SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2484

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRIPPALDI, LISI, DEMASI e COZZOLINO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 GENNAIO 1996

Norme per la deflazione penale ed estensione dei termini di applicazione dell'oblazione

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – Alla luce dell'esperienza maturata dal nuovo codice di procedura penale e delle relative norme di attuazione, si può dire che i nuovi riti alternativi (patteggiamento e rito abbreviato), non hanno dato i risultati sperati, secondo anche quanto risultato dall'ultimo monitoraggio effettuato dal Ministero di grazia e giustizia (Documenti giustizia, fascicolo n. 11, novembre 1994).

La «logica» delle modifiche apportate al nuovo codice era quella secondo cui al dibattimento, grazie ai riti alternativi, sarebbero dovuti giungere i reati più gravi e soprattutto in tempi alquanto brevi per permettere ai testimoni di ricordare i fatti, visto e considerato che il processo va istruito al dibattimento.

Per contro, invece, a tutt'oggi, la situazione non sembra affatto migliorata. A causa della scarsa propensione degli imputati verso i riti alternativi, al dibattimento arriva di tutto: dalle contravvenzioni punibili con la sola ammenda ai delitti più gravi; il numero dei procedimenti inviati al dibattimento è talmente elevato che già nelle sezioni i processi vengono fissati al 1997.

Le note carenze di organico (soprattutto di cancelleria) non consentono un aumento delle udienze dibattimentali.

I posti nell'organico delle cancellerie, rimasti scoperti nelle sezioni, non vengono peraltro pubblicati e quindi coperti. L'attuale politica ministeriale, secondo anche quanto appreso dagli stessi ambienti del Ministero di grazia e giustizia, di fatto concorrerebbe al mantenimento di uno *status quo* carente e deficitario sia strutturalmente che funzionalmente.

Sono ormai all'ordine del giorno le innumerevoli disfunzioni denunciate all'interno degli organici giudiziari: funzionari andati in pensioni già da svariato tempo, la cui situazione non è stata ancora ufficializzata; assistenti «fantasma» che dovrebbero assicurare ai magistrati l'assistenza alle udienze, eccetera.

Il tutto concorre a peggiorare la «vergognosa» lungaggine di tutti i procedimenti giudiziari.

Quando un reato viene portato al dibattimento a distanza di anni, come imposto dall'attuale situazione, è ovvio che i testimoni non ricordino più nulla, o quasi, e che quindi occorre ulteriormente allungare i tempi per rinfrescare loro la memoria con atti a loro firma; così entra dalla finestra ciò che la riforma aveva voluto far uscire dalla porta (la valenza probatoria degli atti di procedimenti giudiziari e di istruzione).

Senza contare, poi, l'effetto più grave connesso alla dilazione del giudizio, cioè la scarsa efficacia deterrente della eventuale condanna, giunta a distanza di anni, quando il fatto è quasi dimenticato.

Così i pretori del dibattimento si occupano, nella stragrande maggioranza dei casi, di reati che non meriterebbero l'importanza di una udienza dibattimentale.

Di questo ne sono consapevoli anche i magistrati delle procure presso le preture, che quasi mai svolgono funzioni di pubblico ministero di udienza, preferendo solitamente delegare i vice procuratori onorari, tranne qualche raro caso.

Per la soluzione di tale problema il legislatore ha seguito finora due vie: la depenalizzazione di alcuni reati minori e l'attribuzione al nuovo giudice di pace di una competenza penale ancora però da definire.

Entrambe queste soluzioni presentano, tuttavia, degli inconvenienti.

La depenalizzazione:

a) fa diminuire l'attenzione per l'accertamento da parte degli organi di polizia (come ad esempio quanto è accaduto con la

depenalizzazione dell'articolo 121 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e dell'articolo 669 del codice penale, in cui si vietavano i mestieri di ciarlatano, che si sono moltiplicati a dismisura);

b) dopo l'accertamento, si può innescare un complesso meccanismo giuridico con una opposizione che può avere tre gradi di giudizio e una lunghezza pari a quella di qualsiasi causa civile, mettendo in forse e comunque dilatando enormemente i tempi di riscossione della sanzione amministrativa.

L'attribuzione al giudice di pace di una competenza in tema di reati minori:

a) non impedisce che al dibattimento arrivino anche reati che non meritano tale forma garantistica di trattazione;

b) metterebbe in difficoltà le procure, che dovrebbero assicurare la presenza in udienza del pubblico ministero (cosa che già oggi è difficile assicurare per le sezioni di pretura);

c) rappresenta comunque un costo supplementare per lo Stato;

d) non darebbe nè alla società civile nè alle parti la stessa garanzia di competenza e imparzialità, che possono assicurare i magistrati ordinari.

In sintesi, in questo modo si verrebbe a costituire una «giustizia minore» nella giustizia ordinaria e cioè quella dei giudici di pace, che sarebbe meglio si dedicassero esclusivamente ai giudizi civili che soffrono di una crisi ben più grave di quella penale.

Uno strumento di deflazione sicuramente più valido rispetto ai precedenti è quello dell'oblazione.

