

PAOLO PITTARO
Associato di Diritto Penale nell'Università di Trieste

LE PENE ACCESSORIE:
UN'INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa.- 2. Le pene accessorie: nel codice Rocco.- 3. ... nella successiva legislazione novellistica.- 4 ... nel progetto Pagliaro, nei lavori della Commissione Grosso e nel provvedimento di depenalizzazione del 1999.- 5. Conclusioni.

1. *Premessa.*

Nell'ambito del sistema penale le pene accessorie non hanno finora costituito uno dei temi centrali per l'interesse della dottrina. Il concetto stesso di accessorietà, ossia di una esistenza complementare, legata e subordinata a quella della pena principale, sembra quasi relegare in secondo piano tali sanzioni: una specie di *minus* a fronte dei problemi di fondo della questione criminale, quali il fondamento, le funzioni e le finalità del punire, temi *evergreen*, in ogni caso indissolubilmente connessi con l'ideologia del legislatore e la particolare *Weltanschauung* dell'interprete.

Peraltro, lo stesso art. 20 c.p. nel disporre che le pene principali sono inflitte dal giudice con la sentenza di condanna, mentre "quelle accessorie conseguono di diritto alla condanna, come effetti penali di essa", sembra fissare un automatismo sul quale ci sarebbe ben poco da discettare.

In realtà, le cose non stanno proprio così. Le stesse disposizioni del codice, da un lato, presentano problemi esegetici e di coordinamento di non poco conto, richiamando, dall'altro lato e nel contempo, la necessità di un'indagine sulla *ratio* stessa di tali pene nel complesso sanzionatorio penale italiano.

Inoltre, si deve sottolineare che ben settant'anni sono trascorsi dall'allestimento del codice Rocco: ed in questo arco di tempo, pur non essendo ancora pervenuti ad un nuovo codice penale, si sono comunque succeduti mini-riforme o singole novelle legislative, interventi ed evoluzioni dottrinali, progetti, più o meno ampi e dettagliati, di riforma globale del codice: ed in tali contesti, ovviamente, anche le pene accessorie, se non da protagoniste, ma da comprimarie, o almeno di sguincio, hanno trovato la loro collocazione.

C'è, dunque, un filo che si dipana, un *iter* cronologico, forse anche logico, che parte dal 1930 ed arriva fino ai giorni nostri: di tale cammino, e per i diversi profili di volta in volta coinvolti, ne daranno dettagliato rapporto le relazioni che seguono: per quanto ci riguarda, in questa breve introduzione vorremmo solo segnalarne le questioni e le tappe più significative, in un sommario sguardo d'insieme (e con tutte le mende ad esso connesse).

2. *Le pene accessorie: nel codice Rocco.*

In fondo, la stessa, icastica definizione del codice Rocco apriva un problema che impegnerà dottrina e giurisprudenza per lungo tempo: se per il già ricordato art. 20 le pene accessorie

conseguono di diritto alla condanna, come *effetti penali di essa*, allora esse sono distinte o fanno parte di tali effetti penali? Il cenato automatismo poteva far propendere per la soluzione, per così dire, unitaria; tuttavia, deve rimarcarsi che tale automatismo non è affatto assoluto: disposizioni sia della parte speciale del codice, sia della stessa parte generale prevedono talvolta una discrezionalità del giudice non solo nel *quantum* ma perfino nell'*an* riguardo alle stesse. Ed il tutto con conseguenze pratiche di un certo risalto. Ad esempio, ove il giudice della cognizione avesse trascurato di disporle, il rilevato automatismo autorizzava il giudice dell'esecuzione a provvedere in merito (ricordiamo che si era perfino richiamata la possibilità di ricorrere al procedimento di correzione degli errori materiali della sentenza): intervento, in sede di esecuzione, invece inibito nell'ipotesi di una mancata discrezionalità da parte del giudice della cognizione: e con le connesse, diverse soluzioni processuali. Ovviamente, nella prima ipotesi alla 'dimenticanza' poteva sempre provvedere direttamente la Corte di cassazione, mentre la seconda postulava di necessità un giudizio di rinvio. Da suo canto, un'intervento in tal senso in sede d'appello non veniva invece a violare il principio del divieto della *reformatio in pejus*.

