

PROPOSTE INNOVATIVE DEL SISTEMA SANZIONATORIO NEL DISEGNO DI LEGGE N. 1799

LUCIANO VIOLANTE (*)

1. — La storia del sistema sanzionatorio dall'ottocento in poi è accompagnata nella cultura penalistica da due costanti consapevolezza, quella della dannosità del carcere per le infrazioni più lievi e quella della sua inevitabilità per i delitti più gravi.

Di queste consapevolezza sono frutto alcuni importanti istituti nati in Europa tra la fine dell'ottocento e i primi del novecento, come la sospensione condizionale della pena o della condanna e la liberazione condizionale (1).

Si tratta di istituti tuttora vigenti, che consentono di evitare l'entrata in carcere a delinquenti primari colpevoli di lievi reati e di anticipare l'uscita dal carcere per coloro che abbiano dato buona prova di sé durante la detenzione.

Nel secondo dopoguerra si è avviata, a livello internazionale, anche per merito dell'Onu e poi del Consiglio d'Europa, un'approfondita riflessione sulla necessità di limitare ulteriormente il ricorso al carcere senza però evitare l'esecuzione di una pena; si è così fatta strada la strategia delle misure alternative, che tra l'altro ha formato specifico oggetto del secondo congresso internazionale dell'Onu per la prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti, tenutosi a Londra nel 1960 (2), e del congresso internazionale di diritto penale tenutosi a Budapest nel 1974.

Ancora recentemente, il 9 marzo 1976, il comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha invitato con un'apposita risolu-

(*) Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero di Grazia e Giustizia. Professore di istituzioni di diritto penale nell'università di Torino.

(1) M. ANCEL, *La sospensione della condanna*, Giuffrè, Milano, 1976; F. DEAN, *Sospensione condizionale della pena*, in *Nss. Dig. It.*, XVII, Utet, Torino, 1970, p. 924.

(2) P. STEFANI, G. VASSEUR, R. JAMBU MERLIN, *Criminologie et Science pénitentiaire*, Dalloz, Parigi, 1974, p. 369 ss.

zione gli Stati membri ad introdurre nei rispettivi sistemi penali misure sostitutive della detenzione (3).

Queste iniziative internazionali non sono rimaste lettera morta. Anzi molti Paesi hanno introdotto, sia mediante vere e proprie innovazioni, sia mediante modificazioni del precedente sistema, una nuova tipologia di sanzioni da scontare in libertà per i reati lievi e per autori ritenuti non pericolosi (4).

(3) La risoluzione raccomanda gli Stati membri:

1) De revoir leur législation en vue d'éliminer les obstacles, légaux à l'application des mesures de substitution aux peines privatives de liberté;

2) De déployer tout effort pour le développement des mesures de substitution déjà existantes et notamment:

a) examiner les nouvelles modalités de la mesure de probation y compris l'utilisation accrue de facilités d'hébergement pour les probationnaires, expérimentées dans quelques Etat membres, en vue de leur adoption éventuelle;

b) s'assurer que les peines pécuniaires puissent être largement utilisées en tant que sanctions, qu'il y ait des méthodes permettant d'adapter ces peines aux moyens financiers du condamné et que les méthodes d'exécution soient susceptibles d'éviter, dans la mesure du possible, le recours à la contrainte par corps;

c) examiner la possibilité de l'application des diverses interdictions (telles que le retrait du permis de conduire) ainsi que la confiscation en tant que mesures indépendantes de substitution aux peines privatives de liberté;

3) D'examiner diverses nouvelles mesures de substitution aux peines privatives de liberté, en vue de leur introduction éventuelle dans leurs législations respectives, et notamment:

a) considérer la possibilité d'application de mesures pénales qui marquent la constatation de la culpabilité sans imposer une sanction substantielle au délinquant;

b) considérer l'opportunité de *l'ajournement de la sentence*, après la constatation de la culpabilité, en vue de permettre le prononcé d'une sanction tenant compte de l'évolution du délinquant après son jugement;

c) examiner les avantages du travail au profit de la communauté et plus particulièrement la possibilité accordée:

— au délinquant de purger sa sanction en rendant service à la communauté,

— à la communauté de contribuer activement à la resocialisation du délinquant en acceptant sa participation au travail bénévole;

d) examiner la contribution des mesures de semi-détention en tant que moyens mitigeant le régime de l'incarcération totale et permettant au condamné de ne pas interrompre ou de reprendre ses liens avec l'ensemble social;

4) De mettre à la disposition des services responsables de l'application des mesures de substitution les ressources nécessaires et d'assurer leur emploi le plus efficace possible;

5) De développer des procédures afin d'associer le pouvoir judiciaire au processus continu d'élaboration des mesures de substitution aux peines privatives de liberté;

6) De déployer des efforts pour l'information du public en ce qui concerne les avantages des mesures de substitution en vue d'assurer l'acceptation de ces mesures;

7) De faire en sorte que la présente résolution, accompagnée du rapport explicatif, soit largement diffusée dans les services et organismes compétents.

