

XVII legislatura

**Raccolta di documentazione
per l'esame parlamentare
dell'Atto Senato n. 925,
recante delega al Governo
in materia di pene detentive
non carcerarie e disposizioni
in materia di sospensione
del procedimento con messa
alla prova e nei confronti
degli irreperibili**

luglio 2013
n. 37



servizio studi del Senato

ufficio ricerche sulle questioni
istituzionali, sulla giustizia e sulla
cultura



Servizio Studi

Direttore: (...)

Segreteria

tel. 6706_2451

Uffici ricerche e incarichi

Settori economico e finanziario

Capo ufficio: S. Moroni _3627

Questioni del lavoro e della salute

Capo ufficio: M. Bracco _2104

Attività produttive e agricoltura

Capo ufficio: G. Buonomo _3613

Ambiente e territorio

Capo ufficio: R. Ravazzi _3476

Infrastrutture e trasporti

Capo ufficio: F. Colucci _2988

Questioni istituzionali, giustizia e cultura

Capo ufficio: L. Borsi _3538

Capo ufficio: F. Cavallucci _3443

Politica estera e di difesa

Capo ufficio: A. Mattiello _2180

Capo ufficio: A. Sanso' _2451

Questioni regionali e delle autonomie locali, incaricato dei rapporti con il CERDP

Capo ufficio: F. Marcelli _2114

Legislazione comparata

Capo ufficio: R. Tutinelli _3505

Documentazione

Documentazione economica

Emanuela Catalucci _2581

Silvia Ferrari _2103

Simone Bonanni _2932

Luciana Stendardi _2928

Michela Mercuri _3481

Beatrice Gatta _5563

Documentazione giuridica

Vladimiro Satta _2057

Letizia Formosa _2135

Anna Henrici _3696

Gianluca Polverari _3567

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

**Raccolta di documentazione
per l'esame parlamentare
dell'Atto Senato n. 925,
recante delega al Governo
in materia di pene detentive
non carcerarie e disposizioni
in materia di sospensione
del procedimento con messa
alla prova e nei confronti
degli irreperibili**

luglio 2013
n. 37

a cura di: F. Cavallucci
ha collaborato: M. Mercuri

AVVERTENZA

A supporto dell'esame parlamentare dell'Atto Senato n. 925 e dell'Atto Senato n. 111, fra loro congiunti, attualmente in corso presso la Commissione Giustizia del Senato, il presente *dossier* raccoglie i resoconti stenografici delle audizioni svolte nel corso della XVI Legislatura presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati in relazione all'esame del disegno di legge di iniziativa governativa n. 5019, recante la *Delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*, e degli abbinati progetti di legge nn. C. 879 (Pecorella), C. 4824 (Ferranti), C. 92 (Stucchi), C. 2641 (Bernardini), C. 3291-*ter* (Governo) e C. 2798 (Bernardini).

Si precisa che l'A.S. 925, nel testo unificato delle proposte di legge nn. 331 e 927 come approvate dalla Camera dei deputati e trasmesse al Senato, ripropone temi connessi al sovraffollamento delle carceri e all'esigenza di deflazionare il carico dei procedimenti penali già discussi nella XVI legislatura e riproduce sostanzialmente il testo dell'atto già approvato dalla Camera dei deputati il 4 dicembre 2012 ([Atto Camera n. 5019-bis](#)¹) e trasmesso al Senato il successivo 6 dicembre ([Atto Senato n. 3596](#)), il quale non poté avere la definitiva approvazione del Senato a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

¹ Risultante dallo stralcio degli articoli 1, da 3 a 7 del [C. 5019](#) deliberato nella seduta n. 699 del 9 ottobre 2012.

INDICE

XVI LEGISLATURA - INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI - RESOCONTI STENOGRAFICI DELLA II COMMISSIONE (<i>GIUSTIZIA</i>)	Pag. 9
• Seduta del 20 giugno 2012	" 11
• Seduta del 21 giugno 2012	" 23
• Seduta del 3 luglio 2012	" 43
• Seduta del 20 novembre 2012.....	" 63
• Seduta del 21 novembre 2012.....	" 79
• Seduta del 28 novembre 2012.....	" 87
• Seduta del 29 novembre 2012.....	" 99
XVI LEGISLATURA - DISEGNO DI LEGGE A.C. N. 5019 "DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO CON MESSA ALLA PROVA, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, NONCHÉ SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI"	" 111

XVI LEGISLATURA

Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge
C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di
depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del
procedimento per messa alla prova e nei confronti degli
irreperibili

Resoconti stenografici della II Commissione (*Giustizia*)

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **FULVIO FOLLEGOT**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino, Mario Chiavario, e del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Macerata, Claudia Cesari:	
Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	3	Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	3, 6, 9, 11
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Cesari Claudia, <i>Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Macerata</i>	6
		Chiavario Mario, <i>Professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino</i>	3, 10
		Ferranti Donatella (PD)	9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FULVIO FOLLEGOT

La seduta comincia alle 15,15.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino, Mario Chiavario, e del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Macerata, Claudia Cesari.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino, Mario Chiavario, e del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Macerata, Claudia Cesari.

Iniziamo con l'intervento del professor Chiavario, cui do la parola per lo svolgimento della relazione. Premetto che dopo

gli interventi ci sarà la possibilità di porre domande da parte dei commissari presenti.

MARIO CHIAVARIO, *Professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino*. Grazie, presidente. Io mi sono soffermato essenzialmente su due aspetti, trattati entrambi nel disegno di legge governativo presentato dal Ministro Severino, quello della messa alla prova e quello dell'irreperibilità, o meglio del procedimento in caso di assenza.

Comunico subito che in via di principio, per quanto riguarda scopo e impianto generale delle due normative prospettate, mi trovo pienamente d'accordo sia con la *ratio*, sia con la fisionomia generale. Non mi soffermo sulle motivazioni, perché mi pare che siano illustrate nella relazione al disegno di legge. Ho visto anche alcune considerazioni nel *dossier* che è stato predisposto dagli uffici e mi pare che entrambe le normative meritino, per quanto vale la mia opinione, di essere portate avanti.

Svolgo, perciò, soltanto alcune osservazioni che tengono conto anche di altre proposte di legge, in particolare della proposta di legge che ha come prima firmataria l'onorevole Ferranti e del precedente disegno di legge governativo in materia di processo penale, oltre che di una proposta di legge del senatore Palma.

Illustro soltanto alcuni rilievi su alcuni singoli aspetti particolari e non su tutti, aspetti che, però, mi paiono meritevoli di attenzione.

Per quanto riguarda la messa alla prova, io ritengo che il disegno di legge abbia come scelta fondamentale quella di prevedere una larga applicazione dell'istituto di questa sospensione che consenta

una verifica nella logica del *probation* e che, quindi, espanda anche al procedimento contro maggiorenni un istituto che ormai opera nel campo minorile. La scelta è quella di non seguire *in toto* il procedimento minorile, nel senso di ammettere l'applicazione del *probation* per qualsiasi tipo di reato.

Credo che la limitazione sia una scelta opportuna, salvo poi discutere l'ambito, che, però, non è sicuramente compito mio. È una scelta di opportunità — non so neppure se sia proprio di una legge delega fissare limiti in modo troppo rigido — ma certamente, se può ammettersi in campo minorile un'estensione così ampia come quella che ha avuto il *probation* con l'articolo 28 della legge minorile, per quanto riguarda i maggiorenni una maggiore cautela, a mio avviso, si rende opportuna.

Non mi pare che la delega indichi una durata massima, come, invece, avviene nella proposta Ferranti. Credo che forse anche da questo punto di vista sia opportuno che si stabilisca una durata massima della sospensione. Anche in questo caso, se posso permettermi un suggerimento — ma certamente i parlamentari sono molto più in grado di svolgere una valutazione, e anche gli operatori che sentiranno domani potranno fornire un'indicazione molto più probante della mia — potrebbe essere opportuno stabilire la durata, ma con una direttiva di delega che mantenga una determinata elasticità.

Per esempio, io ho il ricordo, da vecchio che ha partecipato da giovane alla stesura del Codice di procedura penale, di quanto alcune direttive di delega troppo rigide abbiano poi frenato scelte opportune in sede di legislazione delegata. Ripeto, però, che su questo non è compito mio soffermarmi. Credo che la durata vada comunque indicata nella normativa che dovrà essere poi applicata dai giudici.

Il punto cruciale di questa problematica è quello di normare la possibilità di acquisire prove durante la sospensione del processo. È sperabile che il *probation* abbia un esito positivo, cioè che all'esito della prova si possa arrivare alla dichiaratoria di estinzione del reato. Se, però, ciò

non accade, bisogna pur tener presente che una sospensione, che oltretutto non può essere soltanto di pochi giorni, non avrebbe senso. Non avrebbe senso una sospensione di pochi giorni per una messa alla prova, non deve essere una paralisi totale.

Non mi pare che nel disegno di legge si preveda questa possibilità. Mi pare, invece, che nelle proposte parlamentari si faccia riferimento alla normativa dell'articolo 71, comma 4, del Codice di procedura penale, che riguarda l'infermità mentale. In quel tipo di sospensione si è prevista la possibilità di assumere prove, intanto quelle richieste dall'imputato e dalla difesa, che possano portare al proscioglimento e poi ogni altra prova, quando vi sia pericolo di un ritardo, richiesta non solo dall'imputato, ma anche, per esempio, da parte dell'accusa.

Questo è un punto cruciale, perché è molto importante, a mio modo di vedere, che questi istituti non si trasformino in una sorta di gratuita impunità. In merito occorre porre alcuni paletti e alcuni presupposti.

Avrei alcuni dubbi sulla formulazione del semplice rinvio, come è nella proposta Ferranti, all'articolo 71 del Codice di procedura penale, non perché quella normativa non vada bene, ma, da un lato, perché un riferimento a un istituto che ha altri presupposti forse non è la scelta più felice da un punto di vista di tecnica normativa e, dall'altro, soprattutto, perché mi spaventa sempre un po' il riferimento all'«in quanto compatibile». È una formula molto comoda, che si è usata molto anche nel Codice. Confesso la colpa. È una formula che crea molti problemi sul piano applicativo e non è la soluzione che mi sembra migliore.

Oltretutto — è una scelta che devono compiere loro, come parlamentari — se si segue, come mi pare di aver capito, l'idea di incominciare comunque con una delega, basta forse una formula un pochino più generica, come prevedere la possibilità di acquisizione di prove durante il periodo di

sospensione. Sarà poi il legislatore delegato che attribuirà concretezza a una direttiva elaborata in questo modo.

Nella proposta Ferranti mi pare che ci sia un opportuno riferimento, sempre un po' cifrato e un po' criptico, perché riferito all'applicabilità dell'articolo 71, ma del comma 6, che tuttavia diventa chiaro quando si va a leggere tale articolo, il quale dispone che non si applica l'articolo 75, comma 3.

Se leggo bene, si vuole prevedere la possibilità, e forse in una legge delega si potrebbe anche scrivere in questo modo, che la sospensione del procedimento penale non impedisca la prosecuzione del processo civile per danni eventualmente instaurati. La non applicabilità dell'articolo 75, comma 3, intenderebbe questo.

C'è un rilievo che mi pare sia stato mosso dagli uffici e che io penso sia da condividere. Nel disegno di legge delega non si fa riferimento alla possibilità di impugnazione del provvedimento che dispone la sospensione per messa alla prova. Nella proposta Ferranti mi pare che questo punto ci sia e, quindi, sarebbe opportuno trasportarlo anche nel disegno di legge delega.

Un altro punto molto delicato è quello della sospensione della prescrizione. Sempre nell'ottica di non favorire una strumentalizzazione di questi istituti, mi pare che sia opportuno che lo si introduca, tanto più che è già previsto per il *probation* minorile. L'articolo 28 sulla sospensione con messa alla prova del processo minorile parla esplicitamente di sospensione della prescrizione. Sarebbe soltanto da trasportare in questo documento e mi pare che sia opportuno farlo.

Ho quasi concluso su questa parte. La professoressa Cesari, che è molto più competente di me soprattutto da questo punto di vista, svolgerà certamente osservazioni che possono contrastare o integrare le mie.

Un'altra questione che mi sembrerebbe opportuno prevedere è l'audizione della persona offesa, senza attribuirle un potere di veto. Nell'istituto della tenuità del fatto, a un dato punto, non mi soddisfa moltis-

simo quella disciplina, né per quanto riguarda la fase delle indagini preliminari, né per quanto riguarda la fase successiva all'esercizio dell'azione penale.

In primo luogo non mi soddisfa perché è il giudice che valuta l'interesse della persona offesa. Mi piacerebbe forse un po' di più che potesse essere la persona offesa a valutare il suo interesse, magari integrato da una valutazione del giudice.

In secondo luogo, mi lascia insoddisfatto perché la persona offesa ha addirittura un potere di veto e nemmeno questo mi sembra opportuno. Bisognerebbe stabilire, però, che debba essere sentita, sia perché possa far valere le sue ragioni, sia perché possa essere valutata dal giudice per l'esercizio del suo potere.

Per le modifiche a un dato punto nel disegno di legge delega si dispone che le prescrizioni, su cui non mi sono soffermato, possono essere modificate, anche in questo caso, però, suggerirei, sentito l'interessato.

Ho dimenticato, avrei dovuto esporla prima, una questione su questa parte del disegno di legge. Mi parrebbe opportuno che, laddove si precisano le prescrizioni che vengono caricate al sottoposto al *probation*, si conferisse un rilievo maggiore alla posta in essere delle condotte riparatorie. La si pone solo come una delle alternative, se leggo bene, nel disegno di legge delega. Si legge testualmente: « prevedere che la messa alla prova consista nella prestazione di lavoro di pubblica utilità, » — e questo sembrerebbe valido sempre — « nonché nell'osservanza di eventuali prescrizioni [...] o all'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato ».

Io trasporterei prima la parte « prevedere che la messa alla prova consista nella prestazione di lavoro di pubblica utilità, nonché — bisognerebbe trovare una formula — nell'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato », aggiungendo « inoltre, nell'osservanza di eventuali prescrizioni... » Le alternative proposte vanno bene.

Mi sento di osservare anche che, a mio modo di vedere — forse questo non è

l'argomento centrale; c'è già tanta carne al fuoco in questa discussione — mi parrebbe opportuna una rimeditazione, soprattutto se si inserisce questo *probation*, sull'archiviazione per tenuità del fatto. Quella è un'archiviazione in qualche modo gratuita, ossia che non ha contropartite.

In altri ordinamenti ci sono le archiviazioni condizionate sotto questo profilo. Mi riferisco ai paragrafi 153 e 153a del Codice di procedura penale tedesco. Anche in Francia ci sono strumenti che cercano di bilanciare l'esigenza di uno sfolgimento e di un trattamento per reati minori che non sia puramente repressivo con l'esigenza, che non è solo un problema di allarme sociale, ma è anche un problema di giustizia, di non favorire di nuovo un'impunità troppo facile. Non vorrei sembrare troppo forcaiolo, ma mi sembra che il tema vada considerato attentamente.

Quanto all'irreperibilità, non mi soffermo sulla storia che tutti conoscono. È molto opportuno che si sia prevista questa sospensione anche in questo caso. Sui dettagli minori non mi fermo. Eventualmente vi lascio un appunto, se è ritenuto gradito.

Vorrei comunque svolgere un paio di considerazioni che riguardano due aspetti che ho già sfiorato per quanto riguarda la sospensione per messa alla prova, ma che, in questo caso, mi sembrano ancora più importanti. Si tratta della possibilità di acquisire prove durante la sospensione.

Di nuovo, a me piacerebbe molto il riferimento all'articolo 71 per motivi forse di autoreferenzialità, ma vediamo in concreto la questione perché la proposta possa essere operativa.

Se questo tipo di sospensione viene posto, come mi pare avvenga nel disegno di legge delega, come tipico della fase del giudizio e, quindi, non dell'udienza preliminare, allora forse si può utilizzare l'articolo 467, che già consente l'esperimento di atti urgenti. Mi parrebbe comunque necessario che nella formulazione della delega si disponesse che sia possibile compiere atti di questo tipo.

Ancora di più credo che valga lo scrupolo, in questo caso, di non favorire stru-

mentalizzazioni dell'istituto. Sappiamo già che la contumacia mette insieme irreperibili veri e irreperibili di comodo e soprattutto in quest'ambito si può usare l'usura della prova col tempo che passa. Vi è, dunque, la necessità di stabilire una disposizione in merito.

Per quanto riguarda la prescrizione, invece, il disegno di legge ne parla. Non riesco tanto a capire perché non debba essere una sospensione della prescrizione pura e semplice e occorra, invece, stabilire che prevede alcuni limiti. Non è l'inerzia del magistrato che va contrastata.

Capisco che, quando c'è l'inerzia, il magistrato deve sapere che il contrappasso è che la prescrizione matura prima e, quindi, i limiti forti sono anche comprensibili. Si tratta di un evento anche non necessariamente colpevole dell'assente, però certamente non è un evento che dipende dal magistrato. Io introdurrei puramente e semplicemente la sospensione, ma è un aspetto che sottopongo alla loro valutazione di opportunità.

Mi fermo per non rubare tempo alla collega.

PRESIDENTE. Grazie, professor Chiavario. Do la parola alla professoressa Cesari.

CLAUDIA CESARI, Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Macerata. Molto rapidamente, mi limito innanzitutto alla messa alla prova, così cerco di sintetizzare e mi dedico al tema su cui sono più specializzata, ossia la parte del disegno di legge C. 5019 che riguarda esclusivamente il *probation* processuale.

Non mi soffermo sulle considerazioni che ha già svolto il professor Chiavario, con le quali sono pienamente d'accordo. Sono tutte questioni che do per acquisite e già oggetto di riflessione. Mi limito ad aggiungere soltanto alcune note a titolo di integrazione.

Comincio con un paio di considerazioni di carattere generale, di cui una di fondo,

che riguarda una prospettiva, se volete, un pochino più politica. Me la consento solo brevemente, perché è al confine con valutazioni di carattere tecnico.

Più volte nella relazione di accompagnamento e già in passato, per quanto riguarda le relazioni che hanno accompagnato i disegni di legge che sono alle spalle di questa iniziativa, i quali, peraltro, testimoniano un lodevole, secondo me, stato di maturazione della riflessione parlamentare su questo tema, si faceva riferimento all'opportunità di inserire il *probation* processuale nel sistema come meccanismo di decompressione dei carichi processuali a costo zero, cioè con una capacità di smaltimento che per di più ha il grande pregio di non esercitare pressione sulle finanze dello Stato e degli enti locali.

Permettetemi soltanto una riflessione amara. Non sono sicurissima che sia così e temo che bisognerebbe essere consapevoli dei rischi. A differenza dell'irrilevanza del fatto o della tenuità del fatto, cui poco fa condivisibilmente accennava il professor Chiavario, che sono effettivamente a costo zero, nel senso che garantiscono uno smaltimento immediato delle *bagatelle* senza alcun tipo di conseguenza per nessuno, a partire dal protagonista, il *probation* processuale è caratterizzato da una sospensione del processo con l'attivazione di una serie di risorse che non fanno parte del sistema della giustizia, ma sono riferite alla pubblica amministrazione, la quale deve attivare e seguire un percorso trattamentale alternativo alla celebrazione del processo e all'applicazione della sanzione criminale.

L'efficacia di un meccanismo di questo genere — proprio per evitare che si traduca di fatto in un'applicazione routinaria a semplice smaltimento dei carichi pendenti e, quindi, in quella che il professore definiva opportunamente un'occasione di impunità gratuita — dipende chiaramente da una adeguata attuazione. Bisogna essere un poco severi, ahimè, per quanto riguarda i contenuti delle prescrizioni, la ricchezza del programma di trattamento e

anche l'individuazione dei soggetti che di fatto seguono l'attività trattamentale e i percorsi.

Se quei percorsi sono vigilati, sorvegliati ed effettivi, il sistema funziona, altrimenti diventa effettivamente una patente per venir fuori dal problema a costi molto bassi. Non può che essere, peraltro, percepito male, a mio avviso, anche dalla collettività.

Se poi gli uffici che sono destinati a garantire questa effettività sono, come credo, non tanto la pubblica sicurezza, ma, come vedo dai disegni di legge, i servizi sociali e gli uffici per l'esecuzione penale esterna, credo che sia inesorabile anche una ricaduta sui servizi sociali degli enti locali. Forse bisognerà, ahimè, mettere in conto alcuni costi.

Come altro passaggio, mi associo a quello che affermava il professor Chiavario a proposito della vittima, della persona offesa. Effettivamente la persona offesa e la parte civile vengono molto trascurate. La persona offesa dovrebbe quantomeno essere sentita. Del resto, in un modello già sperimentato ciò avviene: l'articolo 35 del rito penale di pace prevede, infatti, le attività riparative. Non c'è un veto della persona offesa, come ha precisato più volte la Cassazione, ma deve essere obbligatoriamente sentita. Far venir fuori l'imputato dalla vicenda penale senza nemmeno consultare chi ha subito il reato francamente mi sembra singolare.

Se poi si arriva, come è il caso, a ridosso anche della fase dibattimentale e, quindi, ci può essere una costituzione di parte civile, almeno prevedere la deroga esplicita all'articolo 75, comma 3 e, quindi, la possibilità dell'attivazione dell'azione civile, o, di più, anche un rimborso spese, come avviene per esempio per il patteggiamento, dovrebbe, a mio avviso, essere almeno consentito. Forse in questo caso si può anche andare oltre.

Questa mi sembra un'occasione persa, francamente, sotto questo profilo. L'Italia è fortemente in ritardo rispetto all'attuazione di obblighi che abbiamo assunto a livello europeo per quanto riguarda l'introduzione della mediazione nel procedi-

mento penale, sia pur per determinate fasce di reati, cioè quelli « bagatellari », ovvero quelli in oggetto. Fino a quattro anni mi sembra un tempo assolutamente ragionevole.

Forse si può cominciare a riflettere se non si possa cogliere un'occasione di questo tipo per inserire logiche strettamente mediative all'interno del processo penale, cioè fare della persona offesa non solo un soggetto non trascurato, ma anche un soggetto che diventa protagonista di questo tipo di dinamica. Allora possiamo superare e anche arricchire il contenuto di prescrizioni non solo con il risarcimento del danno — si allude alla lettera c) — con l'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato, che però non coincidono esattamente con riparazione, restituzione, risarcimento del danno e tentativo di conciliazione. Forse queste condizioni ci potrebbero stare.

È vero che il modello da cui si muove è quello dell'articolo 28 minorile, dove il *probation* si tratta indipendentemente dall'offeso, ma quella del processo minorile è di per sé una logica in cui la persona offesa non ha cittadinanza; si tratta di un processo in cui la parte civile non può nemmeno costituirsi, perché è inammissibile l'azione civile. In tale ambito c'è una logica di protezione dell'imputato fragile, che naturalmente in questo caso non avrebbe alcun senso. Forse è meglio ignorarla e prevedere soluzioni più originali.

Svolgo soltanto un altro paio di considerazioni. Condivido anch'io l'individuazione della fascia di reati di riferimento, così come la previsione di un'ipotesi di revoca e la costruzione dei relativi criteri.

Un dato su cui credo che bisognerebbe riflettere, però, è quello che riguarda i contenuti. All'interno delle prescrizioni effettivamente la lettera c) attribuisce un'enorme centralità al lavoro di pubblica utilità. È una soluzione originale rispetto alle soluzioni già praticate di *probation* processuale, che fa del lavoro di pubblica utilità sostanzialmente il fulcro. A leggere quella lettera c), in altre parole, non potrebbe esistere un progetto di messa alla prova senza lavoro di pubblica utilità,

mentre le altre prescrizioni sarebbero solo eventuali e, quindi, accessorie e comunque non necessarie.

Sotto questo profilo mi sembra che si tratti di una scelta quantomeno rischiosa, proprio dal punto di vista pratico. Innanzitutto priva il *probation*, se vogliamo svolgere un discorso un pochino più ampio, di quella componente trattamentale e risocializzativa che rientra in una serie di prescrizioni, che in realtà sono le altre, non quella del lavoro in quanto tale. Per di più, ciò rischia di far arenare l'istituto nelle secche dell'attuazione del lavoro di pubblica utilità, che presuppone che vi siano a tappeto la realizzazione delle convenzioni con gli enti locali e l'individuazione delle risorse necessarie e che quelle risorse in termini di posti di lavoro, cioè di disponibilità, siano in grado di soddisfare la domanda di giustizia in questa forma, che potrebbe essere attuata.

Rendere un pochino più flessibile questo contenuto potrebbe, invece, permettere, a prescindere dal fatto che questa disponibilità ci sia, di attuare comunque la disposizione, magari in forme un pochino più ricche e senza puntare necessariamente soltanto su una possibilità.

L'altro dato è quello che riguarda la flessibilità dei contenuti. Sono d'accordo con il professor Chiavario: è vero che le modifiche dovrebbero essere previste ed è vero che l'imputato andrebbe quantomeno sentito. A mio avviso, addirittura dovrebbe consentire, nel senso che, se l'impostazione dell'istituto è quella che vedo scritta, secondo me condivisibilmente, nel disegno, cioè quella di un istituto a base negoziale, il negoziato ci deve essere su tutto, sull'*an*, sul *quomodo* e in qualunque momento. Meglio sarebbe chiedere addirittura il consenso.

Secondo me, si pone anche un problema di legalità. È vero che questa è una delega, è vero che non si può scendere troppo in dettaglio, però forse al legislatore delegato su alcuni punti cruciali molto rischiosi si potrebbe già dare indicazioni in questo senso. Si tratta comunque di un istituto penale. È vero che è

giustizia penale *soft*, ma comunque di misure penali si tratta e di misure penali che presuppongono l'accertamento della responsabilità.

Sono necessari due passaggi. È vero che c'è il consenso dell'imputato a monte, ma in ogni caso abbiamo il trattamento di un presunto innocente e, quindi, un'attività di tipo penalistico, un'applicazione di una misura che è sostanzialmente penale dal punto di vista in parte proprio delle limitazioni di libertà, in parte del trattamento risocializzante, e che entra inesorabilmente in tensione col principio per cui le misure di questo tipo si applicano soltanto quando si è arrivati a una sentenza definitiva di condanna, che in questo caso non ci sarebbe.

È chiaro che l'attenuazione di quel principio è fondata sul consenso dell'imputato, ma può essere solo un'attenuazione, non può essere la disposizione radicale di un bene di questa entità, che non è solo, peraltro, un interesse individuale, ma anche collettivo, perché ne va della funzione accertativa del processo penale in quanto tale.

Sotto questo profilo forse meriterebbe aggiungere che in qualunque momento — mi pare che siamo comunque in fase processuale — dopo l'esercizio dell'azione penale al giudice spetta un accertamento, sia pure allo stato degli atti, della responsabilità, quantomeno nella forma in negativo già prevista per il patteggiamento e, quindi, nei termini previsti dall'articolo 129 del Codice di procedura penale.

Un ulteriore profilo per quanto riguarda i criteri, invece, può evidenziare un problema di legalità. Non è chiarissimo quali sono i parametri che applicherebbe il giudice per ammettere alla prova. Non possiamo avere una discrezionalità totale, che è pericolosissima, soprattutto per un istituto come questo, già sufficientemente flessibile, un po' per sua natura. Esso meriterebbe almeno alcune puntualizzazioni.

Per la verità alcuni elementi ci sono, perché nella relazione di accompagnamento fra le righe, a un dato punto, si

parla quantomeno di una prognosi di non recidiva. Evidentemente una valutazione del giudice ci dovrebbe essere, ma forse varrebbe la pena puntualizzare che al giudice spetta di valutare, in sede di ammissione alla prova, parametri come l'idoneità del progetto, la congruità rispetto alla gravità del fatto — i progetti devono essere anche calibrati rispetto a un ventaglio di gravità e di entità della condotta illecita, che può essere anche molto ampio, pur nella fascia dei quattro anni — o almeno un riferimento come quello all'articolo 133 del Codice penale.

Lo preciso a titolo di cautela, sapendo che per istituti per i quali ciò non è stato fatto, come l'irrilevanza del fatto minore, il *probation* minorile e lo stesso patteggiamento nel Codice di procedura ordinario, sono intervenute o la Corte costituzionale o la Corte di cassazione ovvero la giurisprudenza di merito comunque si è data, per giurisprudenza costante, delle regole.

Il sistema tende comunque a compensare da qualche parte l'eccessiva flessibilità. Noi abbiamo tutto sommato una magistratura che preferisce avere una bussola orientativa. La discrezionalità piena, oltre a essere in tensione col dettato costituzionale, probabilmente non è gradita dal sistema e viene respinta. Tanto vale occuparsi subito del problema e prevedere alcune coordinate in più.

PRESIDENTE. Grazie, professoressa Cesari.

Do la parola ai deputati che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DONATELLA FERRANTI. Sarò brevissima, se me lo consente, presidente. Vorrei dare l'opportunità al professor Chiavario di completare la relazione sugli aspetti di cui ha trattato, che consideriamo di particolare interesse.

PRESIDENTE. Do allora la parola al professor Chiavario.

MARIO CHIAVARIO, *Professore emerito di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Torino*. Ringrazio l'onorevole Ferranti, ma non c'era molto da aggiungere. Forse un chiarimento maggiore andrebbe svolto, ma non so se c'è il rappresentante del Governo, per quanto riguarda il rapporto tra la procedura nuova con sospensione del processo e la procedura in assenza, quella che molto felicemente gli uffici nel *dossier* hanno puntualizzato per l'irreperibile non colpevole e l'irreperibile colpevole, dove chiaramente « colpevole » non significa colpevole del reato.

Non è di lettura facilissima la norma del disegno di legge che dispone, al punto c), che si deve « prevedere che le disposizioni di cui alle lettere a) e b) non si applichino, salvo che l'imputato provi di non aver avuto conoscenza del procedimento non per sua colpa nei seguenti casi... ». Segue il caso del sottoposto a misura cautelare in modo secco e al punto 3 i procedimenti per reati di criminalità organizzata.

Si capisce forse che il collegamento è con il punto 2, però ci vuole un po' di sforzo di comprensione. Sarebbe opportuno staccare le previsioni qui contenute.

Se capisco bene, nel rapporto tra l'*incipit* del punto c) e il punto 2, emerge che non si procede alla sospensione del processo e, quindi, si effettua il procedimento in assenza, con la rappresentanza da parte del difensore, quando è scritto, però, che dagli atti emerge la prova che l'imputato è a conoscenza. Nella lettera c) all'*incipit*, però, si dispone « salvo che l'imputato provi di non aver avuto conoscenza ».

Emerge, dunque, che ha avuto conoscenza, ma poi prova che non l'ha avuta? Verosimilmente si intende che è una prova suscettibile di controprova. Dagli atti emergerebbe che l'imputato lo sa, però poi lui sostiene, invece, che non lo sa. Sarà la mia limitata capacità di comprensione, però non è chiarissimo.

Inoltre, e forse soprattutto, non capisco perché si debba collegare la possibilità di provare che si è avuta conoscenza nei casi

ai nn. 1 e 3. Se la *ratio* è quella di escludere determinate situazioni, non c'entra se si prova o non si prova il fatto che l'imputato ha avuto conoscenza del procedimento.

In particolare, poi, non capisco nel punto 3 il collegamento con la previsione, che sembra assolutamente secca, che per i reati non si procede in questo modo, o meglio non si sospende il procedimento, e si giustifica ciò per evitare i problemi del *simultaneus processus*. Forse era migliore la previsione del precedente disegno di legge governativo, che disponeva che bisognava valutare la possibilità di separazione del procedimento. Esiste una norma che si esprime a tale proposito.

Suggerirei anche di tener molto conto della disciplina del Codice di procedura penale tedesco. Avevo portato una traduzione italiana perché potesse essere utilizzato, anche perché si prevede una disposizione che mi sembra opportuna. Si afferma genericamente nella relazione di prevedere possibilità di notificazioni in modo particolare dell'atto di citazione e di tutto ciò che riguarda la sospensione del processo.

Probabilmente bisogna studiare modalità particolari di notificazione. I tedeschi arrivano, ma non so se ciò sia accettabile da noi, a sostenere che si può informare la persona attraverso pubblicazioni sui mezzi di comunicazione. Non so quanto sia possibile trasportare il sistema in Italia e quanto sia opportuno farlo, però ripeto che il problema esiste.

Sulla sospensione della prescrizione ho parlato, sulla possibilità di acquisire le prove anche mi pare di aver espresso tutto ciò che c'era da trattare, almeno dal mio punto di vista.

Un'altra preoccupazione che mi pare non trascurabile è quella di capire che fine farebbe il procedimento contumaciale, se, come previsto nel disegno di legge governativo, questa procedura di sospensione del processo si attua soltanto a partire dalla fase del giudizio. Ciò può avere alcuni vantaggi, però bisogna rendersi

conto che la contumacia all'udienza preliminare continua a esserci. È opportuno o non è opportuno? La segnalo come valutazione che mi sembra utile svolgere.

PRESIDENTE. Ringraziamo il professor Mario Chiavario e la professoressa Claudia Cesari, in particolare per le loro proposte e per il contributo che hanno fornito. Restiamo in attesa della documentazione che riusciranno a inviarci.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 16 aprile 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0023820

COMMISSIONE II

GIUSTIZIA

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 21 GIUGNO 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **FULVIO FOLLEGOT**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		presentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione delle Camere penali italiane:	
Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	2	Follegot Fulvio, <i>Presidente</i> .	2, 5, 7, 13, 15, 17, 20
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Bernardini Rita (PD)	16
Audizione del Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna, Giulio Illuminati, di rap-		Botti Bruno, <i>Componente della giunta dell'Unione delle Camere penali italiane</i>	13, 20
		Busacca Angelo, <i>Componente della giunta esecutiva centrale dell'Associazione nazionale magistrati</i>	9
		Canepa Anna, <i>Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati</i>	8
		Ferranti Donatella (PD)	15
		Illuminati Giulio, <i>Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna</i>	2, 19
		Paolini Luca Rodolfo (LNP)	17, 18
		Sabelli Rodolfo, <i>Presidente dell'Associazione nazionale magistrati</i>	7, 17, 18
		Tamburino Giovanni, <i>Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria</i>	5

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FULVIO FOLLEGOT

La seduta comincia alle 14,25.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna, Giulio Illuminati, di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione delle Camere penali italiane.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, del professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Uni-

versità degli studi di Bologna, Giulio Illuminati, di rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione delle Camere penali italiane.

In particolare, per l'Associazione nazionale magistrati saranno auditi il dottor Rodolfo Sabelli, presidente dell'Associazione nazionale magistrati, la dottoressa Anna Canepa, vicepresidente, il dottor Angelo Busacca, componente della giunta esecutiva centrale.

Per l'Unione delle Camere penali italiane è presente l'avvocato Bruno Botti, componente della giunta.

Chiedendo ai nostri ospiti di lasciare eventuale documentazione a supporto di questa audizione e ringraziandoli ancora della presenza, do la parola al professor Giulio Illuminati.

GIULIO ILLUMINATI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna.* Grazie, presidente. Spedirò poi un appunto con le mie osservazioni.

Mi è stato chiesto di occuparmi della sospensione del procedimento in caso di irreperibilità dell'imputato. Vorrei segnalare come questa innovazione è stata introdotta sul presupposto che l'ordinamento italiano deve mettersi in regola con le direttive che sono state impartite dalla Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione al processo in contumacia.

Tale processo, che esiste soltanto in alcuni Stati, fra cui il nostro, ha creato sempre problemi di compatibilità con l'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, soprattutto in relazione all'indicazione specifica riguardante il dovere di portare l'accusato a conoscenza della natura e dei motivi dell'accusa. Nel caso di contumacia, le indicazioni che ci vengono dalla Corte europea, dicono che

non è sufficiente una conoscenza approssimativa del procedimento, ma deve esserci una conoscenza precisa dello stesso; l'imputato deve essere posto in condizioni di partecipare e il processo, in assenza dell'imputato, può aver luogo soltanto in quanto l'imputato abbia espressamente rifiutato di partecipare o abbia rifiutato di ricevere la comunicazione o, comunque, risulti che egli era a conoscenza del procedimento.

In seguito alle indicazioni provenienti dalla Corte europea, il Parlamento ha modificato l'articolo 175 del codice di procedura penale. Vorrei segnalare che, stando alla giurisprudenza successiva, il sistema restitutorio previsto dall'articolo 175 — cioè nell'ipotesi in cui l'imputato non abbia avuto conoscenza del processo — è ammesso a proporre appello anche fuori termini, una restituzione in termini — e soprattutto il meccanismo per cui non è più previsto un onere della prova a carico dell'imputato per quanto riguarda la conoscenza o non conoscenza del procedimento — è lo Stato che deve provare che l'imputato era a conoscenza del procedimento — sostanzialmente corrispondono delle indicazioni che sono state date dalla Corte europea.

Quindi, la giurisprudenza cui facciamo riferimento, almeno per quanto è a mia conoscenza, si riferisce alla situazione precedente alla modifica dell'articolo 175, avvenuta nel 2005. I casi della Corte europea che sono riportati, anche se sono successivi al 2005, in realtà si riferiscono a processi che erano precedenti alla modifica dell'articolo 175.

Da un lato, quindi, è chiaro che bisogna tener conto di queste indicazioni, ma non è al momento indispensabile intervenire sul processo in assenza, con irreperibilità dell'imputato o in contumacia, come vogliamo chiamarlo, per adeguarsi alle indicazioni che ci vengono dalla Corte europea; dall'altro lato, dovrei invece sottolineare come questa modifica — almeno nelle intenzioni, come è strutturata nell'articolo 4 del disegno di legge — abbia secondo me un obiettivo funzionale molto opportuno, cioè quello di alleggerire il

carico degli uffici giudiziari, evitando di dover celebrare processi nei confronti di persone che sono irreperibili, per le quali probabilmente la condanna non verrà mai eseguita. Si processano insomma dei fantasmi, praticamente svolgendo un'attività inutile che porta ovviamente un sovraccarico per quanto riguarda gli uffici giudiziari. Mi soffermerei piuttosto su questo aspetto della questione.

Dico questo perché un'indicazione in questo senso era stata prospettata nel progetto Riccio, ossia il progetto di nuova legge delega per il codice di procedura penale elaborato dalla Commissione presieduta dal professor Riccio nella passata legislatura, su indicazione del Ministro Mastella. Il progetto Riccio non ha messo capo a niente per lo scioglimento delle Camere, ma in quell'occasione fu individuata una procedura che in qualche modo si avvicina a quella ora indicata nel disegno di legge.

Ci sono ovviamente delle differenze rilevanti. Tra l'altro, se posso parlare a titolo personale, sono molto affezionato a quelle indicazioni, perché io stesso avevo proposto una modifica di quel tenore. Tuttavia, nel momento in cui si decide di sospendere il processo se la notifica non è arrivata all'imputato (sostanzialmente è questo il punto) bisogna da un lato trovare degli strumenti che assicurino effettivamente la conoscenza della citazione, dall'altro lato è necessario evitare — è questo il punto più delicato sul quale vorrei attirare la loro attenzione — che la sospensione del processo possa tradursi in un comodo espediente per sottrarsi alla celebrazione del processo stesso, anche da parte di imputati che sarebbero magari reperibili secondo i mezzi ordinari, ma, se non si riesce ad ottenere la prova (ripeto, non basta una prova formale o puramente giuridica della avvenuta comunicazione), dovrebbero rientrare nella categoria di coloro che non possono essere processati, per cui si provvede a sospendere il processo.

Alla base del ragionamento ci deve essere prima di tutto una previsione della consegna a mani dell'atto da notificare.

Ora, quando si parla di atto da notificare – anche questo forse è il caso di segnalare – a mio modo di vedere non si può far riferimento a qualunque atto del procedimento, cioè non basta la notifica di un qualunque atto del procedimento per avere la certezza che l'imputato sappia di doversi difendere in un processo. Dunque, questa notifica dovrebbe riguardare la citazione a giudizio o quanto meno la notifica del rinvio a giudizio per l'udienza preliminare, insomma deve essere una notificazione nella quale vengano indicati in maniera chiara e precisa, come richiede l'articolo 6 della Convenzione europea, la natura e i motivi dell'accusa, oltre ovviamente alle indicazioni concernenti la fissazione dell'udienza e via dicendo.

Dunque, si deve prevedere la consegna a mani. Dato che è piuttosto facile, in pratica, sottrarsi alla consegna a mani della notificazione, bisogna prevedere – questo, ripeto, è un punto molto delicato – anche la possibilità di una notificazione coattiva, ossia di dotare la polizia giudiziaria di strumenti coercitivi che consentano di effettuare la notificazione anche se l'imputato si sottrae alla stessa.

Come prevedeva l'articolato della Commissione Riccio, si deve prevedere anche la possibilità di un accesso forzoso in luoghi di privata dimora e di accompagnamento coattivo presso gli uffici di polizia giudiziaria semplicemente per effettuare la notificazione a mani. Certo, questo è un tema che va meditato con attenzione perché implica restrizioni della libertà personale, che potrebbero anche sembrare eccessive in relazione al tipo di atto che deve essere portato a conoscenza dell'imputato. Se consideriamo una citazione per un reato di non grande importanza, effettivamente potrebbe risultare sproporzionato un accesso forzoso a questo fine.

Naturalmente bisogna anche prevedere delle cautele particolari, ad esempio che anche questi poteri coercitivi debbano essere esercitati esclusivamente al fine di portare a conoscenza dell'imputato la notificazione, quindi senza strumentalizzazioni di vario genere, e soprattutto prevedere anche che non sia in nessun modo

utilizzabile l'eventuale prova acquisita mediante l'accesso al domicilio. Dunque, questo accesso forzoso dovrebbe essere effettuato soltanto per la notificazione.

È necessario prevedere alcune deroghe alla sospensione del processo: naturalmente quando consti il rifiuto di ricevere la notificazione, quando l'imputato si sottragga volontariamente al procedimento. Anche questo è previsto dall'articolo 4 del disegno di legge governativo di cui discutiamo oggi, ma bisogna fare molta attenzione anche a questo riguardo, perché sottrarsi alla conoscenza del procedimento è un termine abbastanza ambiguo, poiché non si capisce bene a cosa si riferisce e soprattutto cos'è la conoscenza del procedimento. Ripeto, bisognerebbe precisarlo perché – a mio modo di vedere, ovviamente – la conoscenza del procedimento si realizza soltanto in quanto sia portata a conoscenza dell'imputato l'imputazione, quindi con una citazione a giudizio. Eventualmente sono pronto a discutere se questo sia necessario.

A mio avviso, non è nemmeno sufficiente, non dico la conoscenza di un atto qualsiasi del procedimento, ma anche l'esecuzione di una misura cautelare, perché, nel modo in cui è strutturato il nostro processo, può darsi benissimo che un imputato sia arrestato in flagranza, magari sia sottoposto a custodia cautelare per un breve periodo, poi proseguono le indagini preliminari per un periodo indeterminato (sei, dodici, diciotto mesi), quindi si va a giudizio, passa dell'altro tempo, e non si può immaginare che il fatto di essere stati arrestati – e magari rilasciati poco dopo – qualche anno prima implichi che l'imputato debba attivarsi per informarsi sull'andamento del procedimento. Lo ripeto, per me il punto critico è quello che riguarda la necessità di notificare la citazione o per l'udienza preliminare o per il dibattimento.