Istituto già contraddittorio, allora, o, perlomeno, ibrido, nel volerne distinguere le due diverse specie: le pene accessorie automatiche e quelle discrezionali.

Non si pensi, tuttavia, che le pene accessorie siano (o fossero) solo quelle previste dall'art. 19 c.p. (e specificate dagli artt. 28 e seguenti): nulla impediva alla legislazione speciale di istituirne

altre. Di queste, in molti casi la natura giuridica era ben definita, in altri rimaneva oscura. Un esempio classico relativo ad una 'conseguenza giuridica' assai comune e frequente, ma che ha tormentato per decenni l'interprete e la giurisprudenza, era costituito dall'istituto della sospensione della patente di guida previsto dall'abrogato codice della strada: pena accessoria, effetto penale della condanna, sanzione amministrativa, ovvero ancora sanzione penale atipica? Solo negli ultimi tempi il lungo arrovellarsi sembra assestarsi sulla prima soluzione.

Nel silenzio del codice, peraltro, non pochi problemi tecnici si presentavano nell'applicazione delle pene accessorie. Ne ricordiamo solo alcuni: il dubbio che esse conseguissero necessariamente ad un reato consumato ovvero anche ad un delitto tentato; il loro atteggiarsi nei confronti del reato continuato rispetto al reato-base ed a quelli componenti; la loro eventuale estensione ai concorrenti nell'ipotesi del reato plurisoggettivo.

D'altra parte, non può dimenticarsi che l'art. 140 c.p. disponeva l'"applicazione provvisoria di pene accessorie" prima della condanna, durante la fase istruttoria, "quando sussist[evano] specificate, inderogabili esigenze istruttorie o [fosse] necessario impedire che il reato ven[isse] portato a conseguenze ulteriori". Una disposizione assai discussa e discutibile, specie sotto il profilo costituzionale, ma che sembrava avvicinare tale istituto a quello, meramente processuale, delle misure cautelari, ispirate ad esigenze affatto diverse.

Il che riporta il discorso al problema cruciale della *ratio*, del fondamento delle pene accessorie. Qui l'indagine si fa ardua:

per quanto 'accessorie', trattasi comunque di pene; *ergo* non può prescindersi dalle classiche teorie sulla funzione della pena (ovviamente: principale). Ma quale finalità ideale poteva o può accomunare (per riferirci solo alle pene originali del codice del 1930) l'interdizione dai pubblici uffici, l'interdizione o la sospensione da una professione o da un'arte, l'interdizione legale, la perdita della capacità di testare e la nullità del testamento fatto prima della condanna, la decadenza o la sospensione dall'esercizio della patria potestà o dell'autorità maritale e la pubblicazione della sentenza di condanna? Respinta, in genere, l'ipotesi della prevenzione generale, la dottrina oscillava fra la funzione di prevenzione speciale e quella neutralizzatrice, senza trascurarne gli aspetti indiscutibilmente afflittivi. Discorso difficile, si diceva, perchè riferibile a sanzioni non omogenee, a volte legate alla gravità del reato (riconosciuta semplicisticamente dall'entità della pena irrogata) ovvero alle sue modalità di esecuzione, ove affatto assente era ogni giudizio relativo alla personalità o alla capacità a delinquere del reo. Giudizio, invece, presente nell'ipotesi di una discrezionalità giudiziale (si pensi, ad esempio, all'art. 32, comma 3: "salvo che il giudice disponga altrimenti", in quanto, com'è noto, nell'ordinamento penale non sussiste una discrezionalità libera, ma pur sempre vincolata dai parametri dell'art. 133 c.p. (soluzione, peraltro, nella nostra ipotesi, non sempre seguita dalla giurisprudenza).

Siffatta attività ermeneutica, almeno a nostro avviso, non era scevra di una certa patina farisaica: inutile nasconderci che la matrice storico-culturale delle pene accessorie erano le pene c.d.

infamanti dell'*ancien régime*: la pubblicazione della sentenza di condanna ricorda il libello e la gogna, l'interdizione legale e la perdita della capacità di testare la vetusta morte civile e le rimanenti incapacità penali lo stigma e l'esclusione sociale che accompagnavano la (e conseguivano dalla) condanna criminale.

