COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

37.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 FEBBRAIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

INDICE

	PAG.
Proposta e disegno di legge (Seguito della di- scussione e rinvio):	
Senatori Follieri ed altri e disegno di legge: Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice pe- nale (Testo unificato approvato dal Se-	
nato) (1614)	493
PRESIDENTE 493, 494, 495, 498	, 502
ACCREMAN	497
Castelli	502
LA LOGGIA	498
Musotto, Relatore	498
Spagnoli 493, 494, 495	, 497

La seduta comincia alle 10,20.

STEFANELLI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente.

(E approvato).

Seguito della discussione della proposta di legge senatori Follieri ed altri e del disegno di legge: Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale (Testo unificato approvato dal Senato) (1614).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge di iniziativa dei senatori Follieri ed altri e del disegno di legge: « Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale», già approvati in un testo unificato dal Senato nella seduta del 31 gennaio 1973.

Proseguiamo la discussione sulle linee generali.

SPAGNOLI. Il mio intervento sarà molto breve per due considerazioni. La prima riguarda il fatto che il gruppo comunista ha già avuto modo di esprimere ampiamente, attraverso gli interventi dei colleghi Accreman, Riela e Gianfilippo Benedetti, le sue posizioni; la seconda concerne l'opportunità, anzi la necessità, di terminare con la seduta odierna la discussione sulle linee generali.

D'altra parte, le valutazioni di carattere generale che sono state espresse (non solo dai colleghi di parte comunista, ma anche dagli oratori, assai qualificati, delle altre parti politiche) sono abbastanza conformi tra di loro e le critiche e i rilievi avanzati concordano in larga parte con quelli che il relatore aveva già espresso nella sua ampia ed approfondita relazione; inoltre, le proposte innovative sono orientate pressoché tutte nello stesso senso. Si può dunque dire che esiste un consenso di carattere generale su determinate linee della riforma del codice penale, ma che - nello stesso tempo - vengono da tutti riscontrate delle carenze e dei difetti non soltanto tecnici, ma di impostazione per quanto riguarda la politica penale.

Queste perplessità sono tali da richiedere, sia pure con il rispetto di tempi brevi, una nuova meditazione ed un ripensamento per giungere a determinate modifiche rispetto al testo in esame. D'altra parte lo stesso relatore ha messo bene in luce come l'attuale progetto di legge non solo modifica meno della metà degli articoli di cui si compone l'attuale codice penale, ma ne lascia immutate le strutture e l'intelaiatura, anche se all'interno di alcuni istituti vi sono profonde revisioni che denunciano un nuovo orientamento. È quindi esatto il giudizio dato dal relatore e cioè il ritenere questa riforma di tipo novellistico.

Il problema, però, non è tanto nel numero degli articoli del codice che si sono modificati con questo progetto di legge. Non mi preoccuperei nemmeno della qualifica di « aggiornamento » della normativa vigente attribuita alla riforma in discussione, se si fosse inteso dare una risposta a certi problemi della magistratura per quanto riguarda il processo di trasformazione intervenuto nella società italiana in questi ultimi trent'anni, o se si fosse voluto operare in relazione al mutamento che hanno operato nella giustizia penale la crescita qualitativa e quantitativa della domanda di giustizia o alle aspirazioni politiche e culturali che scaturiscono dal contesto storico in cui ci troviamo. Ma questo tipo di aggiornamento non si riscontra, salvo che per alcuni nuovi orientamenti che sono stati il risultato di uno sforzo compiuto dal Senato nel tentativo di incidere su vecchie strutture.

Il fatto è che non possiamo dimenticare come si è realizzata l'ambizione riformatrice che ha fatto capo ai primi governi di centrosinistra presieduti dall'onorevole Moro (ed in precedenza l'onorevole Bosco aveva cercato di anticipare i tempi presentando un progetto per la delega della riforma di tutti i codici). Quella ambizione riformatrice si è realizzata su basi assai ridotte, direi sulla base di semplici ritocchi, di semplici rifacimenti limitati alla legislazione vigente, salvo che per la riforma del codice di procedura penale, che è forse l'unica riforma dei codici penali che non porti il nome dell'onorevole Gonella come autore dell'iniziativa, bensì quello dell'onorevole Reale.

PRESIDENTE. Dal punto di vista storico tutte le riforme concernenti la giustizia che si stanno discutendo sono partite da quel periodo, e i relativi progetti di legge portavano il mio nome non per mio merito, ma perché io mi trovavo a reggere il Ministero della giustizia in quel periodo.

SPAGNOLI. Però, onorevole presidente, ella ricorderà la vicenda della riforma del diritto di famiglia, in cui dovette farsi carico di situazioni di governo che probabilmente non rispondevano a suoi personali indirizzi. Credo che identica sia stata la sorte per altre riforme, in quanto ella ereditava dei tentativi che erano già emersi e che portavano il nome di Gonella, in ordine al codice penale, sia per la parte generale sia per la parte speciale.