Ci sarebbero alcuni aspetti di dettaglio che riguardano l'articolo 4, ma so di avere poco tempo. Vorrei, invece, segnalare un aspetto che è rimasto in ombra, non solo nell'articolo 4, ma anche nell'articolo 3 (quest'ultimo concernente l'irrilevanza del

fatto e quindi l'applicazione della *probation*, la messa alla prova). In nessuno di questi casi si prevede la sospensione del processo, ma non si prevede, in nessun caso, il coinvolgimento della persona offesa, il che comporta una serie di conseguenze, forse più serie per quanto riguarda la messa alla prova, magari meno importanti per quanto riguarda l'irreperibilità dell'imputato, tuttavia bisogna come minimo prevedere la possibilità, per la parte civile, di proseguire in sede civile l'azione di danno, quando il processo è stato sospeso. Allo stato, nel momento in cui il processo è sospeso rimane sospesa anche l'azione civile della parte civile costituita fino alla pronuncia della sentenza irrevocabile. Questa è una questione tecnica della quale ovviamente bisognerà tener conto per evitare che sia paralizzata l'azione della parte civile che si sia già costituita, ma anche con riferimento soltanto alla vittima.

Tra l'altro, è in gestazione a livello europeo una direttiva — come loro sanno, diversamente dalla decisione quadro, che lascia libero lo Stato nell'uso dei mezzi per osservarla, la direttiva è immediatamente vincolante, è legge direttamente applicabile nel nostro ordinamento — che prevede, fra le altre cose, il diritto della persona offesa di essere sentita, il diritto di ottenere la revisione della decisione di non luogo a procedere. Ora, il concetto di non luogo a procedere, almeno a livello di Unione europea, è un concetto estremamente vago; non mi stupirei che anche una sospensione del processo potesse essere individuata come caso di non luogo a procedere.

Tuttavia, questo è un tema del quale bisognerà necessariamente farsi carico perché o sotto il profilo della persona offesa o, a maggior ragione, quando la persona offesa si sia costituita parte civile, è necessario offrire garanzie adeguate. Grazie.

PRESIDENTE. Grazie, professor Illuminati. Do ora la parola a Giovanni Tamburino, capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

GIOVANNI TAMBURINO, *Capo Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Buongiorno, presidente e signori commissari. Ho ricevuto questa richiesta per una ulteriore audizione relativa all'approfondimento delle ricadute applicative delle disposizioni del disegno di legge nelle materie rientranti nell'ambito di competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Mi sembra che gli articoli che in qualche modo portano a questo argomento siano gli articoli 2, 3 e 5. Per quanto riguarda la depenalizzazione, ho appreso che peraltro la disposizione sarebbe stata accantonata, e comunque non mi soffermerei su questo argomento.

Circa la sospensione del procedimento con messa alla prova, faccio la premessa generale che la scelta della ricerca di soluzioni alternative al carcere è una scelta apprezzabile: apprezzabile non soltanto in relazione alla situazione critica del sovraffollamento penitenziario — tema notissimo, sul quale non mi trattengo — ma per una ragione più complessiva e di fondo che mi sembra non possa non essere condivisa, quella della disponibilità di un ventaglio di sanzioni che non riduca la risposta penale alla sola risposta carceraria. Da questo punto di vista, l'inserimento di un piano sanzionatorio più articolato e più complesso credo che non possa che essere visto con grande favore e che finisca sicuramente per dare efficienza e anche il riconoscimento di una maggiore effettività alla risposta penale.

Naturalmente questa valutazione di carattere generale, che naturalmente è strettamente soggettiva però è legata a una lunga esperienza anche giudiziaria, deve essere a mio parere accompagnata dal fatto che queste alternative debbono peraltro essere funzionanti, quindi devono avere dalla loro parte un'effettività, un'efficacia e anche una semplicità di utilizzo e di applicazione.

Detto questo e tornando al punto dell'articolo 3 relativo alla sospensione del procedimento connessa alla prova, faccio solo qualche osservazione. Mi sembra — se non erro — che manchi un coordinamento

con la previsione della sospensione condizionale della pena, che tuttora rimane, quindi, posto che questa sospensione del procedimento può essere concessa due volte, così come la sospensione condizionale della pena, potrebbe forse porsi un problema di coordinamento per non aversi una reiterazione, che potrebbe essere eccessiva, di benefici, in quanto se non erro, sommando i due benefici, potrebbero aversi quattro episodi di trasgressione senza alcuna risposta concreta. Questo potrebbe essere eccessivo.

Un secondo punto che vorrei segnalare è relativo al fatto che, come è stato già detto, la persona offesa sembra rimanere completamente estranea. Osservo che in realtà la lettera *c*) del comma 1, laddove prevede in che cosa consiste la messa alla prova (prestazione di lavoro di pubblica utilità, osservanza di eventuali prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con la struttura sanitaria eccetera), richiama l'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato, però con una « o », ossia con un'alternativa che a mio parere potrebbe forse essere sostituita da una « e », per dire che questa previsione potrebbe essere stabile, fisiologica, come avviene per la previsione dell'articolo 47, comma 7, dell'ordinamento penitenziario, dove l'affidamento è obbligatoriamente accompagnato da una prescrizione inerente a un'attività riparatoria. Questo potrebbe anche, almeno in parte, rispondere a questa carenza di interesse, almeno apparente, nei confronti della persona offesa.

Un altro profilo che mi sembra potrebbe essere preso in considerazione è che nulla si prevede in ordine all'esecuzione di questo provvedimento, laddove, essendo a richiesta dell'interessato, si potrebbe prevedere, senza rottura rispetto alla nota previsione costituzionale, anche un'esecuzione immediata, che potrebbe avere dei vantaggi non irrilevanti rispetto sia ai profili dell'effettività ai quali accennavo, sia all'efficacia rieducativa — che non va mai dimenticata — della misura, proprio perché più prontamente e immediatamente applicata.

Un altro profilo che intendo segnalare — ma può essere semplicemente frutto di una mia cattiva lettura, e in tal caso me ne scuserei — è che si prevede che la durata del lavoro di pubblica utilità sia non inferiore a dieci giorni. Peraltro, se non vedo male, non vi è un'indicazione di limite superiore. Ora, non comprendo se questo voglia dire che il limite superiore è correlato alla pena; se il limite superiore fosse correlato alla pena, e quindi posto che la pena è « sospendibile » (dico così impropriamente) fino a quattro anni, significherebbe che il limite superiore, se abbiamo che ogni giorno di pena detentiva è equiparato a cinque giorni di messa alla prova, sarebbe di venti anni. Credo che ciò dimostri che l'interpretazione che sto dando è sicuramente sbagliata, però non vedo, per la verità, un segnale preciso che indichi l'erroneità di questa lettura. Come ho detto, non vedo l'indicazione di un limite superiore.

La lettera *g*), laddove parla di « grave o reiterata trasgressione », forse pone dei limiti un po' eccessivi alla valutazione della trasgressione, come indicano gli aggettivi « grave » e « reiterata ».

La revoca è possibile se il reato è commesso durante la messa alla prova, mentre non è prevista per la commissione di un reato successivo al termine della messa alla prova.

Per quanto riguarda le pene detentive non carcerarie, mi limito a due brevi osservazioni. La prima è che la lettera *a*) esclude la possibilità di applicazione della reclusione presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora per l'articolo 612-bis, relativo agli atti persecutori, allo *stalking*, e può essere ragionevole, però mi sembra che possano esservi altri reati altrettanto controindicativi. Questa è una singolarità che mi permetto di sottolineare.

Infine, per quanto riguarda la lettera *c*), se si vuole che vi sia un'utilizzazione dei mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, forse potrebbe ricostruirsi la norma, quando verrà elaborata, nel senso che il giudice prescriva particolari modalità di controllo « salvo che », quindi potrebbe essere costruita in modo contrario, con

una previsione ordinaria di applicazione di questi sistemi di controllo, salvo che il giudice decida diversamente. Questo sarebbe già idoneo a determinare degli effetti diversi da quelli che abbiamo riscontrato, comunque li si valuti, in relazione all'attuale previsione, che pure c'è ma è rimasta soltanto sulla carta. Volendosi utilizzare questi sistemi di controllo, che in altri Paesi vengono utilizzati con una certa ampiezza e con certi risultati, si potrebbe formulare la norma con quest'altra modalità.

Concludo ribadendo che, a mio parere, il disegno di legge è fortemente positivo, soprattutto per quanto riguarda la previsione di sanzioni diverse dalla detenzione, quindi con riferimento all'articolo 5, sebbene, con riferimento alla previsione di una reclusione presso l'abitazione fino a quattro anni, l'esperienza che abbiamo - non tanto come Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che in sostanza attualmente è estraneo all'esecuzione della detenzione domiciliare, ma come magistratura di sorveglianza - mostri che è molto faticoso nella pratica realizzare una detenzione domiciliare che superi la lunghezza di pochi mesi. Addirittura in questo caso si arriverebbe a quattro anni.

PRESIDENTE. La ringrazio del suo contributo.

Do la parola al presidente e agli altri rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati.

RODOLFO SABELLI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. L'Associazione nazionale magistrati è stata invitata a fornire il parere in merito a diversi disegni di legge; alcuni riguardano istituti di diritto sostanziale, altri istituti di diritto processuale.

Vorrei fare una premessa di ordine metodologico generale. Tutte queste riforme, che tocchino profili di natura sostanziale, come le depenalizzazioni, o che tocchino soltanto istituti di diritto processuale, in realtà non sono a costo zero perché comunque ribaltano un onere o su un'autorità amministrativa in luogo del-

l'autorità giudiziaria, ove si tratti di depenalizzazione, o comunque su un'autorità giudiziaria diversa, eventualmente il giudice della cognizione piuttosto che il giudice dell'esecuzione o per meglio dire la magistratura di sorveglianza. Dico questo non per esprimere un pregiudizio, ma solo perché credo sia corretto tenerne conto nel momento in cui si opera una scelta non indifferente sul piano dei costi.

Io intervengo anzitutto in merito alla riforma del processo contumaciale. L'Associazione nazionale magistrati condivide sostanzialmente le osservazioni che sono state già svolte dal professor Illuminati, in particolare il fatto che questa riforma mira anzitutto a un duplice apprezzabile obiettivo.

Da un lato, come è noto, vi è la necessità di adeguarsi alla previsione della CEDU (Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), in particolare dell'articolo 6, che solleva un problema che anche nella pratica è vissuto (si pensi solo al caso della richiesta di estradizione avanzata sulla base di una sentenza contumaciale).

La seconda finalità, anch'essa apprezzabile, è quella deflattiva, per evitare - come è stato già osservato - di celebrare processi inutili che producono sentenze altrettanto inutili a carico di irreperibili, quindi sentenze che non saranno di fatto mai eseguite.

Il parere, in linea generale, è sicuramente positivo. Si tratta di uno strumento che risponde a entrambe le esigenze. Tuttavia, vogliamo individuare alcune criticità. In particolare, la principale criticità riguarda le modalità di notifica. La sospensione del processo contumaciale non deve diventare, ovviamente, uno strumento in mano ai più furbi che possono approfittarne per sottrarsi alla celebrazione del processo a loro carico. Come è noto, l'istituto della notifica è stato interessato da diversi interventi di modifica. Ad esempio, uno di quelli che ha più inciso nella pratica è stata la limitazione del ricorso alla polizia giudiziaria: oggi l'autorità giudiziaria può ricorrere alle notifiche a mezzo della polizia giudiziaria solo in

alcuni casi, tassativamente determinati. La regola generale è il ricorso all'ufficiale giudiziario, che a sua volta può avvalersi del mezzo della posta ordinaria, con le modalità note. Questo, ovviamente, se unito a questo istituto della sospensione del processo contumaciale, può sollevare evidentemente dei problemi, perché se lo scopo è quello di garantire l'effettiva conoscenza del processo da parte dell'imputato, allora non sarà più adeguato un sistema di notifiche che limiti il ricorso alla polizia giudiziaria o che consenta agli ufficiali giudiziari di avvalersi della posta.

Un altro intervento rilevante in materia di notifiche è stato quello che ha previsto la notifica a mani del difensore di fiducia che non vi abbia rinunciato. Bisogna comprendere se e in che modo questa modalità di notifica sia compatibile con questo nuovo istituto della sospensione del processo contumaciale e sarebbe allora auspicabile un intervento che, ad esempio, condizioni l'efficacia della nomina del difensore all'indicazione specifica del procedimento, quindi del numero di procedimento penale, e magari l'integrazione della nomina del difensore con l'indicazione della consapevolezza delle conseguenze in caso di mancata notifica al domicilio dichiarato o eletto. Insomma, parlo di una serie di arricchimenti della nomina difensiva tali da aumentare la consapevolezza, e quindi la certezza anche agli atti processuali della consapevolezza dell'imputato in ordine all'esatto procedimento e alle conseguenze dell'inutilità o inefficacia dell'elezione o dichiarazione di domicilio.

La nuova norma prevede che alla sospensione del dibattimento consegua anche la sospensione del termine di prescrizione, per un periodo pari al termine massimo previsto per la prescrizione del reato per cui si procede. Ora, mi pare che vi sia una disarmonia nell'uso terminologico, perché in un caso si parla di sospensione del processo, in particolare al comma 1 della lettera *b*) dell'articolo 4, mentre in altro caso il comma 1, lettera *f*) parla di sospensione del dibattimento, che evidentemente è previsione più limitata e più specifica rispetto alla previsione dal

riferimento al processo, che comprende, come è noto, anche la fase dell'udienza preliminare.

Infine, sarebbe forse opportuno prevedere — come in casi analoghi è già previsto dal codice di procedura penale — la possibilità di compiere atti urgenti, ove se ne ravvisi la necessità assoluta, anche durante il periodo di sospensione del processo, onde evitare di pregiudicare l'acquisizione di prove necessarie e indifferibili.

Sugli altri temi cederei la parola alla vicepresidente, Anna Canepa, e poi al collega Angelo Busacca.

ANNA CANEPA, Vicepresidente dell'Associazione nazionale magistrati. Visto che, a prescindere da quello che accadrà in ordine agli stralci, gradite un parere in ordine ad alcune proposte di depenalizzazione, comincio a offrire alcune osservazioni fatte dall'Associazione nazionale magistrati in ordine alla proposta di legge C. 2641, che riguarda la depenalizzazione della coltivazione domestica di piante da cui possono essere estratte sostanze stupefacenti. Una prima osservazione è data dal fatto che certamente questa proposta, se andrà a buon fine, offrirà il destro a contrasti interpretativi e giurisprudenziali sui concetti espressi dalla norma: mi riferisco in particolare alla coltivazione con o senza caratteristiche tecnico-agrarie o imprenditoriali.

A parere dell'Associazione sarebbe meglio, piuttosto che cristallizzarla in una norma, rimettere questa interpretazione, che comunque sarà controversa, a elaborazioni giurisprudenziali che in materia di sostanze stupefacenti molto spesso hanno addirittura percorso quelle che sono le innovazioni legislative. Riteniamo che le interpretazioni della Corte di cassazione in materia si rivelino strumenti, dal punto di vista ermeneutico, molto adeguati. Sottolineiamo che il risultato che chi fa questa proposta si prefigge potrà essere adeguatamente raggiunto anche attraverso la previsione dell'applicabilità dell'articolo 75 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, con riferimento alle ipotesi di coltivazione. Di fatto, quindi, si

consentirà al giudice di apprezzare in concreto quali saranno le caratteristiche della coltivazione, la quantità e qualità dello stupefacente ricavabile, le condizioni soggettive di chi pone in essere la coltivazione e anche lo stato di eventuale tossicodipendenza del coltivatore. Si eviterà, per contro, di creare situazioni di impunità per coltivazioni che, di fatto, anche se non proprio imprenditoriali o con caratteristiche tecnico-agrarie, sfuggono in concreto all'ipotesi di destinazione all'uso personale.

Per quanto riguarda l'ulteriore proposta di legge riferita agli illeciti penali in materia di caccia, partiamo certamente dalla considerazione che forse vi è stata un'eccessiva criminalizzazione dei reati in materia di caccia che, tra l'altro, in genere, sono i primi ad essere falciati dalla prescrizione. Peraltro, dobbiamo anche sottolineare che comunque le norme adottate vanno a proteggere l'ambiente; l'aggressione all'ambiente è sicuramente un disvalore.

Riteniamo che vi siano illeciti, quelli ovviamente di maggior gravità, che meritano il mantenimento della sanzione penale: mi riferisco a quelli previsti dall'attuale articolo 30, lettere *a)* e *b)*, con riferimento in particolare agli animali compresi nell'elenco delle specie protette di cui all'articolo 2, e certamente di quelli di cui all'attuale lettera *c)*.

Per quanto riguarda, invece, le restanti ipotesi, riteniamo che la sanzione amministrativa possa essere certamente uno strumento adeguato di repressione e di controllo, ma necessariamente sottolineiamo che le entità delle sanzioni dovrebbero essere riviste nel senso di una maggiore adeguatezza, prevedendo sanzioni maggiormente afflittive rispetto a quelle che sono indicate nella proposta che stiamo esaminando.

Ricordiamo infatti che, secondo l'articolo 135 del codice penale, l'attuale criterio di ragguglio dei giorni di pena detentiva in pena pecuniaria è pari a 250 euro; questo parametro deve essere ben tenuto presente quando vi è la previsione di sostituire all'arresto sanzioni amministra-

tive, che già di per sé sono necessariamente meno afflittive in relazione ovviamente all'arresto. Si auspica dunque che vi siano sanzioni pecuniarie più rilevanti.

Facciamo ancora rilevare che la disciplina delle pene e sanzioni accessorie di cui all'articolo 32 della legge n. 157 del 1992 dovrà necessariamente essere rivista in modo adeguato, prevedendo quale presupposto non solo più l'irrogazione di una sanzione penale ma anche l'irrogazione della sanzione amministrativa.

La proposta che è formulata a riguardo risulta irrogare sanzioni amministrative che sono più lievi delle attuali anche per violazioni più gravi, mentre sottolineiamo che nessuna sanzione accessoria, a differenza dell'attuale assetto, è prevista per le restanti violazioni.

Facciamo peraltro anche evidenziare, siccome l'ottica è quella della deflazione — ne abbiamo parlato fino ad ora — che il beneficio per il sistema penale e la deflazione sui carichi degli uffici giudiziari in questa materia, a fronte delle statistiche, non ha numeri significativi.

In sintesi, non siamo per una generalizzata depenalizzazione, ma solo per la depenalizzazione delle ipotesi meno gravi; siamo per un necessario migliore adeguamento delle sanzioni amministrative che sono previste in luogo della sanzione penale e per un'attenzione al coordinamento, nei termini che abbiamo detto, con le misure attualmente in vigore.

ANGELO BUSACCA, *Componente della giunta esecutiva centrale dell'Associazione nazionale magistrati*. Signor presidente, comincerei dalla delega al Governo in materia di messa alla prova, sebbene ci fosse anche un altro disegno di legge che riguardava lo stesso argomento.

La messa alla prova, in questo caso, si rifà all'articolo 28 del decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, cioè la *probation* che riguarda i minorenni. Il vantaggio fondamentale — ovviamente noi, come Associazione magistrati, guardiamo sempre di buon occhio tutto ciò che può in qualche maniera deflazionare il carico di lavoro — della messa alla prova

è che consente in buona sostanza di anticipare l'applicazione di una sorta di affidamento in prova non alla fase esecutiva, quindi dopo tutti i gradi di giudizio, ma già nella prima fase, e addirittura si potrebbe prevedere, anche con una richiesta da parte dell'indagato, in fase di indagini preliminari; ove il pubblico ministero non ritenga che vi siano particolari problemi di carattere investigativo potrebbe già concederla o esprimere un parere.

Per quello che abbiamo osservato, potremmo dire che le due proposte portano come pena edittale, per la quale poter applicare la messa alla prova, in uno quella di tre anni, nell'altro quella di quattro. Si tratta, apparentemente, di limiti di pena particolarmente buoni, anzi qualcuno ha detto che quattro anni possono essere anche tanti. In realtà, adottare questo criterio restringerebbe molto l'applicazione della messa alla prova, perché rimarrebbero fuori una serie di reati.

Noi abbiamo elencato una serie di reati commessi ad esempio da ragazzi tra i diciotto e i ventuno anni. Sappiamo che nel nostro ordinamento la sospensione della pena, per quanto riguarda l'infra-ventunenne, viene portata a due anni e sei mesi, quindi è una fascia di età che possiamo già individuare. Se si tiene fermo il limite dei quattro anni rimarrebbero fuori una serie di fatti: ad esempio, chi non penserebbe che il furto di un paio di scarpe al supermercato non possa rientrare nella messa alla prova? Per come è strutturata la proposta, non ci rientrerebbe, perché sarebbe un furto aggravato possibilmente dall'aver tolto la placca antitaccheggio, reato per il quale la pena va a sei anni, ma potrebbe andare anche a dieci anni. Evidentemente un caso come questo dovrebbe rientrare nella messa alla prova, poiché si tratta di reati che vengono commessi per lo più da giovanissimi in determinate condizioni.

Non deve scandalizzare eventualmente l'applicazione anche all'articolo 73, quanto meno al quinto comma, che prevede una pena da uno a sei anni e non rientrerebbe nella messa alla prova. Anche la cessione

di una o due dosi, magari in un contesto amicale, al di fuori di quei casi in cui si parla, da parte della Cassazione, di acquisto in comune o altro, rimarrebbe fuori se il limite fosse quello di quattro anni.

Cito ancora altri esempi. Mi riferisco, tra gli altri, ad alcune ipotesi dell'articolo 640, capoverso: una truffa ai danni dello Stato, quando è fatta al fine della pensione o di avere un'indennità, sebbene sia punita da uno a cinque anni, rimarrebbe fuori.

Vi sono altri esempi che riguardano soprattutto i giovani: minacce e resistenza a pubblico ufficiale, *nomen iuris* molto importante, ma molto spesso si tratta di reati ai quali ontologicamente si applica più facilmente la messa alla prova, perché sono reati che vengono commessi in situazioni di particolare suggestione o perché sono azioni di impeto o di mera sprovvedutezza.

Un altro caso che rimarrebbe fuori sarebbe la ricettazione lieve. Possiamo considerare il caso del ciclomotore di poco valore o un caso che spesso ci occupa, purtroppo, quello della ricettazione del telefonino rubato. In tal caso, andrebbe come ricettazione lieve, di norma, ma la ricettazione lieve, nel caso del capoverso, ad esempio, tocca il minimo ma non il massimo: il massimo sarebbe otto anni quindi non rientrerebbe nella messa alla prova.

Da questo punto di vista, si potrebbe pensare di mantenere i quattro anni e poi fare un'elencazione di reati che *ratione materiae* ci dicono che possiamo intervenire, perché il *nomen iuris* talora è grave, ma effettivamente se non si applica la messa alla prova non si comprende a cosa dovrebbe servire.

Quanto alla fase processuale, probabilmente si potrebbe già inserire anche in fase di indagini preliminari, perché in realtà si tratta di reati per i quali non c'è niente da fare sotto il profilo delle indagini. Potrebbe partire una proposta da parte dell'indagato per chiedere la messa alla prova, e in quel caso deciderebbe il Gip.

La fase dell'apertura del dibattimento, l'inizio dell'udienza preliminare, il termine

del 458, sono tutti termini che vanno bene per poter chiedere la messa alla prova, cioè prima che si inizi la vera attività di giudizio, quindi prima che si incominci a impiegare tempo per fare il processo.

È problematica la parte dove si può condizionare o non condizionare la sospensione del processo al consenso della persona offesa. Il *probation* nel procedimento minorile funziona bene perché, nel momento in cui c'è la richiesta di rinvio a giudizio, il minore viene preso in carico dai servizi sociali, quindi si comincia una fase di ascolto del minore, di verifica di eventuale possibilità di mediazione o quant'altro. Nel processo per i maggiorenni, invece, all'improvviso la persona offesa si vedrebbe chiamata per esprimere il consenso per la messa alla prova. Non è detto che questo possa avvenire sempre e facilmente, proprio perché non è curata una fase di mediazione precedente. Probabilmente si potrebbe rendere obbligatorio sentire le parti e poi lasciare al giudice la valutazione.

Certamente si pongono dei problemi anche sotto il profilo dell'articolo 111, perché la messa alla prova, nel momento in cui viene adottata, presuppone che vi sia quanto meno un convincimento da parte del giudice che ci sia il *fumus* della commissione del reato e vi è un'accettazione da parte del soggetto il quale in qualche maniera deve essere chiamato a dire la sua sulla possibilità di utilizzare atti che non rientrano nel fascicolo del dibattimento, atti delle indagini. Anche a questo riguardo bisogna stare attenti a modulare bene la norma, in maniera da poter consentire al giudice di valutare la sussistenza del reato, la colpevolezza, e verificare se lo stesso disvalore del singolo reato è meritevole di questo beneficio della messa alla prova.

Ci chiedevamo se non fosse il caso, ad esempio, di fare accedere, al momento di richiesta di messa alla prova, la contestuale richiesta di giudizio abbreviato. Questo comporterebbe che, in caso di messa alla prova che dovesse andare male, l'imputato sa già, magari anche con la confessione, di avere il processo per messa

alla prova senza dover andare a fare il dibattimento che porterebbe lungo tempo.

D'altra parte, si dice anche in dottrina che non si vede come si possa fare la messa alla prova che, se vogliamo vederla sotto il profilo della deflazione ha un senso, ma se vogliamo vederla anche sotto il profilo della rieducazione, è evidente che deve cominciare un percorso di rivisitazione critica del fatto, e questo potrebbe essere legato o a forme di confessione o comunque alla scelta di rendere utilizzabili gli atti delle indagini e quindi essere una remora a non interrompere il processo (l'imputato sa che poi andrà con il giudizio abbreviato e addirittura, se dovesse aver confessato, sa che la condanna è quasi certa e questo potrebbe indurlo a non interrompere il percorso).

Naturalmente l'eventuale messa alla prova dovrebbe interrompere i termini di prescrizione, altrimenti diventa il modo per far perdere altro tempo.

L'effetto principale della messa alla prova è chiaramente l'estinzione del reato. Si richiamava il problema delle sospensioni condizionali della pena una, due volte. Questo è un fatto un po' diverso perché porta a un'estinzione della pena, addirittura con un vantaggio ulteriore: un soggetto potrebbe avere una prima sospensione condizionale della pena, una seconda sospensione condizionale della pena, in astratto, e poi avere la messa alla prova. Questo è un aspetto dalla doppia faccia, perché talora la messa alla prova potrebbe essere invece molto utile per colui che magari si ritrova una recidiva e, onde evitare l'applicazione della pena in concreto, si sottopone a una messa alla prova per cercare di estinguere il reato.

Per quanto riguarda lo scomputo del presofferto, bisogna valutare: se c'è il lavoro sostitutivo forse si potrebbe considerare lo scomputo, ma se si fanno cinque giorni di lavoro per ogni giorno di reclusione i calcoli saltano. Certamente io non scomputerei, così come sembrerebbe leggersi, il periodo di messa alla prova dal presofferto, poiché diventa a questo punto troppo facile farsi un periodo di messa alla prova per poi non avere la sanzione

detentiva. Peraltro, questo istituto dello scomputo dei giorni di messa alla prova, ad esempio, nel minorile non è previsto: la messa alla prova è a tuo rischio e pericolo; puoi aver fatto la messa alla prova per sei mesi, ma se non sei stato in grado di concluderla, pazienza, si passa al processo e quello che verrà come pena dovrai scontare.

Quanto all'attuabilità della messa alla prova nella nostra realtà, mi rifaccio a quello che è stato detto e forse verrà ripetuto: si tratta di verificare in concreto quali realtà possono consentire una messa alla prova. Ad esempio, per quanto riguarda il lavoro socialmente utile previsto nel caso di guida in stato di ebbrezza, succede che al lavoro socialmente utile gli imputati accedono perché così evitano la confisca del mezzo, ma è la legge stessa a prevedere che ci siano delle convenzioni con gli enti locali, con gli enti di assistenza e via dicendo.

Ecco, se non si interviene nel senso di consentire ai servizi sociali di crescere quanto meno in organico e di far sì che le Corti d'appello o altri enti comincino a stipulare degli accordi, diventa veramente problematico. Per paradosso, la messa alla prova potrebbe essere chiesta da soggetti che magari delinquono più facilmente in certe zone del nostro territorio, che poi sono quelle sfornite dei servizi necessari per potere fare una messa alla prova, a meno che non diciamo che un ragazzo starà presso la parrocchia a guardare i bambini e farà la messa alla prova in questa maniera. Se, però, bisogna dare qualcosa di concreto è necessario che la legge non sia a costo zero, sotto questo profilo, ma possa incentivare la creazione di servizi da poter sfruttare. Mi fermo su questo punto, perché i problemi sono tantissimi: ad esempio, ci si chiede cosa succede alla messa alla prova con la continuazione del reato, ma sono problemi che si possono affrontare sotto un profilo di normativa di dettaglio o di giurisprudenza.

Credo, signor presidente, di dover parlare brevemente della depenalizzazione. Anche in questo caso, basta andare a

guardare i programmi di giunta o dell'Associazione magistrati per verificare come sia sempre stata auspicata la depenalizzazione, purché non si trattasse di una depenalizzazione a macchia di leopardo.

Così come viene concepita dalla delega governativa, sembrerebbe che si trasformano in illeciti amministrativi tutti i reati per cui sia prevista da sola la multa o l'ammenda, quindi già sono un gran numero.

Va benissimo l'esclusione dalla depenalizzazione dei reati contro la personalità dello Stato, edilizia, urbanistica eccetera. Non si vorrebbe arrivare al punto che questa depenalizzazione porti all'abrogazione di fatto dei reati. Anche in questo caso, se non si rafforzano le strutture che devono in qualche maniera intervenire ad irrogare la sanzione amministrativa, non abbiamo concluso niente, e allora tanto vale abrogarlo come illecito. Ovviamente questo non sarebbe possibile, però noi come Associazione ci sentiamo in dovere di avvisare su questo punto.

Per quanto riguarda l'elencazione dei reati che andrebbero penalizzati, mi limito ad indicare l'articolo 16, comma 9, della legge sull'usura, che sembrerebbe depenalizzare la condotta del bancario o del dipendente della banca che avvia persone a soggetti non autorizzati all'attività bancaria e di credito, perché questo molto spesso è sintomo di collusione tra l'impiegato di banca e l'usuraio, quindi potrebbe essere l'*incipit* di un'indagine che può essere più interessante.

Sugli affetti in concreto di questa depenalizzazione, sulla deflazione non abbiamo ancora dei conteggi o delle statistiche ben precise, come Associazione, quindi su questo potremo dire qualcosa in futuro.

Sulle pene alternative, in linea di principio l'introduzione di questa nuova pena dell'affidamento al servizio sociale fra le pene principali del codice penale consentirebbe, un po' come avviene con la messa alla prova, di distinguere quella concezione bifasica, cioè fare i gradi di giudizio per quanto riguarda il fatto storico, la colpevolezza e la pena, e poi passare al tribunale di sorveglianza per ciò che ri-

guarda le formalità di esecuzione. Ora, se si potesse già dare l'affidamento ai servizi sociali in fase di giudizio di cognizione, eviteremmo anche quel passaggio dell'articolo 656 del codice di procedura penale che vede la procura prima emettere l'ordine di esecuzione, poi sospenderlo per poi poterlo eseguire nuovamente.

Occorre fare alcune annotazioni circa un quadro che risulta disomogeneo e disorganico. La nuova pena prevista, ad esempio, non sostituisce quella precedente, quasi omonima, della misura alternativa e dell'affidamento in prova al servizio sociale, che sembrerebbe comunque rimanere. Io potrei, quindi, raggiungere i due scopi o in fase di cognizione, perché ad applicare la sanzione è il giudice, o anche in fase di esecuzione.

Un altro punto che abbiamo sottolineato riguarda un momento di potenzialità. Il momento dell'applicazione della sanzione sostitutiva viene trasferito al giudice della cognizione, togliendolo al tribunale di sorveglianza. Questo potrebbe rappresentare un carico notevole per il giudice dell'esecuzione e bisognerà tenerne conto.

Il disegno di legge C. 5019 riguarda anche le pene detentive, con l'introduzione della reclusione e dell'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora. Si potrebbero ribadire le osservazioni che abbiamo già fatto. La Giunta segnalerebbe la necessità, ad esempio, di contemplare anche per la detenzione domiciliare il reato di evasione, che altrimenti rimarrebbe impunito, in analogia a quanto previsto dall'ordinamento penitenziario.

Con il consenso del presidente, aggiungerei che tutti questi progetti di legge, se per assurdo venissero approvati contemporaneamente, sarebbero in contrasto fra di loro. Dovrebbe uscirne un testo unificato che tenga conto delle specificità di ciascuno degli istituti che si intendono introdurre.

PRESIDENTE. Do la parola all'avvocato Bruno Botti, componente della giunta dell'Unione delle Camere penali italiane.

BRUNO BOTTI, *Componente della giunta dell'Unione delle Camere penali italiane.* Ringrazio la Commissione per averci invitato a formulare un parere su una serie di disegni di legge che, in linea di principio, hanno tutti il nostro favore.

Il disegno di legge Severino, che si occupa di quattro argomenti diversi tra loro, e le altre proposte di legge, come diceva correttamente la ANM, dovranno essere coordinati. Su questo non c'è dubbio. Il nostro parere è certamente favorevole all'impianto generale e concordo con quanto detto da chi mi ha preceduto sul fatto che qualche considerazione più approfondita meriterebbe non tanto la copertura finanziaria quanto la redistribuzione dei carichi e la depenalizzazione.

Se depenalizzazione significa trasformazione in illecito amministrativo, forse andrebbe verificato, per garantire l'effettività dell'inflizione della sanzione amministrativa, che gli organi deputati a infliggere tali sanzioni siano in grado di farlo.

Sono anche molto preoccupato per i problemi relativi alla messa alla prova. Io vengo da Napoli, una condizione metropolitana, ma da questo punto di vista assolutamente disagiata, e quindi sono preoccupato che il moltiplicarsi dei casi che finirebbero all'attenzione dei servizi sociali possa mettere definitivamente in ginocchio i servizi stessi. Sono considerazioni che per certi versi non apparirebbero all'area tecnica. Non mi prolungo, quindi, ma sono considerazioni che fra di noi abbiamo fatto.

La depenalizzazione è piuttosto timida. Non abbiamo i dati e credo che non li abbia nemmeno la ANM, ma mi pare che sia un po' di facciata. Noi siamo portatori di un disegno di depenalizzazione molto più ampio, che vada a incidere anche su alcune figure di reato e di delitto previste dal codice penale. Su questo, però, risponderemo per iscritto perché abbiamo già redatto una proposta di disegno di legge.

Il contenuto del disegno di legge governativo si può definire depenalizzazione nel senso che le contravvenzioni punite con la pena pecuniaria non vengono considerate più reato, così come alcune contravven-

zioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, ma è una depenalizzazione, come ripeto, che a noi sembra veramente poca cosa. Non avrebbe alcuna incidenza sull'aspetto carcerario e probabilmente secondo noi, benché non abbiamo i dati, avrebbe scarsissima incidenza anche sotto l'aspetto deflativo.

Quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova, concordo pienamente con chi mi ha preceduto. Si è preso come punto di riferimento una pena edittale e noi comprendiamo la scelta perché dal punto di vista astratto è condivisibile. Questo, però, crea i problemi di cui vi parlava chi mi ha preceduto. Sarebbero occasioni perse.

In effetti rimarrebbe fuori dal procedimento il furto al supermercato perpetrato dal ragazzino, anche se maggiorenne. Abbiamo fatto gli stessi identici esempi. Anche noi abbiamo pensato al quinto comma dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, o almeno ad alcune sue modalità, per la cessione di sostanze stupefacenti.

Devo dire che rimarrebbe fuori anche l'omicidio colposo. Si aprirebbe una questione che non voglio minimamente sollevare, ma l'omicidio colposo in sé, non aggravato dalla violazione di norme di prevenzione infortuni e tanto meno aggravato dalla violazione delle norme sulla circolazione stradale, ma, ad esempio, per colpa professionale, credo che possa rientrare in questa fase.

Per quanto riguarda la procedura per la messa alla prova, alla lettera *f*) si dice che, se la prova ha avuto esito positivo, il giudice dichiara estinto il reato. Nei progetti di legge concorrenti, in uno in particolare, è prevista la sorte che avrebbero anche le altre conseguenze del reato. Per esempio, nell'ipotesi in cui abbia esito positivo la messa alla prova in caso di reato edilizio, l'estinzione del reato comporterebbe l'impossibilità per il giudice di ordinare la demolizione del manufatto e credo che su questo varrebbe la pena ragionare, così come, in caso di messa alla prova per lesione colposa stradale, che vi rientra certamente, rimarrebbe da stabi-

lire il problema della sospensione della patente. Credo che il legislatore delegante debba farsi carico delle diverse conseguenze derivanti da una sentenza di sanzione accessoria e quant'altro.

Per quanto riguarda il problema della sospensione dei procedimenti per gli irreperibili, siamo d'accordo con la ANM, benché siamo fra quelli che ritengono che la polizia giudiziaria debba fare innanzitutto la polizia giudiziaria e non dovrebbe essere distolta dai propri compiti istituzionali. Credo, però, che per realizzare i due obiettivi di questa disposizione, cioè ottemperare definitivamente alla giurisprudenza della Corte europea sul problema della conoscenza effettiva e non formale del processo da parte dell'imputato, come ci viene chiesto con le sentenze *Sejdovic c. Italia*, *Somogyi c. Italia* e quant'altro, e produrre l'effetto deflativo, l'unica soluzione praticabile, meno farraginoso di questa, sia che la notifica della citazione, che è l'atto principe del processo penale, avvenga mani proprie e debba, quindi, essere affidata alla polizia giudiziaria.

Quella è una prova effettiva di conoscenza. Laddove non si riuscisse a raggiungere la persona, scatterebbero i meccanismi del decreto di irreperibilità, che questa proposta, se ho ben compreso, non eliderebbe. Il decreto di irreperibilità consentirebbe agevolmente al giudice di sospendere il procedimento e si eviterebbe così anche il pericolo che l'imputato, sfruttando la disposizione in argomento, si sottragga al processo.

Un'ultima considerazione riguarda la quarta parte del disegno di legge, che per certi versi è la più interessante e rivoluzionaria. Mi riferisco alla previsione secondo cui il giudice nella sentenza stabilisce una pena di natura diversa dalla pena detentiva. Per come è costruita la norma, si deve necessariamente fare riferimento alla pena edittale poiché il disegno di legge stabilisce che, per tutti i delitti puniti con reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, la reclusione deve intendersi presso l'abitazione, come pure l'arresto. In questo modo, per tutte le

fattispecie, alla pena edittale della reclusione è sostituita la pena edittale della detenzione presso il domicilio.

Se così è, c'è poco da fare. Per come la vediamo noi, sarebbe stato molto interessante fare quello che è stato impossibile per la messa alla prova, cioè fare riferimento non alla pena edittale, ma alla pena in concreto. Sarebbe stato più interessante perché si sarebbe potuto persino stabilire un limite inferiore ai quattro anni.

Si potrebbe, infatti, abbassare il limite a tre anni purché si possa fare riferimento alla pena da irrogare in concreto. Questo secondo noi avrebbe davvero un'incidenza rilevante sotto il profilo carcerario perché il carcere in definitiva - come ripeto, non possediamo le statistiche - è destinato a ospitare soprattutto chi si macchia di determinati reati, a prescindere dalla pena avuta in concreto. Salvo naturalmente quelli contro l'immigrazione, non c'è dubbio che tutti questi reati, a cominciare dagli stupefacenti, sarebbero completamente esclusi dalla norma a causa del riferimento alla pena edittale.

Dal punto di vista dell'incidenza sul sovraffollamento carcerario, questa disposizione, che come ripeto ci pare molto interessante al di là del riferimento allo *stalking*, che francamente non comprendiamo, rischia purtroppo di essere vanificata. Si potrebbe pensare di rimodularla facendo riferimento non più alla pena edittale, ma alla pena in concreto, eventualmente abbassando la soglia purché vi possa rientrare una serie di fattispecie di reato. Resteranno escluse, purtroppo, le solite fattispecie con il « bollino nero », ma non è questa la sede per discuterne. Almeno si dovrebbero fare rientrare alcune altre fattispecie, a cominciare dagli stupefacenti, perché questo avrebbe grande incidenza sul problema carcerario.

Vi ringrazio.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi. Do ora la parola ai colleghi che intendono intervenire per formulare domande e osservazioni.

DONATELLA FERRANTI. Ringrazio tutti coloro che sono intervenuti perché ci

hanno fornito numerosi spunti di riflessione.

A chi ci ha chiesto come mai vi sia questa serie di disegni di legge che possono sembrare contraddittori tra loro preciso che il testo principale è il disegno di legge Severino, al quale sono state abbinare le proposte giacenti o presentate in contestuale.

Purtroppo non c'è più il presidente Tamburino. Avrei voluto porre una domanda, che forse convertirò in una richiesta specifica, relativamente all'impatto operativo che potrebbe gravare sugli Uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE) per quanto riguarda la prognosi o le esigenze del DAP. Mi aspettavo un'analisi più importante dal punto di vista organizzativo perché concordo sul fatto che non si tratti di modifiche a totale costo zero. È un aspetto che cercheremo di approfondire inoltrando un quesito specifico al capo del DAP.

Vorrei ritornare sulla sospensione del processo per assenza dell'imputato, anche se credo si tratti dell'irreperibilità dell'imputato. Rivolgo la mia domanda in particolare al professor Illuminati perché gli altri auditi ci hanno già dato qualche suggerimento sul punto. Penso che bisognerebbe rimeditare su tutto il sistema delle notifiche all'imputato sia ai fini della verifica delle condizioni per la sospensione del processo sia per semplificare la notifica, rendendola più agile, ma effettiva. Vorrei capire se questa potrebbe essere l'occasione per intervenire anche sulla notifica all'imputato.

Un'altra domanda riguarda la notifica alla persona convivente prevista all'articolo 4, lettera *a*). Su questo punto vorrei avere l'opinione del professore o di chi intenda intervenire. Il problema è come coordinare questa delega con la questione dell'elezione del domicilio da parte dell'imputato.

Ieri, tra l'altro, il professor Chiavario ha posto un quesito in riferimento all'articolo 4, manifestando il desiderio che oggi fosse riproposto come elemento di discussione. Il professore chiedeva se la procedura riferibile alla sospensione non possa

essere ricondotta, anziché alla prima udienza dibattimentale, all'udienza preliminare. Se l'esigenza è quella di sfoltire i carichi, questa procedura potrebbe essere riportata a una fase antecedente, laddove la notifica di un provvedimento che riguarda la richiesta di rinvio a giudizio è una vera e propria contestazione d'accusa.

Personalmente, come relatore, ho preso atto di una serie di suggerimenti. Cercheremo di darvi corso anche se i tempi che abbiamo sono molto stretti. Credo che la richiesta di stralcio per la depenalizzazione espressa dal Ministro e che non abbiamo ancora formalmente adottato derivi dai risultati attesi. Avevamo chiesto una rappresentazione dell'impatto deflativo alla luce dell'impostazione data alla depenalizzazione e dal Ministero ci è stato risposto che l'impatto sarebbe pressoché insignificante. C'è un documento a riprova di questo.

Credo che alla depenalizzazione bisognerebbe dedicare una sessione apposita, ma lo valuteremo insieme alla Commissione e all'altro relatore.

RITA BERNARDINI. Vorrei intanto sottolineare la scarsa presenza dei commissari. Siamo presenti in tre su quarantasette. Quasi sicuramente Radio radicale ritrasmetterà questa audizione e giudico grave che addirittura manchino interi Gruppi rappresentati in questa Commissione.