In definitiva, ed almeno in quegli anni: un retaggio storico (ed un condizionamento ideologico) da cui era difficile discostarsi, e che poteva spiegare, almeno in parte, le contraddizioni e le ambiguità dell'istituto in parola.

3. ... *nella successiva legislazione novellistica.*

Per restare al solo codice penale, scarse le novità nel mezzo secolo a seguire. Solo la riforma del diritto di famiglia del 1975 (legge 19 maggio 1975, n. 151) veniva ad incidere sull'elenco appena evidenziato, sostituendo la potestà dei genitori alla patria potestà ed abolendo l'autorità maritale. La tabella delle pene accessorie del codice venne, invece, riformata dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, recante "Modifiche al sistema penale", che non solo recepì il *novum* del diritto di famiglia, ma abolì la perdita della capacità di testare ed introdusse (artt. 32-*bis* e *ter*) le nuove pene accessorie dell'interdizione dagli uffici direttivi delle persone giuridiche e delle imprese e l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione. Se, a tali nuove ipotesi, aggiungiamo, ad esempio, quanto previsto dall'art. 5 della legge 15 dicembre 1990, n. 386 ("Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari"), in forza del quale l'emissione di assegno senza autorizzazione o senza provvista comportava la

pena accessoria, oltre a quella della pubblicazione della sentenza, del divieto di emettere assegni bancari e postali per un determinato periodo, comprendiamo che il vento stava cambiando.

Ridimensionate quelle vecchie nelle loro componenti stigmatizzanti, le nuove pene accessorie assumono, dunque, la veste di sanzioni *interdittive*. Spetta ad altri approfondire se tali pene possano situarsi nella prevenzione generale o in quella speciale, quali siano gli effetti di afflittività o di deterrenza; nè questa è la sede per vagliarne l'efficacia: è, comunque, un primo dato da tener presente.

Sempre nel 1990 la legge n. 19 del 7 febbraio, fra le altre statuizioni, veniva a modificare l'art. 166 c.p. stabilendo, contrariamente a quanto disposto in via originaria, che "la sospensione condizionale si estende alle pene accessorie". Un *novum* di rilievo, da intendersi non tanto, e semplicisticamente, come una conquista da parte del *favor rei*, quanto come un avvicinamento, nella struttura giuridica, delle pene accessorie a quelle principali. Con il corollario, fra l'altro, di doverle ritenere sicuramente distinte dagli effetti penali della condanna (essendo questi non di certo sospensibili) e risolvendo alla radice la *vexata quaestio* sulla loro natura giuridica, di cui all'*incipit* del nostro dire. E questo è un secondo dato da tener presente.

Infine, un terzo dato: l'art. 217, comma 1, delle "norme di attuazione, di coordinamento e transitorie" del nuovo codice di procedura penale (d.lgs 28 luglio 1989, n. 271) abrogava l'art. 140 del codice penale ed ogni altra disposizione che prevedesse l'applicazione provvisoria di pene accessorie.

I tre elementi ora citati potevano condurre ad una precisa direzione, peraltro da tempo sostenuta e accortamente messa in luce da attenta dottrina: identificare tali sanzioni nella loro funzione esclusivamente interdittiva e, in una prospettiva di riforma, elevarle al rango di pene principali, da intendersi, pertanto, come pene detentive, pene pecuniarie e pene interdittive: un suggerimento che, come vedremo, non verrà raccolto appieno; un *trend* che non troverà completezza.

Abbiamo appena citato il nuovo codice di rito. Ebbene, vale la pena di ricordare che uno dei procedimenti speciali, il c.d. patteggiamento, prevede, fra gli effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (art. 445 c.p.p.), anche il divieto di applicare le pene accessorie. Una premialità certamente di gran rilievo, spesso ben superiore a quella determinata dal previsto sconto di pena, in quanto, specie nei confronti dei 'colletti bianchi', le più recenti pene accessorie interdittive potevano presentare un'afflittività ben maggiore della pena principale anche detentiva.

