzione delle pene pecuniarie, ma non può aver luogo la conversione della ammenda in arresto per insolvibilità del condannato. Restano salvi i provvedimenti adottati in ordine alle sanzioni accessorie e alla confisca. Per ogni altro effetto si applica l'articolo 2, secondo comma, del codice penale.

Art. 16.

(Entrata in vigore)

La presente legge entra in vigore nel centottantesimo giorno dalla data della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.