

Rivista giuridica di polizia locale

diretta da

Nicola CIPRIANI

Presidente agg. on. di Corte di Cassazione

Mario P. CHITI

Professore
di diritto amministrativo
nell'Università di Firenze

Potito L. JASCONE

Segr. Gen. Ass. Naz.
Comandanti ed ufficiali
di polizia municipale

Marino PETRONE

Professore
di diritto penale comm.
nell'Università di Roma
"La Sapienza"

Rivista bimestrale

Anno XI · n. 3 Maggio-Giugno 1994

sped. in abb. post. - 50% - ISSN 0394-834X


**MAGGIOLI
EDITORE**

Depenalizzazione: riflessioni per la revisione della legge 24 novembre 1981, n. 689

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La depenalizzazione in generale. - 3. L'insolvibilità. - 4. Costi e semplificazione del procedimento. - 5. Modifiche alla legge n. 689/81.

1. Premessa

Alla fine del 1993, poco prima della interruzione anticipata della legislatura, hanno visto la luce tre distinte leggi di depenalizzazione, a pochi giorni l'una dall'altra.

La legge 6 dicembre 1993, n. 499 (*G.U.* n. 236 del 6 dicembre 1993), reca la "delega al Governo per la riforma dell'apparato sanzionatorio in materia di lavoro", nel termine di un anno.

La legge 28 dicembre 1993, n. 561 (*G.U.* n. 306 del 31 dicembre 1993), "decriminalizza" direttamente tredici fattispecie di varia estrazione, in ambiti che vanno dalle lotterie ai protesti cambiari, dalla denuncia di infortuni agli accendisigari, dagli accendigas agli apparecchi radioelettrici, dai trasporti ferroviari agli ascensori, dagli oli minerali al mercato mobiliare, dall'articolo 1161 all'articolo 1174 del codice della navigazione.

La legge 28 dicembre 1993, n. 562, affida infine al Governo una ulteriore delega per un'ampia depenalizzazione, nel termine di sei mesi, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, con particolare riguardo a disposizioni di rilievo eminentemente locale contenute nei Titoli III, IV e V.

Le suddette più recenti scelte del legislatore, che si collocano nella scia delle leggi 3 maggio 1967, n. 317, 24 dicembre 1975, n. 706 e 24 dicembre 1981, n. 689, rendono ancora più urgente l'apertura di un serio dibattito su tutta la depenalizzazione ed in modo precipuo sulla effettiva rispondenza dell'attuale sistema sanzionatorio amministrativo alle esigenze di ordinata convivenza civile.

2. La depenalizzazione in generale

Con la progressiva "decriminalizzazione" verificatasi negli ultimi tre decenni, accanto alle tradizionali categorie dei delitti e delle contravvenzioni si è andato costituendo un nuovo tipo di fatto illecito, caratterizzato dalla punibilità con sanzioni amministrative fondate sulla potestà di autotutela della pubblica amministrazione e regolate in modo sostanzialmente autonomo rispetto alle pene previste per i reati, a cui le accomuna – praticamente – solo l'intento afflittivo.

La disciplina organica dell'illecito amministrativo, inizialmente mutuata spesso in via analogica dal raffronto con i corrispondenti istituti di diritto penale, è attualmente delineata in modo espresso dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, e dal regolamento di esecuzione approvato con d.P.R. 29 luglio 1982, n. 571. Ed è appunto con riguardo alla disciplina del procedimento rintracciabile in suddette disposizioni che l'espansione dell'illecito amministrativo, operata in ultimo dalle tre leggi del dicembre 1993 appena citate, propone alcune riflessioni immediate sulle motivazioni e sulla reale efficacia delle soluzioni alternative a quelle penalistiche.

A giustificazione della opzione decriminalizzatrice, infatti, generalmente si suole fare riferimento solo o soprattutto alla necessità di alleggerire il carico di processi gravante sul giudice penale e di consentire per tale via la destinazione delle risorse del sistema giudiziario esclusivamente a fatti di maggior allarme sociale.

Se le cose stessero realmente o solamente così, le esperienze maturate autorizzerebbero a concludere subito che la depenalizzazione ha fin qui complessivamente fallito, perché l'arretrato si è ogni volta rapidamente riprodotto sul tavolo del giudice penale nonostante il concorso di periodiche amnistie, proponendosi quindi come fenomeno patologico e comunque dovuto ad una molteplicità di cause evidentemente non ovviabili con la sola contrazione del numero dei reati minori, per quanto consistente.