In sostanza, l'origine di questa impostazione riformatrice è proprio questa, ed è nel senso di ritoccare, di restaurare, di togliere le più vistose « brutture » ad un certo tipo di codificazione, ma non di romperne l'intelaiatura. Ciò rispondeva al criterio di non perdere un patrimonio prezioso accumulato in tanti anni di attività dottrinale e di elaborazione giurisprudenziale. Si tratta quindi di un'impostazione già di per sé moderata, di restauro all'interno, senza una visione che andasse oltre e non si limitasse a recepire in chiave di rifacimento vecchie ispirazioni, ma si ponesse anche il problema che un codice deve guardare dinanzi a sé e deve regolare i rapporti sociali per un lungo periodo di tempo, e quindi deve recepire certe possibilità e prospettive di evoluzione della società.

Un po' questa è stata la ragione della lunghezza di questo dibattito, perché questo disegno così moderato ha avuto un impatto con il Parlamento che non lo ha accettato. Se il risultato è per molti versi positivo, nel senso che su queste vecchie strutture l'impatto ha portato ad aprire orientamenti nuovi – in parte solamente accennati e in parte realizzati – si deve dire tuttavia che poi questo tipo di scontro ha portato a problemi di lunghezza di tempo ed anche a squilibri.

Si è proceduto a modifiche « pezzo per pezzo »; non vi è stata una visione organica, una strategia di riforma del codice; vi sono state ispirazioni diverse, persino contrastanti, che pongono anche seri problemi di coordinamento. Non si é neppure tenuto conto delle esigenze organizzative che discenderanno dal varo di queste riforme, né del nodo dell'ordinamento giudiziaro. Una strategia riformatrice non poteva non preoccuparsi di affrontare innanzitutto il nodo dell'ordinamento giudiziario, il crocevia attraverso il quale ogni tipo di riforma sarebbe passato, e di un minimo di programmazione per ciò che avrebbe potuto significare la realizzazione di una seria opera riformatrice.

PRESIDENTE. Di programmazioni se ne possono fare tante, ma poi restano sulla carta.

SPAGNOLI. Ma almeno ve ne sia l'intendimento, soltanto dopo si potranno invocare le difficoltà!

Tra l'altro tutto questo dimostra l'insufficienza di certi rilievi. Il presidente ricorderà certamente che il ministro Gonella attribuì alla responsabilità del Parlamento il fatto che certe riforme non fossero state tempestivamente varate (vi fu addirittura un telegramma in occasione di un'altra vicenda). È vero che vi sono state lentezze nell'opera del Parlamento, ma è anche vero che durante tutto questo lungo iter il Governo è rimasto inerte rispetto ai compiti di adeguamento delle strutture, che ha contribuito non poco a scardinare con la nota legge sull'esodo dei funzionari. Questo discorso generale vale anche per il codice penale.

PRESIDENTE. Quel telegramma, accolto non certo con entusiasmo da noi (tanto che replicai come dovevo replicare), rappresenta uno dei mezzi a cui sovente ricorre un ministro quando si trova in difficoltà. Poiché vi era un'agitazione dei carcerati, inviò a noi un telegramma per sollecitarci ad affrettare i tempi. Questa è la « filosofia ».

SPAGNOLI. Tale « filosofia » avrebbe potuto avere un minimo di giustificazione se vi fosse stata una qualsiasi attività da parte del Governo per cercare di realizzare quelle strutture, la cui mancanza metterà in seria difficoltà allorché queste riforme saranno varate. Lo stesso discorso vale anche per il codice penale; è ovvio che chi si accingeva a questa riforma non poteva non porsi il problema della scelta di fondo alla quale finalizzare la normativa proposta in una visione che comprendesse sia la parte generale sia quella speciale e che fosse coordinata all'ordinamento giudiziario. In realtà tutto questo non è avvenuto, e non a caso la scelta per le riforme è stata fatta « a pezzi »: non si è voluto introdurre una strategia diversa, non si è voluto fare un codice nuovo, ma un ritocco del codice vigente.

Il ministro Zagari ha sottolineato un aspetto, nella prima seduta di questo dibattito, che è stato ampiamente ripreso da tutti i colleghi che sono intervenuti, e cioè che la riforma che ci viene trasmessa dal Senato si mantiene al di sotto delle indicazioni di larghi strati della società e della più avveduta dottrina giuridica. A nostro avviso il testo approvato dal Senato presenta alcune contraddizioni che sono la conseguenza dell'ispirazione alle strutture del « codice Rocco », contraddizioni che non solo minano la coerenza del nuovo testo, ma che in qualche modo rendono tale stru-

mento non idoneo ad una seria politica della criminologia.