(4) Cfr., in particolare, la seconda legge di riforma del codice di riforma penale tedesco del 4 luglio 1969, la legge francese 11 luglio 1975, n. 624, il testo del nuovo codice penale austriaco, approvato il 23 gennaio 1974. Sulla stessa linea si muovono i più recenti progetti di riforma del codice penale francese (v. J. ROBERT, *L'avant project du code penal*, in *JCP, Doctrine*, 1976, 2813) e del codice penale belga.

Evidentemente ciascun Paese ha aderito a queste indicazioni di politica criminale con le peculiarità tipiche del proprio sistema giuridico, del proprio livello di sviluppo economico-produttivo, della propria maturità culturale.

È bene precisare, pertanto, che quando si esce dai tradizionali confini della pena detentiva non esistono, in pratica, esperienze assolutamente generalizzabili.

Generalizzare un sistema di affidamento al servizio sociale, ad esempio, esige la disponibilità di una consistente fetta della spesa pubblica per adeguare convenientemente e progressivamente il servizio sociale alle necessità d'intervento.

Allo stesso modo tipi di sanzioni che privilegiano l'aspetto del lavoro, anche coatto, come in certa misura può essere la prestazione in favore della collettività (prevista, in forme diverse, dal sistema inglese e da quello tedesco occidentale) trovano qualche difficoltà ad attuarsi in realtà culturali come le nostre e in un sistema economico caratterizzato da una consistente crisi dell'occupazione (5).

In tutti i Paesi si è poi rivelato fondamentale il problema delle strutture per realizzare un incisivo programma di sanzioni alternative. D'altronde alcune gravi difficoltà di attuazione delle misure previste nell'ordinamento penitenziario come alternative all'esecuzione delle pene detentive devono far attentamente riflettere sulla necessità di impostare interventi di riforma nei quali il dato normativo sia sempre strettamente correlato a quello delle strutture e a quello dei necessari processi di aggiornamento culturale dei magistrati, degli avvocati e degli altri operatori.

2. — Nel panorama penalistico italiano la discussione sulla dannosità delle pene detentive brevi data all'incirca dall'inizio di questo secolo ed ha come primo risultato la legge Ronchetti del 26 giugno 1904 (n. 267), che introduce la condanna condizionale, un istituto che, con il maggiore tecnicismo che caratterizza il legislatore del 1930, fu ripreso negli articoli 163 e seguenti del codice penale vigente.

Dopo circa 15 anni viene pubblicato su « La Scuola Positiva » il progetto Ferri, commissionato al leader della scuola po-

(5) E. DOLCINI, *Lavoro libero e controllo sociale: profili comparativisti e politico criminali*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1977, p. 79 ss.; A. MAGGINI, *Il lavoro come misura alternativa*, id.; 700 ss.

sitiva dal guardasigilli Mortara, che costituisce forse il livello più alto della fantasia sanzionatoria dei penalisti italiani, ispirata al metodo della massima individualizzazione del trattamento punitivo (6).

Purtroppo del progetto Ferri non si discute come si sarebbe dovuto per i tragici avvenimenti che sconvolgono il Paese dal 1919 al 1922 e nei dieci anni successivi calano due pesanti saracinesche sul dibattito in materia di sanzioni che aveva caratterizzato la lettura penalistica nei primi venti anni del secolo: l'introduzione della pena di morte nel 1926 e la grigia uniformità sanzionatoria del codice del 1930.

La prima spallata all'architettura sanzionatoria di questo codice viene, dopo circa quarant'anni, dalla novella del 1974, che costituisce uno stralcio del progetto di riforma del libro primo del codice penale ed appare ispirata, forse in maniera un po' discutibile, ad un'ideologia di « fuga dalla sanzione » (7).