In verità, anche laddove difficoltà contingenti degli uffici giudiziari ne rappresentino occasionalmente la causa scatenante, si deve credere che la depenalizzazione risponda invece ad esigenze meno banali e si ispiri piuttosto al dettato dell'articolo 13, comma 1, della Costituzione, che considera in linea di principio "inviolabile" la libertà personale e che implicitamente limita perciò il ricorso alla sanzione penale, che direttamente o indirettamente si ripercuote appunto sulla libertà personale, ai soli casi in cui non vi sia possibilità di tutela

tramite strumenti sanzionatori “che non incidano su un bene di rango così elevato”.

I principi che debbono guidare la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative vanno dunque identificati soprattutto in quello di proporzione ed in quello di sussidiarietà, il primo ricavabile dall'articolo 27, comma 3, della Costituzione, secondo cui non può esservi azione rieducativa mediante sanzioni sproporzionate alla entità del fatto, l'altro naturalmente connesso – come appena detto – all'articolo 13, ancora della Costituzione medesima.

I limitati obiettivi delle presenti riflessioni inducono però a tralasciare l'approfondimento del primo aspetto del problema, anche perché l'indisponibilità di criteri ontologici funzionali alla individuazione automatica del rango dell'interesse tutelato, già sperimentata in relazione alla distinzione tra delitti e contravvenzioni, ugualmente non permette alcuna suddivisione di affidabilità inoppugnabile tra reati ed illeciti amministrativi, di tal che le scelte legislative debbono forzatamente ispirarsi ad una scala decrescente di valori inevitabilmente opinabile, al punto da far sembrare talune opzioni assolutamente casuali.

Interessa molto di più, viceversa, una succinta disamina del principio di sussidiarietà, secondo il quale “il ricorso alla pena criminale è giustificato soltanto in mancanza di tecniche di controllo sociale provviste di un analogo grado di efficacia”, giusto quanto indicato nella circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 dicembre 1983 (suppl. ord. n. 5 a *G.U.* n. 22, del 23 gennaio 1983), recante “Criteri orientativi per la scelta tra sanzioni penali e sanzioni amministrative”.

La circolare, ovviamente, non ha né può avere alcun rilievo vincolante per il legislatore ma i criteri affermativi rispondono, oltre che a finalità di coerenza normativa, a principi costituzionali difficilmente disattendibili anche in sede di formazione delle leggi.

Tra i vari profili di comparazione individuati dalla presidenziale per la valutazione della sussidiarietà tra sanzioni penali e sanzioni amministrative, meritano qui di essere considerati soprattutto quelli connessi al “soggetto chiamato a rispondere dell'illecito” e, nello specifico, quello della insolvibilità del responsabile, per la indiscutibile attitudine “ad infirmare l'indefettibilità della sanzione amministrativa rispetto a quella penale”, indipendentemente dal rango che si ritenga di attribuire all'interesse tutelato.

3. L'insolvibilità

A differenza della multa e dell'ammenda, infatti, la sanzione amministrativa non è – allo stato – convertibile in pena detentiva e la sua efficacia è quindi del tutto inconsistente rispetto a situazioni personali di nullatenenza, autentiche e fittizie, che non consentano l'esecuzione forzata su beni pignorabili.

Da tale constatazione parrebbe discendere – si ritiene – che se il connotato più immediato della pena debba essere rappresentato dalla attitudine ad affliggere non possa esservi alcuna sussidiarietà tra sanzione penale e sanzione amministrativa laddove quest'ultima si appalesi fin dall'origine insuscettibile di applicazione concreta per la prevedibile condizione personale della generalità o della gran parte dei destinatari.

Su tali presupposti, evidentemente, basta la logica comune per concludere che per determinate fattispecie l'alternativa non può essere tra la sanzione penale e la liberalizzazione, posto che la minaccia di sanzioni inapplicabili equivale – agli effetti pratici – alla ipocrita legittimazione di comportamenti che solo in apparenza si vorrebbero vietati. E quel che è peggio, poi, è che di scelte siffatte finiscano per fare le spese il più delle volte gli incolpevoli organi di accertamento, additati all'opinione pubblica come incapaci di arginare fenomeni che la legge vieta ma non consente di reprimere.