Ritengo che i problemi della depenalizzazione e della decarcerizzazione affrontati con questo disegno di legge siano enormemente sottovalutati, come sottovalutata è la situazione che stiamo vivendo ormai da tempo. Siamo costantemente puniti in sede europea non solo per la condizione delle nostre carceri, ma anche per l'irragionevole durata dei processi. Abbiamo rilevato tutte le sentenze e siamo a trent'anni.

Dobbiamo rispondere all'Europa, ma lo stesso Governo ha ammesso che quanto hanno previsto in tema di depenalizzazione con questo disegno di legge non

riguarda nemmeno 2.000 casi in un anno, niente a che vedere con i milioni di procedimenti penali pendenti.

Questa sottovalutazione è molto grave. Noi radicali abbiamo impostato il discorso su un approccio completamente diverso. Riteniamo che compito di uno Stato di diritto sia quello di uscire nel più breve tempo possibile dall'illegalità in cui ci troviamo sia per le carceri sia per la durata dei processi, perché questo significa non far funzionare un'infrastruttura fondamentale qual è la giustizia. Noi ci siamo fatti coraggio. Sappiamo che può apparire impopolare, ma siamo convinti che se discusso invece potrà divenire comprensibile e popolare e per questo sosteniamo il provvedimento di amnistia e indulto.

Vorrei aggiungere che l'ultima condanna che abbiamo subito da parte della Corte europea ha imposto all'Italia di calendarizzare una serie di proposte e fissare il termine entro il quale rientrerà nella legalità. La Corte non si è accontentata delle risposte poco risolutive che l'Italia ha dato in questi trent'anni. Ha voluto quasi un piano di rientro dalla situazione di illegalità nella quale purtroppo ci troviamo.

Mi dispiace che il dottor Tamburino sia dovuto andare via. Il dipartimento penitenziario del quale è a capo deve costantemente ammettere che lo Stato è costretto a violare la legalità per le condizioni dei detenuti, in violazione di diritti umani fondamentali. Lo vedo anche dalle risposte che riceviamo agli atti di sindacato ispettivo. Deve scriverlo perché non può fare altrimenti, vista la situazione di sovraffollamento.

Vorrei rivolgervi una sollecitazione. Non so quanti casi potrebbe riguardare la sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili e non credo che voi abbiate condotto degli studi, ma penso che non si tratti di moltissimi casi in anno. Vi chiedo se, al di là della soluzione, amnistia o indulto che sia, riteniate questo provvedimento adeguato ad affrontare il pro-

blema dal punto di vista che ho richiamato, cioè la necessità di rientrare nella legalità.

LUCA RODOLFO PAOLINI. Data l'ora, sarò molto sintetico. Riterreste soddisfatto del criterio della effettiva conoscenza del processo una prima notifica — l'indagato o imputato viene preso almeno una volta, a meno che non si indaghi contro ignoti — in cui siano indicati il nome del difensore d'ufficio e un indirizzo di posta elettronica certificata al quale poter fare riferimento in tutta la vita processuale?

Mi rendo conto che non tutti siano in grado di accedere a questi mezzi informatici, ma quel primo documento notificato a mano, come fanno gli Stati Uniti da sempre, potrebbe soddisfare le necessità della certificazione.

Ai fini della sorveglianza, l'articolo 5, lettera c) prevede che il giudice possa prescrivere particolari modalità di controllo, esercitate attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. Mi sono sempre chiesto, e vorrei sapere se avete una risposta in merito, perché non si possa utilizzare ciò che usano le persone comuni, cioè dotare il condannato ai domiciliari o l'indagato di un semplice telefonino o di una postazione con *webcam* che possa consentirgli, su chiamata dell'autorità sorvegliante, di dimostrare dove si trova.

Cosa osterebbe a una soluzione di questo genere?

PRESIDENTE. Da ora la parola agli auditi per la replica.

RODOLFO SABELLI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. L'onorevole Ferranti ha posto una prima domanda al riguardo del coordinamento fra la sospensione del processo e l'elezione di domicilio. Già prima osservavo che il meccanismo della sospensione del processo andrebbe meglio coordinato con i sistemi di notifica attualmente previsti. Un conto è la situazione di irreperibilità, un conto è la mancata notifica, che si potrebbe realizzare anche a causa della sottrazione dell'imputato, come osservavo prima.

Rifacendomi anche all'esperienza pratica delle situazioni di processo contumaciale e di notifica, ad esempio, presso il domicilio eletto, un'elezione di domicilio che intervenga già in una fase avanzata del processo, con una precisa indicazione del procedimento che definisca perfino il fatto al quale si sta facendo riferimento, soddisfa i requisiti di conoscenza del processo da parte dell'imputato, il quale è quindi libero di indicare un luogo e una persona presso la quale effettuare le notifiche.

In un caso del genere, la notifica fatta nel luogo e alla persona indicata dallo stesso imputato, sufficientemente informata del processo, soddisfa i requisiti richiesti dall'articolo 6 della CEDU. Altro è un'elezione di domicilio generica o una nomina di difensore che non faccia riferimento a un numero di procedimento e nemmeno alla consapevolezza dell'imputato delle conseguenze che discendono dall'inidoneità, anche sopravvenuta, del domicilio indicato. Questo non soddisfa i requisiti di conoscenza richiesti dall'articolo 6 della CEDU.

Ecco perché facevo riferimento alla necessità di un coordinamento. Bisognerebbe sottoporre questo aspetto a una maggiore riflessione, così da rendere compatibile tale strumento con tutte le molteplici forme di notifica attualmente previste, riferite peraltro alle singole e diverse fasi processuali o al momento più o meno avanzato del procedimento.

In fondo credo che la necessità sia quella di assicurare che l'imputato, indipendentemente da una notifica a mani proprie o a familiare convivente, abbia effettiva conoscenza del processo. Penso al caso frequentissimo in cui lo stesso imputato, in una fase già avanzata, abbia indicato lo studio del suo difensore come domicilio per le notificazioni.

Nell'eventualità in cui il difensore non avesse fatto presente, ad esempio, la mancanza di contatti con il proprio assistito e si debba, quindi, presumere l'esistenza di un rapporto fiduciario permanente, sarebbe irragionevole ritenere che la notifica fatta a mani del difensore, il cui studio è indicato come luogo delle notifiche, non

possa valere come prova effettiva di conoscenza del processo da parte dell'imputato.

Per quanto riguarda la riconduzione della sospensione già alla fase dell'udienza preliminare, ho già sottolineato la disarmonia del riferimento in un caso al procedimento e in un altro caso al processo. Si potrebbe ragionevolmente anticipare la sospensione alla fase dell'udienza preliminare, esplicitamente però estendendo anche all'udienza preliminare la previsione di sospensione della prescrizione.

L'onorevole Bernardini ha sollevato molti problemi seri legati all'eccessiva durata dei processi e alla condizione delle carceri e ha chiesto se questo tipo di intervento, a parere dell'Associazione magistrati e degli altri auditi, sia sufficiente a risolverli. Io credo che l'eccessiva durata del processo sia questione di ampia portata e che non esista un unico intervento tale da essere idoneo e sufficiente a risolvere il problema. L'approccio dovrebbe essere complesso e guardare sia agli istituti del diritto penale sostanziale sia agli strumenti processuali.

Già in occasione di una precedente audizione in Commissione giustizia alla Camera in tema di falso in bilancio, ma anche qualche giorno fa in Commissione giustizia al Senato a proposito di una proposta di riforma dell'articolo 348 del Codice penale, osservavo che, con riferimento a specifiche fattispecie penali, bisognerebbe pensare di valorizzare strumenti sanzionatori diversi dalla reclusione o dall'arresto.

È evidente che non alludo a reati come l'omicidio o la rapina, ma in alcuni casi sanzioni di natura interdittiva o patrimoniale o l'estensione della confisca per equivalente a casi ulteriori rispetto alle previsioni attuali potrebbero essere strumenti con una finalità riparativa e dissuasiva perfino maggiore di una sanzione detentiva, magari destinata a essere sospesa o a non essere eseguita affatto.

Riteniamo che questi strumenti, in particolare la sospensione del processo e la messa alla prova, sui quali abbiamo espresso parere favorevole, sia pure con

quelle indicazioni di ordine tecnico in relazione alle criticità che ci siamo permessi di segnalare, siano strumenti di natura processuale che vanno nella direzione giusta.

Con riferimento specifico alla sospensione del processo, l'onorevole Bernardini aveva chiesto qual è il numero dei processi a carico di irreperibili. Non ho dati statistici recenti, affidabili e completi, ma in base alla nostra esperienza pratica devo dire che il numero è piuttosto elevato, soprattutto con riferimento ad alcune categorie di imputati e ad alcune tipologie di reati, spesso di minore allarme. Nella categoria degli irreperibili rientrano in genere le persone senza fissa dimora che si rendono responsabili di reati di non particolare allarme, come piccoli furti o vendita di prodotti con marchi contraffatti.

Come ripeto, il numero dei processi a carico degli irreperibili è piuttosto elevato e segnalo anche un aspetto di costo elevato legato alla retribuzione di tutte le difese di ufficio in relazione a processi in sé inutili, che producono sentenze parimenti inutili che non saranno di fatto mai eseguite.

L'onorevole Paolini ha fatto riferimento a una comunicazione, fin dal principio del procedimento, che contenga il nome del difensore di ufficio e un indirizzo di posta elettronica certificata, ma non ho esattamente compreso a quali fini.

LUCA RODOLFO PAOLINI. Ai fini della notifica di qualsiasi comunicazione nel corso del procedimento. Chiedevo se questo possa soddisfare il criterio dell'effettiva conoscenza.

RODOLFO SABELLI, *Presidente dell'Associazione nazionale magistrati*. Si tratterebbe, quindi, di creare un indirizzo di posta elettronica da attribuire all'imputato come luogo virtuale di notifica. Mi permetto di dire che ciò va nel senso esattamente contrario rispetto alle indicazioni della CEDU, tenendo conto del fatto che le maggiori difficoltà di notifica si hanno con soggetti che più difficilmente hanno accesso a questo tipo di strumento.

Peraltro, aggiungo che il Codice dell'amministrazione digitale, che risale al 2009, ma il cui regolamento del 2011 non è purtroppo ancora entrato nella pratica — e ci augureremmo invece che sia avviata la fase di sperimentazione e poi di concreta applicazione —, esclude esplicitamente la notifica digitale agli imputati, mentre la prevede per i soggetti professionali, i difensori in particolare.

L'onorevole Paolini citava altri sistemi di controllo quali *webcam* e telefoni cellulari, ma si tratta di aspetti molto pratici. Io osservo che parlare di una *webcam* forse introduce problemi anche di tutela della riservatezza, che non è esclusa, sia pure a carico di soggetti che vivono situazioni restrittive.

Non saprei pronunciarmi. Sono aspetti tecnici, su cui non mi azzardo a dire nulla di più.

GIULIO ILLUMINATI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Bologna*. L'onorevole Ferranti ha notato che non si tratta di assenza, ma di irreperibilità dell'imputato. L'assenza, almeno allo stato, è un istituto completamente diverso perché l'imputato assente si considera presente. Sarebbe il contrario e caso mai andrebbe coordinato dal punto di vista lessicale con le altre disposizioni del Codice.

Per quanto riguarda il tema della effettività delle notifiche, quasi tutti i casi portati innanzi alla Corte europea sono casi di imputati *cross border*, che erano in Italia e poi sono andati all'estero, facendo perdere le proprie tracce. Ringrazio per l'osservazione perché mi ero dimenticato di dire che la notifica al convivente, così come prevista alla lettera *a*) dell'articolo 4, ove si dice che la notifica deve essere effettuata personalmente o a mani di persona convivente, secondo me non è sufficiente per rispettare gli *standard* previsti dalla Corte europea.

Bisogna dire che la Corte europea valuta sempre se nel caso concreto è stato dimostrato che l'imputato abbia avuto conoscenza della citazione. Tuttavia, non possiamo, a mio modo di vedere, equipa-

rare la notifica a mani dell'imputato alla notifica al convivente. Trovo che sia molto difficile dimostrare, posto che la prova in questo caso sarebbe a carico dell'ufficio, che il convivente abbia effettivamente comunicato l'informazione all'imputato.

Per quanto riguarda l'elezione di domicilio, è un problema molto serio perché attualmente, per quanto mi consta — forse il rappresentante delle Camere penali potrà dirlo meglio di me — l'elezione di domicilio diventa una sorta di formalità irrilevante, che viene spinta dalla polizia o dagli ufficiali giudiziari nei confronti di persone che probabilmente non si rendono nemmeno perfettamente conto di cosa significhi e di quali conseguenze derivino dall'elezione di domicilio.

Entro certi limiti si può dire che, nel momento in cui l'imputato viene raggiunto da una notificazione, possa eleggere il domicilio, ma io distinguerei, come ho accennato nel mio intervento, tra i numerosi atti che debbono o possono essere notificati all'imputato nel corso del procedimento dalla notificazione della citazione.

Secondo me la notifica della citazione è un atto estremamente importante, perché è quello che porta l'accusa a conoscenza dell'imputato ed è particolarmente tutelato dal Codice vigente. L'omessa citazione, infatti, comporta la nullità assoluta ed è l'unico caso di nullità assoluta, oltre alla mancata partecipazione del difensore, per violazioni riguardanti l'imputato. A mio modo di vedere, quindi, si dovrebbero distinguere, a seconda dell'importanza dell'atto, anche le modalità della notificazione. In questo caso io non troverei altra soluzione che una notificazione a mani oppure tutti gli altri succedanei che possiamo trovare per la notificazione a mani, quale il rifiuto di ricevere la notificazione.

Per quanto riguarda l'osservazione di Mario Chiavario, sono assolutamente d'accordo. Avendo anch'io notato la parola processo, mi era sfuggito il fatto che per la prescrizione si parla, invece, di dibattito e ritenevo che fosse già prevista la sospensione anche in sede di udienza preliminare. Del resto oggi in udienza

preliminare è prevista la contumacia. I meccanismi dovrebbero, quindi, andare in parallelo. Mi sembra perfettamente ragionevole.

Qualcuno ha sostenuto che si dovrebbe sospendere il procedimento, quindi addirittura la fase delle indagini preliminari. Su questo non sono d'accordo perché bisogna ovviamente consentire che le indagini vengano svolte in maniera completa ed esauriente. Si vedrà poi se l'imputato dovrà essere citato in giudizio.

Quanto alle osservazioni dell'onorevole Bernardini, non posso che sottoscriverle. Sono d'accordo su tutto. Aggiungo a mo' di aneddoto, anche se forse è un fatto notorio, che adesso la Corte europea è invasa da ricorsi non per l'eccessiva durata del procedimento, ma per eccessiva durata del procedimento di risarcimento del danno in base alla legge Pinto. Se non si interviene drasticamente, la situazione è senza uscita.

Non vedo però un nesso tra la sospensione del procedimento per gli irreperibili e il sovraffollamento carcerario. Quando parliamo di processo agli irreperibili, come è stato già detto, si tratta di sentenze che non troveranno quasi mai occasione di essere eseguite. Non c'è un nesso diretto, ma semmai indiretto perché l'accelerazione globale del sistema può comportare maggiori possibilità di gestire anche la messa alla prova e tutto il resto.

La posta elettronica certificata dubito che possa essere imposta all'imputato e dubito anche che possa valere come prova della conoscenza dell'accusa da parte dell'imputato. Bisognerebbe sempre rifarsi all'approccio casistico della Corte europea, la quale non ha mai detto che bisogna usare un sistema piuttosto che un altro, bensì che sono gli Stati nazionali a dover decidere quale sia il sistema più adatto.

Questo non impedisce di dover verificare di volta in volta se la conoscenza sia stata effettiva e adeguata.

BRUNO BOTTI, *Componente della giunta dell'Unione delle Camere penali italiane*. Vorrei aggiungere un'osservazione che riguarda il problema della notifica attraverso il difensore. La Corte europea, che in questo campo ha una forza propulsiva importante, visto che l'Italia è stata condannata più volte proprio su questo punto, ha sempre adottato un atteggiamento sostanzialistico. Ha sempre chiesto di evitare notifiche formali e presuntive e di mettere in atto, nei vari Stati, un meccanismo in base al quale l'imputato sia sostanzialmente messo in grado di conoscere il processo.

Se così è, tutte le notifiche che passano per il difensore, perché si presume che il difensore sia certamente in contatto con l'imputato, di fatto soffrono del limite che la Corte europea ha evidenziato. Sulla base dell'esperienza professionale, in moltissimi casi l'irreperibilità del soggetto all'autorità giudiziaria è equivalente all'irreperibilità del soggetto al difensore.

Vi prego di credermi se vi dico che il soggetto scompare per l'autorità giudiziaria nello stesso modo in cui scompare per il difensore. Qualunque notifica passi per il difensore e valga pertanto a costituire una presunzione di conoscenza è perciò solo una violazione dei precetti della Corte europea. Era l'unico aspetto sul quale mi faceva piacere intervenire.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 16,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
l'8 agosto 2012.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

3.

SEDUTA DI MARTEDÌ 3 LUGLIO 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professore Francesco Caprioli, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna, del Capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, del presidente del Tribunale di Torino, Luciano Panzani, del giudice del Tribunale di Torino, Alessandra Salvadori, e di rappresentanti di 3M Italia:	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i> .	3, 7, 14, 16, 17, 19
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Bernardini Rita (PD)	16
		Bo Alberto, <i>Responsabile del settore track and trace di 3M Italia</i>	19
		Caprioli Francesco, <i>Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna</i>	4, 17

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Noi per il Partito del Sud Lega Sud Ausonia: Misto-NPSud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

	PAG.		PAG.
Costa Enrico (PdL)	17	Panzani Luciano, <i>Presidente del Tribunale di Torino</i>	7
Ferranti Donatella (PD)	16	Salvadori Alessandra, <i>Giudice del Tribunale di Torino</i>	9, 18
Mazzoni Paolo, <i>Direttore delle relazioni esterne di 3M Italia</i>	14	Samperi Marilena (PD)	16
Melis Guido (PD)	16	Tamburino Giovanni, <i>Capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria</i>	13, 18

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 13,45.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore Francesco Caprioli, ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna, del Capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, Giovanni Tamburino, del presidente del Tribunale di Torino, Luciano Panzani, del giudice del Tribunale di Torino, Alessandra Salvadori, e di rappresentanti di 3M Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del professore Francesco Caprioli, ordinario di diritto

processuale penale presso l'università di Bologna, del Capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (DAP), Giovanni Tamburino, del presidente del tribunale di Torino, Luciano Panzani, del giudice del tribunale di Torino, Alessandra Salvadori, e di rappresentanti della società 3M Italia.

Innanzitutto, vorrei ringraziare gli auditi per la loro presenza, anche perché abbiamo dovuto più volte spostare la data dall'audizione, creando loro, probabilmente, alcuni disagi. Ci scusiamo per tale inconveniente, ma ciò è dovuto all'andamento, a volte imprevedibile, dei lavori parlamentari.

Gli auditi sono stati chiamati a seguito di una richiesta dei gruppi parlamentari. Per coloro che partecipano per la prima volta ad una audizione, preciso che l'audito svolge una prima relazione illustrativa, a seguito della quale possono emergere alcuni temi da approfondire attraverso le domande poste dai commissari.

Faccio presente che il presidente del tribunale di Milano, dottoressa Livia Pomodoro, e il presidente aggiunto dell'ufficio GIP del medesimo tribunale, dottor Claudio Castelli, sono impossibilitati a partecipare alla seduta odierna, anche perché — come ho già detto — abbiamo di recente dovuto spostare la data dell'audizione. Comunque, la dottoressa Pomodoro e il dottor Castelli ci hanno inviato una relazione sull'esperienza dei lavori di pubblica utilità presso il tribunale di Milano, che è stata messa in distribuzione ed è a disposizione dei commissari.

Informo, infine, i nostri auditi che possono depositare in questa occasione, o inviare successivamente, eventuali documenti che saranno poi messi a disposizione dei commissari.

Do ora la parola al professor Francesco Caprioli.

FRANCESCO CAPRIOLI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna*. Grazie, presidente, dell'invito. Mi scuso in anticipo perché, a differenza di altre occasioni — della qual cosa spero mi darete atto — il mio contributo di oggi non sarà costruttivo, bensì distruttivo. Ricorderete, per esempio, che in altre circostanze, come quando si è parlato di particolare tenuità del fatto, ho contribuito alla stesura del testo. Tuttavia, sulla sospensione del procedimento con messa alla prova, estesa al procedimento a carico dei maggiorenni — questo è il tema sul quale vorrei parlare — ho delle fortissime perplessità di carattere strutturale.

Evidenzierò, quindi, diverse criticità che dovrebbero condurre all'abbandono del progetto, ma che possono anche essere sfruttate in chiave propositiva, quantomeno per limare alcuni aspetti che ritengo particolarmente critici e, ahimè, infelici.

Una prima obiezione di fondo che si potrebbe fare a questa iniziativa è quella di subordinare la messa alla prova dell'imputato alla prestazione del lavoro di pubblica utilità. Dico questo solo perché, sulla base di alcuni dati a mia disposizione — che forse non sono particolarmente aggiornati e non tengono conto dell'impulso dato all'istituto dalla modifica dell'articolo 186 del codice della strada — non si può certamente dire che il lavoro di pubblica utilità sia un istituto che abbia ottenuto buoni risultati dal punto di vista della sua applicazione pratica.

Infatti, mi risulta che — ma vi sono altre persone che, meglio di quanto possa fare io, potranno confermare o smentire questi dati — si sia rivelato molto più difficile del previsto stipulare le convenzioni con gli enti interessati, che il Ministero o i tribunali, per delega del Ministero, possono concludere per la prestazione di questi lavori. Ho alcuni dati, che — ripeto — non sono molto aggiornati, rispetto ai quali, per esempio, il lavoro di pubblica utilità — come misura applicabile dal giudice di pace — mi risulta applicato

in 125 casi su 300.000 procedimenti di competenza del giudice di pace nell'anno 2008 e, precedentemente, in solamente 43 casi su 300.000 nell'anno 2005.

A quanto pare, quindi, non è facile stipulare le convenzioni con gli enti interessati. Vi è, allora, il problema pregiudiziale e preliminare di rendere concretamente attuabile l'istituto, non soltanto destinando risorse finanziarie — il problema non è soltanto questo — ma, ad esempio, svolgendo e avviando una campagna di promozione e di pubblicizzazione del lavoro di pubblica utilità e studiando forme di incentivi per gli enti coinvolti che potrebbero, eventualmente, essere sgravati dal pagamento degli oneri assicurativi.

So che vi è una proposta proveniente dal tribunale di Palermo che suggerisce di rendere addirittura obbligatoria la stipula di queste convenzioni per gli enti pubblici.

Se non si superano tali ostacoli, mancherebbero i presupposti per poter dare attuazione in concreto a questa sorta di accordo, che è la sospensione con messa alla prova subordinata al lavoro di pubblica utilità. Mi chiedo, infatti, se non si rischi di consentire la messa alla prova sulla base della semplice disponibilità dell'imputato a prestare lavoro di pubblica utilità, quando, poi, in concreto, ciò non sarebbe possibile. Sarebbe come la sentenza di proscioglimento di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, recante disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, là dove si ritiene che la semplice volontà dell'imputato di prestare le condotte riparatorie, anche se il danneggiato non la asseconda, costituisca una premessa sufficiente per l'emanazione di tale sentenza.

Forse, rispetto alle mie riflessioni, vi sono alcuni dati più recenti e aggiornati che lasciano intravedere qualche spiraglio più fausto. Tuttavia, ciò su cui sono fortemente perplesso sono la struttura complessiva dell'istituto e la sua autentica natura. Detto in poche parole, si dice nel testo in esame che stiamo semplicemente estendendo al procedimento a carico di un maggiorenne un istituto — la sospensione

con messa alla prova dell'imputato minore, appunto — che ha dato buona prova di sé nel sottosistema minorile.

Per la verità, credo che, come configurata nel disegno di legge governativo che stiamo commentando, la sospensione con messa alla prova del maggiorenne abbia poco a che fare con quel modello, se non con riferimento al dato strutturale costituito dalla sequenza sospensione, messa alla prova, estinzione del reato e, quindi, proscioglimento in caso di esito positivo della prova. Eccetto, però, questa apparente affinità, tale istituto mi sembra — lo dico molto chiaramente e l'ho scritto — l'applicazione su richiesta di una sanzione sostitutiva a un soggetto riconosciuto colpevole. È una « criptocondanna », quindi, non una messa alla prova cui segue un proscioglimento, ma un'ordinanza sospensiva che avrebbe natura e sostanza di provvedimento sanzionatorio, cui seguirebbe una non meglio inquadrabile pronuncia di proscioglimento, che non avrebbe, però, altro scopo che quello di attestare che la pena è stata scontata correttamente.

Dico ciò perché mi pare di capire che tra i presupposti dell'ordinanza di sospensione con messa alla prova non potrebbe rientrare l'accertamento di responsabilità dell'imputato, sia perché questo sembrerebbe pacifico anche con riferimento all'istituto minorile — e qui a maggior ragione, stanti i contenuti maggiormente afflittivi —, sia perché lo stesso disegno di legge in esame parla di commissione di nuovi o ulteriori reati, dando per scontato che un reato sia già stato commesso e accertato, sia perché, considerando alcuni articolati — il presente disegno di legge-delega riprende, infatti, un modello che è già stato dettagliato in altri disegni di legge, come quello cosiddetto « Alfano » (Atto Camera 3291) — l'emanazione dell'ordinanza di sospensione con messa alla prova nelle indagini preliminari si struttura esattamente come nella sentenza di patteggiamento, con il pubblico ministero che deve dare il suo consenso e con un giudice che deve veri-

ficare se non ci sono i presupposti per emanare una sentenza *ex* articolo 129 del codice di procedura penale.

Tutto questo mi sembra tradire la volontà legislativa di ancorare la messa alla prova quantomeno ai medesimi parametri accertativi richiesti per il patteggiamento. Inoltre, l'imputato si mette alla prova quando si ha motivo di ritenere che si asterrà dal commettere ulteriori reati. Questo non è detto espressamente nel disegno di legge delega, ma è detto nella relazione e, nell'articolato del disegno di legge Alfano, è detto nella norma.

È, insomma, lo stesso giudizio prognostico cui è subordinato il perdono giudiziale oppure la sospensione condizionale della pena, quindi due provvedimenti adottati nei confronti di un soggetto che è stato condannato.

Su questo punto si coglie molto bene la differenza con la messa alla prova minorile. Viene messo il minore alla prova, all'esito della quale bisogna formulare una valutazione prognostica, ovvero se commetterà o meno ulteriori reati. È all'esito della prova, dunque, che si formula nei confronti del minore la prognosi di recidivanza. In questo caso, invece, la prognosi sarebbe il presupposto per l'ordinanza sospensiva. Tra l'altro, avremmo una prognosi di pericolosità compiuta sulla base di quei frammentari elementi di valutazione della personalità che conosciamo e che possono essere utilizzati per i giudizi nel corso dei procedimenti penali. In realtà, probabilmente, si finirebbe per concedere, quasi sempre, in maniera sistematica, la sospensione.

Che prevalgano poi logiche squisitamente sanzionatorie risulta ancora più evidente se si considerano i contenuti della prova. Abbiamo, infatti, lavoro di pubblica utilità, obbligo di osservare le prescrizioni che il giudice dovesse indicare nell'ordinanza sospensiva e obbligo di adoperarsi, per quanto possibile, in favore della vittima del reato. Rispetto a quest'ultimo punto, nel disegno di legge delega si parla piuttosto di eliminare le conseguenze dannose derivanti dall'illecito. È inutile che vi ricordi che si tratta di contenuti afflittivi

che coincidono, in larga misura, con quelli imposti a varie tipologie di condannati in espiazione di pena.

D'altra parte, circa il lavoro di pubblica utilità, nel disegno di legge Severino (Atto Camera 5019) si dice che lo stesso è di durata « non inferiore a dieci giorni », senza che sia previsto un tetto massimo, a differenza del disegno di legge Alfano, che stabilisce anche un termine massimo, di cui non ricordo l'entità. Mi chiedo, quindi, sulla base di quali presupposti il giudice determinerà, nell'ordinanza sospensiva, la durata del lavoro di pubblica utilità e la sua intensità, cioè il numero di ore giornaliere, settimanali e così via. Non si può ragionare come nell'articolo 165 del codice penale che parla di « un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa » e neppure come nell'articolo 186 del codice della strada che prescrive che « il lavoro di pubblica utilità ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata » perché, in questo caso, non c'è nessuna sanzione irrogata, ma stiamo parlando di un processo che dovrebbe concludersi con il proscioglimento.

Eppure, ci dovrà essere un parametro per il giudice affinché possa decidere per trenta giorni invece che per quaranta o cinquanta oppure per due ore settimanali piuttosto che per dieci o dodici. Il parametro sarà una determinazione virtuale della pena e vi sarà un conguaglio che verrà effettuato sulla base di criteri che non ho ben capito. Tra l'altro, se davvero si dovesse addivenire a questa nuova disciplina del lavoro di pubblica utilità, sarebbe davvero utile chiarire meglio i parametri commisurativi della durata e dell'intensità del lavoro. Infatti, questo aspetto non è chiarissimo. Per esempio, trenta giorni di lavoro di pubblica utilità vuole dire che il soggetto dovrà lavorare per trenta singoli giorni oppure nel periodo di trenta giorni? Insomma, questa ordinanza di sospensione del procedimento con messa alla prova assumerebbe le fattezze di una condanna a pena sostitutiva.

Del resto, a mio giudizio, è abbastanza sconcertante leggere — lo dico con tutto il rispetto — nella relazione al disegno di legge Severino che l'istituto offre un percorso di reinserimento alternativo ai condannati per reati di minore allarme sociale. Ma perché parliamo di « condannati » se stiamo facendo riferimento a un istituto che si conclude con una sentenza di proscioglimento? Occorre, insomma, rispettare un minimo di sintassi giuridica, anche perché si sa quanto pesano poi queste aporie.

Vorrei, inoltre, fare un cenno, visto che i due argomenti sono strettamente connessi, ai profili funzionali. Chi chiederebbe la sospensione con messa alla prova? C'è una valutazione di efficacia anche sotto il profilo della deflazione carceraria. Quali imputati chiederebbero, però, la sospensione con messa alla prova? O meglio, quanti di questi imputati rischierebbero comunque di finire in carcere? Da questo punto di vista, valutiamo infatti l'efficacia deflattiva sul piano non dico processuale — di questo non parlo perché il discorso sarebbe complesso — ma carcerario. Ecco, dal punto di vista della deflazione carceraria, sarebbe un istituto molto efficace?

Stiamo parlando di reati puniti con una pena massima di quattro anni di reclusione — nel disegno di legge Alfano erano tre —, quindi, in concreto, qualcuno che rischia effettivamente il carcere potrebbe ricorrere alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova, dal punto di vista della pena edittale. Tuttavia, farebbe ricorso a questo istituto chi non è più nelle condizioni soggettive per beneficiare di una sospensione condizionale della pena o della sospensione dell'ordine di esecuzione ai sensi dell'articolo 656, comma 9 del codice di procedura penale. Quindi, chi abbia già interamente bruciato la sospensione condizionale e correrebbe il rischio di vedersela poi revocata, chiederebbe la sospensione con messa alla prova.

Viceversa, credo che avrebbe interesse a beneficiare dell'istituto anche chi, pur non rischiando nell'immediato una condanna — visto che si procede nei suoi confronti per un reato la cui pena ver-

rebbe sospesa, — ha una ragionevole aspettativa di dover poi subire ulteriori processi nel corso della sua carriera criminale. Mi spiego. Nel progetto della Commissione Pisapia per la riforma del codice penale era prevista la sospensione con messa alla prova. Tuttavia, quel progetto, proprio al fine di evitare l'eccessiva cumulabilità dei benefici, vietava di concedere per più di una volta la sospensione condizionale della pena a chi avesse usufruito della sospensione del processo con messa alla prova. In questo caso, manca una preclusione analoga; quindi, in sostanza, della messa alla prova potrebbe avvalersi non solo chi avesse già interamente consumato il beneficio della sospensione condizionale ma, anche chi si fosse già avvalso della messa alla prova, il quale potrebbe, in seguito, usufruire senza limiti del beneficio.

C'è, pertanto, un problema di raccordo tra messa alla prova e sospensione condizionale, di cui si era fatto carico la Commissione Pisapia. Altrimenti, una persona commette un reato e ottiene una messa alla prova; poi commette un altro reato non della stessa indole e ottiene un'altra messa alla prova; poi compie un terzo reato e ottiene la sospensione condizionale, magari subordinata a quegli stessi obblighi (difatti, nel disegno di legge Pisapia si parlava di «sospensione condizionale con messa alla prova»); infine, si ha un quarto reato e si ottiene di nuovo la sospensione condizionale.

Per concludere, vi è un'ambiguità strutturale, quindi funzionale. Chiamiamo «ordinanza di sospensione del procedimento» quella che è, a tutti gli effetti, una condanna e, «messa alla prova», un insieme di misure sanzionatorie che coincidono con gli obblighi connessi alla sospensione condizionale della pena, quindi finiamo per introdurre a «prezzi di saldo», dal punto di vista dei costi politici, una sorta di «supersospensione» condizionale della pena. Non sta a me dire se sia giusto o sbagliato, ma credo che se cominciamo a chiamare le cose con il loro nome, forse possiamo sperare di avviare un'opera di autentica razionalizzazione del sistema sanzionatorio.

PRESIDENTE. La ringrazio, professore. Da quanto ho compreso, lei non è contrario all'istituto in sé, ma per come è stato riformato. Quindi, le critiche erano specificamente dirette a questo. Le faccio, però, presente che restano abbinati anche gli altri progetti di legge, per cui, eventualmente, si possono mutuare da questi ultimi delle parti. Comunque, la ringrazio per la sua chiarezza nell'esposizione.

Ringrazio anche il sottosegretario Mazzamuto, che sinora è stato presente, che ci deve fra poco lasciare per recarsi in Senato.

Do ora la parola al presidente del tribunale di Torino Luciano Panzani, cui seguirà l'intervento della dottoressa Alessandra Salvadori.

LUCIANO PANZANI, Presidente del Tribunale di Torino. Innanzitutto, vi ringrazio dell'invito. Il mio sarà un intervento di carattere generale. In seguito, la dottoressa Salvadori, che conosce molto più di me l'attuazione delle convenzioni per i lavori di pubblica utilità stipulate nel tribunale di Torino, vi darà maggiori informazioni: ci soffermeremo quindi soprattutto sull'esperienza torinese delle convenzioni per lavori di pubblica utilità. Credo, infatti, che sia questo il contributo specifico che possiamo fornire, al di là delle osservazioni sui testi del disegno di legge in esame, che pure possiamo fare.

Inizialmente, il tribunale di Torino aveva una situazione abbastanza simile a quella descritta dal professor Caprioli. Successivamente, invece, abbiamo creato, d'intesa con la procura della Repubblica e con l'ufficio dell'esecuzione penale esterna, un apposito gruppo di lavoro e siamo riusciti ad arrivare alla situazione attuale, in cui il tribunale ha stipulato, su delega del Ministro della giustizia, 63 convenzioni per 307 posti, che vengono tutti utilizzati. Di queste convenzioni, 27 sono con enti di assistenza e associazioni di volontariato; 35 con i comuni compresi nel circondario del tribunale, che vanno aumentando e, infine, una con la provincia di Torino.

La maggior parte dei casi di lavori di pubblica utilità sono legati all'articolo 186

del codice della strada. Infatti, come dirà meglio la dottoressa Salvadori, ci sono degli incentivi importanti, come la possibilità di evitare la confisca del veicolo in caso di guida in stato di ebbrezza, che è uno stimolo molto rilevante. Non tutti i casi riguardano, però, il codice della strada. Vi sono, per esempio, anche reati commessi da tossicodipendenti. Anche su questo, sia pure con maggiori difficoltà, abbiamo realizzato dei sensibili progressi rispetto sia al passato sia all'esperienza dei tribunali vicini a Torino, quindi a realtà territoriali confrontabili.

Il punto fondamentale è che ci siamo accorti che i comuni — con i quali in origine avevamo la maggior parte delle convenzioni — erano molto preoccupati di ricevere delle persone con cui non avevano instaurato preventivamente un rapporto. Non sapevano, per esempio, se chi veniva inviato era un pericoloso delinquente, un tossicodipendente o una persona con cui, sebbene avesse avuto dei problemi, era possibile impostare un discorso di recupero. Pertanto, la regola fondamentale di queste convenzioni è che nessuno viene avviato senza che ci sia stato un colloquio preventivo con l'ente e l'interessato. Si ha, infatti, la possibilità di valutare sia la disponibilità dell'ente, sia gli impegni anche lavorativi della persona, stabilendo, poi, un programma. Solo a seguito di questo accordo, si raggiunge la possibilità per il giudice di emettere il provvedimento.

Quando abbiamo chiarito questo aspetto, le convenzioni hanno immediatamente cominciato a funzionare e ad aumentare di numero. Sono cresciute molto anche le convenzioni con gli enti di assistenza e le associazioni di volontariato. Personalmente, ho approfittato di una recente visita dell'arcivescovo di Torino al palazzo di giustizia per illustrargli la questione. Abbiamo avuto dei rapporti con la Caritas, a seguito dei quali anche le associazioni cattoliche si sono aggiunte. In precedenza, avevamo, invece, soltanto rapporti con il Cottolengo di Torino.

La mia raccomandazione, sia ai sindaci sia ad altri, è che si tratta di un impegno

serio. Si tratta, infatti, di una sanzione, per cui è fondamentale che vi sia una serietà nell'esecuzione e che la persona non sia abbandonata a se stessa.

Mediamente, i provvedimenti del tribunale di Torino ai sensi degli articoli 186 e 187 del codice della strada prevedono una condanna da 10 giorni a 4 mesi che, convertita in ore, prevede il lavoro di pubblica utilità da 20 a 240 ore. A questo proposito, riprendendo quanto già osservava il professor Caprioli, occorre dire che il disegno di legge esaminato non prevede un tasso di conversione preciso. Peraltro, uno degli elementi che caratterizza la disciplina del lavoro di pubblica utilità, ai sensi del citato articolo 186, è un rapporto di conversione estremamente favorevole, aspetto che è un incentivo rilevante. Uno dei problemi è sicuramente rappresentato dal fatto che la legge fa riferimento a enti di assistenza e associazioni di volontariato, ovvero a un ambito, tutto sommato, ristretto. Visto che non è facilissimo trovare questi soggetti, non comprendo perché non si possa allargare la cerchia, per esempio, alle cooperative, cioè a soggetti che hanno una finalità di lucro non collegata direttamente al conseguimento di un utile per gli associati. Insomma, credo che bisognerebbe disciplinare diversamente il rapporto con gli enti pubblici, prevedendo per legge oppure con un successivo regolamento ministeriale che i responsabili delle organizzazioni periferiche possano direttamente stipulare delle convenzioni e che, tra queste organizzazioni, ci siano anche gli uffici giudiziari.

Come presidente di tribunale sarei lieto di poter ricevere queste persone. Ovviamente, non vorrei chiunque, ma vi sono esperienze importanti, in alcuni tribunali, di detenuti in semilibertà che vengono utilizzati per alcune mansioni semplici. Per esempio, mi risulta — come potrete chiedere al presidente Castelli in occasione della sua audizione — che alcuni detenuti in semilibertà siano stati utilizzati per lavori di scannerizzazione di atti presso il tribunale di Milano; quindi ciò potrebbe avvenire a maggior ragione in caso di lavori di pubblica utilità. Lo stesso di-

scorso può farsi per le strutture di pronto soccorso degli ospedali. Insomma, è necessario avere dei rapporti con le strutture periferiche presenti sul territorio, senza essere legati a un rapporto di carattere burocratico e gerarchico.

Inoltre, come spesso accade, le cose banali creano problemi quasi insormontabili. Difatti, un'altra difficoltà, che caratterizza tutti i casi, anche di volontariato negli uffici giudiziari — abbiamo parecchie situazioni di questo genere — riguarda la copertura assicurativa. Trattandosi pur sempre di attività lavorativa, è necessario, infatti, prevedere una copertura per eventuali infortuni. Credo che la legge dovrebbe dire qualche cosa su questo punto, prevedendo eventualmente una copertura automatica attraverso gli enti previdenziali o, diversamente, ponendo a carico del soggetto che viene sottoposto al lavoro di pubblica utilità il costo dell'assicurazione, che non è mai elevato. Tuttavia, questo potrebbe essere un disincentivo.

Per concludere, vorrei soltanto sottolineare, con riferimento al testo attuale del disegno di legge, che non mi pare preveda alcuna affermazione da parte del giudice nel senso di una pronuncia di condanna, neanche nei termini in cui, invece, è previsto per il patteggiamento. Forse, però, il professor Caprioli ha ragione poiché, se c'è da graduare l'entità della durata del lavoro di pubblica utilità, bisognerà pure fare riferimento a qualche parametro, anche se l'elemento consensuale mi sembra assolutamente importante.

Dubito, peraltro, che l'esperienza torinese, che si è fatta prevalentemente sugli articoli 186 e 187 del codice della strada, possa essere applicata — tale e quale — a reati più gravi. Tuttavia, non credo neanche che vi possa essere uno zero assoluto come risposta.

Un punto delicato rimane il fatto che, se si tratta di persone che hanno un lavoro normale — che sono anche quelle con cui è più facile affrontare un discorso di recupero — con impegni seri, la previsione che il lavoro di pubblica utilità debba svolgersi con modalità compatibili con il mantenimento della prestazione lavorativa

crea delle difficoltà pressoché insuperabili. Per esempio, i comuni, come tutta la pubblica amministrazione, hanno normalmente la propria attività legata al turno di lavoro nell'orario 8-14, in genere su 5 giorni lavorativi, quindi non il sabato, né la domenica. Questo è un problema che pure dovrebbe essere affrontato in qualche modo.

Vi ringrazio per l'attenzione e lascio la parola alla dottoressa Salvadori.

ALESSANDRA SALVADORI, *Giudice del Tribunale di Torino*. Il presidente Panzani vi ha appena fornito un quadro estremamente efficace della situazione positiva che si è realizzata a Torino nel corso degli ultimi due anni. Per rendere meglio questo mutamento totale di *trend*, vorrei fornirvi qualche ulteriore dato.

Il lavoro di pubblica utilità è utilizzato dal nostro legislatore fin dal 1981 ed è diventato nel 2000, con riferimento alla normativa relativa al giudice di pace, una delle sanzioni normali che questi avrebbe potuto applicare. In realtà, a fronte di queste molteplici previsioni, negli anni dal 2001 al 2010, a Torino, il lavoro di pubblica utilità non è stato praticamente mai applicato dal giudice di pace: si è avuta, infatti, qualche rarissima applicazione nel primo anno e poi non vi è stato più nulla. Vi sono stati, poi, solo 4 casi — in occasione di seconda sospensione condizionale — in un periodo di 6 anni, cioè dal 2004 al 2009. Si è registrato, quindi, un totale fallimento dell'istituto.

Al contrario, dalla metà del 2010 a oggi i numeri sono in costante crescita. Gli ultimi dati, che risalgono alla fine di giugno di quest'anno, registrano, in questo periodo di circa due anni, ben 487 applicazioni nel solo distretto del tribunale di Torino. Si è avuto, quindi, un mutamento veramente drastico.