Tale ideologia si sostanzia nella tendenza ad estendere l'ambito di applicazione degli istituti diretti a sopprimere le pene detentive, e non solo di breve durata, nonché nella tendenza a limitare la durata delle pene detentive. Sotto il primo profilo va inquadrato l'aumento dei margini di applicabilità della sospensione condizionale della pena; sotto il secondo la riforma del giudizio di equivalenza o prevalenza delle circostanze, la riforma della recidiva, resa facoltativa, del concorso formale dei reati e del reato continuato.

In quest'ottica di fuga dalla sanzione vanno inquadrati altri istituti previsti dal progetto di riforma del codice penale, cui si è fatto innanzi riferimento, e che è stato in questa legislatura ripresentato al Senato con la procedura del *répêchage*. Si tratta della estensione agli adulti del perdono giudiziale, della previsione di una super-attenuante generica, della facoltatività delle pene accessorie.

Peraltro il progetto contiene un cenno agli strumenti sostitutivi della pena detentiva: alludo alla possibilità, in caso di omesso pagamento della pena pecuniaria, di applicare al condannato, su sua richiesta, una misura consistente nella presta-

(6) *Scuola positiva*, 1921, I, p. 1 ss.

(7) Per un'accurata rassegna giurisprudenziale su questa riforma cfr. R. BERTONI, *La riforma penale dell'aprile 1974 nella giurisprudenza della Corte di Cassazione*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.*, 1976, p. 1323 ss. Sulle linee di politica penale che ispirarono la riforma cfr. G. VASSALLI, *La riforma penale del 1974-1975*, Milano, Vallardi, 1976.

zione di un'opera determinata al servizio dello Stato, della Regione, della Provincia o del Comune.

È doveroso ricordare che questa possibilità è già prevista nella legge penitenziaria del 1975, ove peraltro non è sfuggita alla sorte dell'inapplicazione o della scarsissima applicazione, che aveva segnato la corrispondente misura prevista nel codice Zanardelli e che sembra caratterizzare quella, analoga, introdotta nella Repubblica federale tedesca dalla seconda legge di riforma dello StGB (8).

Il più grave difetto del progetto di riforma della parte generale del codice penale non è però tanto in questa forse eccessiva remissività del legislatore, ma, ritengo, nel forte potenziamento della discrezionalità del giudice al quale non si accompagna una decisa riforma dell'articolo 133 del codice penale.

3. — Esistono altri dati normativi, o paranormativi, da prendere in considerazione per delineare, sia pure sommariamente, il quadro in cui va collocato il disegno governativo.

Non intendo riferirmi alla legge penitenziaria del 1975, la quale, presupponendo l'ingresso in carcere del condannato, prevede, *stricto jure*, forme alternative di esecuzione della pena detentiva, e non misure alternative alla pena detentiva.

Alludo invece ad una serie di importanti novità che dal punto di vista sanzionatorio hanno caratterizzato la nostra legislazione penale negli ultimi anni.

Nel 1967 e nel 1975 sono stati approvati due distinti provvedimenti di depenalizzazione: il primo, com'è noto, è relativo alle contravvenzioni in materia di circolazione stradale e di regolamenti locali e il secondo comprende, pur con alcune rilevanti eccezioni, le contravvenzioni punibili con la sola ammenda.

Di più limitata operatività, anche se non di minore rilievo scientifico, sono altre innovazioni.

L'articolo 79 della legge del 1975 in materia di stupefacenti prevede la possibilità d'irrogare, con la condanna, il divieto di espatrio e il ritiro della patente di guida. L'articolo 8 della legge sulle frodi valutarie del 1976 prevede, forse con una

(8) v. B. HORSTKOTTE, *Gesetzgebung zum Ersatz kurzer und mittelgeistiger Freiheitsstrafe*, *Deutsche Strafrechtliche Landesreferate zum IX Internationalen Kongress für Rechtesvergleichung*, Teheran, 1974, *Beiheft zur ZStrW* 86, 1974, p. 362 ss.

punta di genericità, l'applicabilità da parte del giudice di tutte le sanzioni di carattere amministrativo previste per quella materia dalle disposizioni vigenti.

L'articolo 24 della legge del 1976 sull'inquinamento delle acque prevede che la sospensione condizionale della pena può essere subordinata all'esatto adempimento di quanto il giudice stabilirà nella sentenza stessa, previa, ove occorrano, le opportune intese con l'autorità amministrativa. La norma non è chiarissima, ma fa evidente riferimento alla predisposizione di apparati tecnici idonei a riparare o ad evitare l'inquinamento.

