

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'impugnante 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 originario; 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