Affinché non si equivochi sul contenuto delle critiche, dichiaro che sono d'accordo su alcuni punti sottolineati dal relatore circa apprezzabili innovazioni contenute nel testo in questione, e che sono il risultato di incontri, di sforzi e di battaglie politiche di cui rivendichiamo in parte un notevole contributo e che consentono di poter lavorare bene all'interno del testo stesso, nel tentativo di portare avanti quegli elementi di denuncia di nuovi orientamenti cui accennava l'onorevole Musotto. La contraddizione che voglio maggiormente sottolineare è quella relativa al mantenimento del sistema delle pene e delle misure di sicurezza così come sono attualmente previste dal « codice Rocco », con l'eccezione dell'abolizione dell'ergastolo, e quindi con la limitazione alla pena detentiva ed alle misure di ordine patrimoniale. Questa impostazione caratterizza l'assoluta prevalenza della pena carceraria sulle altre pene secondo la logica linea del « codice Rocco ». Accanto alla scelta della pena detentiva si accompagnano le misure di sicurezza, che esprimono, sulla base del preciso contenuto della relazione Rocco, la volontà di creare - attraverso queste misure uno strumento di maggiore repressione aggiuntivo rispetto alla pena nei casi in cui tali misure si applichino a'soggetti imputabili, o nei casi in cui la pena non è applicabile. Si legge nella suddetta relazione che vi è la necessità di predisporre nuovi e in ogni caso più adeguati mezzi di lotta contro le aggressioni all'ordine giuridico, da adoperarsi quando la pena detentiva sia da sola impari allo scopo o manchino le misure per la sua realizzazione. Si prevede quindi un doppio binario: pena e misure di sicurezza. Pressoché tutti i delitti comportano una pena detentiva; pochi sono i casi di delitti che comportano solo pene pecuniarie; la pena detentiva si estende in misura abbastanza larga nello stesso sistema delle contravvenzioni. Il codice penale prevede sanzioni molto massicce in unordinamento penitenziario di tipo medioevale, con un codice di procedura penale di tipo inquisitorio.

Non vi è dubbio che la pena carceraria, non solo da un punto di vista umano, ma anche dal punto di vista della difesa sociale, come pena che colpisce pressoché ogni illecito penale, ha fatto fallimento. Ringrazio il ministro Zagari per l'iniziativa, sostenuta ed assunta assieme ad altra amministrazione, di un incontro di esperti, di criminologi e di uomini politici, di persone che hanno retto

il dicastero della giustizia e diretto le forze di polizia di paesi diversi.

Pur nella diversità delle opinioni espresse, il risultato di tale incontro è stato nel senso che non è più possibile oggi, nel tipo di società in cui ci troviamo e nelle società in cui il tasso di criminalità è assai più alto di quello del nostro paese; pensare alla pena detentiva come sanzione pressoché esclusiva dell'illecito penale, e non solo per le brevi detenzioni, ma anche, più in generale, per la necessità assoluta di superare questa impostazione, che ha fatto fallimento dal punto di vista umano e della difesa sociale. Mi auguro che il ministro ci vorrà far conoscere al più presto gli atti di questo convegno, che sono molto interessanti proprio per la varietà di esperienze che portano alla luce, esperienze di diversi paesi, ma anche di diverse persone, non solo di scienziati, ma anche di uomini politici, che hanno il compito di affrontare dei problemi in termini di politica criminale che sono analoghi ai nostri

Il fallimento della pena detentiva va rilevato innanzitutto dal punto di vista umano. Le cifre che abbiamo in Italia sono impressionanti: 300 mila presenze ogni anno nelle carceri, una permanenza media di tre mesi. E sappiamo che cosa significa questo; la carcerazione è un grosso trauma soprattutto in relazione allo stato delle nostre carceri, è una esperienza deleteria, che spezza i legami con la famiglia, con la società. Accanto a persone che hanno una fortissima pericolosità sociale, altre, la maggioranza, non hanno una pericolosità sociale tale da comportare necessariamente lo stato di detenzione. Per cui l'incarcerazione si appalesa in questo caso non giustificata né dal punto di vista della tutela della società, né da quello del trattamento della persona. La conseguenza, dal punto di vista della difesa della società (voglio propormi soprattutto questo aspetto, senza accentuare l'angolo visuale della umanizzazione del trattamento del reo), sarà un ulteriore aumento della criminalità per una grossa fascia di delinguenti primari.

Sia ben chiaro che anche il sistema adottato in altri paesi non elimina il problema del recidivismo che continua a rappresentare una grossa piaga; ripeto comunque che questo fenomeno registrerà degli aumenti laddove saranno incarcerati delinquenti di non rilevante pericolosità sociale. Del resto oggi non è possibile, nelle condizioni in cui si trovano gli stabilimenti carcerari e con l'attuale indice di affollamento (trecentomila presenze annue), parlare seriamente del problema della riedu-

cazione. Qui diventa necessario anche il problema della programmazione a livello sia di edilizia carceraria sia di ordinamento penitenziario.

La scelta del mezzo carcerario come misura esclusiva per tutta una serie di reati rappresenta veramente non solo una scelta autoritaria, ma controproducente per quanto riguarda le esigenze della difesa sociale. Del resto questa misura non tiene in nessun conto le esperienze straniere e l'opinione di uomini di cultura: direi che si tratta di una scelta che ci rinchiude in una visione provinciale e ristretta del problema. In questo modo diminuirà nel cittadino la percezione della differenza tra azione grave e illecito di scarso rilievo; il carcere diventa - in questa maniera - uno strumento che non risponde più alla coscienza sociale se viene adottato in eguale misura per reati di differente rilievo. Senza contare (e questo potrebbe interessare l'onorevole La Malfa) che il costo unitario sostenuto dallo Stato per ogni persona carcerata è di lire 60 mila giornaliere.