Molteplici i problemi giuridici sollevati da tale disposizione: ne citiamo solo uno. Com'è noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 313 del 1990, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 444, comma 2 c.p.p. "nella parte in cui non prevede che, ai fini e nei limiti di cui all'art. 27, comma 3, Cost., il giudice possa valutare la congruità della pena indicata dalle parti, rigettando la richiesta in ipotesi di sfavorevole valutazione": in altri termini, ritenendo la pena non congrua alla luce del principio della rieducazione del condannato. Ciò posto, possiamo chiederci se il giudice possa respingere la richiesta di patteggiamento rite-

nendo, nella fattispecie concreta, la pena accessoria quale elemento indispensabile per la rieducazione del reo, e, di conseguenza, inibito l'accesso a tale rito. Lasciamo volentieri ad altri la risposta a tale quesito.

Quello che ci preme mettere in luce, invece, è la consapevolezza, anche da parte del legislatore, che mentre una pena accessoria *penale* non può essere irrogata a seguito di patteggiamento, una pena dello stesso, identico contenuto, ma *amministrativa*, ovviamente sfugge a tale divieto.

In altri termini, il richiamo al patteggiamento ci ha condotto ad una considerazione centrale: una pena accessoria può essere sì una sanzione criminale, ma anche una sanzione amministrativa. Del resto, come ci verrà esaurientemente riferito da una delle relazioni che seguono, l'analisi comparata ci porta a vedere il medesimo istituto classificato, a seconda dei vari ordinamenti, come pena principale, come pena accessoria o perfino come misura di sicurezza. Non si tratta solo di una rubrica: è una scelta di politica criminale che compete al legislatore.

4. ... *nel progetto Pagliaro, nei lavori della Commissione Grosso e nel provvedimento di depenalizzazione del 1999.*

Nel 1992 la Commissione ministeriale presieduta dal prof. Antonio Pagliaro presentava uno Schema di legge-delega al Governo per un nuovo codice penale: un documento importante, in quanto, per la prima volta nella storia della Repubblica, si addiveniva ad un atto completo di tal fatta (anche se poi, com'è noto, non avrà alcun seguito). Ebbene, il progetto Pagliaro non

accolse quell'orientamento dottrinale, già citato, che conduceva a portare le pene accessorie nel quadro stesso di quelle principali. La *Relazione* allegata parla chiaramente: "Il sistema sanzionatorio delineato dal progetto si ispira fundamentalmente, sul piano della comminatoria edittale, al binomio pena detentiva-pena pecuniaria. [...] Le pene accessorie sono state concepite come strumenti sanzionatori orientati in chiave di prevenzione speciale specifica e quindi limitata a singoli reati o gruppi di reati. In funzione di tale esigenza è stata ridimensionata la tipologia contenutistica delle pene accessorie, che l'art. 38.1 indica peraltro in termini generali". In effetti, le pene accessorie ivi previste sono: l'interdizione dall'ufficio pubblico o privato nell'esercizio del quale il reato è stato commesso; l'interdizione dall'attività professionale o imprenditoriale, nell'esercizio della quale il reato è stato commesso; il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere la prestazione di pubblici servizi; l'interdizione dall'esercizio della potestà dei genitori.

Un ridimensionamento, dunque, sia funzionale sia dommatico di tale istituto.

Il 1999 segna una data significativa per l'argomento che qui ci occupa (dove lo stimolo per il presente *Incontro di studio*): nel giugno viene presentata la Relazione sui lavori della Commissione ministeriale per la riforma del codice penale presieduta dal prof. Carlo Federico Grosso. Contemporaneamente, il 25 giugno viene promulgata la legge n. 205 di delega al Governo per la depenalizzazione dei reati minori e modifiche al

sistema penale e tributario, cui farà seguito il delegato decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507, recante "Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205".