In relazione a fattispecie quali il piccolo commercio abusivo su aree pubbliche o l'esercizio di mestieri girovaghi in difetto del prescritto certificato di iscrizione nell'apposito registro, dunque, non dovrebbe essere l'astratto rango dell'interesse tutelato a determinare la scelta legislativa tra la sanzione penale e quella amministrativa bensì la situazione personale dei probabili destinatari, ad evitare che interessi di rilievo intrinseco non primario riguardo alla tutela penale evolvano rapidamente verso quelli di rango primario proprio in conseguenza del trasferimento tra gli illeciti amministrativi, per la proliferazione favorita dal diverso regime repressivo e gli effetti complessivamente disgreganti che solitamente derivano dalla illegalità diffusa, anche per fatti di poco conto unitario.

Solo il pregiudizio ideologico può impedire di comprendere, in effetti, quanto sia più saldamente assicurata la applicabilità di una qualsiasi sanzione pecuniaria, anche di rilevante entità, a chi eserciti il commercio fisso piuttosto che a soggetti naturalmente predisposti, come i nomadi o gli stranieri, ad infirmare la indefettibilità delle

sanzioni previste attualmente dalla legge n. 689/81, a prescindere dalle ragioni che possano aver determinato tale loro condizione.

A scanso delle strumentalizzazioni che spesso inquinano il dibattito su questioni del genere, è bene chiarire al di là di qualsiasi possibilità di equivoco che non è qui in discussione se determinati comportamenti debbano essere repressi dalla legge o liberalizzati.

Quello che si vuole affermare è semplicemente che qualsiasi opzione per il divieto, indifferenti i motivi, deve risultare coerente con la scelta dello strumento punitivo, parendo imprescindibile che alla violazione del precetto debba seguire “la effettiva punizione dell'autore dell'illecito”.

Anche senza altre esemplificazioni e sempre che non ci si ispiri al principio per cui, se i fatti danno torto, peggio per i fatti, le rilevanti perdite riscontrabili annualmente nella riscossione tramite ruolo delle sanzioni amministrative attestano al di là di qualsiasi ragionamento il livello di inefficacia del vigente sistema depenalizzato e giustificano ampiamente – si ritiene – una consistente revisione di molti istituti della legge n. 689/81, se si conviene sulla opportunità di interrompere la perversa spirale per cui fattispecie giustamente decriminalizzate per scarso rilievo unitario degenerino rapidamente, per concreta inapplicabilità delle sanzioni amministrative, verso forme di illegalità diffusa complessivamente di rilevante allarme sociale e finiscano quindi per riproporsi, a più o meno lungo termine, per il reinserimento tra le ipotesi tutelate penalmente, in un circolo assolutamente vizioso.

4. Costi e semplificazione del procedimento

Se è vero che l'area della sanzione penale si presenta, al suo interno, così diversificata da non lasciare spazio ad ipotesi di semplificazione mediante la individuazione di sanzioni di identica specie per gruppi di illeciti reputati omogenei, ciò non giustifica né la perpetuazione di un procedimento inadeguato ed eccessivamente oneroso né la ricerca di autonome procedure per singole categorie di violazioni, come è già occorso sebbene la legge n. 689/81 si ponesse fin dall'origine come disciplina generale orientata non solo al passato ma anche ad ogni depenalizzazione successiva.

Giova ricordare, a tal proposito, come il sistema sanzionatorio adottato più recentemente dal nuovo codice della strada, pur facendo riferimento generale alla legge n. 689, in realtà se ne discosti per molti aspetti al punto da assumere nel complesso una connotazione del tutto originale.

A questo punto, essendo improponibile che il sistema successivo si adegui al previgente, vale perciò la pena di verificare piuttosto se la compromissione della omogeneità procedimentale iniziale meriti di essere recuperata attraverso una revisione della legge n. 689/81 che tenga conto, introducendovele, delle innovazioni adottate nel frattempo dal codice della strada che appaiono rispondenti a qualsiasi categoria di illeciti.