Quanto poi alle misure di sicurezza, credo che nessuno osi affermare che queste abbiano realizzato una qualsiasi finalità rieducativa. Tutti sono d'accordo nel sostenere che costituiscono una pena aggiuntiva, una seconda pena. Basterebbe rileggere gli atti del convegno di Pisa sulle misure di sicurezza per conoscerne gli effetti assolutamente negativi. In questa riforma del codice penale si modificano notevolmente le misure di sicurezza nel senso giurisdizionale, si danno maggiori garanzie, ma si continua a mantenerle. Si è avvertita la forza di queste critiche, si è cercato di trovare soluzioni, ma partendo dalla premessa di procedere soltanto a dei ritocchi interni al sistema; a nostro avviso si sono trovati dei rimedi errati, in qualche caso anche preoccupanti' sotto l'aspetto della difesa sociale. Il rimedio propostoci, per quanto riguarda il sistema delle pene, è, da una parte, il mantenimento, come pena fondámentale, della pena detentiva come unica alternativa alla pena pecuniaria, e, dall'altra, la tendenza ad applicare la pena il meno possibile. Cioè non vi è un'ideologia di una sanzione giusta per il caso giusto, di una sanzione quanto più possibile rispondente alla persona che ha commesso il reato, ma un'ideologia di fuga dalla sanzione.

Di fronte alla ferocia del « codice Rocco », sono d'accordo su questo criterio di umanizzazione, però vorrei invitare a riflettere sul fatto che prevedere la condizionale fino a due volte e il perdono giudiziale una volta significa dare un « buono per tre reati ». Questo darà certamente luogo a polemiche, ad accuse di lassismo, eccetera. Si tratta di una preoccupazione che non posso non avere proprio per il senso di responsabilità che in questo momento dobbiamo tutti avvertire.

. Si instaura così, ancora una volta, un « sistema all'italiana», rigidamente autoritario all'esterno, ma in realtà affidato alla discrezionalità, alla bonomia, al paternalismo, alla influenza di determinati rapporti, eccetera. Inoltre, la discrezionalità del giudice non è vincolata ad alcun criterio: essa risulta fortemente ampliata e, come ripeto, non vincolata in alcun modo perché le formule della applicazione della condizionale e del perdono giudiziale sono troppo generiche. Il terzo aspetto negativo, a mio giudizio, è che questa discrezione nella determinazione delle sanzioni potrà avere come conseguenza una richiesta di poteri sul terreno della prevenzione. Cioè, si continuerà a dire: « La polizia arresta, il giudice rimette in libertà ».

Mi chiedo inoltre quali saranno i rapporti con la parte speciale del codice: questa impostazione significa che si vuole mantenere, nella parte speciale, l'attuale scala di valori? Allora si afferma: si tratta di un codice duro, noi introduciamo nella parte generale alcuni strumenti per renderlo più elastico. La mia ipotesi è convalidata dal fatto che è pendente presso la Commissione giustizia del Senato il disegno di legge presentato dal ministro Gonella, che mi lascia alquanto turbato, perché esso conserva la scelta di valori che è propria del « codice Rocco », anche se prevede l'abolizione di alcuni istituti e la modifica di altri. Dove si vuole arrivare accettando questo tipo di scelta? Il Governo ha intenzione di sostenere questo progetto di legge, oppure vuole trovare una nuova scala di valori che non si basi soltanto sulla abolizione della ispirazione autoritaria di una serie di reati previsti dal « codice Rocco », ma anche sul riconoscimento della esigenza di tutelare penalmente alcuni beni, come la salute pubblica? Dobbiamo fare in modo che la riforma che stiamo studiando sia veramente tale, non rappresenti semplicemente una modifica del sistema attuale. Ho voluto quindi sottolineare questi aspetti negativi del progetto di legge in discussione, perché esso, pur costituendo un niglioramento notevole rispetto alla ferocia del « codice Rocco », rimane inquadrato in una certa logica che mi preoccupa, perché si riflette in termini preoccupanti anche nella parte speciale.

ACCREMAN. D'altra parte, come si può conciliare il principio della individualità della pena con la riduzione della discrezionalità del-magistrato?

SPAGNOLI. Io chiedo che la discrezionalità del magistrato sia vincolata nella misura maggiore possibile, sulla base di criteri che attualmente non esistono. Il giudice si trova in una situazione molto difficile: o commina la pena oppure non la commina. Non può adottare soluzioni intermedie. D'altra parte, come possiamo elaborare la parte speciale del codice se conserviamo soltanto la pena detentiva e quella pecuniaria? Dovremmo depenalizzare una serie di illeciti (operazione non sempre giustificata), mentre per molti altri la pena detentiva sarebbe sproporzionata, e la pena pecuniaria non avrebbe alcun valore. Oppure potremmo lasciare inalterata la situazione attuale, conservando il gioco delle attenuanti. Ecco quindi le critiche alla impostazione, al tipo di politica criminale che è stata seguita: noi riteniamo che debba essere definita una gamma di sanzioni alternative alla pena detentiva, gamma che consentirebbe di superare la distanza tra pena principale, pene accessorie e misure di sicurezza (queste ultime verrebbero applicate ai non imputabili con una diversa strutturazione e regolamentazione). Dobbiamo quindi sfuggire alla concezione paternalistica dell'attribuzione delle sanzioni, ed adottare il criterio del ricorso alla individuazione della sanzione adatta al tipo di reato, alla entità del danno arrecato, alla qualità dell'interesse leso o messo in pericolo, alla esigenza di prevenzione speciale.

