

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 meritorii: 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 principe 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 strada 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 paradettive 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 fatti-specie 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 audit.

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, libraria 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 Orlando, 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

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

Vorrei invece ascoltare dal professore i rilevi 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