Ai fini della riduzione dei costi del procedimento, basti pensare infatti alle modalità di pagamento in misura ridotta, all'automatica esecutività degli accertamenti non "pagati" né opposti od alle limitazioni poste al prefetto riguardo ai minimi edittali, come si ritrovano nel codice della strada, per poter convenire — si presume — sull'obiettivo di alleggerire in modo altrettanto drastico il sistema della legge n. 689, soprattutto laddove non incentiva in alcun modo il pagamento immediato con tutto l'aggravio che ne deriva.

5. Modifiche alla legge n. 689/81

Per stimolare l'indispensabile dibattito ed un più ampio contributo di idee, al di là di qualsiasi altra considerazione vale probabilmente la elencazione — secondo la successione degli articoli della legge — dei principali "ritocchi" suggeriti dalla sperimentazione, nel convincimento che interpretino buona parte delle esigenze più avvertite dagli organi di accertamento.

Art. 7, non trasmissibilità dell'obbligazione: sopprimere la intrasmissibilità agli eredi dell'obbligo del pagamento delle sanzioni pecuniarie, laddove gli eredi non rinuncino espressamente all'eredità nella sua intierezza.

Art. 10, minimi e massimi edittali: stabilire che i minimi corrispondano in ogni caso ad un quarto dei massimi, sia per le fattispecie previgenti che per i casi in cui il minimo non sia indicato.

Art. 13, organi ed atti di accertamento: individuare in modo espresso gli "organi addetti al controllo" diversi dagli ufficiali o agenti di polizia giudiziaria; risolvere le incertezze sulla effettiva portata degli atti di accertamento, in particolare riguardo all'uso della forza per l'accesso a luoghi diversi dalla privata dimora; legittimare le ispezioni anche in luoghi di privata dimora ad opera di ufficiali ed agenti di p.g. preventivamente autorizzati dall'autorità giudiziaria.

Art. 14, notificazione: unificare a 150 giorni il termine per la notifica,

per qualunque specie di illecito; prevedere la riapertura del termine per i casi in cui il trasgressore effettivo sia identificato successivamente.

Art. 16, pagamento in misura ridotta: stabilire che il pagamento in misura ridotta sia ammesso nell'importo corrispondente al minimo edittale, per tutti gli illeciti amministrativi; indicare le componenti delle spese di procedimento, viziate da eccessiva discrezionalità.

Art. 17, rapporto: per uniformità applicativa, sostituire ai vari uffici periferici un unico *giudice degli illeciti amministrativi*, organo amministrativo con competenza regionale per tutte le violazioni amministrative, identificabile nel commissario di Governo, con riserva alle prefetture di determinati adempimenti urgenti (opposizione al sequestro *ex art. 19*, audizioni su delega); estendere a tutti gli illeciti amministrativi la automatica esecutività dei verbali non pagati e non opposti.

Art. 18, scritti difensivi e ordinanza-ingiunzione: mutuare dagli artt. 203 e 204 del codice della strada la disciplina del ricorso al giudice degli illeciti amministrativi, da introdursi per tutte le violazioni depenalizzate; stabilire che il rigetto del ricorso comporti una sanzione non inferiore al doppio del minimo edittale.

Art. 20, sanzioni amministrative accessorie: prevedere e disciplinare ulteriori ipotesi di sanzioni accessorie (obbligo di ripristino, obbligo di rimozione, obbligo di pubblicazione sulla stampa ecc.).

Art. 26, pagamento rateale: definire l'esatto procedimento per la rateizzazione, rispetto alla approssimazione attuale.

Art. 27, esecuzione forzata: introdurre la convertibilità della sanzione pecuniaria, in caso di insolubilità nei riguardi del ruolo, nell'obbligo di prestazioni gratuite socialmente utili presso l'amministrazione creditrice e altro ente o ufficio determinato dalla stessa (lavoro d'ufficio, pulizia strade, turni esterni con organi di vigilanza, ecc.), di durata correlata all'entità del debito; convertibilità finale in pena detentiva, in caso di insolvenza e rifiuto della prestazione gratuita.

Art. 28, prescrizione: ampliare a dieci anni il termine di prescrizione.

Art. 29, devoluzione dei proventi: destinare il provento delle violazioni all'amministrazione di appartenenza degli accertatori, per qualsiasi specie di illecito.

Luigi Pinelli