La Commissione Grosso propone di affiancare, accanto alle pene principali (cui viene aggiunta la detenzione domiciliare) una serie di misure non detentive, alle quali - leggiamo nella Relazione - "oltre al ruolo, più tradizionale, di pene accessorie [...] può essere riconosciuto - in presenza di reati non gravi che presentino determinate caratteristiche - il ruolo di pena principale". Pene, dunque, astrattamente principali od accessorie; concretamente dell'uno o dell'altro tipo a seconda del reato commesso. Così, accanto alle tradizionali interdizioni (da uno o più pubblici uffici; da una professione, arte od attività; dagli uffici direttivi delle persone giuridiche o imprese; l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione), vengono proposte quali nuove pene: la sospensione dall'amministrazione di determinati beni; la confisca; il ritiro o la sospensione della patente di guida; il divieto di espatrio o di allontanamento da un Comune o una Provincia; il divieto di ingresso in locali pubblici o aperti al pubblico; il divieto di accesso a luoghi di svolgimento di manifestazioni sportive; la pubblicazione o la trasmissione di notizia di condanna. Infine, viene ipotizzata l'aggiunta, sia nella veste di pena principale che di pena accessoria, della prestazione di attività lavorativa non retribuita a favore della collettività o del lavoro sostitutivo o socialmente utile.

Nel settembre 2000 la Commissione Grosso ha diffuso l'artico-

lato predisposto e relativo alla Parte generale del nuovo codice. Successivamente, a seguito dei vari Convegni sul tema svoltisi in disparate sedi e dei molteplici pareri resi da Organismi istituzionali e non, esso è stato rettificato e pubblicato a fine maggio 2001. Per quanto concerne le pene, dopo aver previsto, nel primo comma dell'art. 49, che le pene per i delitti sono la reclusione speciale, la reclusione, la detenzione domiciliare e la multa, il secondo comma della stessa disposizione sancisce che sono pene principali o accessorie per i delitti: l'interdizione da uno o più uffici pubblici; l'interdizione dagli uffici direttivi di persone giuridiche o imprese; l'interdizione da una professione o mestiere; l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione; il ritiro o la sospensione della patente di guida; il divieto di allontanamento dal territorio dello Stato, o di una Regione, o di una Provincia, o di un Comune; il divieto di accesso a determinati luoghi; la pubblicazione della sentenza di condanna. Parimenti, l'art. 50 prevede, quali pene per le contravvenzioni: l'ammenda; la sospensione da uno o più uffici pubblici, o da una professione o mestiere, ovvero dagli uffici direttivi di persone giuridiche o imprese; la proibizione dell'accesso a determinati luoghi.

Non è nostra intenzione indugiare sulle singole sanzioni: altri lo faranno ed egregiamente. Ci basti porre in luce un unico punto in controtendenza rispetto al Progetto Pagliaro: la netta fungibilità delle misure non detentive fra pena principale e pena accessoria (mentre altre sanzioni, originariamente previste, nei lavori del 1999, come accessorie – ci riferiamo al lavoro di pubblica utilità – assumono la veste di pena sostitutiva).

Ben diverso, invece, il provvedimento del dicembre 1999. Anche qui vorremmo evidenziare un unico punto: la trasformazione, a seguito della depenalizzazione del relativo illecito, delle esistenti pene accessorie penali in sanzioni amministrative accessorie. Anzi, all'illecito depenalizzato vengono spesso aggiunte *ex novo* sanzioni amministrative accessorie (queste, ovviamente legate al principio della loro retroattività). Per uno schematico elenco: la chiusura dello stabilimento o dell'esercizio; la sospensione o la revoca della licenza, dell'autorizzazione o dell'analogo provvedimento amministrativo che consente l'esercizio dell'attività; l'affissione o la pubblicazione del provvedimento che accerta la violazione; la sospensione dei titoli professionali marittimi, della navigazione interna od aeronautici; la sospensione dalla professione marittima o aeronautica o dalla professione della navigazione interna; il fermo amministrativo del veicolo; la confisca amministrativa del veicolo; il divieto di emettere assegni bancari o postali; l'interdizione dall'esercizio di un'attività professionale od imprenditoriale; l'interdizione dall'esercizio degli uffici direttivi delle persone giuridiche o delle imprese; l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione.

Anche qui, senza soffermarci sulle singole fattispecie, vorremmo evidenziare un unico punto: come sanzioni di identico contenuto possano essere considerate dallo stesso legislatore come pene accessorie criminali e come sanzioni amministrative accessorie.

Da ultimo, la legge 27 marzo 2001, n. 97 ("Norme sul rappor-

to tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”) ha inserito nell’art. 19 c.p., al n. 5-bis, quale nuova ulteriore pena accessoria, “l’estinzione del rapporto di impiego o di lavoro”, con la conseguente inserzione dell’art. 32-*quinquies*, relativo ai “casi nel quali alla condanna consegue l’estinzione del rapporto di lavoro o di impiego”. In definitiva: un quadro quanto mai frammentato ed in costante evoluzione, ma secondo linee non sempre convergenti o, per lo meno, conciliabili.