L'articolo 501*bis* del codice penale, in materia di accaparramenti di merci di largo consumo, introdotto nel 1976, prevede espressamente la pubblicazione della sentenza di condanna e l'interdizione dall'esercizio di attività commerciali e industriali per le quali sia richiesto uno speciale permesso o, comunque, un'autorizzazione amministrativa. È singolare in questa norma la previsione della vendita coattiva delle merci sequestrate, nelle forme previste dall'articolo 625 cod. proc. pen., la quale, piuttosto che una misura processuale, sembra qui assumere i caratteri di un vero e proprio intervento sanzionatorio *sui generis* (9).

Un sistema sanzionatorio extrapenale, ma certo non privo di efficacia sotto il profilo della prevenzione generale, è, infine, previsto dall'articolo 15 della legge n. 10 del 1977 sui suoli urbani: le opere eseguite in assenza della concessione o in totale difformità dalla concessione, quando non sono demolite dal proprietario entro il termine fissato dall'ordinanza del sindaco, sono gratuitamente acquisite, con l'area su cui insistono, al patrimonio indisponibile del comune che le utilizza ai fini pubblici; è prescritta la nullità degli atti aventi ad oggetto unità edilizie costruite in assenza della concessione, quando l'acquirente era a conoscenza del fatto; è vietato a tutte le aziende erogatrici di servizi pubblici di somministrare le forniture per l'esecuzione di opere prive di concessione.

4. — Depenalizzazione, potenziamento delle pene accessorie, potenziamento della confisca sono quindi le indicazioni che

(9) Sulle linee generali di questa nuova figura di reato, M. POLVANI, *La repressione delle manovre speculative su merci nell'articolo 501 bis del codice penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1977, 1021 ss.

provengono dalla più recente esperienza legislativa; nella nostra storia istituzionale precedente al codice del 1930 e nelle esperienze internazionali è invece prevalente il richiamo a misure sostitutive delle pene detentive brevi.

A tutte queste indicazioni sono ispirate le linee generali del disegno di legge sulle modifiche del sistema penale, ed anche alla considerazione di alcune caratteristiche concrete del nostro sistema penale, che possono così brevemente sintetizzarsi: obbligatorietà dell'azione penale anche per fatti di minima rilevanza, e sua irretrattabilità; doppia sospensione condizionale della pena, che copre sino a due anni di reclusione; indisponibilità di larghi impegni finanziari per il sistema penale; elevata durata media dei processi penali (sei-otto anni, secondo alcuni rilievi); intasamento delle strutture penitenziarie: in Italia sono disponibili all'incirca 26.000 posti carcere, nei quali sono detenute circa 32.000 persone, un terzo delle quali, all'incirca, è in espiazione di pena; nel 1975 il 13 % circa dei detenuti condannati scontava pene sino a sei mesi di reclusione.

5. — Il disegno di legge n. 1799 si divide in cinque capi, dedicati rispettivamente alla depenalizzazione, alle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, alla estensione della perseguibilità a querela, all'aumento delle sanzioni pecuniarie e all'aggravamento di pene per alcune contravvenzioni, a disposizioni in materia di pene accessorie, confisca e sospensione condizionale della pena.

Il primo capo, dedicato alla depenalizzazione, più che una ulteriore estensione dell'ambito di depenalizzazione attuale, propone una organica disciplina dell'illecito depenalizzato e sostituisce i testi del 1967 e del 1975. L'esigenza di un testo organico in materia di depenalizzazione, che in qualche modo segua le linee della OwG del sistema tedesco-occidentale è veramente indifferibile (10). Le sanzioni amministrative, infatti, sono largamente usate dalla legislazione regionale, con discipline varianti da regione a regione, con qualche pericolo di scarsa chiarezza e di incrinazione dei principi di certezza della sanzione e della sua procedura applicativa.

(10) Un testo meno noto della OwG, ma di pari interesse per il nostro sistema, è la legge federale svizzera sul diritto penale amministrativo (DPA) del 22 marzo 1974.

È significativo inoltre che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 72 del 1977, abbia dichiarato l'incostituzionalità di un articolo di una legge della Regione Marche, che, disciplinando il ricorso contro l'ordinanza del presidente della Giunta di condanna al pagamento di una somma di danaro per una violazione amministrativa, rinviava al procedimento previsto nella legge del 1967 sulla depenalizzazione. In tale sentenza la Corte ha dichiarato, richiamando un suo precedente, che « spetta solo alla legge dello Stato disciplinare in modo uniforme per l'intero territorio nazionale, e nei confronti di tutti, i mezzi e le forme di tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi » (11).