Si tratta di un'esperienza molto significativa per chi, come voi, deve decidere e valutare un disegno di legge che riguarda la messa alla prova proprio perché — come ha già evidenziato il professor Caprioli — questo istituto ha come condizione necessaria la possibilità di espletare il lavoro di

pubblica utilità. Le due condizioni sono, da un lato, l'interesse del soggetto interessato che dovrà espletare il lavoro e, dall'altra, una possibilità oggettiva e concreta.

Non a caso, il primo motivo di perplessità proposto dal professor Caprioli — presente anche negli scritti di altri autori, che condividono questa critica — attiene al fatto che è ritenuto inutile inserire un istituto che si fonda su un altro che, finora, non ha dato alcun tipo di buona applicazione concreta. Ecco, lo scopo della mia presenza oggi e l'obiettivo minimo che mi pongo è proprio quello di cercare di darvi, alla luce dell'esperienza concretamente vissuta in questi anni a Torino, il maggior numero di informazioni utili per riuscire ad affrontare i problemi pratici che l'istituto del lavoro di pubblica utilità pone. Pertanto, vorrei riassumere cosa è stato fatto a Torino e, poi, verificare se c'è qualcosa in più che sia necessario fare con riferimento all'istituto della messa alla prova, con particolare riguardo alle sue concrete modalità.

Prima di rispondere alla domanda sul perché, oggi, a Torino, il lavoro di pubblica utilità ha funzionato, mentre in precedenza non era così e, altrove, ancora oggi, questo continua a non funzionare, vorrei sgombrare il campo da un facile equivoco, nel quale si può incorrere se si dà rilevanza al solo dato temporale. Negli ultimi due anni, con un'inversione di tendenza, si è avuto un aumento esponenziale dei numeri. Viene, quindi, da pensare che tutto ciò dipenda esclusivamente dall'introduzione, con l'ultima delle quattro riforme ravvicinate del codice della strada, della possibilità di sostituire la pena per i reati di cui agli articoli 186 e 187 di tale codice — cioè la guida in stato di ebbrezza o sotto effetto di sostanze stupefacenti — con un lavoro di pubblica utilità.

Sulla base di dati comparativi, vorrei sostenere che non proprio è così. Ovviamente, il codice della strada è un settore privilegiato per l'utilizzo del lavoro di pubblica utilità, come hanno anticipato il primo relatore e il presidente Panzani. Si tratta, infatti, normalmente, di soggetti ben inseriti, ai quali magari capita di aver

bevuto un bicchierino in più durante una cena, che tengono in altissimo conto l'effetto estintivo finale della sentenza. Vi sono, inoltre, grossi interessi, perché gli incentivi sono anche il dimezzamento del periodo della sospensione della patente e la restituzione del veicolo, quindi vi è un fortissimo interesse economico. Questo, tra l'altro, serve anche come incentivo ad accelerare il processo. In alcuni casi, abbiamo avuto addirittura richieste di anticipazione di udienza, perché non si voleva tenere fermo il veicolo, che poi si deprezza e ciò costa. Tuttavia, le recenti modifiche al codice della strada non sono — ripeto — l'unico motivo per cui il lavoro di pubblica utilità ha funzionato. Difatti, se così fosse, avrebbe dovuto iniziare a funzionare in tutta Italia, ma non è così. Esistono tribunali in cui il lavoro di pubblica utilità continua a essere un perfetto sconosciuto o, comunque, un istituto che resta solo sulla carta. Non si tratta solo di tribunali lontanissimi — quindi, essendo noi nel nord-ovest d'Italia, ad esempio di tribunali dell'estremo sud del Paese — ma anche di tribunali limitrofi al nostro. Ci giungono notizie, anche dagli avvocati, che le convenzioni non vengono stipulate, oppure, che alla fine dell'anno, nessuno vuole più rinnovarle, che ci sono lunghissime liste e quant'altro, per cui il lavoro di pubblica utilità non funziona, anche in situazioni ambientali del tutto simili a quelle torinesi.

L'altro aspetto comparativo è interno. Di questi circa 487 casi — dico circa perché le statistiche sono interne, quindi non sono stilate in modo del tutto perfetto — circa 400 sono relativi al codice della strada, mentre oltre 80 riguardano la seconda sospensione condizionale. Se torniamo ai dati che ho citato prima, quindi al fatto che vi sono stati 4 casi nell'arco di 6 anni, mentre, nell'ultimo biennio, ne abbiamo avuti 80, si può sostenere che la differenza non è stata tanto la novità legislativa, quanto le scelte organizzative. Vorrei, quindi, sottolineare quelle fondamentali, soffermandomi soprattutto su quelle che ritengo esportabili, per far sì

che siate in grado di replicarle anche altrove, affinché l'istituto possa funzionare.

Il presidente Panzani ha già detto qual è stata la scelta fondamentale. Tuttavia, vorrei fare un passo indietro, perché ritengo che ciò che abbia fatto davvero la differenza sia stato l'approccio che — con la nuova dirigenza — è stato comune, verso ogni novità di un minimo di importanza e complessità. Non si lascia, cioè, che la novità venga affrontata dal singolo giudice o dal singolo cancelliere, perché siamo tutti fisiologicamente conservatori per cui, di fronte a una misura che non conosciamo e dobbiamo affrontare velocemente, magari improvvisando, tendiamo a non attuarla.

Nel nostro caso, invece, è stato creato un piccolo gruppo di studio, su base volontaria, formato da magistrati, ma anche da cancellieri, perché è importantissimo lo stretto legame tra le varie figure che lavorano in un ufficio. Il gruppo di studio interno ha contatti con la procura e con tutti gli altri uffici di volta in volta interessati. In questo caso, abbiamo avuto contatti con la provincia e soprattutto stabilmente con l'UEPE (Ufficio per l'esecuzione penale esterna), che era direttamente coinvolto. In questo modo, sono stati affrontati i problemi, cercando di immaginarli prima per poi risolverli.

Abbiamo così scoperto che il problema serio dei lavori di pubblica utilità era l'assoluta difficoltà e resistenza degli enti, anche pubblici, a stipulare le convenzioni. Questo, di per sé, è un dato strano, perché si offriva a un ente qualcuno che vi sarebbe andato a lavorare gratuitamente, dando per scontato che gli enti avrebbero accettato. Tuttavia, dopo anni che l'istituto non funzionava, si è finalmente capito che c'era qualcosa che non andava. È stato chiesto agli enti quale fosse il problema e le risposte sono state — come diceva il presidente — relative alla paura di accettare qualcuno che avrebbe dato molti più problemi che vantaggi e, soprattutto, al rischio di avere a che fare con una burocrazia complicata e con i controlli. In-

fatti, anche i carabinieri che vanno a fare i controlli negli enti possono creare disturbo.

Individuate le ragioni, si sono cercate delle soluzioni molto semplici. In primo luogo, si è cercato di pervenire a una semplificazione burocratica massima, creando un ufficio unico tra procura e tribunale presso il quale l'interessato può andare e avere tutti i riferimenti. Si è cercato, quindi, di dare indicazioni chiare su tutto l'iter e definire eventuali referenti in caso di problemi nel corso dell'esecuzione.

Si è, poi, stabilito un elemento considerato qualificante, ovvero la possibilità per l'ente di rifiutare il soggetto, previo colloquio. Questo aspetto ha rassicurato tantissimo gli enti stessi, che, successivamente, sono stati meno resistenti. Il fatto di avere la possibilità di contattare il soggetto e di avere un primo incontro li ha resi, infatti, molto più disponibili ad accettare queste persone.

Infine, c'è stato l'accentramento di tutti i controlli, laddove possibile, quindi non per la seconda sospensione condizionale, ma per i citati casi del codice della strada e per l'applicazione dell'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990 n. 309, presso l'ufficio dell'esecuzione penale esterna, che ha così avuto anche una semplificazione e un aumento delle competenze, cosa molto difficile quando vengono interessati i singoli uffici periferici dei carabinieri o della polizia.

Vi è stata, inoltre, un'ottima sinergia con la provincia che si è fatta carico, insieme al Gruppo Abele e ad altri soggetti che erano stati man mano coinvolti, di svolgere l'attività di promozione di cui si parlava.

Abbiamo anche stilato, internamente, un protocollo condiviso che ha cercato di determinare ogni aspetto, anche di dettaglio, fissando, per esempio, anche un prototipo di dispositivo in modo da evitare qualsiasi tipo di difficoltà futura.

Decisivo è stato uno stratagemma che abbiamo utilizzato, quello di considerare possibile il lavoro di espletamento anche

presso enti che non fossero ancora convenzionati; cioè abbiamo considerato le convenzioni *in itinere* e consentito qualche prova. Questo è stato decisivo perché, di nuovo, gli enti hanno avuto la possibilità di provare e, avendo avuto risultati positivi, subito dopo, quasi tutti hanno fatto le convenzioni. Quindi, anche questa è stata una soluzione pratica che ha funzionato bene.

Questi sono gli aspetti prevalenti della nostra esperienza. Con specifico riferimento al disegno di legge in esame, abbiamo cercato di verificare se questi accorgimenti, ovvero queste soluzioni organizzative, possano ritenersi sufficienti. In realtà, sarebbero comunque molto utili, ma non del tutto sufficienti in termini di numero di posti, perché il numero degli interessati dovrebbe passare da qualche centinaio a qualche migliaio. Anche noi, che siamo forse l'ufficio che ha più disponibilità, non riusciremmo ad affrontare tutte le richieste, laddove ci fossero. Per farlo, dovrebbe essere chiaro l'obiettivo di estendere al massimo gli enti convenzionabili. Per cui, come diceva il presidente Panzani, bisognerebbe tenere presenti le fondazioni, ma penso anche alle ASL, presso le quali vi potrebbero essere impieghi ulteriori di soggetti che vadano a svolgere lavori di pubblica utilità.

È fondamentale determinare espressamente le modalità con cui gli enti periferici dello Stato possono stipulare le convenzioni. Oggi, il decreto ministeriale di riferimento tace su questo punto e, di fronte al silenzio, nessuno si assume la responsabilità di stabilire come fare.

È altrettanto decisivo anche il nodo della copertura assicurativa.

Non sarebbe male, poi, stabilire un obbligo per gli enti pubblici di fornire un minimo di disponibilità. Da qualche parte, infatti, bisogna pur iniziare a sperimentare.

Vorrei, infine, parlare dell'altro aspetto. Un profilo è, infatti, quello della possibilità concreta, un altro è l'interesse dei soggetti a svolgere queste attività.

Trovo che questa *probation* giudiziale, sebbene con una natura forse ambigua, sia

comunque da caldeggiare. Spero, quindi, che sia approvata e che si trovi il modo di farla funzionare. Oltre a una modesta — ma pur sempre utile, vista la situazione — deflazione carceraria, potrebbe portare a una notevole deflazione processuale, della quale chiunque lavori in un ufficio, svolgendo soprattutto penale monocratico, conosce la necessità.

Il problema vero, per quanto riguarda gli imputati, è avere un interesse che dipende proprio dal fatto che nessuna richiesta di sanzione *lato sensu*, di messa alla prova o, comunque, di rito o procedura alternativa verrà mai richiesta laddove ci sia la pressoché totale certezza che nulla poi si scontrerà, perché il processo è destinato nel frattempo a prescriversi e, perché, i tempi sono talmente lunghi che nulla succede.

Questo è l'aspetto a cui facevo riferimento poc'anzi, per cui negli uffici giudiziari ci sono dei circoli virtuosi o viziosi che si autoalimentano. Infatti, se un ufficio giudiziario è efficiente, quindi riesce a fare i processi velocemente, gli imputati tengono in considerazione qualunque istituto vagamente premiale: dunque si patteggia, si abbrevia, si fanno oblazioni e, sicuramente, si richiederà la messa alla prova. Non a caso, a Torino, dove funzioniamo mediamente bene, il lavoro di pubblica utilità ha trovato impiego, perché l'alternativa era una condanna. In questo modo, meno processi arrivano in dibattimento, più il tribunale riesce a rimanere molto efficiente, autoalimentando, quindi, un circolo positivo. Al contrario, se un ufficio giudiziario è lentissimo, nessun avvocato accorto consiglierà di fare qualcosa per velocizzare il processo; di conseguenza, il dibattimento si intasa sempre di più e nessuno mai richiederà questo tipo di istituti.

Noto che la sospensione con la messa alla prova potrebbe determinare una deflazione significativa, ma non abbastanza da invertire i *trend* negli uffici ormai intasati ed oberati. Nello stesso disegno di legge, è prevista anche la sospensione per irreperibilità dell'imputato, che potrebbe essere in numero più significativo. Mi

permetto di dire che, forse, andrebbe valutata attentamente la disciplina transitoria perché, applicando già la sospensione per l'assente, a tutti i processi in corso, si potrebbe riuscire non a diluire questi processi — che vengono sospesi — ma a creare un primo impatto decisivo, in modo da dare — per così dire — una scossa e provocare un'inversione di tendenza, per far sì che questi istituti possano trovare applicazione.

GIOVANNI TAMBURINO, *Capo dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria*. Richiamo quanto ho detto in un'audizione recente presso questa Commissione sullo stesso argomento. Intendo, infatti, completare quella mia relazione e offrire dei dati sul lavoro di pubblica utilità che la volta scorsa non avevo presentato. Si tratta di dati di carattere numerico che, però, possono essere utili a dare un quadro della situazione. A questo proposito, metterò a disposizione della presidenza un fascicolo con tutta la documentazione, che potrà essere diffuso come meglio si riterrà.

Il 31 dicembre 2010 erano in corso 38 applicazioni del lavoro di pubblica utilità, che il 30 giugno 2011 erano passate a 165, mentre il 15 giugno 2012 siamo arrivati a 1.443 casi. L'incremento, poc'anzi definito come esponenziale, trova effettivo riscontro in questa esplosione numerica, che è ulteriormente cresciuta nell'ultimo mese.

Il dato di Piemonte e Valle d'Aosta, riferibile, appunto, al 15 giugno 2012, è di 415 casi, con il primato italiano. In Lombardia, che segue al secondo posto, i casi sono 281. Con 179 applicazioni abbiamo, poi, il Triveneto; seguono con 100 l'Emilia Romagna e con 102 la Liguria. Vi sono differenze consistenti con le altre regioni, salvo la Toscana, che arriva a 85 casi. Nel resto del Paese, si hanno, infatti, numeri molto bassi.

Tra le varie spiegazioni di questo divario, la più ovvia è legata alle note differenze della situazione economica e del lavoro nel nostro Paese; un'altra differenza — che potrebbe essere significativa — è che l'abuso di alcol non è uniformemente distribuito nel territorio nazionale.

Dico questo perché i casi di applicazione in relazione agli articoli 186 e 187 del codice della strada fanno la parte del leone; infatti, sono ben 932 su 1.443. Tutti gli altri reati coprono la differenza, che è di circa 500 casi. È interessante notare che, per quanto riguarda la norma sugli stupefacenti, che, all'articolo 73, comma 5-*bis* del citato testo unico delle leggi in materia di stupefacenti richiama il lavoro di pubblica utilità, i casi di applicazione sono soltanto 21, sempre alla data del 15 giugno scorso.

C'è da chiedersi perché si sia avuta questa enorme variazione in così breve tempo. Certamente, una risposta è legata all'intervento della legge n. 120 del 2010, recante disposizioni in materia di sicurezza stradale, che, come tutte le leggi, ha un'applicazione non immediata, ma con una certa dilazione temporale. Un'altra è senz'altro quella indicata dalla collega, cioè un intervento differenziato da parte dei tribunali e dei presidenti dei tribunali che hanno risposto in modo diversificato rispetto alla delega per la stipula delle convenzioni, per cui abbiamo il tribunale di Torino, che è all'avanguardia, ma anche quello di Milano e altri che hanno agito in maniera positiva.

Ritengo che uno dei fattori sia riferibile anche al lavoro svolto dalla direzione generale dell'esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che è intervenuta ripetutamente in un'opera di sensibilizzazione, anche attraverso circolari e la costituzione di tavoli di lavoro in molte località italiane. Credo che di questo possano senz'altro dare atto i colleghi presidenti di tribunale e gli altri magistrati che si occupano di questo settore.

Anche per ragioni di brevità, andrei a concludere. Resto a disposizione per eventuali chiarimenti che mi saranno richiesti. Vorrei solo aggiungere alcuni punti critici che potrebbe essere utile risolvere in sede legislativa in relazione al rapporto tra l'UEPE e la polizia per quanto riguarda l'attività di controllo. I due atti legislativi prevedono infatti due soluzioni diverse, mentre ritengo che sia opportuno trovare

una soluzione unica. Dal mio punto di vista, credo che la soluzione più ragionevole sia di affidare agli UEPE la gestione di queste misure. Si tratta, naturalmente, di una gestione che non è solo di sostegno, ma anche, appunto, di controllo. Tuttavia, un controllo affidato agli UEPE è comunque diverso da quello affidato alle polizie generaliste. Inoltre, forse, con questo intervento normativo si potrebbe prevedere che gli UEPE siano rafforzati attraverso la polizia penitenziaria. Ecco, direi che questo potrebbe essere utilmente accompagnato dalla previsione ulteriore — se si accede a questa prospettiva che considererei positivamente — di un'attribuzione temporanea di tale compito alla polizia penitenziaria, proprio a evitare che vi sia il fenomeno, che già si registra, della fuga di una parte crescente della polizia penitenziaria dagli istituti. Pertanto, si potrebbe prevedere una temporalità, cosa anche coerente con una visione complessiva della pena, della sanzione e delle misure come un qualcosa di unitario e di armonico, per cui la pena stessa prevede un'evoluzione da un inizio a una fine.

Vi è, poi, la previsione della competenza sia dei presidenti dei tribunali sia del Ministero in relazione alla stipula delle convenzioni. Ecco, questo potrebbe — ipoteticamente — aver portato a un'inerzia, a un ritardo o a qualche sgravio di competenza o di responsabilità da parte del Ministero. Questa ipotesi, forse, non è lontanissima dalla realtà, per cui si potrebbe prevedere un modo di raccordare queste due competenze affinché ottengano il massimo risultato.

L'ultimo punto riguarda una problematica di carattere teorico, con ricadute anche pratiche. Mi riferisco alla considerazione del lavoro come tale. Infatti, sulla concezione del lavoro ricadono varie tensioni. Da un lato, esso è visto come elemento del recupero, quindi il lavoro è e deve essere recupero sociale; dall'altro, invece, è considerato come sanzione. Ora, a volte è retribuito, altre volte non lo è. Questo può sembrare un discorso teorico. Tuttavia, se non viene fatto in questa sede, mi chiedo dove possa essere fatto. Ciò,

infatti, può determinare un problema di chiarezza e riconoscibilità, quindi anche un problema di incertezza di carattere teorico, che, però, si riflette nei comportamenti e nelle scelte della magistratura.

PRESIDENTE. La ringrazio, dottor Tamburino, anche di questa integrazione di audizione. I dati che ci ha fornito oggi sono a disposizione di tutta la Commissione.

Nel ringraziarlo della presenza, do ora la parola al dottor Paolo Mazzoni, direttore delle relazioni esterne di 3M Italia.

PAOLO MAZZONI, Direttore delle relazioni esterne di 3M Italia. Innanzitutto, vorrei fare una premessa velocissima. Normalmente la nostra azienda effettua le sue audizioni a livello confindustriale. Tuttavia, non avendo nessun riferimento all'interno di Confindustria in questo settore, ci siamo permessi di chiedere la vostra attenzione. Per questo abbiamo fatto una domanda a titolo personale, che è stata accolta.

PRESIDENTE. I relatori hanno ritenuto che fosse utile.

PAOLO MAZZONI, Direttore delle relazioni esterne di 3M Italia. La ringrazio. Riteniamo che questo sia il momento ideale per lavorare assieme per capire meglio l'utilizzo di dispositivi come i braccialetti elettronici che, più volte, in questi anni hanno ricevuto critiche, soprattutto per mezzo della stampa. Oggi, vogliamo portare un punto di vista che consideriamo privilegiato, perché abbiamo un osservatorio di tipo mondiale su questo mercato. Quindi, possiamo portarvi dei dati, che non vorrei citare integralmente, essendo molto numerosi. Mi limiterò ad accennarne solo alcuni, rimandando, per gli altri, ai documenti che vi chiediamo di depositare agli atti.

Questo momento è particolare, perché ci sono questi progetti di legge oggi all'esame. Certamente, abbiamo delle idee dal punto di vista industriale, di cui, però, parlerò alla fine del mio intervento.

Vi sono ambiti di utilizzo di questi dispositivi già sperimentati in Paesi importanti della Comunità europea, senza parlare degli Stati Uniti dove sono in uso da diversi decenni. Riferendoci ai Paesi più vicini a noi — Inghilterra, Scozia, Germania, Francia, Spagna e via dicendo — vi abbiamo portato un'indagine, che troverete tra i documenti che vi lasciamo. Ci dispiace che il testo sia in inglese, ma non abbiamo voluto tradurlo, perché non ci siamo voluti azzardare a tradurre un documento ufficiale di un'indagine, anche perché è un linguaggio che non ci appartiene. A ogni modo, abbiamo cercato di sintetizzare i contenuti più salienti in un documento in italiano, che pure troverete depositato agli atti.

Gli ambiti di utilizzo emersi da questa famosa e importantissima indagine condotta dal CEP (The European Organisation for Probation) — un'organizzazione europea autonoma che si interessa delle pene alternative alla detenzione in carcere proprio per evitare il problema che l'Italia vive sulla sua pelle, ovvero il sovraffollamento carcerario, con tutte le conseguenze che conoscete — partono dagli arresti domiciliari, ma si stanno evolvendo, visto che la tecnologia progredisce, in altri casi fino a oggi sconosciuti. Vi è certamente anche quello di monitorare i detenuti all'interno delle stesse carceri, per evitare avvicamenti pericolosi fra soggetti che non dovrebbero entrare in contatto. Parliamo, quindi, di arresti domiciliari presso il proprio domicilio, ma anche di monitoraggio presso la stessa casa di detenzione.

Inoltre, i braccialetti elettronici si stanno utilizzando anche per un fenomeno attualmente molto rilevante, ovvero lo *stalking*. Per esempio, in Spagna — pur essendo tale Stato in un periodo di fortissima *spending review* — questa è stata una delle poche voci del bilancio nazionale che è stata rifinanziata, perché lì sono state calcolate circa 60-65 donne vittime di compagni o mariti: per questa ragione, tutti i casi di *stalking* denunciati sono sottoposti a monitoraggio elettronico.

Un'ultima applicazione che si sta effettuando, con grande successo, è quella di

monitorare i soggetti sottoposti al cosiddetto Daspo (divieto di accedere alle manifestazioni sportive), per tenere lontani dagli eventi sportivi molto affollati, per esempio, gli *hooligan*. Non a caso, questo strumento è molto usato in Olanda.

Procedendo rapidamente, in questo documento abbiamo voluto evidenziare che l'esperienza italiana, purtroppo, non rientra nell'indagine che trovate nel documento in inglese, perché l'Italia è l'unica che non ha dato riferimenti in quanto, pur vantando un antico inizio, che risale ai tempi dei Ministri Bianco e Fassino, se ben ricordo, in oltre dieci anni si è parlato di una sperimentazione che, di fatto, non c'è mai stata. Infatti, sono stati adoperati pochissimi braccialetti, che avrebbero dovuto, nel tempo, essere applicati fino a un massimo di 500 persone. Credo, però, che alla terza o quarta persona la sperimentazione si sia fermata, quindi, sia fallita o, meglio, mai iniziata.

Questo, da una parte, ha rappresentato un costo enorme per la collettività, perché sapete tutti quanto sono costati questi braccialetti e, dall'altra, non ha portato nessun risultato, anzi si è diffuso un concetto negativo di questa tecnologia che, invece, in altri Paesi, ben sfruttata e sperimentata, ha portato oggi a dei vantaggi enormi. Parliamo di Paesi, come l'Inghilterra e la Scozia, che hanno adottato il sistema dal 1989 e dove, attualmente, si hanno 25.000 detenuti per reati minori sottoposti a questo regime.

I benefici sono evidenti, perché siamo in un periodo, in Italia, nel quale la *spending review* dovrà riguardare tutte le voci di bilancio. Ecco, questo strumento potrebbe dare una mano significativa al nostro bilancio. Per esempio, nel caso francese, che troverete evidenziato in una carta, il Ministero della giustizia ha stimato un 50 per cento di risparmio, se comparato con le spese del detenuto. Inoltre, ci sarebbe un migliore impiego delle forze di polizia, sia di quella penitenziaria sia di quelle generaliste, che sono costrette a fare i controlli presso i domicili. Infine, ultimo motivo, ma non l'ultimo, si avrebbe un miglioramento del livello sociale e della

qualità di vita dei detenuti. Non dimentichiamo, infatti, che ci sono circa 54 detenute madri con figli nelle carceri.

Dal 2001 a oggi, la tecnologia si è evoluta tantissimo. Ci sono, peraltro, diverse tecnologie integrabili fra loro. Oggi il sistema utilizzato in Europa è completamente diverso da quello che è stato usato in Italia. Mi permetto, quindi, di parlare a nome del mercato e non della mia azienda. Vi chiediamo di non lasciare da solo il giudice nel momento in cui dovrà decidere se utilizzare o meno questo strumento. Secondo il nostro osservatorio, probabilmente andrà creata, come nel resto d'Europa, una griglia di reati minori per i quali, quasi in automatico, sia definito l'utilizzo di questi dispositivi, dopodiché la decisione finale spetta, ovviamente, al giudice.

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RITA BERNARDINI. La prima osservazione è sull'ordine dei lavori. Vorrei sapere perché è stata scelta un'impresa che ci ha spiegato tutto riguardo ai bracciale elettronici.

PRESIDENTE. Vi è stata una richiesta degli onorevoli Ferranti e Costa, relatori dei progetti di legge in esame, che si è ritenuto di accogliere nell'ambito di una riunione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi.

RITA BERNARDINI. Ritengo che tutto questo sia significativo, perché in Italia ve ne sono almeno altre dieci di imprese in grado di presentarsi a questa Commissione.

PRESIDENTE. Faccio presente che già in passato è stata fatta analoga richiesta per un'altra azienda, che è intervenuta in audizione. Inoltre, ricordo che nell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si prende atto delle maggio-

ranze. In questo caso, c'è stato addirittura un accordo in relazione alla richiesta degli onorevoli Ferranti e Costa.

RITA BERNARDINI. Mi sembra, comunque, che non sia normale. Detto questo, la mia domanda è rivolta al direttore del DAP (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria), Tamburino. In questi giorni sta accadendo qualcosa di drammatico nelle carceri. Ho provato a fare un'interrogazione, ma non riesco a finirla, perché nel carcere di Teramo sono morte due persone nel giro di ventiquattro ore e mentre la stavo concludendo un'altra si stava suicidando. Credo che occorra dare immediatamente una risposta rispetto a quello che sta avvenendo nelle carceri italiane. La domanda è se questo disegno di legge delega è adeguato ad affrontare l'attuale situazione di emergenza delle carceri italiane, che sono illegali.

GUIDO MELIS. Vorrei porre due domande secche. La prima è rivolta al dottor Tamburino, che forse è la persona che mi può rispondere meglio, o anche agli altri auditi che possano darmi una risposta. Abbiamo dei dati sui tempi che richiedono queste convenzioni? Si è pensato eventualmente di abbreviarne le procedure?

La seconda domanda si riferisce a quanto ha detto la dottoressa Salvadori che ha accennato a una prassi di sperimentazione prima della convenzione. Questa prassi è già estesa ad altri casi o si può estendere ad altri casi?

MARILENA SAMPERI. Vorrei solo capire se queste nuove tecnologie per i bracciale elettronici rendono inutilizzabili quelle che sono state già acquistate dal nostro Paese, vanificando quella spesa.

DONATELLA FERRANTI. Vorrei innanzitutto ringraziare gli auditi del contributo. Vorrei fare una domanda al professor Caprioli, che ci ha posto delle riflessioni non solo processuali, ma relative alla filosofia del provvedimento. Partendo dal discorso che questa sospensione

del procedimento con messa alla prova sembra una specie di provvedimento anticipatorio di una condanna senza accertamento di responsabilità, anche perché finora la sperimentazione dei lavori di pubblica utilità sono connesse a sentenze di condanna, vorrei chiedere al professore se ritiene che, dal punto di vista processuale, questo problema possa essere superato, dal momento che c'è, come nel patteggiamento, un consenso, ovvero la richiesta dell'indagato o dell'imputato, o se crede che la sospensione sia da prevedere quando c'è la richiesta di rinvio a giudizio. Insomma, vorremmo un apporto costruttivo su questo punto.

Al capo del DAP, che ringrazio per essere intervenuto una seconda volta, vorrei porre una domanda, con riferimento al carico, all'organizzazione e alla pianta organica dell'UEPE. Infatti, negli articolati che abbiamo abbinato al disegno di legge — vi sono degli articolati perché avremmo intenzione di procedere con delle norme immediatamente precettive, anziché con una delega — il carico di esecuzione della messa alla prova ricade sull'UEPE. Vorremmo, quindi, capire se crede che ci debba essere un adeguamento di pianta organica, se ritiene sufficiente l'organizzazione attuale ed eventualmente quali modifiche possono essere apportate dal punto di vista organizzativo, anche ministeriale, per l'attivazione di queste convenzioni.

ENRICO COSTA. Chiederei un chiarimento al professor Caprioli sotto il profilo della filosofia e della sistematicità della norma. Ho percepito che questa norma potrebbe, in un certo senso, avere una valenza o dare un'idea diversa rispetto all'intenzione del legislatore e, in particolare, del Governo. Si può correggere questa impostazione? Se sì, come si può correggere in coerenza con lo spirito del legislatore e del Governo, che non vuole certamente una condanna o una pena sostitutiva rispetto alla pena principale, ma uno strumento che sia deflattivo e che tenga in considerazione che si tratti di reati che sono puniti con una pena più lieve?

Un ultimo aspetto riguarda le convenzioni e il percorso che è stato adottato con risultati pregevoli dal tribunale di Torino. È possibile consigliare al legislatore, anche in termini pratici, attraverso degli inserimenti normativi, dei percorsi, degli schemi o delle indicazioni che possano essere contenuti in una norma di carattere generale, quindi osservabile da parte di tutti gli operatori che saranno chiamati a porre in essere delle convenzioni? Visto che ci sono delle sperimentazioni che hanno avuto un buon risultato, sarebbe utile fare in modo che vengano adeguatamente recepite anche altrove.

PRESIDENTE. Faccio presente che non appena inizieranno le votazioni in Assemblea dovrò immediatamente sospendere la seduta. Prego, dunque, gli auditi — per evitare di farli ritornare — di rispondere eventualmente con una nota scritta. Provo, comunque, a darvi la possibilità di rispondere.

Do quindi la parola ai nostri ospiti per la replica.

FRANCESCO CAPRIOLI, *Professore ordinario di diritto processuale penale presso l'Università di Bologna*. In questo provvedimento vedo — ripeto — un problema di sintassi giuridica minima, ma anche di etica normativa. Occorre chiamare le cose con il proprio nome. Il fatto che ci sia il consenso non è del tutto dirimente. Il tempo a mia disposizione è molto limitato. Tuttavia, vorrei dire che la possibilità di non pervenire a una sentenza di condanna, accordandosi con l'imputato perché presti attività socialmente utile e quant'altro, è conosciuta in alcuni ordinamenti sotto forma di desistenza dall'azione penale vera e propria. Per esempio, l'archiviazione condizionata è un istituto conosciuto nel sistema tedesco.

Bisogna, però, stare molto attenti a non rendere questa attività troppo afflittiva perché, anche in presenza di un consenso, si potrebbe configurare ciò che a norma dell'articolo 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sarebbe un lavoro forzato e obbligatorio. Infatti, il consenso

— come ha detto la Corte europea dei diritti dell'uomo in una risalente ma importante decisione — non elimina il problema, se l'offerta diventa troppo allettante. In pratica, se, per non correre il rischio di incappare in una sentenza di condanna, che potrebbe anche essere a pena detentiva ed essere eseguita, si ha il *commodus discessus* della prestazione di un'attività lavorativa, che nei suoi contenuti concreti potrebbe rivelarsi anche poco afflittiva, il rischio è che, piuttosto di affrontare i pericoli di un processo si dia il consenso a una prestazione che, comunque, ha un contenuto afflittivo. Non so se mi spiego.

Alla base c'è il principio per cui nessuna pena può essere inflitta se non sulla base di un riconoscimento di colpevolezza, per cui l'alternativa è o attenuare i contenuti afflittivi di questa misura sostitutiva fino a renderla, però, troppo appetibile, quindi soggetta alle critiche della Corte europea, oppure — com'è stato fatto in questo disegno di legge — equipararla totalmente ai contenuti di misure sanzionatorie, scardinando, in questo modo, una regola fondamentale, quella per cui le pene possono conseguire soltanto alle sentenze di condanna.

Ho avuto informazioni confortanti da questa nostra audizione odierna, perché ero fermo ai vecchi dati. Se il lavoro di pubblica utilità può effettivamente funzionare, ragioniamoci in termini di sanzione sostitutiva applicata con una sentenza di condanna. Questo ci consentirà anche di ragionare in maniera meno ipocrita sul rapporto con la sospensione condizionale. Altrimenti, il rischio è di far sparire all'interno del processo — sostenendo che si tratta di soluzioni tutte quante processuali — due sentenze di condanna. Far espiare la pena all'interno del processo, oltre a creare gravi squilibri di carattere sistematico, diventa, infatti, un'operazione non del tutto trasparente dal punto di vista dell'etica politica, della politica criminale.

ALESSANDRA SALVADORI, *Giudice del Tribunale di Torino*. Ci vengono chiesti chiarimenti sui tempi delle convenzioni. Se

si trova qualcuno disposto a farle, i tempi sono brevissimi. Abbiamo anche portato — ma potremmo inviarvene altri, insieme a una relazione scritta — uno schema standard di convenzione, che riporta tutto ciò che occorre. Si tratta, insomma, di un incontro.

Per quanto riguarda le convenzioni *in itinere*, è stata una nostra forzatura alla disposizione, cioè al decreto ministeriale 26 marzo 2001, che prevedeva che il lavoro di pubblica utilità si svolgesse presso enti convenzionati. Proprio per incentivare il meccanismo, abbiamo ritenuto che anche chi si dichiarava disponibile a sottoscrivere una convenzione, nelle more, si potesse ritenere convenzionato. Questa potrebbe essere una di quelle norme generali che appaiono utili — se si vogliono codificare le buone prassi — inserendo come condizione per poter attivare il lavoro di pubblica utilità non tanto la previa sottoscrizione della convenzione, quanto la sussistenza dei requisiti precedentemente determinati. Poi, se l'ente ha quei requisiti e si impegna a rispettare le norme assicurative e quant'altro, si può procedere.

L'ulteriore prassi codificabile potrebbe essere il riconoscere la possibilità all'ente di negare la disponibilità. Infatti, questo aspetto ha molto tranquillizzato gli enti. Infine, in estrema sintesi, vi è l'ufficio unico tra procura e tribunale, che rappresenta un'importante semplificazione burocratica.

GIOVANNI TAMBURINO, *Capo dipartimento dell'amministrazione penitenziaria*. Sarò anch'io estremamente sintetico. Per quanto riguarda la possibilità degli uffici UEPE di far fronte anche a quest'ulteriore compito con le attuali piante organiche, direi che sarebbe opportuna l'integrazione a cui facevo riferimento sia con il personale della polizia penitenziaria, sia, forse, con un'integrazione dell'organico, anche se so bene che in questo momento non è una prospettiva realistica. D'altronde, fino a questo momento abbiamo 1.400 casi sparsi sul territorio nazionale, quindi non sono numeri grandissimi. È auspicabile, però, che aumentino parecchio, per cui il carico

di lavoro potrebbe essere tale da richiedere anche un incremento dell'organico non appartenente alla polizia penitenziaria, che mi auguro, possa aversi con un piccolo travaso dalla polizia penitenziaria agli UEPE, con la modalità della temporaneità, per evitare il fenomeno della fuga di cui dicevo.

Per quanto riguarda le domande degli onorevoli Melis e Costa, è già stata data una risposta sui tempi. È chiaro che i tempi delle convenzioni sono lunghi soprattutto all'inizio perché, in quella fase, sono laboriose, dopodiché si possono assomigliare tutte, quindi i tempi sono molto più rapidi.

Per quanto riguarda l'intervento dell'onorevole Bernardini, posso solo dire che il DAP fa tutto quello che è umanamente possibile con le risorse delle quali dispone e che questa proposta di legge — come dissi all'uscita della scorsa audizione — certamente non è tale da poter risolvere, da sola, tutti i problemi dell'esecuzione penale in Italia: ciononostante, può avere una ricaduta positiva. A questo riguardo, non ometto mai di esprimere una lode al Parlamento italiano per le leggi approvate

sulla detenzione domiciliare del 2009 e del 2011 perché, attualmente, senza quelle due leggi, applicate a circa 7.000 casi in tutta Italia, avremmo — questo è un dato matematico — almeno 75.000 detenuti.

ALBERTO BO, *Responsabile del settore track and trace di 3M Italia*. L'evoluzione tecnologica non intacca minimamente la struttura che è stata creata in Italia, che assicura la copertura del territorio nazionale. Eventualmente, la può migliorare o integrare, ma non la intacca.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti per il loro contributo e dichiaro conclusa l'audizione. Dichiaro altresì conclusa l'indagine conoscitiva.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 6 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 2,00



16STC0022670

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

4.

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **FULVIO FOLLEGOT**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento, Vittorio Manes, del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso, e del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata, Carlo Piergallini:	
Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	3	Follegot Fulvio, <i>Presidente</i>	3, 6, 9, 11, 14
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Bernardini Rita (PD)	9, 10
		Cavallaro Mario (PD)	11
		Ferranti Donatella (PD)	10
		Manes Vittorio, <i>Professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento</i>	6, 10, 11
		Piergallini Carlo, <i>Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata</i>	3, 13

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FULVIO FOLLEGOT

La seduta comincia alle 14,20.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento, Vittorio Manes, del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso, e del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata, Carlo Piergallini.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento, Vittorio Manes, del professore di diritto penale presso l'Università

degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso, e del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata, Carlo Piergallini.

Ricordo che l'Assemblea ha deliberato lo stralcio dell'articolo 2 del disegno di legge C. 5019, in materia di depenalizzazione. Oggi pertanto si procederà ad audizioni che avranno per oggetto la materia della depenalizzazione e quindi in particolare i progetti di legge C. 92 Stucchi, C.2641 Bernardini e C. 5019-ter Governo.

Do la parola al professor Piergallini.

CARLO PIERGALLINI, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata.* Ringrazio il presidente per l'invito.

Ho esaminato con attenzione il disegno di legge di iniziativa governativa e gli abbinati nel contesto dell'iter di depenalizzazione in oggetto. Anticipo subito che, nella storia del nostro Paese, la depenalizzazione rappresenta un *work in progress*: tra i precedenti più significativi, si ricordano le depenalizzazioni del 1967, del 1975 e del 1981 (più importante per la codifica dei principi sull'illecito amministrativo che non per l'impatto deflattivo che ha avuto sul sistema penale) oltre a due leggi particolarmente importanti, quella del 1994 nella materia del lavoro e l'ultima, la legge n. 507 del 1999, che in seguito spiegherò perché si stacca in modo particolare dalle altre.

Devo dire che il bilancio di tali interventi non è stato esaltante. La maggior parte di essi non ha inciso significativamente sulle dimensioni del sistema penale, a volte perché si è trattato di provvedimenti improntati a scelte casuali — a macchia di leopardo — altre perché essi si sono risolti in interventi « cosmetici », con i quali si sono riesumate leggi cadute

nell'oblio soltanto per certificarne il decesso, benché esse già avessero, nelle aule di giustizia, un impatto pressoché virtuale.

Se dovessimo esaminare il fenomeno di ciò che entra nel sistema penale (l'«*input*») e ciò che ne esce (l'«*output*»), l'asimmetria è ancora rilevante: ciò che entra è molto maggiore di ciò che esce. Ciò, tuttavia, non deve suonare come una nota di demerito: è difficile svolgere un'attività di selezione, per l'ovvia ragione che vi si scontrano anche idee diverse e i valori in gioco sono particolari e più o meno sentiti. L'attività di ritaglio non è mai semplice.

Per quel che concerne il disegno di legge del Governo, esso replica le fattezze di quelli precedenti perché continua a ispirarsi al criterio formale sostanzialmente ispirato al *nomen juris*, cioè alla tipologia di sanzione: laddove si ha una pena pecuniaria, si sancisce la depenalizzazione di tutti i reati che prevedono la stessa. Si tratta di un criterio che, tecnicamente, ha il pregio di essere agevole e semplice ma ha anche il demerito di essere «cieco» rispetto ai beni giuridici che vengono toccati. In più, temo che si tratti di un criterio di scarso impatto: perché è già stato utilizzato in precedenza, potrà incidere solo su quanto c'è di residuo, da questo punto di vista. Oltretutto, considerato il modo in cui è congegnato, bisognerà anche valutarne l'impatto su qualche fattispecie codicistica.

Vi è, poi, un criterio di selezione materiale in cui vengono richiamati dieci settori della legislazione accessoria e cinque contravvenzioni codicistiche. Ovviamente, non entro nel merito delle singole scelte, ma si tratta di leggi che, francamente, non ricordavo più, con riferimento a quell'operazione cosmetica con la quale si tirano fuori leggi cadute nell'oblio semplicemente per certificarne la definitiva dequotazione o degradazione a illeciti amministrativi. Tali leggi vengono richiamate e sottoposte al paradigma consueto della cosiddetta «fiscalizzazione», cioè vengono degradate a illeciti amministrativi, per i quali si prevede la sanzione pecuniaria.

Voglio segnalare un punto, forse dovuto a una sfasatura tra il momento in cui i disegni di legge sono stati presentati e lo stato attuale. Se non erro, si richiama l'articolo 16, comma 9, della legge n. 108 del 1996 in materia di usura; da un'attenta ricerca che ho svolto — ma potrei aver sbagliato, nel qual caso mi scuso — la legge n. 3 del 2012, che riguarda la composizione delle crisi da indebitamento, ha elevato la contravvenzione (perché tale era) a delitto, punito con la pena da due a quattro anni di reclusione (tra l'altro, poiché mi pare si tratti di una condotta non priva di disvalore, andrebbe estromessa; a ogni modo, mi limito semplicemente a fare un rilievo).

Analogamente, potrebbe esservi una sfasatura sistematica là dove, nella legge sulle pari opportunità, si prevede di depenalizzare tutte le condotte che violano l'ordine del giudice di eliminare le condotte discriminatorie (tra l'altro, strutturato anche con la forma francese dell'*astreinte*, con una sanzione pecuniaria per ogni giorno di ritardo nell'adozione del provvedimento). Non entro nel merito della scelta ma, poiché il nostro ordinamento prevede altre ipotesi simili, si potrebbero anche verificare effetti di asistematicità; ciò è frutto proprio di questo tipo di interventi, che vengono applicati con la logica che chiamo «casuale» (senza volerla disprezzare, e me ne guardo bene).

Per quanto riguarda gli abbinati, cioè la proposta normativa che si occupa della depenalizzazione del consumo personale legato alla coltivazione di stupefacenti, dico subito che si tratta di una scelta politica sulla quale non posso interferire. Ricordo solo che alcune pronunce recenti della Corte di cassazione (ne ho una della IV sezione del 2011) sembrano aprire uno spiraglio — anche rispetto alle sezioni unite del 2008 — incentrato sul principio di offensività: laddove la coltivazione abbia a oggetto piantine munite di uno scarso principio attivo, viene evocato il suddetto principio di offensività per mandare esente da pena l'autore del reato. In ogni

caso, la scelta è intrinsecamente politica e non spetta a me, in questa sede, dare un apprezzamento.