Ecco, la politica criminale deve avere questa struttura che è già presente per altro nel progetto in discussione laddove, ad esempio, in materia di pena pecuniaria è stata introdotta la possibilità di conversione della stessa in prestazioni di pubblica utilità, sanzione già prevista dal « codice Zanardelli » e poi abbandonata dal « codice Rocco ». Ma questo istituto deve essere ben definito in tutti i suoi aspetti perché, altrimenti, rischia di rimanere inapplicato, così come fu disatteso sotto il « codice Zanardelli ». Comunque, la gamma delle sanzioni potrà essere varia, anche se non riterrei opportuno allargarla eccessivamente. Occorre infattti andare cauti su questo terreno; però mi pare che misure come quella del servizio di pubblica utilità, o dell'arresto domiciliare siano soluzioni valide perché consentono - con le innovazioni introdotte nell'ordinamento penitenziario - di

creare un sistema di sanzioni articolato e organico.

Vorrei poi soffermarmi su un aspetto che è stato sottolineato anche dal collega Riela e cioè quello della concezione paternalistica da parte del legislatore che si riscontra nell'ambito della questione della prescrizione. A questo proposito chiedo all'onorevole La Loggia se sia fondata la notizia secondo cui egli avrebbe presentato, con altri suoi colleghi, una proposta di legge recante lo stralcio delle norme sulla prescrizione dei reati.

LA LOGGIA. Si tratta non di una proposta di legge di stralcio, ma di un testo che avevo presentato già nella passata legislatura.

SPAGNOLI. Non riesco a capire la coerenza di questa presentazione; se tale provvedimento venisse approvato si arriverebbe a far cadere in prescrizione il 60-65 per cento dei reati. A me sembra incorente un atteggiamento del genere.

Sempre in materia di prescrizione vi è una innovazione per quanto riguarda le autorizzazioni a procedere, poiché al verificarsi di questa ipotesi verrebbe interrotta la prescrizione, senza però dar luogo al superamento di oltre la metà del termine massimo previsto. In questo modo si attuerebbe uno svisamento del concetto di immunità parlamentare per cui l'elezione a parlamentare, in concreto, verrebbe a costituire causa di estinzione del reato. Vorrei sapere se è proprio questo l'obiettivo che si vuole raggiungere; a me sembra che si tratti di un eccesso veramente inaccettabile oltre che ingiusto. Mi rendo conto che esistono certi problemi: si pensi, ad esempio, al caso di colui che, dopo venticinque anni di mandato parlamentare, vede riprendere un processo appunto di venticinque anni prima; pensare però di arrivare a stabilire la prescrizione dopo il decorso di due legislature soltanto (cioè di dieci anni) significa voler prescrivere tutti i reati imputati a parlamentari e che comportano pene inferiori a dieci anni. Chiedo una seria riflessione su questo punto, affinché si evitino speculazioni. Occorre certamente porre un limite massimo, ma strutturato in modo da prefigurare una soluzione seria e valida.

Per quanto riguarda le altre questioni, vorrei soltanto limitarmi a rilevare il problema della responsabilità oggettiva, sollevato da diverse parti e dallo stesso relatore in maniera egregia, ed il problema della non punibilità dei reati di minima entità. Su questi e su altri problemi credo sia possibile

confrontare le diverse posizioni, rispettando l'esigenza, evidenziata dal ministro e dal relatore, di contenere entro tempi brevi la discussione; tempi che si possono certamente rispettare quando esista la volôntà politica reale e concreta di arrivare a certe soluzioni. Per esempio, per il diritto di famiglia si è avuta una discussione alla Camera concentrata in pochi mesi, mentre al Senato il progetto giace ormai da più di un anno e mezzo. Nel caso in questione possiamo rilevare che questa volontà esiste, che è stata sin dall'inizio indicata dal ministro almeno come « testimonianza culturale ». Del resto anche dagli interventi dei colleghi si è potuta rilevare una notevole apertura in questo senso.

Si potrebbe adottare il sistema di lavoro del Comitato ristretto, a cui dare un minimo di tempo per svolgere appunto il lavoro preparatorio, in modo da accelerare le procedure di approvazione in sede deliberante. Vi sono tutte le condizioni che ci consentono di ricucire in maniera armonica il testo slegato di ricodificazione che ci è stato trasmesso, avendo già da oggi una visione dell'ordinamento penitenziario nelle sue linee di fondo e della riforma del codice di procedura penale, che ci auguriamo che il Senato non modifichi, nonché una visione della parte speciale del codice penale diversa da quella che attualmente risulta dal progetto di legge presentato dal ministro Gonella.

Ovviamente noi chiediamo al Governo che si renda conto che il varo rapido di queste riforme richiede necessariamente un rapido adeguamento delle strutture. Questo è un problema di fondo, perché le riforme devono trovare il consenso non solo dei destinatari, ma anche della generalità dei cittadini, consenso che possono avere solo se sono in grado di dare risultati positivi. L'approvazione rapida del nuovo codice da parte nostra e l'impegno del Governo in ordine all'adeguamento delle strutture ci consentiranno di fare dei notevoli passi avanti, nel tentativo di uscire da questo tunnel piuttosto nero in cui la crisi della giustizia ha gettato l'organizzazione guidiziaria del nostro paese.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

MUSOTTO, Relatore. Ho seguito con vivissimo interesse gli interventi sul dibattito relativo alla riforma della parte generale del codice penale e ne ho apprezzato l'impegno, la serietà e l'elevatezza.