Il fatto è che non si sa bene quale possa oggi ritenersi « la legge che disciplini in modo uniforme » questa materia: v'è dubbio, in particolare, se l'opposizione contro il provvedimento di condanna debba essere rivolto al pretore civile (come per le leggi del 1967 e del 1975) o al Tar, come prescrive ad esempio la citata legge n. 10 sui suoli urbani.

Evidentemente si rende necessario intervenire con una normativa unitaria, che riguardi tutti i casi di violazioni depenalizzate e di sanzioni amministrative.

La proposta governativa estende i margini attuali della depenalizzazione per tutte le violazioni punite con la multa o con l'ammenda, ad eccezione dei reati previsti dal codice penale, dalle leggi relative ai rapporti di lavoro, da alcune leggi speciali in materia di alimenti, inquinamento atmosferico, uso pacifico della energia nucleare.

Da un calcolo effettuato risulta che sono sessantanove le figure di delitto depenalizzabili con questa proposta (12).

Circa il procedimento, sono previsti specifici poteri di accertamento, l'obbligo della contestazione e del rapporto, il giudizio di opposizione davanti al pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione.

Un'importante novità è prevista dall'art. 13 del disegno secondo il quale « l'autorità amministrativa competente, o il giu-

(11) La sentenza è pubblicata su *Giur. Cost.*, 1977, 652 ss. Sulla questione: L. MAZZA, *Legge statale depenalizzatrice e poteri normativi delle Regioni*, in *Giur. Cost.*, 1977, p. 894 ss.; E. RIVA CRUGNOLA, *Sanzioni amministrative e attività legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 1977, 605.

(12) Il dato è esposto nella comunicazione di S. LARIZZA al Convegno del Centro Studi e Iniziative per la Riforma dello Stato su « Sanzioni alternative al carcere e sulla depenalizzazione », tenutosi a Roma nell'ottobre 1977.

dice penale — in caso di connessione della violazione amministrativa con un reato — applica come sanzioni amministrative le pene accessorie previste dalla legge penale ». È inoltre prevista la confisca mediante una sorta di estensione al campo amministrativo delle previsioni dell'art. 240 cod. pen.

Da questa brevissima esposizione risulta che la proposta di depenalizzazione non comporta un ammorbidimento dell'intervento sanzionatorio, ma un suo mero trasferimento dal campo penale al campo amministrativo, per fini di decongestionamento della macchina giudiziaria.

È evidente peraltro che su questa tecnica possono essere formulati vari rilievi il più evidente dei quali è relativo a trasgressioni eventualmente commesse da minori, che non potrebbero beneficiare del proscioglimento per immaturità, né del perdono giudiziale.

6. — Le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi sono la libertà controllata e la pena pecuniaria.

La libertà controllata comporta: il divieto di allontanarsi dalla località di residenza o da altra località designata dal giudice su indicazione del condannato e in relazione alle sue provate esigenze di lavoro; il divieto di allontanarsi dall'abitazione, come accertata e determinata nella sentenza di condanna, per non meno di dieci ore consecutive al giorno, scelte dal giudice in relazione alle comprovate esigenze di lavoro del condannato; l'obbligo di presentarsi almeno due volte per settimana nei giorni e nelle ore fissate dal giudice, compatibilmente con comprovati impegni di lavoro del condannato, presso il locale ufficio di pubblica sicurezza o, in mancanza di questo, presso il comando dell'arma dei carabinieri territorialmente competente; il divieto di detenere a qualsiasi titolo armi da fuoco, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia; la sospensione della patente di guida; il ritiro del passaporto nonché la sospensione della validità, ai fini dell'espatrio, di ogni altro documento equipollente; l'obbligo di portare con sé l'estratto della sentenza di condanna e l'eventuale provvedimento di modifica delle modalità di esecuzione della pena; l'obbligo di esibire i documenti indicati ad ogni richiesta degli organi di polizia.

Sull'adempimento delle prescrizioni vigila l'autorità di pubblica sicurezza.

Per la pena pecuniaria è prevista la possibilità del pagamento in rate, da tre a trenta, e che vanno determinate in relazione alle condizioni economiche del condannato, mentre l'entità complessiva della pena resta determinabile in base ai principi generali.