Altrettanto vale anche rispetto all'altro disegno di legge abbinato in materia di disciplina della caccia, che prevede una depenalizzazione molto ampia; anche in questo caso, si tratta di una scelta politica nel cui merito non ritengo opportuno entrare.

Traggo rapidamente un bilancio. Ho l'impressione che la depenalizzazione come tecnica legislativa in generale abbia il fiato corto, perché l'esperienza ci insegna che non è mai stata in grado di dare un grande impatto sul sistema. A tale riguardo, citerò l'esempio di due parziali deviazioni — proprio per tecnica — ovvero i provvedimenti adottati nella materia del lavoro nel 1994 e la depenalizzazione del 1999.

La depenalizzazione del 1999 fu eseguita per campi di materie, e i due settori investiti per eccellenza furono la disciplina degli assegni — che ha avuto un impatto significativo sul sistema penale — e quella alimentare. Questo modo di procedere ha il vantaggio, tra l'altro, di presupporre un'attenta analisi e conoscenza della legislazione accessoria: poiché questa è spesso smisurata, prima di pensare di ritagliarla occorrerebbe conoscerla e censirla.

Forse tali interventi possono avere uno scopo più ridotto ma sono anche in grado di andare più a fondo; pertanto, occorrerebbe privilegiare i settori che possono davvero avere un impatto sul sistema della giustizia penale, ossia quelli che non si risolvono in quell'operazione che prima ho definito « cosmetica ».

Certo, la deflazione penalistica non si può esaurire con la depenalizzazione. Credo, infatti, che occorra una sinergia con altri strumenti di selezione e di sfoltimento endoprocessuale, dove per « strumento di selezione » mi riferisco, ad esempio, alla irrilevanza e alla particolare tenuità del fatto, di cui so che il Parlamento si sta occupando. Ho letto il testo e, tecnicamente, preferisco la versione contenuta nella legge sul giudice di pace; in quel contesto, infatti, mi pare inequivoco

che la particolare tenuità debba riguardare la condotta, l'evento e la colpevolezza, oltre che l'occasionalità dell'autore, che deve essere un autore bagatellare.

Aggiungo, inoltre — per evitare certe applicazioni spesso disinvoltate da parte della magistratura — che riterrei opportuno circoscrivere ciò ai reati che non sono puniti con una pena superiore nel massimo a quattro anni: non credo che i reati che stanno sopra non possano rivelarsi bagatellari, ma temo il rischio di qualche applicazione disinvolta della magistratura che possa provocare anche l'effetto contrario, ossia quello di cancellare tutto (perché magari l'opinione pubblica si allarma).

Si tratta di uno strumento che non bisogna ingigantire. Ho qualche dato, peraltro non aggiornato, sull'impatto che esso ha avuto, ad esempio, in Germania (dove, tra l'altro, l'istituto ha una conformazione completamente diversa): l'impatto non è trascendentale — com'è giusto che sia, a mio avviso — perché le sottofattispecie bagatellari devono necessariamente assumere una dimensione ridotta.

Oltretutto, con riferimento alla scelta che sta compiendo il Parlamento, l'istituto andrebbe anche nominato, cioè qualificato, come causa di non punibilità. Se non erro, nel progetto in discussione non ha nome, mentre, nella legge sui giudici di pace, è una causa di improcedibilità. L'istituto in oggetto può essere tale oppure una causa di non punibilità.

Quanto agli strumenti di sfoltimento endoprocessuale, credo che potrebbe adoperarsi un po' di coraggio per rivedere l'istituto dell'oblazione — l'articolo 162-*bis* — e prevederne l'estensione anche ai delitti, magari subordinandolo all'eliminazione delle conseguenze del reato, come è oggi. In ogni caso, credo si tratti di un *topos* in cui è possibile intervenire e fare qualcosa di più.

Analogamente, mi sforzerei di rivalutare l'idea della giustizia riparativa. Mi riferisco, in particolare, a una norma già presente nel sistema del giudice di pace — l'articolo 35 — ossia l'estinzione del reato in seguito a condotte riparatorie. Con

molta prudenza e attenzione, credo che essa possa essere portata al di là del sistema del giudice di pace, ad esempio per comporre i conflitti sociali con uno spessore patrimoniale laddove non vi sia l'estremo della violenza che caratterizza le condotte. Potrebbe trattarsi di uno strumento davvero utile, che ha un doppio beneficio: ha un effetto deflattivo e riporta la vittima, troppo spesso dimenticata, al centro dell'attenzione.

Infine, non mi dispiacerebbe valutare l'impatto che potrebbe avere l'estensione del meccanismo estintivo concernente la materia del lavoro, ovvero l'adempimento delle prescrizioni per capire se è possibile estrapolarlo in settori con una cornice per certi versi « tabuistica ». Ciò compare anche nel disegno di legge del Governo con riferimento alle materie estromesse dalla depenalizzazione, e devo dire che ho trovate (e continuo a trovare) alcune esclusioni tabuistiche.

Per esempio, nella materia dell'edilizia o dell'ambiente, l'adempimento delle prescrizioni potrebbe trovare uno spazio di operatività, cioè ripristinare il bene giuridico leso in tempi certi e vicini alla commissione del fatto. Tale possibilità andrebbe saggiata. Oltretutto, nella materia dell'edilizia è previsto un reato, di cui all'articolo 44, lettera a), del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, *ex* articolo 17, lettera a), ed *ex* articolo 20, lettera a), della legge n. 47/1985, che punisce le condotte di costruzione in parziale difformità. In quel caso (metto sul campo la mia vecchia esperienza di magistrato), si emanava un decreto penale che veniva opposto con la conseguenza che poi, regolarmente, il processo finiva in prescrizione.

Domando se non sarebbe più utile una sanzione amministrativa che abbia carattere di prontezza e di effettività. Come ho già precisato, non mi riferisco alle condotte di costruzione in totale difformità, per questo parlo di tabù; so bene che si tratta di materie che politicamente hanno un loro spessore, tuttavia, ciò non esclude

che, al loro interno, con un atteggiamento laico, potremmo trovare degli aspetti meritevoli di degradazione.

Vorrei concludere osservando che la depenalizzazione contiene ancora alcune suggestioni ideologiche: tra queste, la prima può riportarci all'idea del diritto penale minimo, che continuo a ritenere un'idea metastorica. Il diritto penale minimo non è mai esistito né credo che mai esisterà, soprattutto oggi dove l'*input* penalistico, anche di derivazione comunitaria, è molto forte. Occorre adottare un atteggiamento più realistico e ricorrere a interventi sinergici, piuttosto che coltivare l'idea di andare incontro e di perseguire isole che non ci sono.

Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Piergallini, cedo ora la parola al professor Antonio Manes, professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino.

Il professor Carlo Federico Grosso, invece, professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino, ha avuto un contrattempo, pertanto la sua audizione sarà rinviata.

VITTORIO MANES, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento*. Presidente, desidero ringraziarla per l'invito.

Molte questioni sono già state affrontate dal professor Piergallini, con il quale condivido, pur essendo di generazioni diverse, una stessa appartenenza culturale. Infatti, siamo cresciuti in un'epoca in cui il diritto penale manifestava, in tutte le direzioni, una forte ipertrofia — l'epoca o età della « panpenalizzazione » che si è acuita negli anni Settanta e Ottanta ma che perdura tuttora — e abbiamo sempre avuto di fronte agli occhi, forse tra utopia e, poi, progressivo disincanto, l'idea e il progetto di una forte deflazione o riduzione dell'ambito di rilievo penale.

La depenalizzazione è stata il *topos* su cui tutti gli studiosi, negli ultimi trent'anni, si sono impegnati a più riprese, e quella che è oggetto dell'odierna discussione rap-

presenta solo un ulteriore esempio a livello progettuale. Le proposte normative di cui stiamo parlando, seppur con differenze piuttosto peculiari, riflettono il paradigma della depenalizzazione, che può trovare diverse forme; una di queste è quella accolta nel progetto governativo, cioè il paradigma non della depenalizzazione *tout court* — ovvero di una dequotazione dell'illecito penale fino a riportarla a un ambito di non rilievo *tout court* — bensì della decriminalizzazione. Questa è l'idea forte che sorregge il disegno di legge governativo, cioè la dequotazione dell'illecito penale a illecito amministrativo.

A questa idea corrisponde un'istanza ben precisa, quella per cui un disegno di depenalizzazione può avere un progresso effettivo solo se esso affida il progetto di protezione dei beni giuridici in gioco a strumenti di tutela diversi dall'illecito penale. In tal caso, la scelta ricade sull'illecito amministrativo e, così facendo, si vuole da un lato deflazionare il carico penale e il lavoro delle giurisdizioni penali (è un'idea deflattiva forte, quella che ispira il disegno di legge governativo) e, dall'altro, riparare alle ineffettività della pena pecuniaria.

Non va dimenticato che, nel nostro Paese, la pena pecuniaria, cioè la sanzione penale di carattere pecuniario (multa o ammenda che sia), che assume un ruolo di grande protagonismo in altre esperienze ordinamentali, anche a noi vicine — penso alla Spagna e alla Germania — ha un ruolo ormai del tutto ancillare (se non periferico) oltre a una conclamata ineffettività sia a livello di applicazione, visto che i giudici la utilizzano poco, sia a livello di esecuzione, perché, stando al bilancio di ingresso e di perdita dello Stato italiano dell'ultimo anno nella riscossione delle pene pecuniarie comminate, vi sono 600 milioni di pene pecuniarie inevase.

Si registra una profonda ineffettività dello strumento, che il disegno di legge governativo (mi riferisco anzitutto a questo) vuole sostanzialmente consegnare all'armadio dei ricordi. Infatti, il primo criterio attorno al quale è polarizzato il disegno di legge governativo consiste nel

trasformare in illeciti amministrativi sanzionati con sanzione amministrativa pecuniaria tutti i reati, delitti o contravvenzioni attualmente sanzionati con una pena pecuniaria.

In tal modo, si prevede la scomparsa della pena pecuniaria e la sua trasformazione in illecito amministrativo pecuniario, che vorrebbe dire maggior garanzia di effettività; infatti, la sanzione amministrativa pecuniaria non è, per esempio, suscettibile di sospensione condizionale, può colpire ed essere pagata anche dalla persona giuridica, e, soprattutto, ha termini di prescrizione diversi dalla pena pecuniaria.

Le valutazioni appena svolte sono ancora di carattere positivo perché, effettivamente, il disegno di legge governativo riflette un'istanza di *extrema ratio* e di sussidiarietà della sanzione, cioè di intervento penalistico puntiforme, più ragionevole, più razionale e più coerente. A mio modo di vedere, però, vorrei segnalare anche alcuni aspetti di carattere critico nell'impostazione generale del disegno di legge, sia sul piano del metodo sia del merito.

Sul piano del metodo, i due criteri attorno ai quali è costruito il disegno di legge — come ha già detto egregiamente il collega Carlo Piergallini — sono un criterio generale, che guarda al *nomen juris*, cioè alla sanzione, disponendo che « tutti i reati attualmente accompagnati da multe e ammende sono trasformati in illeciti amministrativi » e un secondo criterio, quello della lettera *b*) del disegno di legge, che seleziona singolarmente le contravvenzioni che verranno dequotate a illeciti amministrativi.

Il primo criterio, a mio modo di vedere, suscita diverse perplessità. Si tratta di un criterio che ho già definito « cieco » perché, essendo generale e automatico, non opera la giusta e corretta differenziazione per singole fattispecie o, perlomeno, per gruppi omogenei di fattispecie. Le valutazioni di meritevolezza e bisogno di pena, così come le valutazioni in termini di inefficienze processuali che un certo reato innesca o fomenta, devono essere condotte singolarmente, non per settori generali;

questo vale tanto per le scelte di carattere inclusivo quanto per le scelte di carattere di esclusione, perché, alla lettera *a*), si dice che «vengono trasformati tutti i reati attualmente accompagnati da pena pecuniaria in illecito amministrativo salvo una serie di settori».

Inoltre, si segnala anche una difficoltà di ordine costituzionale, perché le esclusioni fanno riferimento a concetti di categoria estremamente generici: penso, per esempio, al concetto di «sicurezza pubblica», che — come sostenuto già dai penalisti del secolo scorso — è una sorta di stanza-ripostiglio in cui potrebbe entrare qualunque cosa, ma penso anche al concetto di «ambiente e territorio», in cui, probabilmente, rientra anche la disciplina penale in materia venatoria. Infatti, se questa si sovrappone in parte alla seconda proposta di legge, non è chiaro se vi rientrino anche gli illeciti penali in materia di beni culturali.

Vi è una grande genericità nel criterio utilizzato, che è quello dell'oggetto giuridico generico, per usare il lessico del padre del nostro codice penale, Arturo Rocco. Peraltro, tale genericità si riflette in un difetto della legge delega nel prisma della riserva di legge, secondo l'articolo 25, comma 2, della Costituzione, perché in sostanza rimette al legislatore delegato una selezione delle singole materie da ricomprendere o meno nel disegno di depenalizzazione, violando così la prerogativa parlamentare che dovrebbe tradursi in criteri specifici, puntuali e chiari nella legge delega.

Quanto ho appena illustrato concerne il profilo del metodo; in aggiunta, vi sono anche alcune riserve sotto il profilo del merito, perché restano fuori alcuni ambiti — come quello dell'immigrazione — che forse meriterebbero un ripensamento in più e più forte. Per esempio, con riferimento alla sanzione penale pecuniaria nel campo dell'immigrazione, è vero che nel testo unico sono pochi gli illeciti penali sanzionati solo con pena pecuniaria, ma è altrettanto vero che, proprio in un ambito dove la pena pecuniaria sconta già in partenza un tasso di ineffettività totale,

perché si rivolge a soggetti in chiare condizioni di indigenza, essa non potrà mai essere eseguita. Pertanto, forse non è lo strumento da utilizzare in quel contesto.

Anche nelle scelte di inclusione, il criterio utilizzato dal legislatore è quello di escludere gli ambiti concernenti i beni giuridici della vita dei cittadini; in realtà, si tratta di un criterio molto generico e sul quale si potrebbe discutere molto. Alla luce dello stesso, infatti, le scelte di depenalizzazione contenute alla lettera *b*), non sempre rispondono al primo criterio: per esempio (lo segnalo perché, a mio modo di vedere, si tratta di un punto delicato), si propone la depenalizzazione del reato di minaccia, articolo 612, attualmente sanzionato con la sola multa, che tuttavia — come insegna l'esperienza dello *stalking* — spesso è una fattispecie prodromica a *escalation* di violenza molto forte. Di conseguenza, la depenalizzazione, cioè la trasformazione in illecito amministrativo, significa sostanzialmente sottrarre la vicenda dall'attenzione di un pubblico ministero, e non so quanto questo convenga.

Allo stesso modo, sempre rispetto alla difformità con il criterio iniziale, si propone la depenalizzazione del reato di disturbo alla quiete pubblica quando, probabilmente, una maggior attenzione alla tutela della vita dei cittadini e della pubblica tranquillità potrebbe suggerire un'altra strada. Con questo non intendo suggerire di mantenere *tout court* la risposta penale ma, per esempio, subordinarla a una procedibilità privilegiata a una querela di parte; ciò vorrebbe dire restituire il reato — che può pur avere un significato — a una conflittualità interpretativa rimettendola alla disponibilità dei privati attraverso lo strumento della querela.

Vorrei segnalare altri due rilievi in punto di principi e criteri direttivi nell'utilizzo e nell'impiego delle sanzioni amministrative. Giustamente, il disegno di legge governativo si preoccupa non solo di introdurre delle sanzioni amministrative pecuniarie al posto dell'illecito penale depenalizzato ma anche delle sanzioni amministrative accessorie; a mio avviso, si tratta

di una scelta corretta, perché oggi è soprattutto alle inabilitazioni, incapacitazioni e interdizioni amministrative che può essere affidata una seria risposta in termini di deterrenza e di prevenzione speciale. Poiché, tuttavia, il disegno non le definisce, emerge un problema, dovuto, a mio modo di vedere, alle ragioni di cui ho parlato prima, ovvero a un possibile difetto della legge delega nella mancata specificazione di quali sanzioni interdittive introdurre.

Svolgo questa osservazione perché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che non guarda alle etichette ma ai contenuti, da anni ormai dispone che, sebbene la sanzione sia etichettata come amministrativa — quindi anche come sanzione interdittiva di carattere amministrativo — se essa ha un contenuto di afflittività, è riconducibile alla materia penale e deve essere accompagnata dalle stesse garanzie. Di conseguenza, il legislatore già delegante dovrebbe preoccuparsi di definirne contenuto, struttura, presupposti e limiti.

Anche relativamente alla necessità di introdurre un regime transitorio in un disegno di legge di depenalizzazione — una questione che lo stesso relatore al disegno di legge governativo, l'onorevole Ferranti, ha sottolineato nella sua relazione — non si dovrebbe dimenticare che si tratta di sanzioni sì amministrative e interdittive, ma spesso caratterizzate da un livello di afflittività che le equipara alle sanzioni penali. Pertanto, dovrebbe essere comunque garantita l'irretroattività delle sanzioni neointrodotte, perché a volte esse possono essere più gravi di una multa o di un'amenda sostituita con la sanzione accessoria.

Infine, il punto più delicato e problematico del disegno di depenalizzazione riguarda la coltivazione domestica degli stupefacenti. Siamo di fronte a un disegno di depenalizzazione che ha una finalità, perlomeno dichiarata, di decarcerizzazione, ma che non tocca assolutamente, considerata l'impostazione che è stata seguita, tale profilo; poiché i reati di cui stiamo parlando non conoscono il carcere,

da questo disegno non possono derivare effetti di decarcerizzazione. Possono esservi effetti di depenalizzazione ma non di decarcerizzazione, senza incidere sui livelli di criminalizzazione secondaria.

L'unico aspetto che può incidere davvero è quello di cui stiamo parlando adesso, vale a dire la coltivazione domestica di stupefacenti. Capisco l'esigenza di reagire rispetto a una giurisprudenza molto rigoristica, che addirittura la Cassazione in sezioni unite di due anni fa ha ritenuto sempre penalmente rilevante, anche in caso di numero esiguo di piantine. Ciò ha un'incidenza molto forte, perché il 70 per cento dei clienti del nostro pianeta carcere — dove stiamo assistendo a un'emergenza umanitaria che non ha pari nei contesti occidentali — viene proprio dal pianeta droga e dal pianeta immigrazione.

Probabilmente, occorrerebbe ripensare alle tecniche di intervento penalistico, anche se credo che l'attuale proposta di legge possa produrre incoerenze ancora maggiori perché, nel modo in cui è formulata, altera un modello e un disegno legislativo che, pur essendo già affetto da gravi contraddizioni, ha comunque una sua sistematica. Intervenire solo in modo puntiforme sulla coltivazione potrebbe produrre esiti di ulteriori incoerenza.

PRESIDENTE. Faccio presente ai nostri auditi che potranno integrare i loro interventi anche mediante documentazione scritta, che, se lo ritengono, potranno inviare anche successivamente.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

RITA BERNARDINI. Voglio entrare subito nel merito della proposta di legge, di cui sono prima firmataria, con riguardo alla depenalizzazione della coltivazione per uso personale delle sostanze stupefacenti. Le argomentazioni del professor Manes non mi hanno convinta molto, perché il professore sostiene che intervenire solamente su questo punto può incidere su un sistema che si è ormai consolidato nel tempo.

VITTORIO MANES, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento*. Con la formulazione proposta...

RITA BERNARDINI. Si può sempre correggere. A proposito di incoerenza, è da sottolineare quanto tale sia l'attuale regime, che prevede la depenalizzazione per la detenzione per uso personale e la penalizzazione - quindi la pena - per chi detiene e coltiva una pianta per uso personale. Credo si tratti di una incoerenza macroscopica.

Quanto al fatto che non vi siano persone in carcere per coltivazione per uso personale, giro molto per le carceri e devo dire di averne incontrate parecchie.

VITTORIO MANES, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento*. Ho detto il contrario....

RITA BERNARDINI. Allora ho capito male. Le pagine dei giornali sono piene di notizie relative al fenomeno; visto che la finalità del disegno di legge del Governo era quella di deflazionare la mole dei procedimenti penali che si stanno accumulando, credo che questa potrebbe essere l'unica, tra le depenalizzazioni previste, ad avere un'incidenza significativa. Per il resto, lo stesso Governo ci ha detto che le depenalizzazioni previste avrebbero inciso in modo limitato sull'ingolfamento della giustizia penale.

Vorrei chiedere al professor Manes di segnalarci, anche soltanto con qualche accenno, quali difficoltà tecniche individuali; siamo qui per apprendere.

DONATELLA FERRANTI. Vorrei ringraziare i professori per l'importante contributo che hanno offerto a questa istruttoria dei provvedimenti abbinati.

Non ho richieste precise da rivolgere se non quella di un ulteriore sviluppo del loro pensiero sotto il profilo di una traccia utile per il sistema processuale e penale di deflazione. Il disegno di legge che stiamo discutendo faceva parte di un più ampio disegno del Governo, poi stralciato perché, all'avviso dell'intera Commissione, richie-

deva maggiore approfondimento proprio per gli impatti - di non particolare importanza anche dal punto di vista numerico - delle entità dei processi o, comunque, del carico penale (che si sarebbe alleggerito anche se avessimo approvato una delega di questo genere, nonostante avesse, ed ha tuttora, gli stessi momenti di indeterminatezza che sono stati sottolineati qui).

Le legislature finiscono ma i problemi rimangono e vanno affrontati; poiché, purtroppo, non li si è potuti affrontare in maniera sistematica, vorrei che fosse data ai professori, nel tempo delle risposte, una possibilità ulteriore di indicare se la linea della depenalizzazione non porti a grandi risultati - come credo sia l'indirizzo di entrambi - o se, magari, non si possa perseguire questa linea in determinati settori, cioè laddove vi sono particolari beni giuridici da tutelare che possono essere adeguatamente tutelati con le sanzioni amministrative.

In caso contrario, mentre abbiamo tutti rappresentato criticamente una linea di eccessiva criminalizzazione, nel momento in cui (cerco di spiegare in maniera semplice un pensiero che ho dentro di me) dobbiamo depenalizzare, facciamo come la montagna che partorì il topolino.

Ho compreso e sono d'accordo sull'idea di perseguire più linee sinergiche; dal punto di vista della risposta penale, vorrei chiedere ai nostri ospiti cosa si può eliminare dall'ambito penale per riservarlo ai fatti che hanno quel disvalore sociale adeguato. Parlo, ovviamente, delle categorie dei beni giuridici oppure delle fattispecie che nella vostra esperienza, anche di dottrina, sono state individuate.

Con riferimento al problema degli stupefacenti, credo - come abbiamo anche rappresentato in una proposta di legge che, da parte nostra, ha riguardato e riguarda le misure cautelari - che il problema della risposta al piccolo spaccio e alla coltivazione per uso personale di piantine con esiguo valore tossicologico imponga di rivedere la legge Fini-Giovanardi. Se ho capito bene, la risposta sulla coltivazione di entità minime non risolve i

problemi che ha anche la questione del piccolo spaccio con la legge Fini-Giovanardi; anche in quel caso, basta intervenire sull'entità della pena oppure è necessario prevedere pene diverse?

MARIO CAVALLARO. La mia suggestione è quasi analoga a quella dell'onorevole Ferranti; se non ho capito male, entrambi gli illustri relatori ci hanno descritto uno scenario nel quale la classica cosiddetta « depenalizzazione » — indipendentemente dallo strumento normativo in sé — nella sua accezione è palesemente inadeguata per le riflessioni teoriche e pratiche che, compendiando i due interventi, abbiamo compreso. Infatti, se da un lato è illusorio perseguire il diritto penale minimo e poi costruire fattispecie penali in modo pressoché sistematico, dall'altro, l'utilizzo di strumenti diversi non garantisce un'efficienza comportamentale degna di questo nome.

Vorrei chiedere se possiamo ipotizzare di mettere in piedi (non nel chiuso confine di una legislatura ma in un'impostazione teorica che abbia un rapido e pratico assetto normativo) un pacchetto e una quantità convergente di misure — che sono tutti gli istituti che sono stati nominati, dalla messa alla prova all'estinzione, all'oblazione e anche alla depenalizzazione, come si è ricordato — per materie e per fattispecie, piuttosto che per sanzioni.

Vorrei sapere, inoltre, se tutto questo può avere anche un effetto su un altro tema (che non è esattamente convergente), quello dell'assoluta necessità di una decarcerizzazione pressoché immediata. Il nostro Paese sta scivolando in altri contesti rispetto all'Europa e, ormai, il nostro sistema penitenziario ospita un'umanità dolente che non ha quasi nulla a che vedere con il criminale vero, salvo per qualche eccezione. Vorrei chiedere come e se si può mettere a fuoco la questione e se ciò può avere una sua dignità di compendio unitario intervenendo sul codice penale attraverso misure di carattere generale.

Inoltre, vorrei chiedere se è necessario anche apprestare misure di carattere pro-

cessuale, perché occorre stabilire chi e come si inverano e si attuano tali eventuali misure.

Un altro interrogativo che vorrei sottoporre ai nostri ospiti concerne la natura del sistema alternativo. Dobbiamo domandarci perché — come mi è parso di capire — astrattamente si ipotizza una maggiore efficienza del sistema depenalizzando rispetto a quello penalizzato, laddove è prevista solo la sanzione pecuniaria. Purtroppo, ritengo ciò un po' ottimistico perché, in realtà, nel nostro Paese tanto la sanzione pecuniaria penale quanto quella amministrativa è una grida, e non ha alcuna efficacia esecutiva.

Quali altri tipi di rimedi si possono prevedere, visto che le sanzioni che prescrivono delle condotte sono state e sono tuttora particolarmente difficili, per esempio con riferimento a quelle che abbiamo introdotto per lo *stalking*, che, di fatto, non hanno impedito il verificarsi di simili fenomeni?

Sugli stupefacenti, continuo a domandarvi perché le mie proposte non potessero stare insieme a queste; apprezzo che vi siano state allegate quelle della collega Bernardini ma penso che bisognerebbe riflettere su una modifica generale di tali disposizioni, non per gelosia dell'iniziativa quanto perché credo che le fattispecie minori non bastino a sistemare la decarcerizzazione.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri ospiti per la replica.

VITTORIO MANES, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi del Salento*. Svolgerò subito un primo chiarimento perché — evidentemente per mia colpa — non sono stato esplicito sulla questione della coltivazione domestica di stupefacenti. Sono profondamente convinto della bontà dell'istanza che si propone di portare avanti con la proposta di legge dell'onorevole Bernardini, come credo anche di aver scritto più volte sulle riviste giuridiche.

Il problema consiste nel modo in cui si intende portare avanti tale istanza. La

legge Fini-Giovanardi (credo fosse questa la sua intestazione) dovrebbe essere ripensata per intero perché, purtroppo, il modello di « proibizionismo temperato » italiano fa acqua da tutte le parti e ha prodotto, a mio sommo avviso, risultati non positivi soprattutto a fronte di un contesto come quello del mercato della droga, in cui gli autori sono sempre più autori/vittime e il consumatore è al tempo stesso *pusher*, perché si autofinanzia.

I referenti criminologici con cui abbiamo a che fare sono profondamente cambiati nel tempo e, probabilmente, oggi avrebbe più senso (si tratta, chiaramente, di un'opinione del tutto personale) rispondere in modo forte ai contesti criminali organizzati lasciando ad altre risposte gli utilizzatori singoli. Ben venga anche la decriminalizzazione di tutte le condotte che afferiscono alla sfera personale, ivi compresa la coltivazione, ma, come ho già detto, ciò va fatto con un disegno di riforma di un sistema.

Per entrare nel merito dei possibili rilievi tecnici che a mio sommo avviso si potrebbero apportare, una prima difficoltà nella formulazione della proposta si presenta quando, all'articolo 1, si introduce la prima novità al comma 1, « 1-bis. Nel divieto di cui al comma 1 non è compresa l'attività di coltivazione priva di caratteristiche tecnico-agrarie »: si vuole sottrarre l'attività da un divieto ma, al tempo stesso, essa non è più vietata ma è amministrativamente punita; pertanto, vi è già una prima contraddizione di fondo. La norma potrebbe essere espunta conservando solo la seconda, ovvero il comma 1-*bis* dell'articolo 2.

Quanto al mio secondo rilievo, che è il più determinante, è davvero possibile e percorribile una distinzione tra coltivazioni a fini personali e una coltivazione tecnico-agrario imprenditoriale? Probabilmente, andrebbe svolta un'analisi tecnica e di impatto sulla normativa per verificare, dal punto di vista empirico, quanti e quali sono oggi i laboratori che hanno una produzione limitata ma, tutto sommato, non destinata a un consumo personale.

Vi è una serie di valutazioni ulteriori che, secondo me, andrebbero svolte nel contesto di una revisione del sistema a partire dall'equiparazione tra droghe pesanti e droghe leggere, che tante riviste mediche, anche di recente, mettono in seria discussione. Si tratta di una rivisitazione più complessiva. Condivido la proposta in sé, così come la sua istanza ma, probabilmente, apporterei qualche aggiustamento di carattere tecnico per una coerenza del sistema.

Quanto al secondo e al terzo intervento — quelli degli onorevoli Ferranti e Cavalari — forse il professor Piergallini dirà qualcosa di più; ad ogni modo, è difficile fornire una risposta di sintesi a una domanda su quali possano essere gli strumenti diversi, ulteriori o analoghi ai meccanismi di depenalizzazione in grado di risolvere il macro problema con cui abbiamo a che fare. Sicuramente, la risposta non è solo o non può essere solo sul piano del diritto sostanziale e non può affidarsi solo a disegni di depenalizzazione o di decriminalizzazione; tuttavia, è necessaria una risposta sinergica plurifattoriale sul piano sostanziale, processuale, delle competenze e magari della valorizzazione maggiore dei giudici non togati e via dicendo.

Per quel che concerne il reale impiego del diritto penale — per cosa dovrebbe essere o non essere utilizzato — probabilmente la risposta varia troppo in ragione delle singole concezioni che ogni singolo professore o studioso ha al riguardo. A mio personale convincimento, la sanzione penale per eccellenza, cioè il carcere, dovrebbe essere utilizzata solo in chiave di neutralizzazione di una pericolosità sociale dell'autore, soprattutto in relazione ad aggressioni individuali, nella convinzione che, per altre ipotesi, altri strumenti di tutela possono essere parimenti e, forse, ancora più efficaci.

A tale proposito, vorrei offrire due esempi: il primo è rappresentato dalla criminalità di impresa, che ha visto, nella storia recente del nostro Paese (come il professor Piergallini può spiegare meglio di me), l'introduzione di una riforma sulla

responsabilità amministrativa delle persone giuridiche che ha effettivamente cambiato qualcosa, con un impatto magari ancora puntiforme e lento ad affermarsi, ma pur sempre rilevante sulla cultura d'impresa. Il secondo esempio riguarda i reati dei colletti bianchi: l'autore del reato di corruzione teme l'incapacitazione o le conseguenze sul piano disciplinare e lavorativo che la vicenda illecita causa molto più di una pena patteggiata, che non conoscerà il carcere perché resta al di sotto dei limiti di sospensione condizionale (ed è questa, infatti, la prima cosa che chiede all'avvocato).

È auspicabile pensare a un sistema di sanzioni interdittive accessorie, ma queste devono essere applicate in via principale senza che siano suscettibili di sospensioni condizionali, perché hanno una carica deterrente e di efficacia di prevenzione generale molto più forte delle altre.

CARLO PIERGALLINI, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Macerata*. Vorrei rispondere rapidamente alle questioni poste dagli onorevoli Ferranti e Cavallaro.

Sicuramente ho fatto trasparire un limite del mio carattere per cui mi riesce difficile sostenere qualcosa che non penso nonché un certo scetticismo sulle politiche di depenalizzazione. Non mi piace parlare delle mie esperienze, ma ciò deriva proprio dalle mie esperienze passate: per quattro anni, dal 1996 al 2001, ho lavorato alla Direzione generale degli affari penali del Ministero della giustizia e ho partecipato alla Commissione che elaborò il decreto legislativo n. 507 del 1999, e ricordo ancora i lavori della legge delega in cui ci si interrogava sulle vere difficoltà di una depenalizzazione.

Si tratta di un problema squisitamente politico, perché, scorrendo l'elenco — come ho già detto, un po' tabuistico — delle materie escluse, ciascuno di noi sa che spesso è lì la cifra che incide sui sistemi penali (anche se, per ragioni ideologiche e di opportunità, non si ha il coraggio di metterci mano).

Ricordo, ancora, che tale legge delega rischiò di arenarsi più volte — non me ne voglia l'onorevole Bernardini — sul problema degli stupefacenti, che a un certo momento si bloccò perché è una scelta autenticamente politica, rispetto alla quale posso solo dire quello che penso. Non mi piacciono le attuali discipline degli stupefacenti e dell'immigrazione; si tratta di un diritto penale che talvolta è placativo (quando sa bene che non funziona), altre muscolare, che se la prende con soggetti deboli e ne riempie il carcere. Tuttavia, come ho già detto, il problema è politico, non tecnico.

Se proprio vogliamo proseguire su questa strada, forse il sistema migliore è quello di studiare la legislazione complementare. Per citare un altro esempio (se qui fosse presente qualcuno del Ministero dell'interno mi picchierebbe), la disciplina delle armi è anch'essa intoccabile, quasi per partito preso, benché talvolta contenga sanzioni di una gravità assurda; se muore una persona, l'erede non sa come fare, se andare dai Carabinieri, e intanto arrivano sanzioni micidiali.

Questo è il motivo per il quale penso che bisognerebbe capire se vi è una volontà politica coesa di lavorare per campi di materie, anche se questo da solo non basta e occorrono anche altri strumenti. Non esistono sistemi penali leggeri, togliamoci questa idea dalla mente; possono, ad esempio, esistere sistemi processuali complicati, che non agevolano il governo di una realtà complessa come quella della giustizia penale, ma bisogna anche lavorare nell'ottica non del diritto e del processo penale ma in quella della giustizia penale, operando su entrambi i fronti.

Per questo, da povero penalista, quando prima ho citato l'oblazione ho detto che occorre avere più coraggio: se l'effetto estintivo dell'oblazione in seguito all'adempimento di prescrizioni è previsto nella materia del lavoro, perché non sperimentarlo o provare a sperimentarlo anche nel settore dell'edilizia e dell'ambiente? Non sono intoccabili. Spesso il ripristino immediato del bene giuridico vale più di una sanzione, magari sospesa;

l'irrilevanza del fatto — senza attribuire anche a quella un'efficacia risolutiva — rappresenta un altro strumento che, insieme ad altri, può contribuire.

Sul discorso della decarcerizzazione, forse la mia idea è un po' in controtendenza. Sappiamo bene del sovraffollamento delle carceri e dell'uso eccessivo della pena detentiva, però vorrei lanciare un segnale di attenzione: con la polverizzazione del sistema sanzionatorio — ossia prevedendo le pene in un'ottica economica, che potremmo equiparare all'offerta di pene che fa lo Stato — quanto più l'offerta è smisurata, tanto più lanciamo all'opinione pubblica un messaggio « slabbrato ».

L'efficacia general-preventiva del sistema rischia di uscire frantumata; personalmente auspico sì alternative e pene diverse, ma che siano poche e chiare, sapendo che costano. Il carcere ha sicuramente il costo maggiore ma anche la detenzione domiciliare costa, non è gratuita. Dobbiamo compiere uno sforzo di onestà per capire se abbiamo le risorse per implementare tali risposte; la materia della pena è molto delicata, per questo ribadisco che serve un diverso arsenale sanzionatorio, che sia misurabile e controllabile.

Concludo la mia replica con la pena pecuniaria. Questa non funziona perché —

tra l'altro — è difficile riscuoterla; in ogni caso, per come essa è congegnata, è vecchia, è la pena a somma complessiva. La pena pecuniaria deve andare verso il sistema per quote, come stabilito nel decreto legislativo n. 231 del 2001 per le imprese: non si può prescindere da una pena pecuniaria che sia commisurata per un versante alla gravità del fatto ma, per l'altro, alle condizioni economiche del reo. Una pena di 2.000 euro per una persona facoltosa non ha alcuna effettività, mentre può avere una iper effettività per chi si trovi in condizioni economiche particolarmente precarie.

Disegnare le linee di un futuro sistema penale è complicato, ed è chiaro che la politica è il soggetto chiamato a compiere le scelte più importanti.

PRESIDENTE. Ringrazio gli auditi e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 6 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16STC0022630

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

5.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 21 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professore di diritto penale presso l'Università di Firenze, Francesco Palazzo, e di rappresentanti di Confindustria Cultura Italia:	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2	Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	2, 3, 4, 6, 7
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Del Giudice Fabio, <i>Direttore di Confindustria Cultura Italia</i>	5
		Esposito Renato, <i>Responsabile anti pirateria di Confindustria Cultura Italia</i>	5
		Ferranti Donatella (PD)	6
		Orlandi Mauro, <i>Consulente legale di Confindustria Cultura Italia</i>	5
		Palazzo Francesco, <i>Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Firenze</i>	2, 3, 6, 7
		Samperi Marilena (PD)	7

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Democrazia Cristiana): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 11.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore di diritto penale presso l'Università di Firenze, Francesco Palazzo, e di rappresentanti di Confindustria Cultura Italia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini e C. 5019-ter Governo, recanti delega al Governo in materia di depenalizzazione, l'audizione del professore di diritto penale presso l'Università di Firenze, Francesco Palazzo, e di rappresentanti di Confindustria Cultura Italia.

Ricordo che l'Assemblea ha deliberato lo stralcio dell'articolo 2 del disegno di legge C. 5019, in materia di depenalizzazione. Oggi pertanto si procederà a delle audizioni che avranno per oggetto la materia della depenalizzazione e quindi in particolare i progetti di legge C. 92 Stucchi, C.2641 Bernardini e C. 5019-ter Governo.

Do quindi la parola al professor Francesco Palazzo.

FRANCESCO PALAZZO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Firenze.* Grazie, presidente. Vorrei dividere il mio intervento in due parti, una prima parte sui principi della depenalizzazione e una seconda parte su taluni profili più tecnici, in particolare sul disegno di legge n. 5019-ter.

Penso di poter dire che, mentre la parte relativa ai profili tecnici può sostanzialmente limitarsi a riprendere alcune delle osservazioni puntuali e perspicue che si trovano nella scheda di lettura e nel dossier di accompagnamento al disegno di legge, non nascondo che la parte sui principi di depenalizzazione mi crea qualche leggero imbarazzo.

Depenalizzazione, ultima *ratio*, sono infatti parole magiche, intorno alle quali si registra in qualunque ambiente (scientifico, pratico, giudiziario, forense) un consenso che a me pare tanto diffuso quanto generico. Sotto questo profilo, la condivisione di qualunque disegno di legge che operi nel senso della depenalizzazione è in qualche modo scontata da parte sia degli ambienti di studio, sia dei pratici, ma, nel momento in cui si deve scendere all'esame della filosofia o della strategia della selezione dei reati, il discorso si fa fatalmente molto più complesso.

Senza voler esprimere giudizi che non mi competono, i tempi di elaborazione assicurati dai percorsi della legislatura che ormai sta spirando mi sembrano un po' ristretti rispetto all'ampia problematica che la strategia della depenalizzazione impone. Assolvo comunque il mio compito con grande piacere.

PRESIDENTE. Anche perché poi, a prescindere da quello che la Commissione riuscirà a fare nel corso di questa legislatura, le audizioni serviranno anche ai deputati che siederanno qui la prossima legislatura, che conosceranno la sua posizione al riguardo.

FRANCESCO PALAZZO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Firenze*. A futura memoria. Comunque senza una strategia di fondo qualunque intervento di depenalizzazione è un intervento di carattere quantitativo, per cui ciascuno procede secondo le proprie aspettative di riduzione dell'illecito penale, aspettative non sempre facilmente stimabili preventivamente.

Su questo piano, quindi, si va dalla timidezza del disegno di legge n. 5019-ter, constatata anche dal Ministro in questa sede nella seduta del 5 giugno, alla proposta ardita, formulata sabato scorso dal Primo Presidente della Cassazione in un importante convegno fiorentino di penalisti d'Italia, che ha proposto la depenalizzazione fino a tre anni di pena detentiva.

Sono oscillazioni quantitative, che hanno tutte qualcosa di intrinsecamente arbitrario. Per la verità, la storia della depenalizzazione in Italia non è particolarmente edificante, perché è sempre stata caratterizzata da un'assenza di strategia, salvo alcuni episodi meritori: la grande depenalizzazione del 1999 e un altro episodio che ricorderò a breve, anche se non ha carattere legislativo.

D'altra parte, l'assenza di una strategia è provata *per tabulas* dal carattere ciclico della depenalizzazione, che è un paradosso perché, una volta che si è rotto il monopolio dell'illecito penale con la famosa legge n. 689 del 1981 (quella sì, legge di svolta!), logica imporrebbe che, avendo il legislatore a disposizione due contenitori, il penale e l'amministrativo, la creazione degli illeciti obbedisse razionalmente e continuamente alla collocazione nell'uno o nell'altro, a seconda del contenuto proprio degli illeciti.

Strategia vuol dire criteri di depenalizzazione. Non sono criteri strategici, an-

corché forse utili, quello dell'incidenza statistica della violazione, che prescinde dai contenuti stessi della violazione e risponde comunque all'idea — permettetemi l'espressione — della depenalizzazione come « ramazza » ciclica per fare pulizia, né quello della desuetudine della violazione, per cui la sua depenalizzazione si risolve in un'opportuna ma sostanzialmente inutile operazione di *maquillage*.

Strategici possono essere altri criteri tra cui quello principio del contenuto offensivo dell'illecito. L'Italia non è priva di criteri relativi al contenuto dell'illecito. Sono criteri certo molto sofisticati, che i penalisti individuano nella proporzione e nella sussidiarietà (sarebbe molto lungo e non è necessario intrattenersi su questi criteri).

La nostra storia ha registrato un momento in cui questi criteri sono stati oggetto di una perspicua razionalizzazione ed elaborazione attraverso una ormai dimenticata circolare (per questo accennavo prima a un'esperienza non legislativa) predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1983.

Tale circolare nasceva dall'idea particolarmente interessante di fornire delle linee guida nel riparto tra sanzioni amministrative e sanzioni penali agli uffici legislativi dei ministeri, in quanto si riteneva che il disegno di legge uscisse con una sua già marcata fisionomia dagli uffici legislativi dei singoli ministeri.

Questa circolare riscosse uno straordinario successo all'estero, fu oggetto di una serie di dibattiti e fu considerata una delle poche opere di razionalizzazione del riparto tra sanzioni amministrative e sanzioni penali. La circolare puntava tutto sul criterio strategico del contenuto dell'illecito, ma è finita nel dimenticatoio e ormai è vittima dell'oblio.

L'altro criterio strategico che si può assumere ai fini della depenalizzazione è la tipologia o il *quantum* del reato che si intende depenalizzare. Mi pare di poter registrare che ormai la tendenza prevalente sia proprio quella di fare riferimento

al tipo o *quantum* di sanzione, abbandonando il criterio principe del contenuto dell'illecito.

Il criterio della tipologia e del *quantum* di sanzione è certamente meritevole di attenzione, ma è un criterio di per sé cieco rispetto ai contenuti, dunque un criterio che apre necessariamente e immediatamente la stura alle eccezioni alla depenalizzazione.