Tale istituto appare più opportuno rispetto alla depenalizzazione principalmente perchè consente allo Stato una più rapida definizione delle pendenze con conseguente beneficio in termini di spese e di entrate.

L'oblazione, inoltre, non sminuisce il disvalore del fatto, consentendo ai magistrati ordinari una definizione del processo più rapida e proficua.

Vi sono due possibili tecniche di applicazione dell'oblazione.

Quella tradizionale (codificata) concepisce e regola l'oblazione come diritto dell'imputato e postula quindi la determinatezza dei casi in cui si può chiedere l'oblazione.

L'altra tecnica è quella della proposta del pubblico ministero.

Così come esiste l'istituto del patteggiamento per l'applicazione della pena, allo stesso modo potrebbe essere introdotto nel nostro ordinamento penale l'istituto analogo del patteggiamento per l'oblazione.

Proprio perchè il patteggiamento è affidato al prudente apprezzamento del pubblico ministero (titolare dell'azione penale e rappresentante dell'interesse dello Stato al perseguimento dei reati), detta tecnica potrebbe consentire di allargare notevolmente le possibilità di oblazione senza essere costretti a fare un elenco (e quindi una scelta aprioristica) dei reati oblabili.

Con l'oblazione patteggiata si potrebbero definire non solo le contravvenzioni attualmente non oblabili (ossia quelle punibili con l'arresto ovvero con le pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda) ma anche i delitti ove il fatto rivesta caratteri di scarsa gravità.

Il concetto di «scarsa gravità del reato» è mutuabile dall'articolo 133 del codice penale.

È necessario che ogni tipo di modifica al nostro sistema penale tenga conto della reale situazione in cui attualmente versa il nostro sistema giudiziario, affinchè si eviti il proliferare di norme utopiche e, quindi, sterili.

È inneggabile il fatto che il pagamento immediato di una somma sia ben più efficace di una condanna sospesa, senza contare per altro che è apparso più giusto ed opportuno dare a chi è imputato una possibilità in più di reinserimento sociale, che una condanna potrebbe pregiudicare.

La teoria classica (Carrara-Beccaria) considerava, piuttosto intuitivamente, *mala in se* i delitti, mentre le contravvenzioni erano *mala quia prohibita*. Così si riteneva che i delitti avessero un rilievo sociale tale da costituire dei fatti dannosi in se stessi

indipendentemente dalla previsione legislativa che li puniva. Al contrario le contravvenzioni consistevano in comportamenti che in se stessi non erano nocivi, ma lo diventavano solo perchè erano considerati dannosi dalla legge, al momento in cui li proibiva.

I nuovi orientamenti dottrinali hanno poi dimostrato l'inesattezza di questa concezione. Esistono, infatti, non poche contravvenzioni che contengono in sè un notevole grado di dannosità (si pensi, ad esempio al fatto di vendere alimenti adulterati, punito poi da molte leggi speciali), come esistono delitti che, pur considerati tali dalla legge, non possono dirsi in sè stessi dei fatti dannosi.

Questo non significa che bisogna stabilire la dannosità di un fatto secondo criteri estranei alla legge, ma che sicuramente è necessario fissare dei presupposti legislativi più flessibili (che non vuol dire meno severi), che meglio si adeguino alla complessità insita di per sè nel concetto di reato e di punibilità dello stesso. Il patteggiamento, infatti, implicando una scelta discrezionale, è compatibile con la suddetta valutazione, da farsi in primo luogo da parte del pubblico ministero.

Il controllo del giudice sulla sussistenza dei requisiti di legge dovrebbe avvenire prima che la proposta sia notificata dall'indagato, affinchè il pagamento da questi effettuato estingua senz'altro il reato, senza la necessità di ulteriori provvedimenti del giudice per le indagini preliminari (che sarebbero solo un fatto formale e niente più): una volta estintosi *ipso iure* il reato col pagamento, il pubblico ministero dispone l'archiviazione del procedimento.

Entro questi limiti, il pubblico ministero sarebbe libero di patteggiare o meno per l'oblazione o per l'applicazione della pena e ciò in relazione alla gravità del fatto e della sua rilevanza socio-culturale.

In definitiva, attraverso l'istituto del patteggiamento applicato all'oblazione si avrebbero i seguenti benefici:

a) un adeguamento concreto dell'azione penale alle esigenze sociali e del caso in esame (talora, come è noto, anche applicando il minimo della pena, questa risulta eccessiva rispetto alla gravità del fatto);

b) si raggiungerebbe un risultato simile a quello che da taluni si vorrebbe conseguire, rendendo l'azione penale facoltativa, ma senza incorrere in problemi di costituzionalità e quindi senza dover modificare l'articolo 112 della Costituzione, dato che l'oblazione rappresenta un modo di definizione del procedimento penale che fa salvo il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale;

c) se l'invito all'oblazione venisse notificato dal pubblico ministero all'imputato fin dalle prime fasi del procedimento, il numero dei procedimenti così definibili aumenterebbe notevolmente, con la conseguenza che procure e giudice per le indagini preliminari potrebbero dedicarsi ai reati più gravi, e al dibattimento arriverebbero solo quelli che meritano tale forma garantistica di definizione e soprattutto in tempi di gran lunga più ristretti (secondo lo spirito del nuovo codice di procedura);

d) i benefici in termini di deflazione sarebbero tali che si potrebbe far a meno di attribuire ai giudici di pace una competenza penale, evitando così alle procure il problema di garantire la presenza del pubblico ministero anche alle udienze dei giudici di pace.