Le pene sostitutive operano nei confronti di tutte le contravvenzioni e dei delitti punibili sino a tre anni di reclusione, anche congiuntamente alla pena pecuniaria.

Per il calcolo della pena edittale si tiene conto delle aggravanti, non si tiene conto delle attenuanti né dell'aumento di pena derivante dalla continuazione. In nessun caso si applicano le disposizioni dell'articolo 69 del codice penale sul bilanciamento delle circostanze. La libertà controllata sostituisce la pena sino a tre mesi di reclusione; la pena pecuniaria, la reclusione sino a un mese.

Un giorno di reclusione o di arresto equivale a due giorni di libertà controllata, mentre per la conversione della pena detentiva in pena pecuniaria si applicano i criteri previsti dall'art. 135 del codice penale.

La violazione anche di una sola delle prescrizioni inerenti alla libertà controllata comporta la conversione in pena detentiva della restante parte di libertà controllata.

Se, ad es., Tizio è stato condannato a quattro mesi di libertà controllata e viola una delle prescrizioni dopo tre mesi, dovrà scontare in carcere il quarto mese. In questi casi il detenuto non può essere ammesso alla semilibertà.

In caso di omesso pagamento della pena pecuniaria per insolvibilità del condannato, si applica direttamente la semilibertà.

Particolari disposizioni del disegno governativo sono dedicate alla disciplina degli aspetti procedurali di queste conversioni e al controllo di polizia sulla persona condannata alla libertà controllata.

Per ogni effetto giuridico la libertà controllata si considera come una pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena sostitutiva.

Questo comporta, tra l'altro, che nei confronti della libertà controllata è operante la sospensione condizionale della pena e il differimento della esecuzione della pena per grave infermità fisica o per altre ragioni, disciplinato per la pena detentiva dagli

artt. 146 e 147 del codice penale e dall'articolo 589 del codice di procedura penale.

Nelle prime valutazioni della libertà controllata è stata rilevata una eccessiva rigidità delle prescrizioni e una eccessiva automaticità del meccanismo di conversione di pena detentiva per violazione delle prescrizioni; è stata altresì rilevata una certa timidezza della proposta che coprirebbe ipotesi molto ristrette.

Molto sommariamente può rilevarsi che in effetti potrebbe essere auspicabile estendere la fascia di pene convertibili in libertà controllata sino a sei mesi, limite che è considerato il tetto della pena detentiva breve in molte esperienze straniere, come quella inglese, tedesco-occidentale e austriaca. Purtuttavia una estensione di questo genere andrebbe sottoposta ad una meditata riflessione e ad un esperimento « sul campo » per esaminare in concreto quali vantaggi ulteriori si otterrebbero nel nostro sistema.

A conclusione di questa parte mi sembra opportuno precisare che nella redazione del testo si è scartata la praticabilità, allo stato attuale, del cosiddetto *shock system* (pena detentiva brevissima, di cinque-sette giorni) in quanto si è ritenuto che questa sanzione è incisiva se applicata immediatamente dopo il reato mentre la lunghezza dei nostri tempi processuali non consentirebbe tale immediatezza di applicazione.

È stata altresì scartata la strada, seguita in molti sistemi del nord Europa, di considerare come unica pena sostitutiva quella pecuniaria; si è constatato infatti che il problema non è tanto di stabilire delle scadenze rateali più ampie quanto piuttosto di considerare la difficoltà di un'indifferenziata applicazione della pena pecuniaria come sostitutivo del carcere per una società come la nostra, ove grossi settori della popolazione vivono — in questo periodo di crisi — consumando per i bisogni essenziali non solo il reddito attuale ma ipotecando persino parte di quello futuro. Inoltre bisogna considerare che in una società caratterizzata da grossi squilibri sociali ed economici una larga applicazione della pena pecuniaria può renderla una pena di classe (penso in particolare ad alcune realtà del Mezzogiorno) e comunque una pena che è pagata non solo dal condannato ma da tutta la sua famiglia.

Le preoccupazioni relative all'esistenza di strutture di polizia idonee a funzionare efficacemente nei confronti della libertà controllata possono essere fugate se si considera che il disegno

è stato emanato d'intesa con altri ministri e in particolare con il ministro per l'interno e che il problema è stato specificamente affrontato nel corso delle valutazioni complessive dei vari dicasteri interessati.