Credo che legiferare per eccezioni sia sempre difficile e rischioso, prima di tutto perché non è facile individuare tecnicamente le eccezioni alla depenalizzazione per materia o per singola violazione, in secondo luogo perché le eccezioni introducono sempre rischi di disparità, di disomogeneità di trattamento, in terzo luogo perché l'eccezione al criterio di depenalizzazione generale fondato sul tipo o *quantum* di pena apre la rincorsa all'eccezione, a chi è più bravo e dunque più meritevole di essere sottratto.

Il criterio del tipo e del *quantum* di pena, benché cieco, ha una sua limitata vocazione sistematica, se non proprio strategica. Prendendo le mosse dal disegno di legge in discussione, può ad esempio significare una estromissione dall'universo penale della sanzione pecuniaria, può celare una scelta di sistema nel senso di escludere dall'area criminale la sanzione pecuniaria, riservando dunque al penale criminale la detenzione o sanzioni paradedentive che eventualmente vedessero la loro comparsa nel sistema, come auspicherei, come detenzioni domiciliari o quant'altro.

In questo quadro la pena pecuniaria nel sistema criminale potrebbe avere un ruolo essenzialmente residuale, potrebbe continuare a funzionare come sanzione sostitutiva, come è già prevista, potrebbe essere utilizzata per alcune limitate fattispecie per le quali si pongano esigenze di tipo simbolico (i delitti contro le personalità dello Stato che sono espressamente eccettuati dal disegno di legge) o per esigenze relative all'accertamento processuale di violazioni che richiedessero lo strumentario tipico del processo penale.

In questa logica, in cui la depenalizzazione diventa scelta di sistema relativa al sistema sanzionatorio nel suo complesso, ci si potrebbe anche spingere a portare la depenalizzazione forse non proprio ai tre anni ipotizzati dal Primo Presidente della Cassazione, ma a una soglia della pena detentiva.

Credo però che questo orientamento, che potrebbe avere un suo notevole interesse, andrebbe vissuto anche dal punto di vista proprio dell'atteggiamento mentale non come la depenalizzazione ramazza, ma come la depenalizzazione intervento di sistema sul sistema sanzionatorio, con la consapevolezza che si va a toccare non le bagatelle che ci causano fastidio, ma l'architettura del sistema criminale, che vedrebbe ridotto il suo armamentario sanzionatorio.

Credo di poter dire (e vi riferisco anche qualche opinione emersa dal congresso dei penalisti della settimana scorsa) che senza criteri strategici, che siano preferibilmente quello del contenuto offensivo della violazione, in subordine quello del tipo o del *quantum* della sanzione, la depenalizzazione è destinata a continuare ad essere un secchiello con cui togliamo acqua da uno scantinato: tanta ne togliamo, tanta o forse più ne rientra perché continua a piovere.

Se la depenalizzazione è usata come ramazza, la diagnosi è che forse la depenalizzazione può indurre inflazione, non eliminare. Lungo sarebbe — e l'orologio corre — individuare i dettagli per cui si profila il rischio che senza criteri strategici la depenalizzazione ramazza tolga meno acqua di quella di cui favorisce l'ingresso.

Per quanto riguarda i profili più tecnici, presidente, non so se abbia già consumato il mio tempo.

PRESIDENTE. Faccio presente che per le 11,30 devo permettere ai commissari che lo desiderassero di recarsi in Aula. Darei quindi la parola ai rappresentanti di Confindustria, mentre in seguito coloro che vogliono trattenersi potranno rivolgere domande agli auditi.

FABIO DEL GIUDICE, *Direttore di Confindustria Cultura Italia*. Ringrazio l'onorevole presidente e gli onorevoli commissari per l'opportunità molto importante per Confindustria Cultura Italia di rappresentare alla Commissione le proprie opinioni circa il disegno di legge C. 5019-ter soprattutto dopo l'intervento del professor Palazzo.

Confindustria Cultura Italia rappresenta la federazione di Confindustria che federa le agende del sistema dell'industria creativa, quindi industria editoriale, libreria e multimediale, industria cinematografica, audiovisiva, della musica e dei videogiochi.

Il nostro sistema comprende perfettamente la *ratio* del legislatore di intervenire con la depenalizzazione di determinati reati, tuttavia, come puntualmente illustrato dal professor Palazzo, un intervento di questo tipo sembra ricordare i tagli orizzontali di carattere finanziario che prescindono da una valutazione del contenuto dell'illecito e anche del sistema sanzionatorio collegato a determinate tipologie di illeciti.

Ci permettiamo quindi di rappresentare, in connessione con il sistema del diritto d'autore che è uno delle funzioni fondamentali delle finalità della nostra federazione, le conseguenze che comporterebbe un intervento di depenalizzazione dei reati previsti per l'*upload* senza fini di lucro all'interno del sistema di tutela del diritto d'autore per un'industria che ha non solo una valenza economica di particolare importanza per il nostro Paese, ma anche una valenza sociale e culturale ancora più importante.

Lascerei quindi la parola al dottor Orlandi, che rappresenterà le conseguenze di un provvedimento di questo tipo.

MAURO ORLANDI, *Consulente legale di Confindustria Cultura Italia*. Grazie, presidente, sarò brevissimo e quindi necessariamente incompleto. Il diritto d'autore del presente ma soprattutto il diritto d'autore del futuro ha un nome e si chiama rete. La rete è la misura della protezione del diritto d'autore e del di-

scrimine tra uso legale e uso illegale delle opere dell'ingegno.

In questi tempi di convulsa trasformazione e di grande diffusione delle opere dell'ingegno in rete abbiamo trovato strumenti di tutela adeguati, per cui la risposta non può certamente essere positiva. Dobbiamo però segnalare che esistono delle possibilità di tutela che hanno dato un'ottima prova di sé in questi ultimi tempi, e la possibilità di tutela è legata al sistema delle sanzioni criminali.

Anche i reati cosiddetti « minori », che prevedono soltanto sanzioni pecuniarie, sono accompagnati da misure di tutela che si sono dimostrate particolarmente utili proprio nella rete, e questa misura di tutela a cui ci riferiamo è l'inibizione dell'accesso ai siti pirata che è stata compiuta di recente verso importantissime piattaforme pirata, con conseguenze che il collega illustrerà in breve.

Siamo dunque di fronte a un paradosso, in quanto abbiamo una legge di depenalizzazione che ha la tra le *rationes* — credo sia la sua *ratio* principale — quella di rendere più efficace ed efficiente la tutela per i reati minori attraverso lo snellimento, ma avremo come conseguenza paradossale che per un campo strategicamente rilevante dell'industria italiana come l'industria culturale questo si configurerà come l'inconsapevole taglio dell'unica misura che in questo momento appare efficace contro la pirateria internazionale virtuale, cioè l'inibizione dell'accesso in rete.

Questo è controproducente e irrazionale nella stessa *ratio* che la legge dichiara di avere, e rischia di essere una legge che determina un danno inconsapevole assai più vasto e importante dei benefici, se vogliamo chiamarli sistematici con la categoria che il professore prima suggeriva, che vorrebbe conseguire.

Lascerei la parola al collega per evidenziare i risultati che la misura che ci accingiamo a cancellare ha ottenuto.

RENATO ESPOSITO, *Responsabile anti pirateria di Confindustria Cultura Italia*. Chiaramente, quello che ha appena detto

il professor Orlandi deve essere letto con un occhio tecnico, tenendo presente quali sono le realtà che affrontiamo nella nostra quotidiana lotta alla pirateria dei contenuti protetti dal diritto d'autore.

È molto frequente in questo periodo che il nemico sia un sito che si trova all'estero, che indicizza o contiene o ha in *host* presso di sé milioni di contenuti protetti dal diritto d'autore, non intende collaborare e quindi priva gli aventi diritto della possibilità di ottenere in via stragiudiziale la rimozione dei contenuti. Conseguentemente, l'unica arma che rimane a disposizione degli aventi diritto, specialmente nel caso in cui non sia assolutamente palese il fine di lucro dell'attività di uno di questi siti esteri, è la norma contenuta nell'articolo 171, lettera *a)-bis*, della legge n. 633 del 1941, che prescinde dal fine di lucro di colui che mette a disposizione i contenuti.

Recentemente, grazie all'invocazione di questa norma, sono stati ottenuti i sequestri degli indirizzi IP e dei DNS di alcuni dei più importanti (per volume di violazioni commesse) siti Internet, tra cui i più recenti casi riguardano un sito che si chiama Big Junkie e un altro sito che si chiama Kat (*Kick as torrents*).

Grazie a strumenti di comune utilizzo per i cittadini, quindi al di fuori da indagini di polizia, con strumenti disponibili in Internet come la consultazione del sito Alexa, è stato rilevato che in coincidenza della disposizione dell'inibitoria le visite a questi siti sono drammaticamente crollate, e questo è l'unico mezzo che abbiamo in questo momento per combattere contro questa organizzazione.

PRESIDENTE. Grazie per queste relazioni e, se qualcuno ha dei contributi scritti, possono essere lasciati agli atti.

Do quindi la parola ai colleghi che desiderino intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

DONATELLA FERRANTI. Oltre che ringraziare gli intervenuti, vorrei consentire al professore di intervenire, come anticipato poco fa. Abbiamo compreso i

rilievi di Confindustria e c'è anche un documento scritto, quindi sicuramente saranno analizzati con attenzione.

Vorrei invece ascoltare dal professore i rilievi tecnici alla luce delle premesse che ha svolto, poiché i criteri orientativi di questo disegno di legge attengono alla tipologia della sanzione, la pecuniaria (multa e ammenda) da sostituire con l'illecito amministrativo e una serie di eccezioni che ci sembrano generiche nella loro individuazione, e alla trasformazione con riferimento a specifiche fattispecie, che peraltro nella mia lettura sono prive di un criterio sistematico. Vorrei chiederle un approfondimento in merito.

PRESIDENTE. Ricordo ai commissari che volessero parteciparvi che i lavori in Assemblea stanno per avere inizio. Faccio presente che il professore ha degli appunti dettagliati, che però non può lasciarci perché sono ad uso personale, quindi risponderà oralmente ai vostri quesiti.

FRANCESCO PALAZZO, Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Firenze. Per quanto riguarda la selezione, o esclusiva o inclusiva, mi limiterò a quelli che a me paiono gli aspetti più significativi perché, come ho detto prima, una certa asistematicità è insita nel tipo di intervento che si è deciso di fare.

Ribadisco che il termine « sicurezza pubblica » è eccessivamente generico per individuare le violazioni escluse dalla depenalizzazione prevista dalla lettera *a)* del comma 2, mentre più puntuale è la mia osservazione a proposito dell'inclusione, di cui al n. 11 della lettera *b)* del comma 2, cioè quello relativo alle violazioni del Codice sulle pari opportunità.

Questa inclusione rischia di essere irrazionale, perché la fattispecie depenalizzata, prevista dal Codice delle pari opportunità n. 11, oggi viene punita con la pena prevista dall'articolo 650 del Codice penale in osservanza di un provvedimento delle autorità. Appare strano quindi che non si depenalizzi l'articolo 650 e si depenalizzi una fattispecie che per struttura e per sanzione è omogenea all'articolo 650, con

la circostanza che si tratta di un'inottemperanza non a un'autorità amministrativa, ma a un provvedimento del giudice.

Questo mi parrebbe anomalo. Per il resto è difficile in genere e in questa sede in particolare entrare nelle singole fattispecie, perché ognuno avrebbe da dire la sua. Mi permetto invece di richiamare l'attenzione sempre sotto il profilo tecnico su alcuni punti che mi paiono particolarmente rilevanti.

Uno è sollevato dai documenti di accompagnamento ed è il problema della successione delle leggi nel tempo. Sarebbe opportuno che il legislatore si pronunciasse su questo aspetto, non lasciandolo al giudice. Esprimo la mia personale opinione, in quanto credo che non esistano né limiti costituzionali, né limiti europei a che si possa instaurare tra norma penale depenalizzata e norma amministrativa un vero e proprio rapporto di successioni di leggi. Diversamente, noi rischiamo un senso di ingiustizia guadagnando certo in attività della pubblica amministrazione.

L'altro aspetto è quello delle sanzioni accessorie, aspetto molto delicato. Come è noto, le sanzioni accessorie svolgono un ruolo fondamentale nell'illecito depenalizzato, e credo che il legislatore si dovrebbe pronunciare sulla discrezionalità o meno dell'erogazione delle sanzioni accessorie. Credo che la delega dovrebbe dire se le sanzioni accessorie siano connesse a ipotesi obbligatoriamente comminate o affidate alla semplice discrezionalità del giudice.

MARILENA SAMPERI. La sua relazione è stata molto interessante, professore. Poiché ha molto insistito sulla stra-

tegia e sui criteri generali che non possono limitarsi solo a quello della quantificazione della pena, ma devono riguardare i contenuti, vorrei sapere se sia possibile, anche se è ormai lontana nel tempo, avere copia della circolare emanata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con i criteri guida per gli uffici legislativi, e altri riferimenti per quanto riguarda il dibattito sul criterio dei contenuti.

FRANCESCO PALAZZO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Firenze*. Certamente, onorevole. La circolare fu pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale, ebbe dunque il massimo grado di pubblicità e una grande risonanza scientifica.

Aggiungo che criteri consimili, ricavati sulla scia di quella circolare, vengono regolarmente utilizzati dalle leggi comunitarie nel dare attuazione alle direttive, seppur con una valenza giuridica diversa. Non è un edificio collocato tra le nuvole: questi criteri hanno anche un riconoscimento.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Palazzo e i rappresentanti di Confindustria Cultura Italia per il loro intervento e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11,35.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 6 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0022640

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

6.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE GIULIA BONGIORNO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano, Carlo Enrico Paliero, e del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso:	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3, 5, 6, 8, 11
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641 BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI		Bernardini Rita (PD)	6
		Ferranti Donatella (PD)	5
		Grosso Carlo Federico, <i>Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino</i>	3, 6
		Paliero Carlo Enrico, <i>Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano</i>	8, 11
		Samperi Marilena (PD)	10

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Intesa Popolare): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL; Misto-Diritti e Libertà: Misto-DL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 14,05.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano, Carlo Enrico Paliero, e del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nel quadro dell'indagine conoscitiva avviata nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano, Carlo Enrico Paliero, e del professore di diritto penale presso l'Uni-

versità degli studi di Torino, Carlo Federico Grosso, in materia di depenalizzazione.

Ricordo che l'Assemblea ha deliberato lo stralcio dell'articolo 2 del disegno di legge C. 5019, in materia di depenalizzazione. Oggi pertanto si procederà a delle audizioni che avranno per oggetto la materia della depenalizzazione e quindi in particolare i progetti di legge C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini e C. 5019-ter Governo.

Do quindi la parola al professor Carlo Federico Grosso, professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino.* Io ho letto con attenzione questo disegno di legge, che mi sembra indubbiamente apprezzabile. Da anni si parla di depenalizzazione e si è andati pian piano verso di essa, anche se non si è mai affrontato con radicalità il problema, come probabilmente sarebbe stato necessario. Questo disegno di legge è quindi un ulteriore tassello che si aggiunge alle iniziative già assunte dal Parlamento in passato.

Mi sembra che quanto stabilito dall'articolo 2, lettera a) sia assolutamente apprezzabile, laddove tutti i reati che vengono puniti con multa e con ammenda vengono trasformati in illeciti amministrativi, salvo una serie di reati che appartengono a categorie particolarmente qualificate di illeciti penali.

Questa norma si inserisce in una tecnica di depenalizzazione già radicata nella nostra legislazione. Forse sarebbe necessario non operare per decisioni di carat-

tere generale e astratto, ma individuare sempre i singoli illeciti. In ogni caso, mi sembra che la direzione sia giusta.

Vi è soltanto una preoccupazione: poiché sono trasformati in illeciti amministrativi tutti i reati puniti con la multa e con l'ammenda, non vorrei che questo fosse un segnale volto a — se non eliminare — ridurre eccessivamente l'utilizzazione delle sanzioni pecuniarie in materia penale. C'è anche un segnale diverso in questo disegno di legge, perché poi si specifica che la depenalizzazione non si estende a un numero abbastanza rilevante di reati, che appartengono a categorie di reati rilevanti.

Questo è vero, però, dato che accanto al tema della depenalizzazione c'è il tema, altrettanto importante e attuale, dell'utilizzazione sempre più ridotta della sanzione detentiva nell'ambito penale e della sua trasformazione quando possibile in sanzioni diverse dal carcere, credo che in questa diversa prospettiva la sanzione pecuniaria possa continuare a esercitare un ruolo importante. Quando si procede quindi alla depenalizzazione, bisogna sempre fare attenzione a questa doppia prospettiva.

Il disegno di legge, dopo avere giustamente depenalizzato una serie di reati per i quali sono previste sanzioni pecuniarie, individua una serie di reati « bagatellari », per i quali l'attuale ordinamento penale prevede l'alternatività della pena pecuniaria e della pena detentiva, e ne depenalizza specificamente qualcuno.

Mi sembra che le scelte fatte siano assolutamente condivisibili. È stato molto opportuno non depenalizzare la contravvenzione prevista dall'articolo 656 del Codice penale che ha una sua notevole rilevanza, ossia la diffusione di notizie false, esagerate e tendenziose, atte a turbare l'ordine pubblico, fattispecie che andrebbe al contrario rivitalizzata.

Mi sembra anche giusto avere depenalizzato il disturbo del riposo delle persone, ma mi domando perché si sia depenalizzato l'articolo 659 e non l'articolo 660, molestie e disturbo alle persone, in quanto le due fattispecie rispondono infatti alla

medesima *ratio*. Le altre contravvenzioni al Codice penale previste nella prospettiva della depenalizzazione mi lasciano assolutamente convinto, come sono assolutamente d'accordo sulla depenalizzazione delle leggi speciali, che sono andato a guardare una ad una.

Per quanto riguarda i criteri della legge delega che dovranno essere seguiti, si prevede che la sanzione amministrativa debba consistere nel pagamento di una somma di denaro compresa fra un minimo di 300 e un massimo di 15.000 euro. Se ho ben capito, dovrà essere il legislatore delegato a specificare, sulla base dei criteri indicati nella lettera d), quale sarà la specifica sanzione per ciascuna contravvenzione. Sul piano dell'indicazione al legislatore delegato il criterio mi sembra assolutamente corretto.

Anche la determinazione della specifica sanzione con riferimento alla gravità del reato, alla reiterazione dell'illecito (quindi al fatto che si tratti di soggetti recidivi o non recidivi), all'attenuazione delle conseguenze negative del reato, alla personalità dell'agente e anche alle condizioni economiche è un criterio assolutamente condivisibile, che riproduce concetti che noi penalisti elaboriamo e trattiamo da anni e che ormai costituiscono principi assolutamente condivisi.

Con riferimento a quanto si stabilisce nella lettera f), prevedere che nei casi in cui sia stata irrogata la sola sanzione pecuniaria il procedimento possa essere definito mediante il pagamento anche rateizzato di un importo pari alla metà della stessa, mi domando che cosa si sia inteso fare con questa norma. Io l'ho capita così: si irroga la sanzione, dopodiché si esaurisce il procedimento se colui al quale questa sanzione è stata applicata paga una somma pari alla metà della sanzione irrogata, con eventuale rateizzazione con riferimento alle condizioni economiche dell'autore dell'illecito.

Dato che questo provvedimento si inserisce nell'arco di una serie di iniziative legislative volte a rendere più snello il processo penale, eliminando la trattazione di alcuni casi da parte dei giudici penali,

e date l'eliminazione della competenza penale e la trasformazione delle leggi in amministrative, quindi l'assegnazione all'autorità amministrativa dell'illecito corrispondente che determina un carico per l'autorità amministrativa, potrebbe essere utile prevedere una forma assimilabile all'oblazione, cioè stabilire che colui che realizza un illecito ormai amministrativo perché depenalizzato possa chiudere la partita senza nemmeno affrontare il procedimento davanti all'autorità amministrativa, pagando una quota pari al massimo della sanzione prevista. Si eviterebbe quindi l'intervento dell'autorità amministrativa.

In questa mia introduzione non ho altro da aggiungere, se non esprimere apprezzamento per iniziative di questo tipo. Non so se simili iniziative di liberalizzazione siano in grado di liberare grandi masse di processi penali dall'ambito delle competenze dei nostri magistrati penali, ma indubbiamente a qualcosa servono. Ovviamente questo provvedimento deve coordinarsi con una serie di altri provvedimenti diretti nella stessa direzione, cioè all'abbreviazione dei tempi del processo penale.

Ho fatto una breve introduzione, apprezzo questo provvedimento, non ho alcuna critica da sviluppare. Indubbiamente si sarebbe potuto andare ancora oltre nella direzione della depenalizzazione nell'ottica del diritto penale come *extrema ratio* di tutela giuridica, ma è comunque positivo che il Parlamento prosegua lungo questa direzione.

Chiudo con un'osservazione di carattere generale un discorso che si è aperto nel 1974 con la disciplina degli illeciti depenalizzati. Nei momenti in cui si pensa a un'ampia o più ampia possibile sostituzione dell'illecito amministrativo al reato per fronteggiare determinati fenomeni nasce la prospettiva di un concetto di illecito che va al di là della differenziazione illecito penale/illecito amministrativo, cioè emerge un concetto sostanzialmente unitario di illecito giuridico, che pone tutti noi di fronte a una serie di problemi.

Probabilmente da un lato c'è il problema di estendere le garanzie dell'imputato agli illeciti amministrativi, ma questo è già stato ampiamente fatto, dall'altro va ripensato il catalogo delle sanzioni. Finiremo infatti per avere le medesime sanzioni talvolta con valenza penale, altre con valenza amministrativa (sanzioni pecuniarie, sanzioni interdittive, tutte le sanzioni non detentive). Più noi ampliamo il diritto penale alle sanzioni alternative, più si pone un problema di sovrapposizione delle medesime sanzioni in due ambiti oggi nettamente separati, per cui bisognerà valutare se la separazione debba essere attenuata.

Appare fondamentale l'organo al quale è attribuito il compito di irrogare queste sanzioni, e mi sembra giusto che il giudice penale sia usato esclusivamente per affrontare le situazioni di maggiore rilievo sociale. Bene, quindi, questo tipo di iniziativa legislativa.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Grosso per la sua chiarezza oltre che per l'efficacia espositiva. Faccio presente che il professor Carlo Enrico Paliero avrebbe dovuto essere qui alle 14,15, ma purtroppo, a causa del traffico, tarderà ancora qualche minuto.

Do quindi la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

DONATELLA FERRANTI. Vorrei fare una premessa su questo disegno di legge, che, come il professore avrà potuto vedere, abbiamo stralciato durante i lavori parlamentari in quanto così come è stato impostato ci sembra avere un impatto molto modesto e limitato rispetto all'esigenza di depenalizzazione.

Un'altra osservazione si intreccia con questa, in quanto anche da altre audizioni è emerso come quando si va a stabilire l'area della depenalizzazione questa rimanga di fatto limitata come impatto anche dal punto di vista dei carichi di lavoro e quindi anche della funzionalità degli uffici giudiziari perché certe materie vengono *in toto* escluse, e così fa questo disegno di legge.

Su questo punto vorrei conoscere la sua opinione, perché la delega alla lettera a) fa una serie di eccezioni per materia: tutta l'edilizia urbanistica, tutto ambiente, territorio e paesaggio, tutta l'immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica che è qualcosa di generico.

Vorrei sapere quindi se lei ritenga opportuno precisare meglio questi criteri e delimitare ulteriormente le materie, nel senso anche di renderle talora più ampie. Notavamo ad esempio come, per quanto riguarda l'urbanistica e l'edilizia con l'articolo 44, lettera a), che riguarda le condotte penalmente sanzionate riguardanti la costruzione abusiva ma non senza concessione, bensì per mera difformità rispetto all'autorizzazione, queste verrebbero non depenalizzate, ma rimarrebbe una contravvenzione che potrebbe essere di rilevanza penale, mentre potrebbe essere più efficacemente punita con altre pene (magari illecito amministrativo).

Mi chiedo — e qui mi ricollego alla sua conclusione finale — se, anziché percorrere la strada della depenalizzazione, non sia opportuno perseguire l'altra strada ovvero prevedere pene alternative. Se infatti guardiamo questo disegno di legge, i fatti reato da depenalizzare sono pochissimi, quindi forse sarebbe meglio pensare non a una depenalizzazione, ma ad ampliare l'utilizzo dell'oblazione e di misure interdittive, anche secondo lo spirito della Commissione di studio che lei aveva presieduto e delle altre che hanno lavorato in tal senso.

PRESIDENTE. Grazie. Anch'io vorrei porre una domanda al Professor Grosso. Credo che lei avesse anticipato quanto evidenziato dall'onorevole Ferranti, dichiarandosi consapevole della limitata portata del provvedimento sotto il profilo dell'area della depenalizzazione. Mi chiedo se lei avesse degli spunti da offrire in merito a quale area di depenalizzazione si potrebbe ulteriormente arrivare.

RITA BERNARDINI. Vorrei chiedere al professor Grosso se abbia avuto modo di

approfondire i provvedimenti abbinati a questo disegno delega sulla depenalizzazione, perché quello che porta la mia prima firma riguarda la depenalizzazione della coltivazione per uso personale delle sostanze stupefacenti.

Mi sembra che questa depenalizzazione sia fra quelle previste l'unica che inciderebbe in modo consistente sia sul contenzioso dei procedimenti penali pendenti, sia sulla carcerazione. Vorrei conoscere la sua opinione in merito, anche perché a me sembra irragionevole essere arrivati, grazie anche a un referendum del 1993, alla depenalizzazione del reato di detenzione di sostanze stupefacenti per uso personale, che è in vigore, per cui la persona che detiene queste sostanze stupefacenti è andata sicuramente a comprarle da uno spacciatore, mentre penalizziamo con il carcere (e in carcere ci sono queste persone) chi, rifiutando di rivolgersi a uno spacciatore che spesso è anche un criminale, coltiva la pianta per poter assumere la sostanza.

Trovo dunque irragionevole questa legge che prevede il carcere per chi coltiva una pianta a volte anche per uso terapeutico, visto il mancato accesso a questo tipo di sostanze per questioni burocratiche.

PRESIDENTE. Do quindi la parola al professor Grosso per la replica.

CARLO FEDERICO GROSSO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Torino.* Inizio dalle osservazioni dell'onorevole Ferranti, che ringrazio. Ho fatto un intervento estremamente *soft* nei confronti di questa legge, perché ormai sono passati tanti anni, sono anziani e ragiono in un certo modo, per cui di fronte alle iniziative legislative il mio atteggiamento mentale (non so se sia giusto) mi induce a cogliere gli aspetti positivi e ad andare avanti, anche se poi il Parlamento dovrà magari tornare sui provvedimenti e fare cose in più.

Questa è stata la mia valutazione con riferimento al disegno di legge sulla corruzione, laddove, pur rendendomi conto dei grossi limiti di quel disegno di legge, ho

sempre espresso una valutazione politica positiva perché finalmente si faceva qualcosa, si aumentavano le pene, si metteva l'etichetta promozione privata, reato che fa sorridere ma è bene che sia stato introdotto, perché si parte da lì per andare avanti.

Allo stesso modo ho espresso una valutazione su questo disegno di legge, dicendo però chiaro che questo si inserisce in quello che è stato sempre l'atteggiamento del Parlamento nell'affrontare il tema della depenalizzazione, cioè affrontarlo in termini astratti, cancellando i reati che hanno determinate tipologie di sanzioni senza andare a vedere quando quel reato sia stato emanato e il perché di quel tipo di sanzione, se la misura della sanzione fosse giusta in quel momento e non lo sia più adesso.

Questo modo di affrontare il problema della depenalizzazione mi è sempre sembrato (ma credo che come consulenti penali fossimo tutti d'accordo su questo) un modo improprio di affrontare il problema, però forse era l'unico modo di porvi mano senza affrontare il tema della riforma del sistema penale.

Il tema della depenalizzazione, se considerato con attenzione, è l'altra faccia della medaglia della riforma della parte speciale della legislazione penale speciale. Se si affronta quel tema, si può avere un quadro complessivo ed entrare in profondità nella cancellazione di reati che oggi vengono considerati importanti sul piano dell'etichetta normativa, ma magari importanti non sono più.

Detto questo, lei ha ragione: questo nuovo disegno di legge sulla depenalizzazione ha in concreto un impatto molto limitato, però un piccolo impatto lo ha comunque e allora va bene. Lei evidenzia le esclusioni, ma sulle esclusioni sono d'accordo perché o andiamo a eliminare contravvenzione per contravvenzione, ma che la materia ambiente, territorio e paesaggio debba essere esclusa da una depenalizzazione in termini generali è ovvio.

Quando il Parlamento, dato che la legge era diversa, usava gli istituti dell'amnistia, venivano sempre escluse queste tipologie

di reato, anche trattandosi di contravvenzioni. Lei ha però citato l'esempio della contravvenzione per la mera difformità dell'autorizzazione, ma è ovvio che quel tipo di comportamento non merita un trattamento penale!

Possiamo andare a leggere tutti questi reati, ma nei confronti di alcuni bisognerebbe incentivare la sanzione penale. Si tratta quindi della riforma della materia dei reati in tema di ambiente, territorio e paesaggio, per cui cancelliamo le fattispecie bagatellari e aggrediamo in maniera più pesante certi illeciti che rappresentano una violazione del patrimonio ambientale e del paesaggio italiano.

Se vogliamo andare a esaminare questi settori, possiamo effettuare delle scelte e decidere cosa vada tolto, ma è la riforma della materia. Io depenalizzerei il reato di diffamazione, anche se sarebbe contro i miei interessi in quanto difendo un grande giornale e quindi perderei il lavoro, ma non è questo il problema. Ci sono Paesi in cui si affronta il tema della diffamazione con pesanti sanzioni civili riparatorie, ma è una scelta, e questo potrebbe riguardare anche altri reati contro la persona.

Il problema è andare a vedere questi reati uno per uno e valutare la possibilità di abbandonare questo *totem* del diritto penale, però a questo punto si tratta della riforma della parte speciale del Codice penale e della legislazione speciale penale.

Non possiamo nasconderci dietro un dito: tutte le volte in cui voi affrontate una nuova legislazione con riferimento a un settore speciale chiudete sempre con le sanzioni penali e noi dall'esterno condividiamo questa scelta, però quando affrontiamo un discorso di sistema bisognerebbe guardare con un'ottica distaccata. Veramente questo diritto penale deve continuare ad essere questo *totem* al quale affidiamo tutto ciò che importante o non importante riteniamo debba essere tutelato con incisività?

Il discorso vale per la depenalizzazione come per le sanzioni alternative, perché bisogna cominciare a ripensare il sistema. Nel momento in cui voi affrontate il tema della depenalizzazione in sé con questo

tipo di provvedimento, credo che non possiate sfuggire a questo modello. Il modello quindi è nella sostanza non corretto, però si inserisce nei modelli già usati parecchie volte in passato, per cui è qualcosa in più.

Sul tema della depenalizzazione nel caso di coltivazione di sostanze stupefacenti ad uso personale, può darsi benissimo che si debba depenalizzare, però è un discorso che non riguarda il tema generale delle depenalizzazioni: riguarda la scelta di politica legislativa nei confronti di questo particolare fenomeno.

Posso essere d'accordo con lei, onorevole Bernardini, però qui bisogna affrontare questo problema: non si può dire che, dato che bisogna depenalizzare, si depenalizza automaticamente questo aspetto. Affrontiamo il tema di politica criminale nei confronti della droga nel nostro Paese e vediamo, con riferimento ai soggetti che ne fanno uso personale, quale sia il limite dell'incriminazione.

Se tutte le volte in cui è possibile si sostituisce il carcere con interventi di tipo curativo, sono sempre d'accordo come mio atteggiamento personale, ma non tratterei questo tema nell'ambito di un tema generale, in quanto fa parte di quel problema di revisione complessiva del sistema penale che prima o dopo il nostro Paese dovrà affrontare (speriamo prima piuttosto che dopo) e che finora non è riuscito ad affrontare.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Grosso per la sua relazione e per il modo in cui ha risposto immediatamente a tutte le domande.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 14,40, è ripresa alle 14,50.

PRESIDENTE. Riprendiamo i nostri lavori.

Do la parola a Carlo Enrico Paliero, professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano.

CARLO ENRICO PALIERO, Professore di diritto penale presso l'Università degli

studi di Milano. La ringrazio, presidente. Ho osservato questi tre progetti di legge e dico subito che ho interpretato il mio ruolo in termini strettamente tecnici. Per questa ragione non ritengo di entrare nel merito della proposta relativa al trattamento della droga, la proposta Bernardini, perché si tratta di una scelta politico-criminale se non politica *tout court*, che implica una valutazione dell'intera problematica dei reati senza vittima, che conduce però a valutazioni non tecniche ma di strategia generale.

Allo stesso modo ma per ragioni diverse non sono entrato nella valutazione della proposta di legge Stucchi per carenza di obiettività. Sono un appassionato cacciatore e come tale non mi sento di entrare in una tematica molto specifica, che vede contrapposti ideologicamente gli appassionati di questo tipo di attività che è sempre meno *politically correct* (me ne rendo conto), ma che comporta valutazioni di sistema. Mi concentrerei quindi essenzialmente sul testo della depenalizzazione di più ampio respiro.

La via seguita in questa ipotesi è quella di una depenalizzazione in altre occasioni definita con tecnica di amministrativizzazione o fiscalizzazione, cioè trasformazione di illeciti penali in illeciti amministrativi con il potenziamento del sistema sanzionatorio amministrativo.

Questa è una scelta che ritengo fruttuosa, che personalmente condivido assolutamente nelle linee di sviluppo, anche tenuto conto del fatto che, come a loro è noto, le garanzie che sovrintendono a questo sistema anche a livello di Corte europea danno il massimo dell'affidamento.

Quelle norme di ripresa degli elementi sistematici della scelta amministrativistica certamente vanno condivise ed è corretto ovviamente ampliare lo spazio d'impatto della sanzione anche a cornici elevate, non banali, ma forse è ultroneo il punto d), che riproduce una norma già vigente, l'articolo 11 della legge n. 689 del 1981, ed è opportuno ribadirlo in termini di criteri commisurativi.

La scelta a mio avviso continua ad essere valida, e i rilievi che potrebbero essere fatti in termini di analisi critica delle scelte concrete riguardano la tecnica di selezione delle fattispecie. Qui mi sembra che si siano seguiti due criteri paralleli e distinti, d'altra parte non nuovi agli interventi in materia, cioè un criterio generale orientato sulla sanzione di natura formale e un criterio più puntuale e più puntiforme secondo la tecnica che mi permetto di definire puntaspilli, cioè una serie di fattispecie raccolte e collocate entro il perimetro attinto da questa opera.

Entrambi questi criteri hanno i loro punti deboli, come sappiamo. Per quanto riguarda il criterio generale (questa è una mia valutazione personale essenzialmente pragmatica), vorrei fare una premessa relativa al ruolo della sanzione pecuniaria penale nel nostro ordinamento. Qui, facendo «abiura» di alcune idee che in precedenza avevo cercato di sviluppare, sono personalmente giunto alla conclusione che nel nostro sistema la pena pecuniaria in tempi brevi non abbia alcun futuro.

Forse bisognerebbe cominciare a immaginare una divaricazione fra sistema penale e sistema sanzionatorio amministrativo orientato sulla sanzione, ma nel senso di espungere definitivamente — anche perché è un orpello, e le statistiche ci dicono il tasso di ineffettività quasi assoluta, paradossale dell'esecuzione della pena pecuniaria penale — qualsiasi forma di pena pecuniaria, a parte il discorso delle pene patrimoniali che è un concetto completamente diverso (penso alla confisca e al suo utilizzo).

La pena pecuniaria classica in Germania costituisce l'80 per cento delle condanne, ma è un mondo diverso, non raggiungibile in questo momento, per cui forse avrebbe senso immaginare, nell'ambito di una politica di redistribuzione dei modelli sanzionatori, un sistema penale criminale in cui la pena pecuniaria non abbia più cittadinanza e utilizzare viceversa la sanzione pecuniaria nell'ambito amministrativo, con strumenti anche di *enforcement*, di implementazione e di ese-

cuzione, che su quel terreno possono dare e danno frutti molto maggiori in termini di effettività.

Questa è una mia idea personale, ma potrebbe dare ragione di una redistribuzione orientata sulla sanzione di questi due campi. Rispetto al progetto attuale, le scelte sulla base del criterio formale non si possono sottrarre a tutta una serie di critiche fatte in passato: quelle di essere poco selettive da un lato, cioè di non riuscire a discostarsi da scelte del passato che non necessariamente erano felici, con qualche problema ulteriore. Accenno solo a due che derivano probabilmente dal criterio formale che è un criterio cieco.

Ipotesi codicistiche: con questo criterio — mi correggano se sbaglio — verrebbero depenalizzati ad esempio il reato di ingiuria e il reato di rissa (articolo 588). Questi inevitabili automatismi su tali figure di reato dimostrano la debolezza del criterio così indiscriminatamente utilizzato, perché ad esempio può aver senso estromettere l'ingiuria dal sistema penale ma con strumenti diversi dalla sanzione amministrativa.

Mi chiedo infatti quale autorità amministrativa irroghi la sanzione pecuniaria per un'ingiuria, in che misura un conflitto squisitamente interpersonale, non a caso perseguibile con la querela, possa essere gestito dalla pubblica amministrazione e che senso abbia anche dal punto di vista di politica criminale affidarlo a questo campo.

Nutro qualche perplessità (il collega Gullo conosce i miei orientamenti e sa che non sono certo un affezionato alla penalizzazione a tutti i costi) sull'ipotesi di depenalizzare la partecipazione a una rissa nei limiti in cui si tratta di un fatto il cui impatto sociale non è necessariamente bagatellare, con in più problemi molto più complessi dal punto di vista tecnico.

Come tutti sappiamo, la fattispecie base della rissa viene punita con pena pecuniaria che diventerebbe illecito amministrativo, ma le aggravanti, che sono serie in caso di eventi lesivi e morte, lesioni intervenute per la sola partecipazione alla rissa (quindi è scontata la punibilità per

gli ulteriori reati in caso di concorso) trasformano la pena rendendola seria.

Si tratta però di un nucleo tradizionalmente concepito come un nucleo aggravante di una fattispecie base, il che ovviamente porterebbe anche a dei paradossi tecnici perché ci sarebbe quasi un problema di giurisdizione tra due sistemi, laddove il sistema amministrativo tiene solo nella misura in cui non sopravvengano, magari anche a distanza di qualche tempo, delle aggravanti che trasferiscano la competenza al giudice penale, che però si trova una fattispecie aggravata mancando della fattispecie base. Questo è un dato che non mi sembra sofisticato, per cui si creano dei problemi tecnici.

Vengo rapidamente ad alcune considerazioni sparse relative invece all'individuazione puntiforme di fattispecie sottoposte a ipotesi di depenalizzazione. Devo confessare da osservatore esterno — non avevo una relazione che forse mi avrebbe illuminato meglio sul razionale generale di queste scelte — che, ad una mera lettura delle varie ipotesi come un qualcosa di legato da un filo rosso di razionalità politico-criminale che li deve accomunare, qualche difficoltà di individuazione del razionale politico-criminale di fondo permane.

Scontate le ipotesi sia codicistiche, sia dei testi più risalenti, che sono una sorta — mi si consenta — di archeologia giuridica, cioè di ricerca di reperti archeologici della penalistica tuttora vigente, pur non essendo stato in grado di fare delle verifiche, dal punto di vista statistico l'impatto sulle statistiche criminali di queste figure credo sia praticamente nullo, ma la depenalizzazione ha scopi essenzialmente deflattivi e quindi finisce con l'essere contraddittoria la scelta di queste cose, così come anche le fattispecie penalistiche dall'abuso della credulità popolare all'esercizio di attività teatrali non legittime.

Anche quelle codicistiche rimangono realtà più ottocentesche che reali, per cui a questo punto la proposta potrebbe essere addirittura quella dell'abrogazione secca, anche perché vi sono figure che potrebbero assorbire l'eventuale gravità.

Per altre figure più recenti colgo una sorta di opacità almeno a prima lettura, mentre poi una relazione probabilmente potrebbe dar conto della ragione per cui vengano scelte proprio queste e non altre, perché in termini di impatto sulle statistiche criminali anche qui ho qualche dubbio che siano proprio figure che a prima vista risultino di forte impatto.

In passato ho avuto occasione di collaborare con il Ministero di Grazia e Giustizia a un intervento di depenalizzazione sugli assegni a vuoto, su cui c'era un dato statistico molto rilevante, il carico sulle Preture era estremamente consistente e quindi una ragione c'era.

La ragione di espungere specificamente queste ipotesi non appare a prima vista in generale, mentre in due casi che mi permettono di segnalare può indurre perplessità a prescindere dall'impatto statistico l'ipotesi di espungere dal sistema penale fattispecie di questo genere, anche se non è detto che debbano essere punite con il carcere.

Mi riferisco al decreto legislativo n. 276 del 10 settembre 2003 sul mercato del lavoro, per cui verrebbe depenalizzata l'ipotesi di chiunque percepisca compensi da parte del lavoratore per avviare la prestazione di lavoro oggetto di somministrazione punito con la pena alternativa.

Questo comportamento non mi sembrerebbe nel contesto generale meritevole di particolare benevolenza, certo si tratta di scegliere quali strumenti utilizzare, ma una mera degradazione a illecito amministrativo non mi sembrerebbe impeccabile, così come la norma relativa all'intermediazione bancaria, che depenalizzerebbe il comportamento dell'operatore bancario che indirizzi determinati soggetti a un utilizzo di credito extra-bancario, che non mi sembra affatto una fattispecie bagatellare. Se infatti non ho controllato male, nel frattempo il legislatore l'ha elevata a delitto, a mio avviso a ragione perché qui entriamo in un terreno estremamente delicato.

MARILENA SAMPERI. Scusi, potrebbe specificare l'ultimo riferimento?

CARLO ENRICO PALIERO, *Professore di diritto penale presso l'Università degli studi di Milano*. Si tratta dell'articolo 16, comma 9 del decreto legislativo n.108 del 7 marzo 1996 in materia di usura, per chi «indirizzi una persona per operazioni bancarie o finanziarie a un soggetto non abilitato». Questa in genere è la via maestra per l'usura, cioè per l'abbandono al braccio secolare della criminalità organizzata dei soggetti che non riescano a ricevere credito dal sistema bancario.

Ho infine notato che in alcuni paradigmi di tipo ingiunzionale per esempio in tema di pari opportunità o di discriminazione si immagina di depenalizzare la fattispecie di chiusura di violazione delle prescrizioni del giudice. Non entro nel merito se sia giusto o meno trattare dal punto vista penalistico questo tipo di comportamento, se lo si fa, il modello ingiunzionale è quello più adatto nel momento in cui consente di dosare i precetti in base al caso concreto, senza violare il principio di tassatività, però nel momento in cui l'ingiunzione viene sviluppata in termini corretti la chiusura deve essere seria.

Qui il giudice penale deve poter intervenire rispetto alle violazioni di ordini dati dal giudice specifici, concreti, ben indirizzati, comprensibili dal soggetto, anche per analogia con altre ipotesi in cui il modello ingiunzionale come in tutti gli altri Paesi

viene poi sostenuto come norma di chiusura da una norma penale anche di una certa serietà.

Penso all'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori, all'articolo 388 del Codice penale in cui questo modello ha questa giusta chiusura in termini penalistici, fermo restando sempre il tipo sanzionatorio da individuare che può anche non essere il carcere, altro nostro grande problema.