Mi è parso di rilevare, in primo luogo, in tutti gli interventi il riconoscimento della validità del lavoro compiuto dalla Commissione giustizia del Senato e l'apprezzamento per le soluzioni proposte. Ciò non ha escluso tuttavia che venissero avanzate delle riserve, rilevando soprattutto le deficienze, le carenze ed anche, come ha sostenuto l'onorevole Spagnoli, l'insufficienza della riforma, perché lascerebbe intatte le strutture e la intelaiatura del codice attuale. Non sempre, ha rilevato l'onorevole Spagnoli, si è tenuto conto delle aspirazioni politiche e culturali che scaturiscono dal contesto storico in cui operiamo, ed anziché fare un codice nuovo, si è voluto soltanto ritoccare il codice vigente.

Lo stesso rilievo è stato sollevato nel corso dei lavori della Commissione giustizia del Senato ed io ho avuto modo di rilevare nella mia relazione che, pur potendo apparire la riforma come un rifacimento parziale del « codice Rocco », tuttavia alcuni istituti subiscono una revisione così profonda e le innovazioni sono così incisive da trasformare completamente l'impostazione del « codice Rocco ».

È vero che ogni legge penale, e ogni teoria giuridico-penale, è legata a presupposti politici, ma è anche vero che sotto alcuni aspetti il diritto penale nella sua struttura fondamentale appare una categoria logica. Sicché l'intelaiatura non è legata alle mutevoli vicende della storia. Il nucleo centrale del diritto penale, e perciò la sua intelaiatura – è stato rilevato dal Nuvolone – appaiono come espressioni delle leggi del pensiero sottratte alle mutevoli vicende della storia.

In definitiva, il progetto di legge in discussione, pur lasciando intatta la intelaiatura del codice del 1930, realizza compiutamente le aspirazioni e le esigenze del mutato clima politico.

Superati così i rilievi relativi alla denunciata insufficienza rimane aperto il problema se non debba lo stesso progetto di legge subire un'opera di approfondimento e di ripensamento da parte nostra. Approfondimento e ripensamento che trovano, è stato rilevato, un correttivo nella necessità di far presto.

Le due esigenze, indubbiamente contrastanti, di approfondire, cioè, da una parte e di far presto, dall'altra, potranno trovare un componimento in sede di Comitato ristretto.

Negli interventi sono state avanzate alcune proposte di revisione sulle quali io vorrei ora richiamare la vostra attenzione. Si è prospettato, innanzitutto, l'esigenza di rivedere il principio di legalità o tipicità, nel senso di chiarire con una norma della parte generale, possibilmente con una modifica dell'articolo 1, che la legge penale deve determinare, con la maggiore precisione possibile, i singoli elementi della fattispecie previste nella parte speciale, in modo da bandire dall'ordinamento le fattispecie elastiche o indeterminate.

In verità, non pare che la indicazione di questa esigenza sia necessaria, in quanto essa figura validamente espressa dal principio formulato dall'articolo 1 del codice, secondo cui nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente preveduto come reato dalla legge. Difatti, il principio di legalità, che si realizza attraverso il principio di tassatività, implica sicuramente l'esigenza della « determinatezza » e « specificazione ». Ed invero, è stato rilevato, il modo più facile di eludere il principio di legalità è quello di ricorrere a norme legislative talmente elastiche da consentire una pluralità indiscriminata di interpretazioni, rendendo praticamente il giudice arbitro, a seconda delle proprie convinzioni, delle più svariate applicazioni della legge inevitabilmente diverse da caso a caso. Il problema attiene, quindi, alla formulazione delle singole fattispecie.

Un altro problema sul quale si è particolarmente insistito è quello relativo alla concezione realistica del reato.

Accanto al principio della tipicizzazione del fatto, è stato rilevato, si dovrebbe porre l'ulteriore garanzia che il soggetto, autore di un fatto conforme al modello legale, sia punito solo quando tale fatto leda effettivamente l'interesse tutelato.

Generalmente, si ritiene che in un sistema penale come il nostro, in cui la norma si pone a tutela di determinati interessi, per la sussistenza del reato non basti la realizzazione del fatto tipico, ma occorra ancora la lesione del bene o interesse tutelato. Tale lesione rappresenta, propriamente, l'essenza, il contenuto del reato. Sicché, tutte le volte in cui ci troviamo in presenza di un fatto che, pur essendo conforme alla fattispecie astratta, non è tuttavia lesivo del bene o interesse tutelato, non vi è reato. Il reato, in altri termini, è un comportamento a cui l'ordinamento giuridico ricollega una sanzione criminale al fine di tutelare determinati beni o interessi di valore sociale. Il comportamento punibile è, perciò, il comportamento conforme e lesivo.

Ma il principio non sempre trova riconoscimento nell'applicazione pratica. Potremo, pertanto, esplicitamente enunciarlo all'articolo 1 del progetto di legge.