Qualche perplessità può invece suscitare la mancanza di specifici criteri per la sostituzione della pena detentiva con la libertà controllata; il capoverso dell'art. 29 del progetto prescrive che il giudice non può applicare la libertà controllata quando presume che gli obblighi o i divieti non saranno adempiuti dal condannato. Potrebbe forse integrarsi questa disposizione con una clausola analoga a quella cosiddetta dell'*ultima ratio* codificata nel recente öStGB, per la quale la pena detentiva breve va inflitta solo in casi eccezionali, quando appunto costituisca l'*ultima ratio*.

7. — Il capo terzo estende le ipotesi di perseguibilità a querela alla sottrazione o danneggiamento di cosa sottoposta a pignoramento o a sequestro giudiziario, alla usurpazione (art. 631 cod. pen.), alla deviazione di acque e modificazione dello stato dei luoghi (art. 632 cod. pen.), alla introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e al pascolo abusivo (art. 636 cod. pen.).

Sono rese inoltre perseguibili a querela le lesioni personali colpose anche gravi purché non dipendenti da infortuni sul lavoro o non consistenti in malattia professionale.

È stata prevista una norma transitoria per la quale, se il procedimento è pendente all'atto dell'entrata in vigore della legge, il giudice informa la persona offesa dal reato della facoltà di esercitare il diritto di querela e il termine decorre dal giorno in cui la persona offesa è stata informata. L'estensione della perseguibilità a querela inciderà particolarmente per la materia della sottrazione d'executo e delle lesioni colpose da circolazione stradale.

Essa risponde alla necessità di rimedi tecnici alla obbligatorietà dell'azione penale che il nostro sistema pare abbia in comune soltanto con quello turco e alla mancanza di forme di retrattabilità della stessa azione penale, previste invece dal sistema inglese, tedesco, austriaco e francese.

8. — Il capo quarto prescrive essenzialmente un adeguamento delle sanzioni pecuniarie all'attuale livello di svalutazione della lira; si tratta in genere di una moltiplicazione per

cinque di tutte le pene pecuniarie antecedenti al 12 luglio 1961, data di entrata in vigore di una nota legge di aumento di pene pecuniarie. Sono previste poi fasce di moltiplicazione per tre e per due per le pene comminate da leggi entrate in vigore dopo la legge del luglio 1961 e sino al 1970 e dal 1971 al 1975.

Nello stesso capo viene aggiunta la pena alternativa dell'arresto per alcune contravvenzioni escluse dalla depenalizzazione, intendendosi in tal modo sottolineare la rilevanza politico-sociale degli interessi da esse protetti. Si tratta di violazioni relative all'impiego pacifico dell'energia nucleare, al lavoro, agli alimenti e all'inquinamento atmosferico.

9. — L'ultimo capo del disegno governativo contiene norme in materia di pene accessorie e confisca e prevede una diversa, più severa disciplina della sospensione condizionale della pena.

Alle pene accessorie attuali è aggiunta l'incapacità di contrattare con la P.A. che consegue a condanne per delitti particolarmente gravi quali inadempimenti e frodi nelle pubbliche forniture, la turbata libertà degli incanti, la rimozione ed omissione colposa di cautele contro infortuni sul lavoro, le manovre speculative su merci, la truffa ai danni dello Stato o di altri enti pubblici, alcune gravi ipotesi di inquinamento di acque.

La sanzione comporta il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, eccezion fatta, s'intende, per quel tipo di contratti che si risolvono da parte della P.A. in prestazioni di un pubblico servizio.

Il condannato, insomma, potrà continuare a salire sul treno o sui tram, ma non potrà, ad esempio, partecipare a gare di forniture alla P.A., o ad appalti pubblici.

L'applicazione provvisoria delle pene accessorie è estesa a tutte queste misure, anche se previste nelle leggi speciali, per consentire al giudice un più incisivo esercizio di poteri inerenti alla tutela del processo. Infatti si prescrive che la pena accessoria può essere applicata provvisoriamente quando oltre all'attuale presupposto sussistano evidenti ragioni processuali. La pena accessoria provvisoriamente applicata non può peraltro avere durata superiore alla metà del massimo edittale.

Al fine di contenere il travolgente fenomeno degli assegni a vuoto, ne sa qualcosa chi ha fatto o fa il pretore in grandi città, essendosi scartata per alcune gravi difficoltà tecniche la

strada seguita in Francia della depenalizzazione (13), si è introdotta la pena accessoria del divieto di emettere assegni bancari, o postali, per la durata di un anno oltre alla pubblicazione della sentenza di condanna.