Se ha un senso la graduazione fra illecito penale e illecito amministrativo, questo è uno dei casi in cui deve essere il giudice penale a dire la sua sia pure in seconda battuta, perché una prima *chance* di adeguamento all'osservanza viene data al destinatario della norma, ma, se vi si oppone in modo pervicace, allora deve intervenire il giudice penale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Paliero per la relazione estremamente interessante e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



16STC0023200

**COMMISSIONE II
GIUSTIZIA**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

7.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 29 NOVEMBRE 2012

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **GIULIA BONGIORNO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		BERNARDINI, C. 3291-TER GOVERNO E C. 2798 BERNARDINI	
Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3	Audizione di Piercamillo Davigo, giudice della Corte di cassazione:	
INDAGINE CONOSCITIVA NELL'AMBITO DELL'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE C. 5019 GOVERNO, RECANTE LA DELEGA AL GOVERNO IN MATERIA DI DEPENALIZZAZIONE, PENE DETENTIVE NON CARCERARIE, SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO PER MESSA ALLA PROVA E NEI CONFRONTI DEGLI IRREPERIBILI, E DEGLI ABBINATI PROGETTI DI LEGGE C. 879 PECORELLA, C. 4824 FERRANTI, C. 92 STUCCHI, C. 2641		Bongiorno Giulia, <i>Presidente</i>	3, 6, 8, 12
		Bernardini Rita (PD)	7
		Contento Manlio (PdL)	7, 9
		Davigo Piercamillo, <i>Giudice della Corte di cassazione</i>	3, 8, 9
		Ferranti Donatella (PD)	8
		Paolini Luca Rodolfo (LNP)	7
		Rossomando Anna (PD)	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro per il Terzo Polo: UdCpTP; Futuro e Libertà per il Terzo Polo: FLpTP; Popolo e Territorio (Noi Sud-Libertà ed Autonomia, Popolari d'Italia Domani-PID, Movimento di Responsabilità Nazionale-MRN, Azione Popolare, Alleanza di Centro-AdC, Intesa Popolare): PT; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Repubblicani-Azionisti: Misto-R-A; Misto-Autonomia Sud-Lega Sud Ausonia-Popoli Sovrani d'Europa: Misto-ASud; Misto-Fareitalia per la Costituente Popolare: Misto-FCP; Misto-Liberali per l'Italia-PLI: Misto-LI-PLI; Misto-Grande Sud-PPA: Misto-G.Sud-PPA; Misto-Iniziativa Liberale: Misto-IL; Misto-Diritti e Libertà: Misto-DL.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
GIULIA BONGIORNO

La seduta comincia alle 13,40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

**Audizione di Piercamillo Davigo,
giudice della Corte di cassazione.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva relativa all'esame del disegno di legge C. 5019 Governo, recante la delega al Governo in materia di depenalizzazione, pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento per messa alla prova e nei confronti degli irreperibili, e degli abbinati progetti di legge C. 879 Pecorella, C. 4824 Ferranti, C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini, C. 3291-ter Governo e C. 2798 Bernardini, l'audizione del dottor Pier Camillo Davigo, giudice della Corte di cassazione.

Ricordo che l'Assemblea ha deliberato lo stralcio dell'articolo 2 del disegno di legge C. 5019, in materia di depenalizzazione. L'odierna audizione avrà quindi per oggetto la materia della depenalizzazione e quindi in particolare i progetti di legge C. 92 Stucchi, C. 2641 Bernardini e C. 5019-ter Governo.

Ringrazio il consigliere Davigo per avere accettato il nostro invito e anche per i tempi brevi con cui ha risposto. Sono presenti i rappresentanti di tutti i gruppi che partecipano ai lavori della Commissione. Ricordo che si tratta dell'ultima audizione di questa indagine conoscitiva.

Do la parola al nostro ospite per lo svolgimento della sua relazione.

PIERCAMILLO DAVIGO, *Giudice della Corte di cassazione*. Grazie, presidente. Ho dato una scorsa ai disegni di legge e devo dire che mi paiono assolutamente inadeguati rispetto alla gravità della situazione, che non penso sia percepita in tutte le sue dimensioni.

Il Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa, dopo una visita in Italia dal 3 al 6 luglio 2012, ha inoltrato un rapporto in cui — oltre alla infinita serie di doglianze che il Consiglio d'Europa solitamente esprime nei confronti dell'Italia per il mancato rispetto dei diritti umani — alla pagina 11 indica sommariamente (ma bisognerebbe chiedergli quali fonti abbia consultato) che le fattispecie penali in vigore in Italia sarebbero più di 35.000.

ROBERTO RAO. Suggestivo !

PIERCAMILLO DAVIGO, *Giudice della Corte di cassazione*. Impressionante, più che altro, perché se la depenalizzazione avvenisse nella misura del 90 per cento — una prospettiva ben lontana dagli standard del disegno di legge — rimarrebbero 3.500 fattispecie penali, ossia un numero ancora enorme, se si pensa che i comandamenti sono dieci e che due di questi, nell'interpretazione della Chiesa cattolica, sono superflui.

Depenalizzare i reati puniti con le pene pecuniarie o per le contravvenzioni con la pena alternativa serve a poco, mentre bisognerebbe depenalizzare massicciamente i reati puniti con la reclusione. Intanto, sarebbe opportuno che il Ministero della giustizia provasse a inventariare i reati in vigore, che dovrebbe risultare relativamente semplice: visto che il casellario deve memorizzare tutte le fattispecie penali, dovrebbe anche prevederne un'elencazione informatica.

Le conseguenze in tema di carico di lavoro sono impressionanti. Ho consultato i dati Istat 2008, 2009 e 2010 e le sopravvenienze per le Procure della Repubblica, per esempio per l'anno 2010, sono pari a 1.509.439 di procedimenti penali a carico di noti e di 1.861.477 a carico di ignoti. Ora, anche quelle statistiche Istat sono generalmente inaffidabili perché nessuno ha mai fatto il conto di quanti ignoti diventino poi noti; non si possono semplicemente sommare ma se — in via di prima approssimazione, e trascurando questo aspetto — li sommassimo, ne risulterebbero 3,5 milioni di procedimenti penali ogni anno.

A ciò si somma il numero strabiliante di cause civili e, del resto, lo stesso Commissario per i diritti umani, nel segnalare il problema della durata dei procedimenti, osserva che gli apparati giudiziari italiani sono coperti da carichi impressionanti.

Al di là dei numeri forniti dal suddetto commissario, la Banca mondiale ha svolto uno studio in cui si indica che il numero dei procedimenti pendenti, tra civili e penali, ammonta a circa 9 milioni, collocando l'Italia al 153° posto per l'efficienza della giustizia su 183 Paesi esaminati. Fra poco riusciremo a essere all'ultimo posto in assoluto.

Per essere efficace, il disegno di legge deve avere ben più coraggio di quello che ha e scegliere ciò che non è necessario punire; una volta, i penalisti sostenevano che bisogna punire solo i reati previsti dalla Costituzione (benché, che io sappia, ve ne sia solo uno, ossia il maltrattamento delle persone arrestate), ma se già si individuassero beni costituzionalmente

protetti, soltanto per i quali potrebbe esservi tutela penale, questo rappresenterebbe già un grosso passo avanti.

Nell'ultima, grande depenalizzazione avutasi in Italia — quella conseguente all'unificazione dei giudici di primo grado — ricordo che mi aveva colpito la depenalizzazione della sfida a duello: sono magistrato da quasi trentacinque anni e non solo non ho mai visto un processo per sfida a duello, ma non ne ho mai neanche sentito parlare da chi, quando io ho cominciato, aveva già quarant'anni di esperienza. Anche se la sfida a duello non fosse stata depenalizzata, dal punto di vista del carico che grava sugli apparati giudiziari non sarebbe cambiato nulla.

In compenso, non è stato depenalizzato un reato che, quando ero in Corte d'appello, mi faceva imbestialire, quello di cui all'articolo 462 del codice penale per falsificazione o alterazione dei biglietti dell'impresa di pubblico trasporto. Tale reato è punito con la reclusione ma, nella pratica applicazione, vi è chi cancella il biglietto della metropolitana con la gomma e poi lo timbra nuovamente. Tali reati sono in diminuzione perché anche se il biglietto è stato cancellato, gli apparati elettronici lo rilevano e, pertanto, non funziona più, ma può ancora funzionare sui tram e sugli autobus.

Come immaginerete, un biglietto che adesso costa 1,5 euro viene falsificato da chi ha disponibilità finanziarie limitate e, di solito, si tratta di irreperibili. In un caso o nell'altro, si tratta di persone assistite da difensori pagati dallo Stato o ammessi a patrocinio a spese dello Stato o perché irreperibili. La conseguenza è che, per un biglietto di 1,5 euro, lo Stato spende tra 2.500 e 3.000 euro di onorari al difensore per l'itinerario di giudizio, per l'ovvia ragione che, essendo il difensore pagato a piè di lista, compie tutti gli atti possibili.

Quando ero in Corte d'appello, ho visto difensori chiedere chi avesse detto che il biglietto era stato cancellato; se erano stati i controlli dell'azienda trasporti municipali, questi non erano dei chimici, quindi era il caso di avviare una perizia. A quel punto, il giudice doveva scegliere se but-

tare altri 1.500 euro dei contribuenti per una perizia su un biglietto cancellato oppure scrivere tre pagine per stabilire che tale perizia non era necessaria. Siccome non doveva seguire solo quel processo, ma alcune migliaia di essi, mi ritrovavo a pensare che, se avessi potuto, avrei dato io stesso un euro all'ATM per chiuderla lì; purtroppo, ciò non è consentito.

Quanto ho appena detto ha lo scopo di dimostrare come lo strumento penale sia frequentemente utilizzato per fatti di scarsa o nulla gravità, che potrebbero tranquillamente essere fronteggiati con sanzioni amministrative. Quand'anche queste non venissero pagate, ciò sarebbe poco male perché, almeno, si risparmierebbero i soldi del processo.

Vi sono, inoltre, questioni relative alla scelta dello strumento di tutela: per esempio, sono in servizio alla II sezione penale della Corte suprema di cassazione, oltre che alle Sezioni unite, e trovo angosciante che, nello stesso giorno, dobbiamo affrontare processi per i quali è stata comminata una condanna all'ergastolo e processi per fatti assolutamente bagatellari.

Per fare due esempi, ricordo un'appropriazione indebita di otto pecore con la brucellosi (delle quali, tra l'altro, mi sono chiesto cosa potesse farsene colui che se n'era appropriato) e reati di pascolo abusivo. Dal punto di vista della vittima, questi ultimi saranno anche fastidiosi ma credo che il risarcimento dei danni o una violazione amministrativa con la confisca delle pecore sia uno strumento più efficace di processi penali che per larga parte si prescriveranno, stante l'attuale disciplina della prescrizione.

Peraltro, la prescrizione è una specialità che l'Italia condivide solo con la Grecia, nel mondo occidentale, non per i tempi complessivi di prescrizione — che credo siano ragionevoli — quanto per la loro cattiva distribuzione. Infatti, in Italia la prescrizione (salvo che non sia più alta perché è più alta la pena edittale) per i delitti puniti con la reclusione fino a sei anni è, appunto, di sei anni; tuttavia, le interruzioni consentono una proroga fino al massimo di un anno e mezzo. Pertanto,

quando il pubblico ministero è investito da una notizia di reato risalente a cinque anni e mezzo prima, deve interrompere la prescrizione ma impiega due anni per le indagini preliminari, l'udienza preliminare, il primo grado, l'appello e la Cassazione. Ciò è del tutto impossibile, dati i tempi medi, e il risultato è il continuo aumento delle pronunzie di prescrizione, sicché si prescrive tutto e basta.

D'altro canto, le tecniche dilatorie sono in gran parte conseguenza di questo stesso meccanismo di prescrizione. In altri Paesi, la prescrizione non decorre più dopo l'esercizio dell'azione penale e, comunque, non dopo la sentenza di condanna in primo grado, se l'imputante è il solo imputato. Se a lui non sta bene la condanna, ed è lui che chiede un nuovo processo, non si comprende per quale ragione la prescrizione dovrebbe decorrere.

In definitiva, credo che i vincoli da porre dovrebbero includere innanzitutto le convenzioni internazionali che impongono la criminalizzazione. Se l'Italia ha sottoscritto delle convenzioni internazionali, non può non rispettarle assumendo o abolendo reati imposti dalle convenzioni internazionali.

Sarebbe interessante una ricognizione delle voci del disegno di legge — che suppongo essere di iniziativa governativa — all'esame di questa Commissione per avere un'idea di quanti reati verrebbero aboliti e, soprattutto, sarebbe interessante sapere dal Ministero della giustizia, visto che i dati Istat, purtroppo, non consentono questo tipo di analisi, quanti sono i procedimenti per tali reati. Infatti, abolire reati che non hanno applicazione pratica non ha alcun effetto.

Infine, vi sono sistemi molto più efficaci della depenalizzazione per ridurre l'impatto sulla giustizia. Ad esempio, gli uffici giudiziari erano sommersi da centinaia di migliaia (forse milioni) di processi per assegni a vuoto; il reato di assegno a vuoto è stato depenalizzato ma il risultato è stato quello di un netto incremento dei procedimenti penali per truffa; chi riceve un assegno a vuoto, infatti, di solito dice di

aver ricevuto assicurazioni sul fatto che fosse coperto, pertanto vi è il raggio. Per carità, fortunatamente gli assegni a vuoto non sono più tanti quanto prima, ma il fenomeno ha comunque raddoppiato, se non triplicato, i processi per truffa.

Se il Parlamento avesse ritenuto di stroncare il fenomeno, anziché depenalizzare il reato, sarebbe stato semplice. Capisco che ciò significa sfidare potenti *lobby*, ma sarebbe bastato obbligare le banche a coprire gli assegni fino a corrispondenza di un certo importo: quando una persona si reca in un negozio e paga con carta di credito ma poi non copre, i soldi non li rimette il negoziante ma la società che ha erogato la carta di credito. Non si comprende perché non possa essere così anche per una banca; il rapporto di fiducia è fra la persona e la banca, non fra la persona e il negoziante. Agendo in questo modo, si sarebbe prosciugato il fenomeno perché le banche non avrebbero più dato i libretti degli assegni ai clienti che non davano garanzie di copertura degli stessi.

Il problema consiste nel valutare, fattispecie per fattispecie, quanto essa grava, che utilità concreta ha, se vi sono altri strumenti efficaci, come la depenalizzazione con la trasformazione in illecito amministrativo o la decriminalizzazione, ossia l'abolizione della fattispecie lasciandola soltanto come illecito civile. In molti casi, può essere inutile anche prevedere la sanzione amministrativa, e la tutela delle persone può essere semplicemente affidata al risarcimento dei danni.

Inoltre, occorre svolgere valutazioni comparative degli strumenti efficaci: per esempio, la confisca in via amministrativa è uno strumento certamente più efficace delle pene detentive per fatti minimali, soprattutto quando i beni patrimoniali in gioco abbiano rilievo. Prima ho fatto l'esempio del pascolo abusivo e sono convinto che la confisca delle pecore sia una sanzione incomparabilmente più efficace di un procedimento penale che si conclude con la prescrizione o con pene molto ridotte.

Questo, ovviamente, vale in linee generali; sono pronto a rispondere a qualunque vostra sollecitazione.

PRESIDENTE. Grazie per la sua chiara esposizione; è noto che lei è molto efficace quando parla. Ciò a cui stiamo lavorando in questo momento, cioè la depenalizzazione, è nato proprio perché, a seguito di alcuni approfondimenti da parte dei nostri commissari (se non sbaglio, l'onorevole Ferranti ha dei dati), è emerso che l'impatto della depenalizzazione era minimo (nell'ordine dello « zero virgola » per cento).

Ciò che attualmente è in esame in Aula faceva parte di un disegno di legge più ampio; l'approfondimento oggetto dell'odierna audizione ci serve proprio per capire se, a livello di struttura, il disegno va bene e basterà soltanto inserire altre fattispecie di reato oppure se nemmeno con una depenalizzazione riusciremo a raggiungere il nostro obiettivo, che è quello di intervenire sulla durata dei processi e di eliminare le fattispecie.

Ieri il professor Grosso ha detto che — forse perché va di moda parlarne — nell'elenco delle depenalizzazioni si sarebbe aspettato anche il reato di diffamazione; vorrei chiederle se lei ha qualche idea costruttiva (come amo definirle quando presentiamo qualche proposta di legge).

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

ANNA ROSSOMANDO. La mia domanda è molto circoscritta: volendo ampliare la platea delle depenalizzazioni, con riferimento a una maggiore efficacia sanzionatoria (perché, per quanto mi riguarda, non si tratta solo di un problema di deflazione quanto di imprimere una maggiore efficacia deterrente), vi sono molti casi in cui sanzioni interdittive o di altro tipo hanno un'efficacia deterrente sicuramente maggiore.

A tale riguardo, vorrei richiamare il tema delle infrazioni collegate al codice della strada, in particolar modo alla guida in stato di ebbrezza quando questa non è

accompagnata dalla causazione di un incidente stradale. Si tratta di un punto che mi preme particolarmente sottolineare perché ci troviamo in una fase storica in cui assistiamo a inquietanti dibattiti su introduzioni di scardinamento del sistema con riferimento a reati dolosi o colposi (ma solo perché vi è un allarme eccetera). Le soglie punibili sono state modificate, per cui adesso abbiamo situazioni che, essendo entro lo 0,50, arrivano a dibattimento ma poi si dichiara l'estinzione del reato perché, appunto, di natura amministrativa.

Mi chiedo se non avrebbe senso innalzare la soglia non punibile penalmente - per esempio, dallo 0,50 a 1 - introducendo il fermo del veicolo o maggiori sanzioni che riguardino la patente. Effettivamente, nell'esperienza concreta, interventi di questo tipo (anche la semplice sospensione della patente) preoccupano chi incorre in questo tipo di infrazioni molto più della sanzione penale, che sarà pacificamente coperta dalla sospensione condizionale della pena o da altro.

MANLIO CONTENTO. Vorrei rivolgerle due domande. Quanto alle 35.000 disposizioni che introducono norme sanzionatorie di tipo penale, prima di leggere - come sicuramente accadrà - questo dato sui giornali di domani, vorrei chiedere al consigliere Davigo se ha eseguito approfondimenti su di esso e se davvero le leggi italiane, anche a seguito di alcune semplificazioni, risultino di quell'ordine di grandezza.

In secondo luogo, con riferimento ad alcune fattispecie specifiche, data l'esperienza che ho sul campo, sto notando una strepitosa inflazione di procedimenti penali volti a sanzionare gli omessi pagamenti, ad esempio, in materia previdenziale, nei quali si verifica un fenomeno singolare: se il pagamento è stato effettuato, spesso si mette in discussione la ricevuta e bisogna richiamare i funzionari eccetera ma, se non è stato effettuato, si condannano anche delle persone perché

non hanno ottemperato nel termine prescritto, quando il pagamento è avvenuto, seppure in ritardo.

Detto questo, lei non ritiene che, tra le ipotizzate 35.000 sanzioni di carattere penale, sarebbe il caso di introdurre, anche in questo campo, delle cause di non punibilità in modo da consentire ai magistrati di chiudere questi procedimenti - magari anche precedentemente al dibattimento - o, comunque, di tarare meglio tali disposizioni?

Infine, quali sono, nella sua esperienza, i reati cosiddetti « bagatellari », di cui ha citato un esempio, che potrebbero essere eliminati senza provocare conseguenze drammatiche per la sicurezza?

LUCA RODOLFO PAOLINI. L'onorevole Contento ha anticipato la mia domanda: in tempi di crisi, molte questioni penali nascono proprio per omesso versamento di ritenute contributive o per tardivo versamento, ai sensi della legge n. 638 del 1983, che prevede fino a tre anni di reclusione e la multa anche a fronte di pagamenti avvenuti, sebbene tardivamente. Ho un caso personale in cui io stesso presterò 500 euro a un signore che, su cinque versamenti, ha saltato il secondo e il quarto; quasi certamente verrà condannato perché, pur avendo pagato tutti i dipendenti, i fornitori e quanto doveva allo Stato, lo ha fatto tardivamente, dimenticando poco più di 500 euro.

Come vede, la questione consiste nell'intervenire anche in campo previdenziale e contributivo perché, a causa della crisi economica, c'è chi ci marcia ma anche tantissimi che non ce la fanno.

RITA BERNARDINI. Vorrei porre al dottor Davigo una questione che ho già posto ai precedenti auditi, fra i quali il professor Grosso, su una proposta di legge che ho depositato sull'equiparazione della detenzione di sostanze stupefacenti per uso personale con la coltivazione per uso personale. Oggi si ha la depenalizzazione per chi detiene sostanza stupefacente per uso personale, che incorre solamente nelle sanzioni amministrative; tuttavia, il para-

dosso è che se ci si rivolge al mercato criminale, il reato è depenalizzato, mentre chi coltiva la sostanza per non andare al mercato criminale è punito con la reclusione. A parte la mole di procedimenti sull'argomento — essendovi in Italia 4 milioni di consumatori di *marijuana* — c'è anche il carcere.

Trovo che questa sia una grande contraddizione e, pertanto, tra tutte le depenalizzazioni previste, penso che questa potrebbe essere l'unica veramente consistente. Tuttavia, mi è stato obiettato, per esempio dal professor Grosso — che si rifiutava di entrare nel merito, pur potendo condividere tale osservazione — che, in realtà, si tratta di una questione politica e che una depenalizzazione di questo tipo dovrebbe rientrare in un quadro più ampio e sistematico sulle sostanze stupefacenti.

Ammetto di non essere convinta di tale osservazione perché tutto è sempre una questione politica — qualsiasi sia il reato da depenalizzare — perché ciò dipende dal disvalore che si dà a determinate condotte e, quindi, da una valutazione inerente al reato.

Quanto al discorso sistematico, essendo radicale ricordo che, in passato, quando ponemmo la questione del divorzio ci fu detto che non si poteva fare solamente quello perché bisognava rivedere l'intero diritto di famiglia così come ci fu detto anche per la questione dell'aborto. In questo caso, invece, vi sono depenalizzazioni che valgono di per sé perché, come ho già detto, si preferisce che il ragazzo si rivolga alla criminalità organizzata e allo spacciatore — che è tale per mestiere — piuttosto che una coltivazione controllata, dal punto di vista della qualità, per conto proprio, per la quale vi sarebbero comunque le sanzioni amministrative previste per l'uso personale.

DONATELLA FERRANTI. Concordo con il presidente: abbiamo chiesto l'accantonamento o, comunque, lo stralcio del disegno di legge proprio per gli impatti di scarso rilievo che aveva e che ha sottolineato anche il consigliere Davigo.

In tutte le audizioni, riconosco un filo che conferma la via da perseguire — e vorrei capire meglio se ho ben compreso — a prescindere dalla depenalizzazione, perché credo che alcune fattispecie potrebbero non costituire nemmeno illeciti amministrativi. Ai fini della deflazione del carico penale (la quale è il nostro principale obiettivo), ferma restando l'esigenza di sicurezza sociale, a parte fattispecie ormai desuete, vorrei chiederle se lei ritiene che sarebbe meglio rivedere le pene e individuarne la tipologia. In Aula abbiamo un disegno di legge che riguarda la delega alle pene alternative al carcere, come la detenzione domiciliare; si tratta di una via molto affannosa ma, almeno, è una prima ipotesi.

Data la sua esperienza, lei vede, anche a titolo esemplificativo, fattispecie che potrebbero essere punite più adeguatamente e significativamente con pene diverse da quelle classiche?

In secondo luogo, ritiene che la pena pecuniaria in quanto pena criminale sia ormai da abolire?

Infine, cosa pensa dell'archiviazione del fatto per particolare tenuità come procedimento alternativo alla depenalizzazione?

PRESIDENTE. Do la parola al consigliere Davigo per la replica.

PIERCAMILLO DAVIGO, *Giudice della Corte di cassazione*. Ai fini di una maggiore organicità della mia replica, vorrei iniziare a rispondere alla prima delle tre domande poste dall'onorevole Contento. Non ho la minima idea se la cifra relativa ai 35.000 reati sia esatta, né ne conosco l'ordine di grandezza per il semplice fatto che non so quante siano le fattispecie penali in Italia. Al punto 22 di pagina 11 del rapporto del Commissario per i diritti umani si legge che « In materia di procedimenti penali, al commissario è stato riferito — anche se non chiarisce da chi, bisognerebbe chiederlo a lui — che l'obbligatorietà dell'azione penale prevista dalla Costituzione da un lato, e il numero eccezionalmente alto di reati definiti nella normativa ita-

liana dall'altro (più di 35.000, secondo alcune fonti) contribuiscono a determinare un numero assai elevato di precedenti penali». Come ho già detto, le summenzionate «fonti» non risultano meglio indicate.

Trovo sconcertante che il Ministero della giustizia non sia in grado di riferire quanti siano i reati in Italia: dovrebbe saperlo, ed è questo il vero problema.

MANLIO CONTENTO. Dovrebbe sconcertarla anche il fatto che qualcuno citi dati simili senza indicarne le fonti.

PIERCAMILLO DAVIGO, *Giudice della Corte di cassazione*. Certo, ma bisognerebbe chiederlo al Commissario; ad ogni modo, la notizia dei 35.000 reati in Italia è già stata resa pubblica. In ogni caso sono tanti, perché tutti i giorni trovo qualche reato di cui non ho mai sentito menzione; fortunatamente, in Cassazione abbiamo una banca dati, che si chiama «Normativa», la quale ci consente di avere il testo delle leggi vigenti al momento dell'interrogazione o a un dato momento, quindi riusciamo a sapere se tale norma è ancora in vigore o meno. Come ho già detto, non ho idea dell'attendibilità del dato sui reati; quello che so è che sono troppi.

Per quanto riguarda la seconda questione posta dall'onorevole Ferranti, personalmente non credo alle sanzioni alternative. Dopo la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, ormai il processo penale italiano è, irreversibilmente, uno strumento sofisticato e costoso, che può essere usato solo per le cose serie e gravi, non per le sciocchezze.

Diversamente, la macchina salta, a meno che non si scelga l'unica strada percorribile — in base al vigente testo dell'articolo 111 — ossia usare o, meglio, ottenere il consenso dell'imputato su riti alternativi. Questo, tuttavia, significa aumentare la forbice di differenza tra le pene edittali infliggibili in caso di riti alternativi e quelle in caso di giudizio ordinario, ossia, per esempio, abolire le attenuanti generiche. Abbiamo un ricorso massiccio ai riti alternativi, per esempio

negli omicidi, perché tra 24 e 16 anni la differenza è apprezzabile, ma tra due e tre mesi di arresto, ottenibili con patteggiamento, non vi è una grande differenza, posto che entrambi saranno a pena sospesa e, in ogni caso, con misure sostitutive della detenzione.

Scegliendo tale strada, si informa l'imputato che, andando a giudizio ordinario, avrà conseguenze devastanti, mentre scegliendo riti alternativi, conterrà il danno, che è il sistema che viene usato altrove. Statisticamente, altrove (per esempio negli Stati Uniti) la riduzione della pena è di circa un terzo, ma questo è dovuto al fatto che lì è possibile negoziare perché il 90 per cento degli imputati si dichiara colpevole e sceglie il rito alternativo. È un circolo vizioso.

Siccome, attualmente, non abbiamo questo sistema, dobbiamo persuaderci che in contraddittorio non è possibile acquisire le prove per fatti di natura non particolarmente gravi, mentre per quelli di natura particolarmente grave non credo possono esservi sanzioni alternative. Per fare un esempio concreto, non credo che a un boss mafioso che scioglie i bambini nell'acido si possa dare l'affidamento al servizio sociale oppure il lavoro socialmente utile; in simili casi ci sono evidenti esigenze di sicurezza che devono essere contenute.

Per quanto riguarda la questione delle tipologie di pena che possono avere un rilievo diverso, dipendesse da me, tutti i reati con pena pecuniaria dovrebbero scomparire da un giorno all'altro.

Con riferimento a tutti i reati determinati da mancati pagamenti, vorrei raccontarvi un'esperienza personale che risale a molti anni fa, quando era previsto il delitto di omesso versamento di ritenute d'acconto. Allora prestavo servizio alla Procura di Milano (ricordo che, all'epoca, la Procura non era ancora unica com'è adesso, ma esisteva ancora la pretura penale, che gestiva una grossa parte del carico) e il carico di lavoro annuo, su un organico di circa 50 magistrati, era di

60.000 procedimenti penali contro imputati noti, di cui 45.000 per omesso versamento di ritenuta d'acconto.

Poiché gli uffici finanziari accertavano i fatti, esattamente come ora, a cinque anni di distanza, dati gli spaventosi arretrati che hanno, le notizie di reato arrivavano in Procura in epoca prossima alla prescrizione. Quando il magistrato e il pubblico ministero vedevano che, sul tavolo, i tre quarti dei processi erano derivanti da omessi versamenti di ritenuta d'acconto prossimi alla prescrizione, dovevano inevitabilmente lasciare fermi gli omicidi e occuparsi degli omessi versamenti di ritenuta d'acconto; in caso contrario, alla prima ispezione, li avrebbero accusati di aver fatto prescrivere i tre quarti dei processi e li avrebbero sottoposti a procedimento disciplinare. Pertanto, lavoravano come pazzi per scaricare il processo — che si sarebbe comunque prescritto — su un altro organo giudicante e mettevano da parte gli omicidi, sperando di avere, un giorno, il tempo (che non arrivava mai) di occuparsene.

A Milano furono organizzate diverse attività su iniziativa del Ministro per la funzione pubblica e del prefetto — il « Progetto Milano » — per dare efficienza alle pubbliche amministrazioni e alle riunioni furono convocati i capi di tutte le pubbliche amministrazioni, compresi, in senso ampio, quelli degli uffici giudiziari. Il Ministro per la funzione pubblica chiese al Procuratore della Repubblica quale fosse il loro principale problema, immaginando si trattasse di una questione di strutture eccetera; invece, il Procuratore gli parlò dei reati di omesso versamento di ritenute d'acconto. Queste, infatti, non servono a nulla, perché chi non ha pagato il più delle volte non ha i soldi e, anche con trent'anni di reclusione, l'unico risultato che si otterrà sarà quello di spingerlo a fare le rapine in banca per pagare le ritenute d'acconto, perché la sanzione per la rapina in banca è meno grave.

Di lì a poco seguì un'altra riunione; nel frattempo, il Governo aveva presentato un decreto-legge che prevedeva la modifica del reato, che, all'epoca, era integrato

anche dal mancato versamento di 1.000 lire o da un giorno di ritardo. Noi, invece, avevamo trovato un *escamotage* — forse discutibile, ma era l'unica cosa che permetteva alla Procura di sopravvivere — ovvero la presunzione della mancanza di dolo (infatti, si trattava di un reato doloso) per i versamenti fino a 500.000 lire e per i ritardi fino a un mese, presumendo che l'imputato avesse dimenticato di versare. Si trattava di un azzardo ma, più o meno, i giudici istruttori (che allora esistevano) lo facevano passare e archiviavano il caso; certo, alcuni di essi disponevano l'istruzione formale ma, mediamente, li archiviavano.

Ad ogni modo, quando il Ministro per la funzione pubblica si presentò con il testo del decreto-legge con il quale avevano innalzato la soglia per il delitto a circa 25 milioni l'anno e la contravvenzione per circa 10 milioni l'anno (non ricordo con precisione, perché sono trascorsi tanti anni) disse al Procuratore che avevano risolto il problema. Dal canto suo, il Procuratore gli rispose che, in realtà, lo avevano soltanto aggravato, perché mentre prima si usava il sistema della presunzione della mancanza di dolo, che consentiva alla Procura di smaltire un certo numero di casi, ora l'applicazione della nuova normativa era stata legata al condono.

Evidentemente, il Ministero delle finanze (come si chiamava all'epoca) intendeva usare le Procure come organi di recupero crediti incaricandole di inviare agli indagati di tale reato l'informazione di garanzia a mezzo raccomandata. Ora, 45.000 indagati l'anno significavano 45.000 raccomandate ma, di queste, almeno 10.000 tornavano indietro perché l'uno si era trasferito, l'altro era sconosciuto, l'altro ancora aveva chiuso l'azienda eccetera. Occorreva disporre le ricerche a mezzo polizia giudiziaria, dopodiché partivano ulteriori raccomandate, una parte delle quali tornava ancora indietro, bisognava eseguire delle ricerche, dichiararle irreperibili eccetera; insomma, era un tormento.

A quel punto, il Ministro chiese al Procuratore cosa avrebbero dovuto fare e gli fu risposto che bisognava distinguere le

sanzioni amministrative che il fisco avrebbe continuato ad applicare da quelle penali (in materia di reati finanziari, la norma più favorevole non si applicava retroattivamente, quindi era legata al condono). Il Ministro chiese al Procuratore una proposta da presentare in sede di conversione e organizzammo una lunga riunione per scriverla in un modo che ci sembrasse ragionevole. Il Ministro per la funzione pubblica disse che l'avrebbe fatta presentare da un parlamentare del suo partito e questa (non ricordo se alla Camera o Senato) fu approvata.

Dopodiché, siccome nel nostro Paese la mano destra non sa cosa fa la sinistra, il Ministro delle finanze si recò all'altro ramo del Parlamento e pose la questione di fiducia sul ripristino del testo originale; siccome, per una cosa di questo genere, non si manda a casa il Governo, il Parlamento approvò e noi, per altri sei o sette anni, continuammo a mandare 45.000 raccomandate annue, tra l'altro con un dispendio di personale spaventoso.

La mia opinione è che, per questioni di questo tipo, il procedimento penale non serve a niente: se una persona non ha i soldi, continuerà a non averne, anche se è messa sotto procedimento penale e c'è l'ergastolo. Continuerà a non pagare. Le sanzioni possono essere molto più efficaci sotto altro profilo; per esempio, in caso di imprenditori, basta dare un'occhiata al funzionamento delle procedure fallimentari, dove chi non paga fallisce. Se ha i soldi, preferisce pagare piuttosto che incorrere in sanzioni, ben più gravi, di bancarotta, se ha distratto i soldi. Se non ha i soldi, invece, non saranno certo le sanzioni penali a farlo diventare più ricco. Anche questa, a mio avviso, è una cosa su cui si potrebbe riflettere.

Quanto alla guida in stato di ebbrezza, un sottufficiale dei carabinieri mi ha raccontato che, di recente, si sta diffondendo l'uso, tra le persone fermate alla guida, di chiudersi in macchina, tirare fuori dal cruscotto una bottiglia di grappa e cominciare a bere davanti agli addetti al controllo, vanificandolo. Avendo appena bevuto davanti a loro, è chiaro che sono in

stato d'ebbrezza, ma la macchina è ferma e loro si apprestano a lasciare la macchina. Questo si collega anche alle difficoltà di accertamento che sono proprie di uno strumento penale come il nostro; pertanto, occorre far venire l'operatore, disporre gli avvisi eccetera.

Un'altra cosa buffa mi è capitata quando ero in Corte d'appello, con un presidente famoso per le sue salaci battute. Il difensore insisteva perché gli operatori, prima di effettuare l'alcoltest su una persona poi risultata completamente ubriaca, non l'avevano informata della sua facoltà di nominare un difensore; poiché l'avvocato insisteva su questo punto, il presidente gli disse (benché non valga molto, come argomento) che visto che era ubriaco, sarebbe stato del tutto inutile dirglielo.

Sono convinto che le sanzioni amministrative siano certamente più efficaci, come, ad esempio, la confisca dell'autovettura; tuttavia, può presentarsi il problema che se l'autovettura è di altri, questa si può confiscare solo per incauto affidamento, e diventa necessario provare a quanto risalga lo stato di ebbrezza (se prima o dopo l'affidamento). È un processo complicato.

Per quel che concerne i reati bagatelari, questi implicano senz'altro una valutazione politica perché i valori in gioco richiedono una valutazione non tecnica; inoltre, se a taluni una cosa può apparire una sciocchezza, altri potrebbero dire che è importante.

Per quanto riguarda la differenza tra detenzione e coltivazione di stupefacenti, siccome la questione concerne il diritto penale, a tale proposito faccio sempre una battuta: se, sotto il profilo della disparità di trattamento, nel processo penale non esiste l'eccesso di potere, questo esiste invece nell'articolo 3 della Costituzione, perché non si può depenalizzare un reato e continuare a punirne un altro, se è identico.

La coltivazione è una forma di produzione: se la si depenalizza, bisogna depenalizzare anche le altre forme di produzione, per lo meno fino a una certa soglia;

diversamente, se una persona ha un laboratorio da piccolo chimico in cui produce l'acido acetilsalicilico, questo andrà bene per produrre la medicina, ma non per l'LSD, altrimenti finirà nei guai.

A tale riguardo, più che depenalizzare si potrebbe pensare a strumenti come l'irrilevanza penale del fatto: se una persona ha un campo coltivato, allora sarà certamente sottoposta a processo, ma se ha una pianticella sul balcone, si può lasciar perdere. Ritengo che questo sia uno strumento più flessibile, che permetterebbe di adattarsi ai casi concreti; invece, se si depenalizzasse totalmente, qualcuno potrebbe ribattere che con il piccolo chimico si è prodotto una pastiglia di anfetamina per uso personale, quindi non vede perché deve andare in galera. La questione diventa identica alla coltivazione della canapa indiana.

Sulla tipologia della pena, soprattutto sotto la pressione delle convenzioni inter-

nazionali, vi è un massiccio orientamento di nuove fattispecie in materia di sequestro e confisca per equivalente, che è uno strumento molto efficace. Cionondimeno, nulla vieta di estenderlo anche alle sanzioni e agli illeciti amministrativi.

PRESIDENTE. Ringraziamo il consigliere Davigo per essere stato con noi, per la sua diffusa esposizione e per la sua precisione ed efficacia.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 14,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 15 febbraio 2013.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



XVI LEGISLATURA

Disegno di legge A.C. n. 5019 "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili"

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5019

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
(SEVERINO DI BENEDETTO)

Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili

Presentato il 29 febbraio 2012

ONOREVOLI DEPUTATI! — Il presente disegno di legge delega il Governo ad adottare una serie di decreti legislativi in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova e sospensione del processo per assenza dell'imputato, nonché per l'introduzione di pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella normativa complementare.

La progressiva dilatazione della sanzione penale e il conseguente allontanamento della pena dalla sua natura di *extrema ratio* hanno determinato la perdita della sua capacità general-preventiva anche perché il sistema giudiziario, nel suo complesso, non è in grado di accertare e di reprimere tutti i reati.

La sanzione penale deve, invece, operare solo quando non vi siano altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se può essere sostituita con sanzioni amministrative aventi pari efficacia e, anzi, spesso dotate di maggiore effettività in quanto applicabili anche a soggetti diversi dalle persone fisiche, non suscettibili di sospensione condizionale e con tempi di prescrizione più lunghi.

Secondo questi principi, l'articolo 2 del disegno di legge prevede la trasformazione in illeciti amministrativi dei reati per i quali la legge attualmente prevede la sola pena pecuniaria (multa o ammenda). Ne sono escluse alcune materie che attengono a beni che direttamente si riflettono sulla

vita dei cittadini e che, per questo motivo, meritano di essere protetti con la sanzione penale: si tratta delle condotte di vilipendio comprese tra i delitti contro la personalità dello Stato; dei reati in materia di edilizia e urbanistica, ambiente, territorio e paesaggio, immigrazione, alimenti e bevande, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, sicurezza pubblica e circolazione stradale.

I nuovi illeciti amministrativi saranno puniti con sanzioni pecuniarie comprese tra 300 euro e 15.000 euro e con sanzioni interdittive consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione, che rispondono a finalità di prevenzione speciale.

Le sanzioni — da graduare in ragione della gravità della violazione, della reiterazione dell'illecito, dell'opera svolta per eliminare o attenuare le sue conseguenze nonché della personalità dell'agente e delle sue condizioni economiche — saranno irrogate dall'autorità amministrativa individuata secondo i criteri generali già previsti dall'articolo 17 della legge n. 689 del 1981.

Infine, nei casi in cui sia stata applicata la sola sanzione pecuniaria sarà possibile definire la procedura mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa, limitando così la contestazione del provvedimento e, con essa, il contenzioso giurisdizionale.

L'articolo 3 del disegno di legge disciplina la sospensione del procedimento con messa alla prova, con la quale la rinuncia all'esercizio della potestà punitiva è condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita.

Questo istituto offre ai condannati per reati di minore allarme sociale un percorso di reinserimento alternativo e, al contempo, svolge una funzione deflativa dei procedimenti penali, in quanto è previsto che l'esito positivo della messa alla prova estingua il reato con sentenza pronunciata dal giudice.

L'applicazione del procedimento con messa alla prova è stata prevista dal progetto di riforma della parte generale del codice penale elaborato dalla « Com-

missione Pisapia ». Essa è, inoltre, prevista in alcuni progetti di legge presentati sia nella scorsa legislatura (disegno di legge del Governo atto Camera n. 2664), sia in quella presente (progetti di legge atto Camera n. 1106 e atto Senato n. 584).

L'istituto è già previsto nei sistemi anglosassoni e nel nostro processo minorile e risponde a un'esigenza sedimentata nella coscienza giuridica. Pur senza essere sprovvisto di una necessaria componente afflittiva, che ne fa salva la funzione punitiva e intimidatrice, esso è connotato anche da un contenuto special-preventivo e risocializzativo, avendo come naturali destinatari soggetti bisognosi di reinserimento sociale. Come è noto, nelle legislazioni di diversi Paesi è possibile individuare diversi tipi di *probation*: *probation* di polizia, *probation* giudiziale nella fase istruttoria, modello appunto adottato in Italia nel procedimento minorile (articolo 28 delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988, e articolo 27 delle relative norme di attuazione, di cui al decreto legislativo n. 272 del 1989, in cui la messa in prova precede la pronuncia di una sentenza di condanna); *probation* giudiziale nella fase del giudizio con sospensione dell'esecuzione della condanna, contemplata nel nostro ordinamento solo con riferimento alle pene detentive contenute nel limite dei tre anni nei confronti di soggetti a piede libero (articolo 656 del codice di procedura penale, ma disciplinata dalla legge n. 354 del 1975, sull'ordinamento penitenziario, e gestita dalla magistratura di sorveglianza); *probation* penitenziaria, soluzione adottata in Italia dal legislatore del 1975 e tuttora vigente (articoli 47 e seguenti della legge n. 354 del 1975 e articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990).

L'articolo 3 prevede, tra i criteri direttivi di delega, che la sospensione possa essere concessa dal giudice quando si procede per reati per i quali è prevista la pena pecuniaria o una pena detentiva non superiore a quattro anni.

La sospensione del procedimento con la messa alla prova è ancorata alla richiesta dell'imputato, da formularsi sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento, ed è subordinata alla prestazione, non retribuita e di durata non inferiore a dieci giorni, del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti od organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, e all'osservanza, sul modello di alcuni Paesi europei (Spagna e Norvegia, ad esempio), di eventuali altre prescrizioni comportamentali (relative ai rapporti con i servizi sociali o con le strutture sanitarie, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali, all'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato) impartite e modificabili dal giudice nel corso della fruizione del beneficio, anche su segnalazione dei servizi sociali. La prestazione lavorativa, di durata giornaliera non superiore alle otto ore, deve essere svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. La sospensione con messa alla prova non può essere concessa più di due volte, ovvero più di una volta se si tratta di reati della medesima indole, e si fonda sulla prognosi di astensione da parte dell'imputato dalla commissione di ulteriori reati. La messa alla prova viene revocata nei casi di grave o reiterata trasgressione delle prescrizioni imposte, di rifiuto della prestazione lavorativa di pubblica utilità o di commissione, durante la fruizione del beneficio, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della medesima indole. Nel caso di esito negativo della messa alla prova, il processo riprenderà il suo corso. Ai fini della determinazione della pena, cinque giorni di prova sono equiparati a un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria.