Il principio stesso, è stato anche rilevato, assume rilevanza non solo nei casi di conformità senza lesione, ma potrebbe anche servire come uno strumento tecnico-giuridico indispensabile per adeguare gli interessi tutelati dal codice penale alla nuova realtà sociale e politica dello Stato democratico. Sicché, il principio della lesività dovrebbe operare anche nelle ipotesi in cui il bene o interesse tutelato avrebbe perduto ogni rilevanza sociale.

Ora, io ritengo che il richiamo alla concezione realistica possa operare solo per le ipotesi in cui manca la lesione del bene o interesse protetto, e non anche nelle ipotesi in cui il bene o interesse protetto abbia perduto rilevanza sociale. In verità, si tratta di due ipotesi completamente diverse, perché una cosa è la mancanza di lesione, una cosa ben diversa è la non rilevanza sociale della lesione stessa. In fondo, è compito del legislatore provvedere quando un bene o interesse non è più meritevole di protezione. Affidare al giudice l'apprezzamento sulla rilevanza sociale o meno di un bene o interesse espressamente protetto potrebbe determinare pericolose incertezze e squilibri nell'applicazione pratica delle norme. In definitiva, il riconoscimento di tale facoltà al giudice significherebbe affidare l'applicazione pratica della legge alle vedute soggettive e, quindi, all'arbitrio del magistrato, con il rischio dell'anarchia giurisprudenziale. Parrebbe, quindi, che la concezione realistica del reato debba riferirsi soltanto alla ipotesi in cui il giudice accerti la mancanza di lesione malgrado la conformità del fatto al modello legale.

Non posso qui occuparmi ampiamente degli altri problemi che sono stati prospettati da coloro che sono intervenuti nel dibattito.

Critiche e rilievi sono stati formulati sulla soluzione adottata dal progetto di legge in merito al rapporto di causalità e al concorso di cause. Approfonditi sono stati anche i problemi relativi alla responsabilità oggettiva, ai reati commessi a mezzo della stampa e al delitto tentato. Ma di questi problemi avremo modo di occuparci nel corso della discussione sui singoli articoli.

Particolarmente approfondito è stato negli interventi anche il problema delle circostanze del reato ed è stato rilevato che l'esigenza della conoscenza di esse, prevista dal progetto di legge, non pare applicabile ai

reati colposi ed alle contravvenzioni, dove non opera il dolo. Io ho avuto modo di rilevare nella mia relazione che, a mio avviso, non esiste un problema di responsabilità per le circostanze perché non sono, propriamente, le circostanze che si addebitano, ma il fatto realizzato in quelle particolari circostanze. Il rilievo, quindi, sulla non applicabilità del principio della conoscenza nei reati colposi e contravvenzionali non dolosi potrebbe costituire un ulteriore argomento per escludere che la conoscenza delle circostanze possa essere il presupposto per l'imputazione delle circostanze stesse. Ma di questo problema avremo modo di occuparci quando esamineremo le singole disposizioni relative alle circostanze del reato.

Quanto al concorso di reati, è stata in qualche intervento proposta l'estensione del reato continuato anche all'ipotesi di una pluralità di reati realizzati con una sola azione. Il problema merita approfondimento, così come quello relativo al regime penale del concorso formale e materiale.

Altro problema sollevato nel corso della discussione sulle linee generali è quello relativo alla imputabilità presunta nella ipotesi di chi commette un delitto in stato di ubriachezza volontaria o colposa. Sorge in questi casi il problema sotto il duplice profilo della imputabilità e del titolo di attribuzione del reato commesso. Indubbiamente, è un problema di difficile soluzione, perché da una parte ragioni di difesa sociale inducono a tenere fermi i criteri finora seguiti, e cioè quello della imputabilità presunta e quetlo dell'attribuzione del reato commesso in relazione al comportamento psicologico nella realizzazione del fatto criminoso e, dall'altra, vengono prospettate esigenze che potrebbero indurre a rivedere le soluzioni adottate nel progetto.

Le opinioni espresse dagli onorevoli Riela e Spagnoli sul problema della prescrizione mi trovano pienamente d'accordo, nel senso che occorre rivedere la soluzione adottata nel progetto di legge in discussione.

Meritevoli di considerazione e di approfondimento sono a mio giudizio le indicazioni e i suggerimenti formulati dall'onorevole Terranova circa la liberazione condizionale, che dovrebbe essere trasformata in un valido strumento di difesa sociale diretto alla rieducazione e alla socializzazione del condannato.

Il problema delle sanzioni ha trovato, infine, un'ampia e approfondita trattazione in tutti gli interventi. Particolarmente interessanti sono, indubbiamente, i rilievi e le con-

siderazioni contenuti nell'esposizione dell'onorevole ministro Zagari. Occorre rivedere, è stato sostenuto, il sistema delle sanzioni, per procedere ad un allargamento della gamma delle sanzioni stesse e non costruire il sistema repressivo soltanto sulla pena detentiva, che nell'attuale ordinamento costituisce la principale e più diffusa sanzione. In questa prospettiva si potrebbe studiare di introdurre nel codice, da un lato, strumenti sanzionatori analoghi alle attuali pene accessorie, ma evidentemente molto più articolati, ed individualizzati e, dall'altro, nuovi tipi di sanzioni, sotto forma di imposizioni di obblighi di fare o di non fare, per così dire omologhi alla natura del reato, alle sue componenti socioculturali e alla personalità del reo (servizi civili a favore della comunità o di enti pubblici, limitazioni parziali della libertà di locomozione, arresto domiciliare, eccetera).