La somma da pagarsi a titolo di oblazione non dovrebbe essere fissata dalla legge in modo rigido, così come avviene attualmente, bensì dovrebbe essere lasciata alla discrezione del pubblico ministero, entro limiti costituiti da un minimo ed un massimo costituito appunto dal massimo della pena edittale convertita ai sensi della legge.

È importante precisare che la sentenza che dichiara l'estinzione dei reati per oblazione non comporta implicita ammissione di responsabilità da parte dell'imputato: ciò allo scopo di favorire il ricorso a detto mezzo di definizione, talora scoraggiato proprio dal fatto che si ritiene erroneamente di andare incontro a conseguenze negative sul piano amministrativo o civile.

Si tratta di un progetto che va oltre il mero suggerimento di svuotare in parte le carceri, sovrumanamente affollate, ponendosi come scopo la deflazione del sistema penale, intasato da una miriade di piccoli reati, secondo una logica più «giusta» e con strumenti obiettivamente più validi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 162 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 162. - *(Oblazione nelle contravvenzioni punite con la sola ammenda).* – Nelle contravvenzioni, per le quali la legge stabilisce la sola pena dell'ammenda, il contravventore è ammesso a pagare una somma corrispondente alla terza parte del massimo della pena stabilita dalla legge per la contravvenzione, oltre le spese del procedimento».

Art. 2.

1. L'articolo 162-*bis* del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 162-*bis*. - *(Oblazione nelle contravvenzioni punite con l'arresto ovvero con l'ammenda e/o con l'arresto).* – Nelle contravvenzioni, per le quali la legge stabilisce la sola pena dell'arresto, il contravventore è ammesso a pagare una somma corrispondente alla metà del massimo dell'arresto convertito ai sensi di legge, oltre alle spese del procedimento.

Nelle contravvenzioni, per le quali la legge stabilisce la pena dell'ammenda, da sola o unitamente all'arresto, il contravventore è ammesso a pagare una somma corrispondente alla metà del massimo previsto per l'ammenda, oltre alle spese del procedimento».

Art. 3.

1. Dopo l'articolo 162-*bis* del codice penale sono inseriti i seguenti:

«Art. 162-*ter*. *(Tetto massimo dell'oblazione).* – La somma da pagarsi nei casi pre-

visti dagli articoli 162 e 162-*bis* non può superare lire un milione per ciascun reato e lire due milioni nel caso di concorso di reati, oltre le spese del procedimento.

Art. 162-*quater*. - *(Patteggiamento per l'oblazione)*. – Nelle contravvenzioni punibili con la sola pena dell'arresto ovvero con le pene congiunte dell'arresto e dell'ammenda e nei delitti, la cui gravità è da stabilirsi ai sensi dell'articolo 133, il pubblico ministero può proporre all'indagato il pagamento a titolo di oblazione di una somma fra un minimo di lire 500.000 e un massimo costituito dal massimo della pena edittale convertita ai sensi di legge, oltre le spese del procedimento indicate presso qualsiasi ufficio del registro.

A tal fine il pubblico ministero prima di richiedere il rinvio a giudizio o la fissazione dell'udienza dibattimentale, sottopone la proposta all'approvazione del giudice delle indagini preliminari e successivamente la fa notificare all'indagato, stabilendo un termine perentorio per il pagamento della somma definita. Se l'imputato accetta la proposta e paga detta somma, il reato si estingue e il procedimento viene archiviato dal pubblico ministero.

Art. 162-*quinquies*. - *(Modalità e termine dell'oblazione)*. – Nei casi previsti dagli articoli 162 e seguenti il pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari, invita l'imputato ad effettuare l'oblazione indicando le somme da pagarsi presso qualsiasi ufficio del registro nel termine perentorio di trenta giorni dalla notifica, nonchè a presentare al suo ufficio ovvero a spedirgli con raccomandata con ricevuta di ritorno la ricevuta originale di pagamento entro il termine perentorio di quaranta giorni dalla notifica dell'invito.

Anche se non abbia ricevuto detto invito, l'imputato può chiedere di essere ammesso all'oblazione al giudice del dibattimento prima dell'apertura dello stesso.

Art. 162-*sexies*. - *(Effetti dell'oblazione)*. – Il giudice , accertata l'esistenza delle condizioni di legge, dichiara l'estinzione dei reati per i quali è stata effettuata l'oblazione prevista dagli articoli 162 e seguenti.

La sentenza non comporta implicita ammissione di responsabilità da parte dell'imputato».

Art. 4.

1. È abolita la competenza in materia penale dei giudici di pace.