L'articolo 4 contiene i principi e criteri direttivi di delega per disciplinare la sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, in attuazione del principio di effettiva conoscenza.

Tale intervento si rende necessario anche alla luce delle diverse pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo che, richiamandosi all'articolo 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, ha affermato che tra le garanzie dell'equo processo va annoverato anche il diritto dell'imputato a essere presente al proprio processo, diritto che, ancorché non espressamente statuito nella norma, tuttavia è indubitabilmente presupposto negli affermati diritti « di difendersi personalmente », « di interrogare e far interrogare i testimoni », « di farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata nell'udienza », tutti contemplanti garanzie che sarebbero inattuabili ove non fosse salvaguardata anche la presenza dell'imputato.

Nel corso degli ultimi anni numerosi sono stati, infatti, i casi di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dei diritti anzidetti: queste pronunce impongono un « obbligo di conformazione » per gli Stati condannati ai sensi dell'articolo 46 della CEDU (fra tutte, le sentenze rese nei processi Colozza *contra* Italia, 1985, Sejdovic *contra* Italia, 2004, Somogji *contra* Italia, 2005).

Occorre, tuttavia, trovare un giusto equilibrio tra le innovazioni che, sotto tale profilo, si intende introdurre nel nostro sistema giuridico e il complessivo ordinamento processuale.

Se si pone l'attenzione a organismi sovranazionali, si nota come lo Statuto della Corte penale internazionale, ad esempio, abbia scelto una soluzione di compromesso prevedendo, di norma, la presenza dell'imputato dinanzi alla Camera preliminare (una sorta di udienza preliminare), salvo che egli abbia rinunciato al suo diritto ad essere presente o si sia dato alla fuga e al contempo sia stato fatto tutto quanto era ragionevole fare per trovarlo e per informarlo dell'udienza. Nel dibattimento, invece, è necessaria la presenza fisica dell'imputato.

In realtà, affinché possa ritenersi rispettata la regola del giusto processo, in caso di *absentia*, secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, i modelli di disciplina configurabili sono sostanzialmente due: un rimedio « preventivo », consistente nella sospensione del procedimento in caso di assenza incolpevole; ovvero un rimedio « riparatorio », come quello già introdotto con la riforma dell'articolo 175 del codice di rito attuata con il decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2005, n. 60 (restituzione nel termine per proporre impugnazione). Pertanto, sulla scorta di tali indirizzi, si è previsto che, quando la citazione a giudizio non è stata notificata all'imputato a mani proprie o di persona convivente o presso il domiciliatario, il giudice dovrà rinnovare la citazione e, se neppure in questo modo è possibile notificare l'atto all'imputato, sospendere il dibattimento.

La sospensione del dibattimento comporta la sospensione della prescrizione per un periodo pari a quello previsto per la prescrizione del reato. Ciò consente di ottenere un adeguato *spatium temporis* entro il quale l'imputato potrà essere rintracciato, con conseguente revoca dell'ordinanza di sospensione. A tale fine è previsto che il provvedimento di sospensione venga inserito nella banca dati delle Forze di polizia e annotato nel casellario giudiziale.

Infine, sono previsti casi in cui il meccanismo della rinnovazione e sospensione del processo non opera, in linea con i principi affermati nella citata sentenza Somogji. Si tratta dei casi di arresto, di fermo o dell'esecuzione di una misura cautelare o quando vi è la prova che l'imputato sia comunque a conoscenza del fatto che si procede nei suoi confronti ovvero si sia volontariamente sottratto alla conoscenza del processo o di atti del medesimo: in sostanza, si versa in ipotesi indicative di una consapevolezza da parte dell'imputato in ordine al procedimento (presunzione *juris tantum*).

In particolare, l'ipotesi in cui l'imputato si sia volontariamente sottratto alla cono-

scenza del processo o di atti del medesimo, in linea con l'orientamento della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, risulta essere comprensiva, a titolo esemplificativo, dei casi in cui l'imputato si sia dato volontariamente alla fuga o si sia allontanato dal territorio nazionale ovvero abbia utilizzato travisamenti o documenti di identità contraffatti o alterati.

In relazione, poi, alle circostanze da cui desumere, senza possibilità di equivoco, che l'accusato conosceva l'esistenza di un procedimento contro di lui e ciononostante ha mostrato l'intenzione di non prendervi parte o di sottrarsi, la Corte europea dei diritti dell'uomo, sempre nel caso Sejdovic, con la pronuncia della Grande Camera del 1° marzo 2006, ha tentato di riordinare la materia e di fissare un precedente stabile e vincolante. A titolo esemplificativo, invero, sono state individuate le seguenti situazioni: *a*) allorché l'accusato dichiara pubblicamente o per iscritto di volersi disinteressare delle richieste di convocazione, di cui egli ha conoscenza attraverso fonti non ufficiali (tale precisazione costituisce un tentativo di attenuare la regola generale secondo cui la comunicazione del procedimento deve essere veicolata attraverso un atto giuridico rispondente a precise condizioni formali e sostanziali); *b*) quando l'accusato sfugge a un tentativo di arresto (vedi anche Iavarazzo *contra* Italia del 4 dicembre 2001); *c*) nell'ipotesi in cui siano portati a conoscenza delle autorità elementi di prova che dimostrino inequivocabilmente che l'accusato conosceva l'esistenza del procedimento aperto contro di lui e delle relative accuse. Viceversa, la semplice circostanza che l'accusato sia assente dal suo luogo abituale di residenza, proprio in concomitanza con l'evento delittuoso e con la raccolta di elementi probatori a suo carico, non può costituire un elemento obiettivo e inequivoco da cui dedurre la sua intenzione di sottrarsi alla giustizia.

La sospensione del procedimento non opera, inoltre, nei casi dei reati di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del

codice di procedura penale. È stata, in merito, tenuta presente la necessità di assicurare la celebrazione del cosiddetto « *simultaneus processus* » in tutti casi in cui, sia per la natura necessariamente plurisoggettiva del reato, sia per la presenza di numerosi imputati, la sospensione solo per alcuni di essi potrebbe generare la ripetizione del processo più e più volte.

L'articolo 5 introduce due nuove pene detentive non carcerarie — la reclusione e l'arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora, anche per fasce orarie o giorni della settimana, in misura non inferiore a quindici giorni e non superiore a quattro anni, nel caso di delitti, e non inferiore a cinque giorni e non superiore a tre anni, nel caso di contravvenzioni — destinate a sostituire le attuali pene della reclusione e dell'arresto in caso di condanne per reati puniti con pene detentive non superiori a quattro anni.

Le nuove pene saranno applicate direttamente dal giudice della cognizione — che potrà prescrivere particolari modalità di controllo, attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici — con notevoli vantaggi processuali.

Si tratta di modifiche in linea con gli obiettivi generali del provvedimento legislativo, che intende realizzare un'equilibrata politica di « decarcerizzazione » e dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale.

In tale prospettiva può anche essere apprezzato il fatto che, attraverso le nuove pene detentive non carcerarie, il condannato non dovrà più subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa ingiustificata compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata al principio non solo di rieducazione, ma anche di umanità. Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale ispirato ai principi non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità, personalità della pena, ma anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione, che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena

ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale.

Tale intervento normativo si pone anche in linea con quanto statuito nella sentenza Sulejmanovic *contra* Italia del 2009, in cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha per la prima volta pronunciato una condanna nei confronti dell'Italia per violazione dell'articolo 3 della CEDU, a norma del quale « Nessuno può essere sottoposto a (...) pene o trattamenti inumani o degradanti ». E se la Corte di Strasburgo, richiamandosi alla propria precedente giurisprudenza, ha escluso di « poter determinare, in maniera precisa e definitiva, la misura dello spazio personale che deve essere assicurato a ciascun detenuto in base alla Convenzione » (dal momento che rilevano anche la durata della privazione di libertà, le possibilità di accesso all'aria aperta o la condizione mentale o fisica del prigioniero), d'altra parte ha sottolineato che « in certi casi la mancanza di spazio personale per i detenuti può essere talmente flagrante da integrare da sola una violazione dell'articolo 3 ». Ha, quindi, aggiunto, in relazione al caso del ricorrente che per due mesi e mezzo ha avuto a disposizione soltanto 2,70 metri quadrati: « Tale situazione non ha potuto che provocare disagi e inconvenienti quotidiani per il ricorrente, costretto a vivere in uno spazio estremamente esiguo, molto inferiore alla superficie minima considerata accettabile dal Comitato per la prevenzione della tortura (...). L'evidente mancanza di spazio personale di cui il ricorrente ha sofferto integra, di per sé, un trattamento inumano o degradante ». Appaiono, pertanto, tali nuove disposizioni preordinate a ovviare alla drammaticità del problema del sovraffollamento carcerario di cui soffre il nostro sistema penitenziario e su cui si era anche di recente già intervenuti con la legge 26 novembre 2010, n. 199, recante « Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi ».

L'articolo 6 del disegno di legge prevede che i decreti legislativi siano adottati entro

dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che essi siano trasmessi alle Camere, ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, e che, nei diciotto mesi successivi alla data di entrata in vigore dell'ultimo decreto, il Governo potrà emanare decreti correttivi e integrativi.

L'articolo 7 del disegno di legge contiene la clausola di invarianza finanziaria, stabilendo che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono ai compiti derivanti dall'esercizio della delega mediante le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Il provvedimento in esame ha come obiettivi:

1) la razionalizzazione del sistema sanzionatorio attraverso la trasformazione di alcuni reati attualmente previsti dal codice penale, per i quali è prevista la pena della multa o dell'ammenda, nonché di alcune contravvenzioni, punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda, in illeciti amministrativi (articolo 2);

2) la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (articolo 3);

3) la sospensione del processo per assenza dell'imputato (articolo 4);

4) l'introduzione di pene detentive non carcerarie (articolo 5).

Dal punto di vista finanziario si evidenzia la sostanziale neutralità delle disposizioni contenute all'articolo 2, dove si prevede l'applicazione di sanzioni amministrative in sostituzione delle pene della multa e dell'ammenda o delle contravvenzioni.

Con riferimento all'articolo 3, che prevede la sospensione del procedimento nei confronti dell'imputato con messa alla prova dello stesso, si segnala che l'istituto non determinerà effetti finanziari negativi ma, al contrario, effetti deflativi dei cari-

chi di lavoro presso gli uffici giudiziari, connessi al venire meno della fase dibattimentale del procedimento.

Al riguardo si segnala che, ai sensi del comma 1, lettere *c)* ed *e)*, le prestazioni di lavoro di pubblica utilità presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o gli enti e le organizzazione di assistenza sociale e di volontariato non saranno retribuite. La disposizione non determina, pertanto, alcun onere finanziario a carico di tali enti o riflessi negativi a carico della finanza pubblica.

Le considerazioni già fatte sulla deflazione dei carichi di lavoro per gli uffici giudiziari possono essere ripetute circa l'applicazione dell'articolo 4, che prevede la sospensione del processo per assenza dell'imputato.

Il comma 1, lettera *g)*, stabilisce che l'ordinanza che dispone la sospensione del processo debba essere inserita nella banca dati delle Forze di polizia (articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121) e che, a tale fine, il provvedimento è trasmesso alla locale sezione di polizia giudiziaria presso la procura della Repubblica. L'alimentazione della banca dati in questione rientra tra i compiti istituzionali già svolti a legislazione vigente dagli appartenenti alle sezioni di polizia giudiziaria. La disposizione pertanto non determina per gli uffici giudiziari nuovi adempimenti tali da modificare l'ordinaria attività.

Per ciò che concerne l'articolo 5, si evidenzia che le norme in materia di pene detentive, ispirate all'obiettivo di « decarcerizzazione » e di esclusione della punibilità per fatti non particolarmente gravi, avranno riflessi positivi, seppure non quantificabili da un punto di vista finanziario, sia sull'organizzazione del sistema penitenziario (sovraffollamento degli istituti) che sull'organizzazione del sistema giudiziario (minori carichi di lavoro degli uffici giudiziari).

Il comma 1, lettera *c)*, prevede che il giudice possa prescrivere particolari modalità di controllo, attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici. La norma si limita a richiamare una disposizione già vigente (l'articolo 275-*bis* del

codice di procedura penale); essa ha, dunque, un valore meramente ricognitivo e non innovativo e non è suscettibile di determinare oneri aggiuntivi rispetto a quelli già previsti in bilancio a legislazione vigente.

Si segnala infine che, sotto il profilo dell'applicazione delle norme, non emer-

gono per gli uffici giudiziari e penitenziari nuovi adempimenti tali da modificare l'ordinaria attività istituzionale.

Per quanto premesso si conclude che il provvedimento non comporta nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. Non risulta quindi necessaria la predisposizione della relazione tecnica.

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO.

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di Governo.

L'intervento normativo contiene una delega al Governo per adottare una serie di decreti legislativi in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova e sospensione del processo per assenza dell'imputato, nonché per l'introduzione nel codice penale e nella normativa complementare delle pene detentive non carcerarie. Il provvedimento si ispira al principio di residualità della sanzione penale, secondo il quale la sanzione penale deve operare solo laddove non esistano altri adeguati strumenti di tutela; essa non è giustificata se risulta sostituibile con una sanzione amministrativa dotata di pari efficacia e, spesso, di maggiore effettività (poiché si applica anche alle persone non fisiche, non può essere sospesa condizionalmente e ha tempi di prescrizione più lunghi). Conseguentemente, quindi, nei casi in cui la condotta si ritenga penalmente rilevante la reclusione in carcere deve essere ridotta ai soli casi in cui una pena detentiva presso il proprio domicilio non possa essere considerata altrettanto efficace sotto il profilo special-preventivo.

La finalità perseguita dall'intervento è, pertanto, quella di realizzare un'equilibrata « decarcerizzazione » e di dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale. In tale prospettiva può anche essere apprezzato il fatto che il condannato non sia chiamato a subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa, ingiustificata, compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata al principio non solo di rieducazione, ma anche di umanità.

Si tratta, pertanto, di disposizioni che conciliano i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale ispirato ai principi non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità e personalità della pena, ma anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione, che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale.

Nel medesimo solco si situano le disposizioni volte a introdurre la sospensione del processo nei casi in cui non sia stato possibile garantire la consapevolezza dell'imputato in ordine alla sussistenza del processo stesso, nonché la sospensione del procedimento con messa alla prova quale rinuncia alla punizione detentiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Gli istituti che si vogliono introdurre con l'intervento non sono presenti nel vigente sistema penale e costituiscono, ad eccezione della depenalizzazione già più volte utilizzata nel corso degli anni (legge n. 689 del 1981 e decreto legislativo n. 507 del 1999, per citare soltanto i più recenti), delle assolute novità nel panorama normativo italiano. Si inseriscono, quanto alla depenalizzazione e alle pene detentive non carcerarie, all'interno della legislazione penale vigente, e, quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova e alla sospensione del processo per assenza dell'imputato, nella disciplina dettata dal vigente codice di procedura penale.

3) *Incidenza delle norme proposte sulle leggi e sui regolamenti vigenti.*

Il provvedimento contiene esclusivamente deleghe al Governo, pertanto non modifica direttamente leggi o regolamenti vigenti; sulla base dei principi e criteri direttivi in esso contenuti i decreti legislativi delegati provvederanno a:

a) razionalizzare il sistema sanzionatorio attraverso la trasformazione in illeciti amministrativi di alcuni reati attualmente previsti nel codice penale e nelle leggi speciali;

b) introdurre nel codice di procedura penale l'istituto della sospensione del procedimento in tutti i casi in cui non sarà stato possibile notificare il decreto di citazione a giudizio nei confronti dell'imputato con modalità tali da garantire la consapevolezza dello stesso in ordine alla celebrazione del procedimento penale nei suoi confronti;

c) introdurre nel codice di procedura penale l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova quale rinuncia alla punizione detentiva condizionata al buon esito di un periodo di prova controllata e assistita;

d) introdurre nel codice penale le pene dell'arresto e della reclusione presso il domicilio per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto.

4) *Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.*

L'intervento non comporta modifiche normative di rilievo costituzionale.

5) *Analisi della compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale, nonché degli enti locali.*

Il disegno di legge non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituzionali delle regioni, incidendo su una materia, quella penale, riservata alla competenza dello Stato.

- 6) *Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.*

Le disposizioni contenute nel provvedimento sono compatibili e rispettano i principi di cui all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiretta, nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

- 7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Verifica effettuata positivamente.

- 8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Risultano presentati in Parlamento i seguenti progetti di legge in materie parzialmente analoghe.

Atto camera (AC) n. 2641.

Onorevole Rita Bernardini (PD) e altri.

Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di depenalizzazione della coltivazione domestica di piante dalle quali possono essere estratte sostanze stupefacenti o psicotrope.

24 luglio 2009: presentato alla Camera dei deputati.

19 ottobre 2009: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Senato (AS) n. 1265.

Senatore Donatella Poretti (PD) e altri.

Depenalizzazione e legalizzazione della pratica del naturismo.

5 dicembre 2008: presentato al Senato della Repubblica.

12 marzo 2009: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Senato (AS) n. 1155.

Senatore Donatella Poretti (PD) e altri.

Depenalizzazione dei delitti contro la morale della famiglia.

24 ottobre 2008: presentato al Senato della Repubblica.

10 novembre 2008: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Senato (AS) n. 974.

Senatore Domenico Gramazio (PdL).

Modifiche al codice penale in materia di depenalizzazione dell'atto medico.

31 luglio 2008: presentato al Senato della Repubblica.

17 settembre 2008: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Camera (AC) n. 92.

Onorevole Giacomo Stucchi (LNP) e altri.

Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, in materia di depenalizzazione degli illeciti penali.

29 aprile 2008: presentato alla Camera dei deputati.

10 luglio 2008: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Camera (AC) n. 4824.

Onorevole Donatella Ferranti (PD) e altri.

Modifiche al codice di procedura penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del medesimo codice, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, in materia di sospensione del processo ovvero del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

2 dicembre 2011: presentato alla Camera dei deputati.

11 gennaio 2012: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Senato (AS) n. 3044.

Senatore Nitto Francesco Palma (PdL) e altri.

Disposizioni in materia di sospensione del processo nei confronti di imputati irreperibili.

1° dicembre 2011: presentato al Senato della Repubblica.

15 dicembre 2011: assegnato (non ancora iniziato l'esame).

Atto Senato (AS) n. 1440.

Governo Berlusconi-IV.

Disposizioni in materia di procedimento penale, ordinamento giudiziario ed equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo. Delega al Governo per il riordino della disciplina delle comunicazioni e notificazioni nel procedimento penale, per l'attribuzione della competenza in materia di misure cautelari al tribunale in composizione collegiale, per la sospensione del processo in assenza dell'imputato, per la digitalizzazione dell'Amministrazione della giustizia, nonché per la elezione dei vice procuratori onorari presso il giudice di pace.

10 marzo 2009: presentato al Senato della Repubblica.

8 giugno 2010: in corso di esame in Commissione.

9) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO DELL'UNIONE EUROPEA E INTERNAZIONALE.

1) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento dell'Unione europea.*

Il provvedimento non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea.

2) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione europea sul medesimo o analogo oggetto.

3) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali.

4) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea sul medesimo o analogo oggetto.

5) *Indicazione delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Nel corso degli ultimi anni numerosi sono stati i casi di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del diritto dell'imputato a essere presente al proprio processo: queste sentenze impongono un «obbligo di conformazione» per gli Stati condannati ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione del 1950 (fra tutte, le sentenze rese nei processi Colozza *contra* Italia, 1985, Sejdovic *contra* Italia, 2004, Somoggi *contra* Italia, 2005).

6) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione europea.*

Niente da segnalare.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITÀ SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO.

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il provvedimento introduce due nuove definizioni, quella di «reclusione presso l'abitazione» e quella di «arresto presso l'abitazione», per indicare le nuove pene che vanno ad aggiungersi al catalogo di quelle irrogabili dal giudice a seguito di condanna penale. Le stesse si inseriscono correttamente all'interno del contesto normativo vigente; non può in particolare ingenerarsi confusione con i simili istituti di cui all'articolo 47-ter della legge n. 354 del 1975 (detenzione domiciliare) e all'articolo 284 del codice di procedura penale (arresti domiciliari), in quanto si è consapevolmente utilizzata una differente terminologia.

Quanto invece alla nozione di «messa alla prova» dell'imputato, la stessa è già utilizzata nell'ambito del processo minorile; il «lavoro di pubblica utilità» è, invece, già definito dall'articolo 165, primo comma, del codice penale.

- 2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni e integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi che figurano nel provvedimento sono corretti.

- 3) *Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni e integrazioni a disposizioni vigenti.*

Il provvedimento non contiene modifiche normative ma prevede una delega al Governo per la successiva introduzione delle stesse.

- 4) *Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.*

All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni dirette esplicite o implicite; il successivo provvedimento del Governo, attuativo della delega ivi contenuta, porterà all'abrogazione espressa delle seguenti disposizioni:

- 1) articoli 652, 659, 661, 668 e 726 del codice penale;
- 2) articolo 11, primo comma, della legge 8 gennaio 1931, n. 234;
- 3) articolo 171-*quater*, comma 1, della legge 22 aprile 1941, n. 633;
- 4) articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 506;
- 5) articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628;
- 6) articolo 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329;
- 7) articolo 4, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401;
- 8) articolo 16, comma 9, della legge 7 marzo 1996, n. 108;
- 9) articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;
- 10) articolo 7, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 173;
- 11) articoli 37, comma 5, 38, comma 4, e 55-*quinquies*, comma 9, del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198.

- 5) *Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.*

Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

- 6) *Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.*

Non esistono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

- 7) *Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruità dei termini previsti per la loro adozione.*

All'esito dell'approvazione, sarà necessario emanare uno o più decreti legislativi entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge per l'attuazione dei principi e criteri direttivi di delega in essa contenuti. Il termine risulta del tutto congruo rispetto alle finalità perseguite e alla complessità delle attività normative da svolgere.

- 8) *Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione tecnica della sostenibilità dei relativi costi.*

Non risulta necessario commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche in materia.

ANALISI DELL'IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

SEZIONE 1 — IL CONTESTO E GLI OBIETTIVI.

A) Sintetica descrizione del quadro normativo vigente.

L'intervento regolatore si inserisce nel quadro normativo delineato dal codice penale, dal codice di procedura penale e dalla normativa complementare; gli istituti che si vuole introdurre con l'intervento non sono presenti nel sistema vigente e costituiscono, ad eccezione della depenalizzazione già più volte utilizzata nel corso degli anni (legge n. 689 del 1981 e decreto legislativo n. 507 del 1999, per citare soltanto i più recenti), delle assolute novità nel panorama normativo italiano. Più in particolare, gli istituti in questione si inseriscono, quanto alla depenalizzazione e alle pene detentive non carcerarie, all'interno della vigente legislazione penale, e, quanto alla sospensione del procedimento con messa alla prova e alla sospensione del processo per assenza dell'imputato, nella disciplina dettata dal vigente codice di procedura penale.

B) Illustrazione delle carenze e delle criticità constatate nella vigente situazione normativa, corredata della citazione delle relative fonti di informazione.

L'attuale allontanamento del sistema penale dalla sua natura di *extrema ratio* provoca conseguenze negative, tra le quali la perdita di effettività della pena e, in particolare, della sua funzione general-preventiva, posto che il sistema giudiziario nel suo complesso non è in grado di accertare e di reprimere tutti i reati, generando incertezza e sfiducia nella collettività. Gli esiti del gruppo di lavoro costituito presso il Ministero della giustizia il 5 settembre 2011 per l'elaborazione di una proposta di depenalizzazione dei reati minori, presieduto dal consigliere Luigi Ciampoli, dimostrano la veridicità dell'assunto.

C) Rappresentazione del problema da risolvere e delle esigenze sociali ed economiche considerate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo.

Sulla base di quanto evidenziato alle lettere A) e B), è apparsa evidente la necessità di una razionalizzazione complessiva del sistema sanzionatorio, i cui punti critici sono stati così individuati:

a) tendenza ad abusare della sanzione penale, in contrasto con il principio della residualità e di *extrema ratio* della stessa;

b) mancanza di un'adeguata valorizzazione della detenzione domiciliare nei casi in cui la stessa risulti ugualmente sufficiente a garantire le esigenze di sicurezza connesse all'esecuzione di una pena detentiva e al conseguente sovraffollamento carcerario;

c) mancata valorizzazione di percorsi alternativi a quelli strettamente processuali per la soddisfazione delle esigenze special-preventive;

d) mancata considerazione delle possibilità di effettiva esecuzione della pena dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna. Conseguentemente, quindi, nei casi in cui la condotta si ritenga penalmente rilevante la reclusione in carcere deve essere ridotta ai soli casi in cui una pena detentiva presso il proprio domicilio non possa essere considerata altrettanto efficace sotto il profilo special-preventivo.

D) Descrizione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) da realizzare mediante l'intervento normativo e indicatori che consentiranno successivamente di verificarne il grado di raggiungimento.

La finalità perseguita dall'intervento è quella di realizzare un'equilibrata « decarcerizzazione » e di dare effettività al principio del minor sacrificio possibile della libertà personale. In tale prospettiva può anche essere apprezzato il fatto che il condannato non sia chiamato a subire l'inadeguatezza del sistema penitenziario e la relativa, ingiustificata, compressione del diritto a un'esecuzione della pena ispirata al principio non solo di rieducazione, ma anche di umanità.

L'intervento concilia i fondamentali obiettivi di un moderno sistema penale ispirato ai principi non soltanto di necessità, legalità, proporzionalità e personalità della pena, ma anche di rieducazione e umanizzazione della stessa secondo il disposto dell'articolo 27 della Costituzione che ha inteso bandire ogni trattamento disumano e crudele, escludendo dalla pena ogni afflizione che non sia inscindibilmente connessa alla restrizione della libertà personale.

L'intervento intende raggiungere anche l'effetto indiretto di deflazionare il carico dei giudici penali nelle materie in questione.

Gli indici da utilizzare per la valutazione successiva del raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati sono, pertanto:

a) l'incidenza dell'intervento sulla popolazione carceraria complessiva e, in particolare, sul numero dei detenuti effettivamente reclusi presso le strutture carcerarie in espiatione di condanne definitive;

b) l'incidenza dell'intervento sul numero di dibattimenti penali celebrati.

E) Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento legislativo.

Autorità giudiziaria ordinaria, prefetti e altre autorità amministrative deputate all'irrogazione delle sanzioni amministrative introdotte in sostituzione delle sanzioni penali.

SEZIONE 2 – PROCEDURE DI CONSULTAZIONE.

Nel corso dell'istruttoria, non si è ritenuto opportuno consultare soggetti esterni all'amministrazione pubblica; fatto salvo l'utilizzo per la redazione dell'intervento normativo degli esiti del gruppo di lavoro in materia di depenalizzazione citato nella sezione 1, lettera B), la stessa si è pertanto limitata all'apporto delle competenze interne al Ministero della giustizia e al Ministero dell'interno.

SEZIONE 3 – VALUTAZIONE DELL'OPZIONE DI NON INTERVENTO (« OPZIONE ZERO »).

Non è stato possibile percorrere l'opzione zero per la necessità di adeguare l'ordinamento interno alle esposte esigenze di modifica.

SEZIONE 4 – VALUTAZIONE DELLE OPZIONI ALTERNATIVE.

Non è stato possibile considerare opzioni alternative in quanto era necessario intervenire con una norma primaria dovendosi procedere a modifica di altre norme primarie. Nel merito, nell'ambito dell'amministrazione della giustizia e nel corso delle consultazioni non sono emerse soluzioni alternative.

SEZIONE 5 – GIUSTIFICAZIONE DELL'OPZIONE REGOLATORIA PROPOSTA.*A) Metodo di analisi applicato per la misurazione degli effetti.*

L'intervento prende le mosse dall'attenta analisi statistica delle problematiche derivanti dall'applicazione della disciplina vigente, fornendo l'unica soluzione possibile alle questioni evidenziate dall'analisi effettuata.

B) Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta.

Dall'intervento regolatorio deriva l'unico svantaggio del modesto aumento del carico di lavoro delle prefetture-uffici territoriali del Governo e degli altri organi amministrativi deputati all'irrogazione delle sanzioni amministrative di nuova creazione, compensato dalla maggiore snellezza del procedimento amministrativo rispetto a quello processuale penale per la sanzione delle medesime condotte.

Dall'intervento derivano invece importanti vantaggi, in particolare:

- 1) riduzione della popolazione carceraria;
- 2) aumento di effettività della pena e, in particolare, della sua funzione general-preventiva (la sanzione amministrativa si applica anche alle persone non fisiche, non può essere sospesa condizionalmente e ha tempi di prescrizione più lunghi);

3) deflazione del carico processuale dei giudici penali nelle materie oggetto di depenalizzazione, nonché in virtù delle due sospensioni processuali introdotte dall'intervento.

C) Indicazione degli obblighi informativi a carico dei destinatari diretti e indiretti.

L'intervento regolatorio non prevede obblighi informativi a carico dei destinatari dell'intervento.

D) Eventuale comparazione con altre opzioni esaminate.

Non si è proceduto ad alcuna comparazione perché non sono emerse soluzioni alternative né dal punto di vista giuridico né nel merito.

E) Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio.

Non sono previsti costi per il Ministero della giustizia, il quale potrà invece ottenere importanti risparmi di spesa dalla riduzione del carico processuale nelle materie oggetto dell'intervento.

L'aumento delle attività per le autorità amministrative competenti per l'irrogazione delle nuove sanzioni può essere sopportato dalle attuali strutture e non esistono fattori che possano limitare la regolare applicazione dell'intervento normativo.

SEZIONE 6 – INCIDENZA SUL CORRETTO FUNZIONAMENTO CONCORRENZIALE DEL MERCATO E SULLA COMPETITIVITÀ.

La modifica non ha nessuna incidenza negativa sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese.

SEZIONE 7 – MODALITÀ ATTUATIVE DELL'INTERVENTO REGOLATORIO.

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio proposto.

Ministero della giustizia, Ministero dell'interno e uffici giudiziari.

B) Eventuali azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento.

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento tranne l'ordinaria pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

C) Strumenti per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio.

Il controllo sarà eseguito, successivamente all'emanazione dei decreti legislativi attuativi della delega, attraverso il monitoraggio:

a) della popolazione carceraria complessiva e, in particolare, del numero dei detenuti effettivamente reclusi presso le strutture carcerarie in espiatione di condanne definitive;

b) del numero di dibattimenti penali celebrati, con particolare riguardo ai procedimenti relativi ai reati oggetto di depenalizzazione.

D) Eventuali meccanismi per la revisione e l'adeguamento periodico della prevista regolamentazione e gli aspetti prioritari da sottoporre eventualmente a verifica dell'impatto della regolamentazione.

La legge sarà sottoposta a verifica dell'impatto della regolamentazione con cadenza biennale a cura del Ministero della giustizia e del Ministero dell'interno, ai sensi dell'articolo 14, comma 4, della legge 28 novembre 2005, n. 246.

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

(Delega al Governo).

1. Il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per la riforma della disciplina sanzionatoria dei reati di cui all'articolo 2, per l'introduzione nel codice di procedura penale della sospensione del procedimento con messa alla prova e della sospensione del processo per assenza dell'imputato, nonché per l'introduzione nel codice penale e nella normativa complementare delle pene detentive non carcerarie, secondo i principi e criteri direttivi indicati negli articoli 2, 3, 4 e 5 e con le modalità e nei termini previsti dall'articolo 6.

ART. 2.

(Depenalizzazione).

1. La riforma della disciplina sanzionatoria nelle materie di cui al presente articolo è attuata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) trasformare in illeciti amministrativi tutti i reati per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda, ad eccezione dei reati nelle seguenti materie:

- 1) delitti contro la personalità dello Stato;
- 2) edilizia e urbanistica;
- 3) ambiente, territorio e paesaggio;
- 4) immigrazione;
- 5) alimenti e bevande;
- 6) salute e sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 7) sicurezza pubblica;

b) trasformare in illeciti amministrativi le seguenti contravvenzioni punite con

la pena alternativa dell'arresto o dell'ammonda:

1) articoli 652, 659, 661, 668 e 726 del codice penale;

2) articolo 11, primo comma, della legge 8 gennaio 1931, n. 234, e successive modificazioni;

3) articolo 171-*quater*, comma 1, della legge 22 aprile 1941, n. 633;

4) articolo 3 del decreto legislativo luogotenenziale 10 agosto 1945, n. 506, e successive modificazioni;

5) articolo 4, settimo comma, della legge 22 luglio 1961, n. 628, e successive modificazioni;

6) articolo 15, secondo comma, della legge 28 novembre 1965, n. 1329, e successive modificazioni;

7) articolo 4, comma 3, della legge 13 dicembre 1989, n. 401;

8) articolo 16, comma 9, della legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni;

9) articolo 18, comma 4, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276;

10) articolo 7, comma 1, della legge 17 agosto 2005, n. 173;

11) articoli 37, comma 5, 38, comma 4, e 55-*quinquies*, comma 9, del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e successive modificazioni;

c) per i reati trasformati in illeciti amministrativi, prevedere come sanzione principale il pagamento di una somma di denaro compresa tra un minimo di 300 euro e un massimo di 15.000 euro e, nelle ipotesi di cui alla lettera b), eventuali sanzioni amministrative accessorie consistenti nella sospensione di facoltà e diritti derivanti da provvedimenti dell'amministrazione;

d) prevedere che le sanzioni di cui alla lettera c) siano commisurate alla gra-

vità della violazione, alla reiterazione dell'illecito, all'opera svolta per eliminare o per attenuare le sue conseguenze, nonché alla personalità dell'agente e alle sue condizioni economiche;

e) individuare l'autorità competente a irrogare le sanzioni di cui alla lettera c) secondo i criteri di riparto indicati nell'articolo 17 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

f) prevedere che, nei casi in cui sia stata irrogata la sola sanzione pecuniaria, il procedimento possa essere definito mediante il pagamento, anche rateizzato, di un importo pari alla metà della stessa.

ART. 3.

(Sospensione del procedimento con messa alla prova).

1. L'introduzione della sospensione del procedimento con messa alla prova nel codice di procedura penale è attuata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che, nei procedimenti relativi a contravvenzioni o a delitti puniti con la pena pecuniaria o con la pena detentiva, sola o congiunta alla pena pecuniaria, non superiore a quattro anni, il giudice, su richiesta dell'imputato, possa disporre la sospensione del procedimento con messa alla prova;

b) prevedere che la richiesta di cui alla lettera a) possa essere effettuata fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento;

c) prevedere che la messa alla prova consista nella prestazione di lavoro di pubblica utilità, nonché nell'osservanza di eventuali prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con la struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali o all'eliminazione delle conseguenze dannose derivanti dal reato; prevedere che, nel corso della messa alla prova, le prescrizioni possano essere mo-

dificate dal giudice, anche su segnalazione dei servizi sociali;

d) prevedere che la sospensione del procedimento con messa alla prova non possa essere concessa più di due volte, ovvero più di una volta se si tratta di reato della stessa indole;

e) prevedere che il lavoro di pubblica utilità consista in una prestazione non retribuita, di durata non inferiore a dieci giorni, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti od organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato; che la prestazione debba essere svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell'imputato e che la sua durata giornaliera non possa superare le otto ore;

f) prevedere che, al termine della messa alla prova, il giudice dichiari con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato, ritenga che la prova abbia avuto esito positivo;

g) prevedere che la messa alla prova sia revocata nei casi di grave o reiterata trasgressione delle prescrizioni imposte, di rifiuto della prestazione del lavoro di pubblica utilità o di commissione, durante la messa alla prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della medesima indole;

h) prevedere che, in caso di esito negativo della messa alla prova, il processo riprenda il suo corso e che, ai fini della determinazione della pena, cinque giorni di prova siano equiparati a un giorno di pena detentiva ovvero a 250 euro di pena pecuniaria.

ART. 4.

(Sospensione del processo per assenza dell'imputato).

1. L'introduzione della sospensione del processo per assenza dell'imputato nel codice di procedura penale è attuata nel

rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che alla prima udienza dibattimentale il giudice, se l'imputato non è presente, disponga che la citazione gli venga nuovamente notificata personalmente o a mani di persona convivente, quando la stessa sia stata notificata in modo da non garantire l'effettiva conoscenza del procedimento;

b) prevedere che, quando la notificazione disposta ai sensi della lettera *a)* non sia possibile, il giudice disponga con ordinanza la sospensione del processo nei confronti dell'imputato assente, sempre che non debba pronunciare sentenza di proscioglimento o di non doversi procedere;

c) prevedere che le disposizioni di cui alle lettere *a)* e *b)* non si applichino, salvo che l'imputato provi di non aver avuto conoscenza del procedimento, non per sua colpa, nei seguenti casi:

1) se l'imputato, nel corso del procedimento, è stato arrestato, fermato o sottoposto a misura cautelare;

2) in ogni altro caso in cui dagli atti emerga la prova che l'imputato sia a conoscenza che si procede nei suoi confronti o che lo stesso si sia volontariamente sottratto alla conoscenza del procedimento;

3) nei procedimenti per delitti di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del codice di procedura penale;

d) prevedere che, quando l'imputato non compare alla prima udienza e non ricorrono i presupposti per ordinare la sospensione del processo, il giudice disponga che si proceda in assenza dell'imputato;

e) prevedere la rinnovazione del dibattimento in appello nel caso in cui l'imputato, assente in primo grado, ne faccia richiesta e provi di non essere potuto comparire per caso fortuito, forza maggiore o legittimo impedimento, sempre che il fatto non sia dovuto a sua colpa;

prevedere che, in tale caso, l'imputato sia rimesso in termini per formulare richiesta di riti alternativi;

f) prevedere che, a seguito della sospensione del dibattimento, la prescrizione sia sospesa per un periodo pari al termine massimo previsto per la prescrizione del reato;

g) prevedere che, nei casi previsti dalla lettera b), l'ordinanza che dispone la sospensione del processo sia trasmessa alla locale sezione di polizia giudiziaria per l'inserimento nella banca dati di cui all'articolo 8 della legge 1° aprile 1981, n. 121, e successive modificazioni; valutare l'opportunità di prevedere, tramite le opportune modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 14 novembre 2002, n. 313, l'iscrizione nel casellario giudiziale dei provvedimenti con cui il giudice dispone la sospensione del processo e la cancellazione della relativa iscrizione quando il provvedimento è revocato;

h) disciplinare le modalità di notificazione dell'ordinanza di sospensione e del decreto di citazione a giudizio nei casi in cui la polizia giudiziaria abbia individuato l'imputato nei cui confronti il processo è stato sospeso ai sensi della lettera b), nonché della successiva comunicazione all'autorità giudiziaria procedente dell'avvenuta notificazione;

i) stabilire che, con decreto adottato dal Ministro della giustizia e dal Ministro dell'interno, siano determinati le modalità e i termini secondo i quali devono essere comunicati e gestiti i dati relativi all'ordinanza di sospensione del processo per assenza dell'imputato, al decreto di citazione in giudizio del medesimo e alle successive informazioni all'autorità giudiziaria.

ART. 5.

(Pene detentive non carcerarie).

1. L'introduzione delle pene detentive non carcerarie nel codice penale e nella

normativa complementare è attuata nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) prevedere che, per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni, la pena detentiva principale sia la reclusione presso l'abitazione o un altro luogo di privata dimora, anche per fasce orarie o per giorni della settimana, in misura non inferiore a quindici giorni e non superiore a quattro anni, salvo che si tratti del reato di cui all'articolo 612-*bis* del codice penale;

b) prevedere che, per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto, la pena detentiva principale sia l'arresto presso l'abitazione o un altro luogo di privata dimora, anche per fasce orarie o per giorni della settimana, in misura non inferiore a cinque giorni e non superiore a tre anni;

c) prevedere che, nei casi indicati nelle lettere a) e b), il giudice possa prescrivere particolari modalità di controllo, esercitate attraverso mezzi elettronici o altri strumenti tecnici;

d) prevedere che le disposizioni di cui alle lettere a) e b) non si applichino qualora la reclusione o l'arresto presso l'abitazione o un altro luogo di privata dimora non siano idonei a evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati;

e) prevedere che, nella fase dell'esecuzione della pena, il giudice possa sostituire le pene previste nelle lettere a) e b) con le pene della reclusione o dell'arresto, qualora non risulti disponibile un'abitazione o un altro luogo di privata dimora idoneo ad assicurare la custodia del condannato.

ART. 6.

(Disposizioni comuni).

1. I decreti legislativi previsti dall'articolo 1 sono adottati entro il termine di dodici mesi dalla data di entrata in vigore

della presente legge su proposta del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alle Camere per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che sono resi entro il termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti possono essere emanati anche in mancanza dei predetti pareri. Qualora tale termine venga a scadere nei trenta giorni antecedenti allo spirare del termine previsto dal primo periodo o successivamente, la scadenza di quest'ultimo è prorogata di sessanta giorni.

2. Nella redazione dei decreti legislativi di cui al comma 1 il Governo tiene conto delle eventuali modificazioni della normativa vigente comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega.

3. I decreti legislativi di cui al comma 1 contengono, altresì, le disposizioni necessarie al coordinamento con le altre norme legislative vigenti nella stessa materia.

4. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al presente articolo possono essere emanati uno o più decreti legislativi correttivi e integrativi, con il rispetto del procedimento di cui al comma 1.

ART. 7.

(Clausola di invarianza finanziaria).

1. Dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Le amministrazioni pubbliche interessate provvedono ai compiti derivanti dall'attuazione della delega con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

€ 2,00



16PDL0057970

Ultimi dossier del Servizio Studi

XVII LEGISLATURA

<u>26</u>	Schede di lettura	Disegno di legge A.S. n. 843 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54, recante interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo"
<u>27</u>	Dossier	Verso la decima Commissione antimafia
<u>28</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 783 Conversione in legge del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, recante disposizioni urgenti per il recepimento della direttiva 2010/31/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 maggio 2010, sulla prestazione energetica nell'edilizia per la definizione delle procedure d'infrazione avviate dalla Commissione europea, nonché altre disposizioni in materia di coesione sociale - Sintesi per l'Aula
<u>29</u>	Documentazione di base	Documentazione in materia di violenza contro le donne
<u>30</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 587 Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - Sintesi per l'Aula
<u>31</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 588 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013 Sintesi per l'Aula
<u>32</u>	Dossier	Verso il Consiglio Europeo di dicembre 2013 sulla difesa: contributi di <i>stakeholders</i> Ed. provvisoria
<u>33</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 890 Conversione in legge del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti
<u>34</u>	Dossier	RIFORMA COSTITUZIONALE: il procedimento. Il disegno di legge proposto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato (A.S. nn. 813 e 343-A)
<u>35</u>	Dossier	Disegno di legge A.S. n. 896 "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena"
<u>36/I</u>	Dossier	Le Camere alte in Europa e negli Stati Uniti - Parte I: i Paesi

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico PDF su Internet, all'indirizzo www.senato.it, seguendo il percorso: "Leggi e documenti - dossier di documentazione - Servizio Studi - Dossier".