5. Conclusioni.

Non è compito di una breve relazione introduttiva trarre delle conclusioni: il discorso deve essere lasciato aperto agli ulteriori, e più specifici, interventi. Del tema in oggetto possiamo tuttavia rimarcare alcuni profili e riconoscere alcune linee di tendenza.

Sorte come retaggio delle vecchie pene infamanti, le pene accessorie hanno via via affievolito o perduto tale loro carattere, per affermarsi, anche ampliando il loro ventaglio, specialmente come sanzioni interdittive.

Ancora una volta, dunque, è il concetto stesso di sanzione che viene in gioco. Se riserviamo al diritto penale la classica pena detentiva (e non potrebbe essere diversamente), sanzioni di diversa natura possono indifferentemente essere intese come pene criminali principali, come pene criminali accessorie ovvero ancora come sanzioni amministrative accessorie.

Si tratta, in altri termini, di una scelta di politica criminale e di politica del diritto. Allo stato attuale, i dati in nostro possesso sono contraddittori, ma, nello stesso tempo e per ciò solo, aperti ad ogni soluzione. E solo la futura legislazione, auspicabilmente non caotica, non sporadica e frammentaria, ma di riforma organica dell'intero sistema penale sostanziale, potrà offrire elementi coerenti e costanti, oggetto di una attività ermeneutica non costretta sempre a confrontarsi con il provvisorio, o con il rattoppo dell'esistente.

Tuttavia, a fronte di questa 'fungibilità' di misure capaci di assumere vesti diverse, sorge spontanea la preoccupazione di non trovarsi di fronte ad una 'truffa delle etichette', ove la trasmigrazione della medesima sanzione da un settore all'altro non celi abilmente una riduzione delle garanzie individuali, eludendo consolidati valori, ovvero non occulti involuzioni od irrigidimenti autoritari, tesi alla compressione di situazioni soggettive attive: un'indagine che dovrà dispiegarsi accuratamente.

Personalmente, vedremmo con favore un *sistema punitivo di diritto pubblico*, ove al diritto penale venisse lasciata la sola pena detentiva e le eventuali misure alternative, affidate però, al giudice della cognizione, mentre sia le pene pecuniarie sia le vecchie e le nuove pene accessorie ed ogni altra sanzione facciano parte di un diritto punitivo amministrativo (da non confondersi con quello disciplinare), nel pieno rispetto dei principi costituzionali che reggono la punibilità, non necessariamente criminale.

In ultima istanza, l'esame, per quanto schematico e sommario, dell'evoluzione e delle problematiche attinenti alle pene

accessorie ci porta inevitabilmente a confrontarci con la struttura dell'intero sistema sanzionatorio: segno, come abbiamo sempre sommessamente rimarcato, che non è possibile effettuare una riforma parziale senza avere ben chiare le linee ideali, i principi che sostengono il tutto, mentre troppo spesso le riforme parziali, le novelle, nascono dalla contingenza, dall'emergenza e dalle esigenze patologiche, non funzionali, della prassi.

Un grande Maestro, Giuseppe Bettiol, nostro illustre predecessore nell'insegnamento del diritto penale in questa Facoltà nei lontani anni della guerra, scriveva, proprio in quei tempi tremendi, un'opera, allora di grande successo, ora un po' dimenticata, dal titolo: *Il problema penale*. Ebbene, il volume iniziava con queste parole: "il diritto penale è una filosofia". Poi, dalla lettura del tutto, si comprendeva che il giure penale era anche altro (politica, scienza naturale, scienza giuridica), ma soprattutto una filosofia.

Vorremmo ricordare questo dire come monito per il legislatore, affinché, nel tratteggiare la riforma dell'intero sistema sanzionatorio, voli alto, alla ricerca di ideali e di principi, e non resti impantanato nei grovigli della quotidianità. Volare alto. Come fa l'aquila dominatrice dei cieli; non come il tenero passero o la gracchiante cornacchia.