Un intervento affine è predisposto per i reati di guida senza patente e di incauto affidamento.

Per porre un freno al dilagare di queste ipotesi l'articolo 64 del disegno prescrive la confisca del veicolo guidato da persona priva della patente, per non averla mai conseguita, salvo che esso appartenga a persona estranea al reato. La misura di sicurezza opera anche nel caso di incauto affidamento. In entrambi i casi è previsto il sequestro obbligatorio del veicolo, quando ricorra la flagranza.

La pratica giudiziaria ha peraltro rivelato l'esistenza di frequenti casi in cui il titolare di patente di guida prende a nolo il veicolo e lo affida poi a persona sfornita di patente. In questo caso non potrebbe disporsi la confisca perché si tratta di veicolo appartenente a persona estranea al reato; perciò è previsto con la sentenza di condanna per incauto affidamento, quando non è possibile la confisca del veicolo — che appartenga ad un terzo, un'impresa di autonoleggio ad esempio — il giudice dispone la sospensione della patente di guida del condannato per la stessa durata della pena principale.

Altra significativa innovazione in materia di confisca è prevista quando il sequestro attiene a cose che possono essere restituite previe specifiche prescrizioni. Si pensi alla pressa priva dei pulsanti di sicurezza; in questo caso il giudice, se l'interessato consente, gli restituisce la macchina fissandogli un termine per l'adempimento; la macchina riparata nel termine viene restituita, altrimenti, e solo in questo caso, ne viene disposta la confisca. Inoltre, per venire incontro alle complesse necessità degli Uffici corpi di reato spesso stracolmi di merce assolutamente inutile per l'amministrazione della giustizia ed esposta a possibili furti (sono varie decine i furti verificatisi nel 1977 negli uffici giudiziari), è previsto in molti casi di sequestro il prelievo di campioni e la successiva vendita o restituzione, a seconda dei casi, delle cose sequestrate.

(13) La legge n. 75-4 del 3 gennaio 1975 conferisce alla banca specifici poteri in materia di prevenzione e repressione della emissione di assegni a vuoto; v. P. CENSORI, *La nuova legge francese sugli assegni bancari privi di copertura: un banchiere più responsabile?*, in *Riv. dir. comm.*, 1977, 202, e bibl. ivi cit.

Per la droga, agli stessi effetti, è previsto in ogni caso l'immediato inoltro al ministro della sanità.

L'applicazione della sospensione condizionale della pena, non penso si possa negarlo, è oggi caratterizzata da un certo automatismo, che ha frustrato la ragionevolezza che ne è alla base.

In particolare questo automatismo è stato caratterizzato da una limitata applicazione della norma che consente la subordinazione del beneficio a determinati obblighi (art. 165 cod. pen.), la quale potrebbe in qualche modo concorrere a recuperare una funzione complessiva della sospensione condizionale, che non appaia di mera indulgenza.

Ponendosi in quest'ottica l'articolo 68 del disegno aggiunge agli adempimenti, già ora previsti, quello della eliminazione dalle conseguenze dannose o pericolose del reato, salvo che la legge prescriva altrimenti (è evidente la preoccupazione di non incidere in maniera scorretta su altri tipi di discipline, quale, ad esempio, quella prevista per i suoli urbani).

La seconda sospensione condizionale della pena nel disegno in esame deve in ogni caso, salvo che ciò sia assolutamente impossibile, essere subordinata all'adempimento di uno degli obblighi previsti dall'art. 164 del codice penale.

10. — Questo è il contenuto del disegno di legge nelle sue linee essenziali, in alcune sue particolari motivazioni, nella sua collocazione in rapporto ad istituti analoghi di altri Paesi europei, con sistemi politico-economici affini al nostro.

Non dirò certo, come scrisse Ernst Beling, circa sessanta anni fa, riprendendo Goethe, « *Kein Engels so ist rein* », nessun angelo è così puro; temo anzi che in questo disegno ci siano molte impurità, alcune lacune e forse qualche ingenuità.

Ma credo che saranno proprio i contributi che verranno da incontri come questo a fare del disegno sulle sanzioni alternative un ponte verso un nuovo codice penale adeguato alle nostre esigenze e ad un più elevato grado di attuazione dei valori costituzionali.