Il problema dell'allargamento della gamma delle sanzioni penali è stato ripreso ed approfondito particolarmente negli interventi degli onorevoli Mazzola, Benedetti, Accreman, Spagnoli e Terranova. Il problema della pena è stato ampiamente trattato, sotto un diverso profilo, anche dell'onorevole Antonino Macaluso.

L'allargamento della gamma delle sanzioni penali potrebbe attuarsi, è stato suggerito, introducendo il sistema della probation, che in alcuni paesi ha dato ottimi risultati. È noto che l'istituto della probation, che può essere definito « un misura di difesa sociale » di natura giurisdizionale e che potrebbe indicarsi come « istituto probatorio condizionale » o come «risocializzazione», si fonda sulla idea che un singolo episodio criminoso può rappresentare un fenomeno del tutto eccezionale nella vita di un individuo, sì che l'applicazione della pena detentiva potrebbe, in tal caso, essere controproducente ai fini del suo recupero e, in ultima analisi, della stessa difesa sociale. La probation si presenta nei diversi ordinamenti giuridici che l'adottano sotto varie forme. E così il primo termine costitutivo della probation può essere realizzato con tre diverse modalità: a) sospensione dell'azione penale; b) sospensione della pronuncia della sentenza; c) sospensione dell'esecuzione della sentenza. Va anche rilevato che l'istituto opera nelle ipotesi di delitti non gravi, perché nelle ipotesi di delitti gravi, come del resto lo stesso ministro ha chiarito, occorre mantenere il sistema della pena car-

Il problema dell'allargamento della gamma delle sanzioni si pone quindi soltanto nelle forme più lievi di delinquenza. In fondo, per queste ipotesi il nostro ordinamento prevede l'istituto della sospensione condizionale della pena, che, in definitiva, muove, sotto alcuni aspetti, dalle stesse considerazioni dell'istituto della probation e che richiama particolarmente l'ipotesi in cui la probation si realizza attraverso la sospensione dell'esecuzione della sentenza.

Ed è proprio il previsto allargamento a due anni dell'istituto della sospensione condizionale che ci consentirebbe di utilizzare taluni criteri fatti valere attraverso la probation, nel senso di integrare con obblighi e prescrizioni « individualizzati » e modellati sulle esperienze della probation l'istituto della sospensione condizionale della pena. Così, il giudice nel pronunciare la sospensione condizionale della pena potrebbe imporre al condannato determinati obblighi, come, ad esempio, di seguire un corso di istruzione o di sottoporsi ad una cura disintossicante od anche l'obbligo di prestare servizi civili a favore della comunità, eccetera. Ma il problema potrà trovare una più ampia trattazione allorché affronteremo la disciplina dell'istituto della sospensione condizionale della pena.

Particolarmente criticato è stato, infine, il sistema del « doppio binario », confermato nel progetto di legge. Rilievi critici sono stati mossi anche all'istituto delle misure di sicurezza post delictum. Sono note le ragioni che hanno indotto molte legislazioni a considerare accanto alla pena, come misure di difesa sociale, anche le misure di sicurezza. Pena e misura di sicurezza post delictum vengono, pertanto, assunte come strumenti di difesa sociale. Ma, pur figurando entrambe come strumenti di difesa sociale, opera tuttavia l'una, la pena, come mezzo di difesa repressivo che mira anche a fini di prevenzione, mentre l'altra, la misura di sicurezza, opera esclusivamente come misura di prevenzione. E in considerazione del loro diverso operare si ricollegano a presupposti diversi: la pena alla commissione di un fatto colpevole, le misure di sicurezza alla pericolosità sociale del reo. Conseguentemente, il giudizio di colpevolezza, su cui poggia la pena, si proietta nel passato, mentre quello di pericolosità, su cui poggia la misura di sicurezza, è proiettato sul futuro.

Posto così il problema delle pene e delle misure di sicurezza, non è agevole pervenire al superamento del sistema dualistico. Ma se non è possibile procedere alla unificazione, tuttavia è possibile unificare pene e misure di sicurezza nella concreta realizzazione. Il

primo passo da fare, è stato rilevato, è appunto questo, in quanto la persona umana non si può dividere in compartimenti stagni e il sistema dualistico aggrava inutilmente e irrazionalmente la posizione del reo. Tale problema sorge particolarmente nelle ipotesi di imputabili (o semi-imputabili) pericolosi, e lo propongo all'attenzione della Commissione.

Concludo così la mia replica. Ritengo di avere esaminato i punti di maggiore rilievo emersi nel corso del dibattito. Se sono incorso in qualche omissione avremo modo di rilevarlo allorché passeremo all'esame delle singole disposizioni del progetto di legge.

CASTELLI. Onorevole presidente, poiché sta per iniziare una riunione del gruppo democristiano, pregherei di rinviare alla prossima seduta la replica del ministro.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla prossima seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 12,45.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO