

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

23.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 OTTOBRE 1973

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

INDICE

	PAG.
Proposta e disegno di legge (<i>Seguito della discussione e rinvio</i>):	
Senatore FOLLIERI ed altri e Disegno di legge d'iniziativa del ministro di grazia e giustizia: Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale (<i>Testo unificato approvato dal Senato</i>) (1614)	301
PRESIDENTE	301, 302, 307, 309, 310, 313, 314
ACCREMAN	302, 311
CASTELLI	307, 310, 312, 314
MANCO	309, 310, 314
MUSOTTO, <i>Relatore</i>	301, 302
PADULA	311
SPAGNOLI	308, 309, 313
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	303 311, 312
Proposta di legge (<i>Approvazione</i>):	
Senatore MURMURA: Modificazione del quarto comma dell'articolo 56, titolo V, del regio decreto-legge 27 novembre 1943, n. 1578, convertito nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, sull'ordinamento della professione di avvocato e procuratore (<i>Modificata dalla II Commissione permanente del Senato</i>) (1921-B)	
PRESIDENTE	314
Votazione segreta:	
PRESIDENTE	314

La seduta comincia alle 10,30.

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

(È approvato).

Seguito della discussione della proposta di legge senatori Follieri ed altri; Disegno di legge di iniziativa del Ministro di grazia e giustizia: 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 d'iniziativa dei senatori Follieri ed altri e del disegno di legge d'iniziativa del ministro di grazia e giustizia: « Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale » approvato in un testo unificato dal Senato nella seduta del 31 gennaio 1973.

L'onorevole Musotto ha chiesto di parlare per integrare con un chiarimento la relazione svolta nella precedente seduta.

MUSOTTO, *Relatore*. Vorrei osservare, circa il problema della pericolosità sociale, che il progetto di legge abbandona il criterio della pericolosità sociale presunta, orientandosi verso il principio della pericolosità da accertare caso per caso. Tuttavia, al primo

capoverso dell'articolo 87 del testo trasmesso dal Senato si legge: « Nei casi espressamente determinati, la qualità di persona socialmente pericolosa è presunta dalla legge ». Ciò farebbe pensare ad un'eccezione al principio secondo cui la pericolosità sociale va sempre accertata in concreto, con una necessaria correlazione tra accertamento e pericolosità.

Da un attento esame del provvedimento, risulta peraltro che non v'è nessuna ipotesi in cui la pericolosità sociale risulti presunta.

La questione appare comunque chiarita da una lettera pervenuta dal Senato.

PRESIDENTE. Credo opportuno, a questo punto, darne lettura. Il Presidente della Commissione giustizia del Senato mi ha inviato la seguente lettera:

« Onorevole Presidente,

le segnalo che in sede di coordinamento del disegno di legge di riforma del I libro del codice penale è sfuggita, alla Commissione da me presieduta, la esigenza di modificare l'articolo 204 del codice penale in conseguenza della nuova formulazione del secondo comma dell'articolo 222 dello stesso codice con la quale si è soppressa l'ipotesi di pericolosità presunta precedentemente prevista.

Le invio i migliori saluti.

VIRGINIO BERTINELLI ».

MUSOTTO, Relatore. Tale precisazione coincide esattamente col rilievo che ho fatto. La mia è stata una integrazione alla relazione.

PRESIDENTE. Potrebbe dubitarsi di tale coincidenza. La questione sarà comunque approfondita quando si discuterà dell'articolo 87 del progetto di legge.

L'onorevole Accreman desidera porre un breve quesito al relatore. Se non vi sono obiezioni, penso che tale richiesta di chiarimenti possa essere consentita.

ACCREMAN. I punti in discussione evidentemente saranno molti. Io vorrei soltanto porre una domanda al relatore su quella che forse è la questione più rilevante che rimane in piedi, cioè il titolo VIII del primo libro, concernente le misure di sicurezza. Posto che storicamente la scuola positivista portò avanti le misure di sicurezza come un sostitutivo della pena, una volta accertato che il delitto non fosse dovuto a certe cause, e posto che il codice del 1930 assommò le misure di sicurezza alla pena rendendo più gravoso il trattamento del reo; ebbene, se questa era una esigenza di riforma, come mai nel documento

in cui si decide di riformare il primo libro non viene accolta la proposta di scioglimento del regime del doppio binario della pena e delle misure di sicurezza ?

MUSOTTO, Relatore. Il codice opera ancora in base al criterio del doppio binario: da una parte la pena e dall'altra le misure di sicurezza. Il problema è stato discusso in dottrina tentando di pervenire ad una unificazione tra pena e misura di sicurezza, in modo che il soggetto non sia sottoposto prima alla pena e poi alla misura di sicurezza. Si è allora profilata la necessità di stabilire se trasferire la pena nella misura di sicurezza, ovvero la misura di sicurezza nella pena. Nessuno ha mai proposto una soluzione in merito, pur essendo stata posta una esigenza di unificazione. Al Senato tutti sono stati d'accordo nel senso di accantonare questo problema, che è assai complesso perché si intende lasciare la responsabilità penale sul principio della imputabilità morale.

Nessuno - ripeto - ha mai proposto un criterio concreto per pervenire al superamento del doppio binario. Certo è che, così come è impostato il codice, necessariamente deve sussistere il doppio binario. Vi è da sottolineare che la colpevolezza si riferisce ad un fatto passato già avvenuto; la pericolosità sociale riguarda un giudizio per il futuro. Si tratta di due concetti diversi e a diversità di presupposto corrisponde una diversità di sanzione. Unificando le sanzioni, bisognerebbe unificare i presupposti. Il solo presupposto della imputabilità morale sarebbe un passo indietro.

In fondo la pena oggi, con la nuova concezione, diventa un mezzo di difesa sociale. Può essere interpretata anche come castigo, ma è sempre un mezzo di difesa sociale. Il concetto di difesa sociale è poggiato su basi indeterministiche. Cioè, se il soggetto ha violato la legge penale con un determinato comportamento volontario, deve essere sottoposto ad una sanzione che si chiama pena, pena che nel nostro sistema è un mezzo di lotta e di repressione contro il delitto.

In base poi a taluni orientamenti, si è posto l'accento sul fatto se la pena sia un mezzo di repressione del delitto o un mezzo di repressione con finalità preventive.

PRESIDENTE. Con questi chiarimenti, è stata integrata la relazione dell'onorevole Musotto. Ha chiesto di parlare il ministro di grazia e giustizia, onorevole Zagari. Ne ha facoltà.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Nel corso del tempo breve che era a disposizione, ho riunito una serie di esperti: ne è emerso un quadro che mi permetto di esporre oggi alla Commissione, anche se in effetti può essere considerato ancora interlocutorio, in una materia delicata come questa.

Il progetto di legge in discussione propone una serie di importanti modifiche al primo libro del codice penale.

La riforma lascia in piedi l'attuale struttura del codice, ma è tuttavia innegabile che il disegno di legge non si esaurisce in ritocchi marginali, rappresentando invece un notevole passo avanti per un significativo aggiornamento dell'apparato normativo vigente. Per molti aspetti la riforma si ispira a un'impostazione nuova del problema della difesa sociale contro il delitto; si tende a dare spazio — sia pure entro certi limiti — alle più moderne acquisizioni scientifiche per un'efficace revisione della politica criminale tradizionale, e in questo quadro si rifiuta con chiarezza il dogma secondo cui il mezzo più efficace per combattere il delitto sarebbe costituito dalla minaccia della pena, anzi di pene particolarmente severe; si tende inoltre, forse ancora in modo troppo timido, a tenere conto dell'esigenza sociale sempre più sentita di rendere umanamente accettabile il trattamento penale del reo e di adeguarlo, nei limiti del possibile, alle peculiari caratteristiche del singolo episodio delittuoso; non si trascura infine l'improrogabile necessità di un'adeguamento del codice ai principi della Costituzione.

Il riconoscimento di questi pregi del progetto di legge non significa però che sia senz'altro opportuna una sua globale e immediata approvazione, senza nemmeno un tentativo di rimeditarne le linee ispiratrici e di valutarne la portata e gli effetti, anche ai fini della futura, generale riforma del codice penale e delle altre parti dell'ordinamento giuridico, per le quali è più urgente la necessità di una revisione.

Come ho già dichiarato in altra occasione, il Governo non è contrario alle riforme « novellistiche » della legislazione vigente, perché sarebbe un grave errore rinviare ogni riforma al tempo in cui siano mature le condizioni per una contemporanea e globale revisione dell'ordinamento. L'esperienza dimostra che le riforme parziali possono rappresentare un utile, indispensabile strumento per far fronte a situazioni particolarmente pressanti, o per dare a taluni problemi, nel più breve tempo possibile, le soluzioni su cui maggiori

e più generali siano i consensi delle forze rappresentative del paese.

Non ci rifiutiamo perciò alla politica degli « stralci », intesa appunto come un rimedio, a cui sia in certe occasioni indispensabile ricorrere. Ma pretendiamo che si segua questa politica con un'ottica nuova rispetto a quella del recente passato. Pretendiamo cioè che le riforme parziali siano concepite ed attuate non come frettolosi rattoppi a un corpo normativo in tante parti invecchiato, ma come lucide anticipazioni della più generale riforma che si intende realizzare, non appena ne siano maturate le condizioni. Perciò, ogni volta che si pone in cantiere una riforma-stralcio, non bisogna chiedersi soltanto se essa serva a risolvere in un certo modo un problema particolare, ma occorre anche domandarsi quali effetti potranno derivarne ai fini della futura attività legislativa.

Almeno di solito, ogni riforma, anche la più modesta, crea una sorta di preclusione a tornare in tempi brevi sullo stesso argomento; se si modifica una norma, e ancora di più se si procede a una revisione piuttosto incisiva di un intero corpo di norme, si può essere certi che sarà difficile dare l'avvio a una nuova opera di revisione, se prima non sarà passato un numero notevole di anni o addirittura di lustri. Accade, in altri termini, che le revisioni legislative paralizzano, per così dire, le spinte verso le innovazioni ulteriori e più accentuate e possono spegnere le istanze per un radicale rinnovamento.

Bisogna dunque attentamente accertare, quando si mette mano alla parziale revisione di un testo di legge, se non sia già emersa e non sia già diventata accettabile o per avventura pressante l'esigenza di una riforma più avanzata o più estesa o più profonda. Si rischia altrimenti di fare una legge più vecchia, destinata tuttavia a sopravvivere per un tempo indefinito, così da perpetuare quello scarto, che pure si voleva evitare, tra il diritto e la realtà sociale.

D'altra parte, i collegamenti esistenti tra le varie parti dell'ordinamento provocano inevitabili ripercussioni delle riforme settoriali sul quadro generale dell'ordinamento. Più specificamente, ad ogni riforma conseguono effetti secondari, tali da potere influire spesso in misura decisiva, sulle future linee di sviluppo e di evoluzione dell'ordinamento. Appunto perciò siamo contrari a una politica miope, che trascuri di considerare l'incidenza che possano avere le revisioni parziali dell'ordinamento sui propositi futuri di riforme. Al contrario, bisogna fare in modo che lo

« stralcio » legislativo prefiguri l'opera più generale di revisione, ne contenga già, se possibile, le linee direttrici essenziali, o perlomeno non precluda un successivo e più ampio intervento innovatore nello stesso o in altri settori dell'ordinamento.

Di fronte al progetto di legge in discussione, le esigenze prima accennate appaiono particolarmente acute e sarebbe quindi un grave errore perdere questa occasione per tentare una riforma più avanzata o comunque per non compromettere ulteriori interventi legislativi.

Tutti riconoscono che la riforma realizzata col testo approvato dal Senato si mantiene al di sotto delle aspirazioni e delle istanze avanzate da larghi strati della società e in molti punti si discosta dalle preziose indicazioni che da tempo offre la più avveduta dottrina giuridica. La riforma, come già prima si è detto, si muove all'interno del « codice Rocco », e pur modificando, spesso in modo significativo, taluni istituti, non riesce a proporre, in altri settori, soluzioni veramente nuove, forse a causa della preoccupazione di non superare le barriere create dall'impianto di struttura della normativa vigente.

È innegabile peraltro che la revisione della parte generale del codice avrà sensibili riflessi sulla parte speciale, e questo sia nel senso di influire direttamente e immediatamente sull'applicazione di talune sue norme, sia nel senso ulteriore di influire sulle scelte delle future iniziative legislative nel settore della configurazione delle singole fattispecie delittuose. Così, ad esempio, la scelta in sede di parte generale del sistema sanzionatorio si ripercuoterà inevitabilmente non solo sull'immediata applicazione delle norme di parte speciale, ma anche sulle soluzioni che si riterrà in futuro di dovere adottare riguardo alla natura o alla misura della pena prevista per tutti o per taluni dei singoli reati. Inoltre — ed è questo forse l'aspetto più insidioso del problema che ci sta dinanzi — alcune soluzioni adottate possono prestarsi a una diversa chiave interpretativa, apparirebbe cioè come una anticipazione immediata di prossima modifiche della parte speciale, o proporsi invece come uno strumento di preclusione di futuri interventi in questo settore.

Le modifiche introdotte in tema di circostanze, di sospensione della pena, di perdono giudiziale, possono significare che si intende fin d'ora porre rimedio all'asprezza delle sanzioni relative a certi reati, nell'intento di provvedere subito dopo a una modifica incisiva delle relative norme di parte speciale e a

una revisione globale dei criteri seguiti dal codice vigente in tema di valutazione della gravità dei singoli reati; ma possono anche significare che si vuole evitare o rimandare a tempo indeterminato una riforma di merito sul punto, per accontentarsi di un rimedio paternalistico alle asprezze del sistema, per di più lasciato alla discrezionalità del giudice.

Tutte queste esigenze debbono essere tenute presenti, ora che la Commissione dovrà esaminare il testo approvato dal Senato. Il Governo non intende proporre nessuna soluzione predeterminata, ma ha il dovere di richiamare l'attenzione degli onorevoli parlamentari sulla necessità che si guardi alla riforma e ai problemi che essa solleva, nella prospettiva prima delineata, per evitare di fare meno di quello che magari è possibile fare a soprattutto per non pregiudicare le opportune iniziative che il Governo e il Parlamento dovranno prendere, in un prossimo futuro, per un'ampia revisione della parte speciale del codice.

A questo fine, occorre in primo luogo chiedersi se non sia già possibile realizzare una revisione più qualificante di taluni punti della parte generale del codice, e se comunque non sia opportuno proporsi sin d'ora i problemi più significativi tra quelli che riguardano la parte speciale, per operare subito, sulle norme che sono attualmente al nostro esame, i necessari aggiustamenti e ritocchi, in funzione delle scelte che si saranno fatte a proposito di quei problemi. Bisogna poi rimediare, anche e soprattutto sotto il profilo tecnico, taluni aspetti delle innovazioni introdotte dal Senato, per ovviare a possibili errori di valutazione e per impedire deprecabili inconvenienti nella fase di applicazione delle nuove norme.

Sull'uno e sull'altro punto non conviene muovere da posizioni preconcepite, per tentare di raggiungere risultati predeterminati. Un simile metodo potrebbe ritardare — e forse anche d'iparecchio — l'opera di riforma ormai avviata — se sarà comune questo intento — verso un rapido traguardo.

Si tratta di un rischio che non si può correre, che bisogna accuratamente evitare. La riforma, come ho già detto, costituisce un indubbio progresso sulla via di un democratico adeguamento del nostro sistema penale a principi ormai accolti dai paesi di civiltà più avanzata e rappresenta una trincea che non si deve abbandonare. Sarebbe un gravissimo errore perdere il buono che finora si è fatto nel tentativo di inseguire il meglio.

Non volendo commettere un simile errore e animato come sono da uno spirito di sincera e fattiva collaborazione con le forze parlamentari, ritengo soltanto di dover sottoporre alla sensibile attenzione della Commissione la opportunità di valutare se non sia possibile dare alla riforma su taluni punti una più moderna e avanzata qualificazione.

A questo scopo la Commissione potrebbe prendere diretto contatto, attraverso alcuni suoi rappresentanti, con me e con gli organi di esperti che operano presso il Ministero, per poter saggiare insieme — in un brevissimo arco di tempo — la disponibilità politica a migliorare, nella prospettiva prima delineata, il progetto di legge approvato dal Senato. È con questo spirito e non certo per suggerire soluzioni predeterminate che ritengo di dover indicare i punti che potrebbero dare alla riforma una diversa qualificazione.

I punti che meritano un simile approfondimento mi sembrano i seguenti.

1) Esigenza di tipicizzazione del fatto. La garanzia della stretta legalità, già presente nell'attuale codice penale, si traduce talora in un principio meramente formale ed astratto. È fuori discussione che nessuno può essere punito per un fatto che non sia espressamente provveduto dalla legge come reato, ma sarebbe forse opportuno chiarire, con una norma di parte generale, possibilmente con una modifica dell'articolo 1, che la legge penale deve determinare, con la maggior precisione possibile, i singoli elementi delle fattispecie di parte speciale, in modo da bandire dall'ordinamento le fattispecie elastiche o indeterminate.

2) Concezione realistica del reato. Accanto al principio della tipicizzazione del fatto, si potrebbe porre l'ulteriore garanzia che il soggetto, autore di un fatto conforme al modello legale della fattispecie, sia punito solo quando tale fatto leda effettivamente l'interesse tutelato. Il principio assume rilevanza non solo per escludere la sussistenza del reato nei casi ormai classici del futuro di un melone o del chiodo arrugginito, del cosiddetto falso innocuo, della calunnia del tutto infondata o fantasiosa, ecc., 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, recepita dall'ordinamento attraverso la Costituzione e la legislazione repubblicana. Una corretta applicazione della concezione realistica significa, cioè, che il soggetto che commette un fatto conforme al modello legale

di una norma della parte speciale non può essere punito se l'interesse tutelato dal codice penale non è più attuale, in quanto modificato dalla disciplina che la Costituzione e le altre leggi dell'ordinamento repubblicano dedicano alla materia.

L'inserimento della concezione realistica potrebbe quindi permettere, anche senza l'immediata riforma della parte speciale del codice penale, di adeguare le norme alle nuove scelte di valore ed al nuovo equilibrio dei rapporti sociali, politici ed economici recepito dalla Costituzione e dall'ordinamento repubblicano.

3) Potere discrezionale del giudice. Con gli accennati principi e anche con le esigenze relative a una futura riforma della parte speciale andrebbe poi raccordata la normativa concernente i poteri discrezionali del giudice: in quanto un'eccessiva dilatazione dei poteri dell'organo giudicante potrebbe apparire piuttosto come l'espressione di una concezione paternalistica dell'ordinamento che di un'effettiva volontà di rinnovamento democratico.

4) Responsabilità oggettiva. È garanzia fondamentale di ogni ordinamento penale veramente democratico ed esigenza primaria di civiltà nel campo del diritto punire il soggetto solo quando tutti gli elementi della fattispecie gli siano imputabili psicologicamente, siano cioè voluti o conosciuti. Il Senato si è posto questo problema ed ha inteso risolverlo nel senso di escludere ogni ipotesi di responsabilità oggettiva.

Ma l'onorevole Musotto ha bene messo in evidenza nella sua relazione alla Commissione come la formula adottata dal progetto di riforma, in cui si parla degli altri casi in cui l'evento è posto a carico dell'agente come conseguenza prevedibile della sua azione o omissione, non sembra rispondere in pieno all'accennato proposito, ma sembra piuttosto lasciare tuttora in vita una forma di responsabilità anomala e senza colpevolezza.

5) Imputabilità e pericolosità. Conviene valutare se non sia il caso di abolire tutte le forme di presunzione di pericolosità o di finzione di imputabilità, affermando il principio generale che imputabilità e pericolosità debbono sempre essere accertate in concreto, nei confronti dei singoli autori dei reati.

6) Sistema delle sanzioni. Su questo punto si può dire veramente ampio il consenso della dottrina, degli operatori giuridici e delle forze politiche sull'opinione che la pena carceraria, la quale costituisce nell'attuale ordinamento la principale e più diffusa sanzione, rappresentata in effetti un rimedio spropor-

zionato e inadeguato alla natura di molti reati ed alle esigenze di risocializzazione e rieducazione. Si potrebbe perciò tentare — sulla via già tracciata dal Senato — di « inventare » un sistema nuovo di sanzioni, in cui il ricorso alla pena carceraria costituisca uno dei possibili rimedi riservato ai reati di speciale gravità, caratterizzati in particolare dal connotato della violenza (fisica e morale), ai delinquenti recidivi per reati della stessa indole, ai soggetti portatori di una tale carica di pericolosità sociale da non potere consentire la loro libera circolazione nel consorzio civile. 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 socio-culturali e alla personalità del reo (servizi civili a favore della comunità o di enti pubblici, limitazioni parziali della libertà di locomozione, arresto domiciliare, ecc.).

In questa direzione, la tradizionale distinzione tra pene principali, misure di sicurezza e pene accessorie non avrebbe più ragione d'essere, in quanto i contenuti delle pene attualmente previste nell'ordinamento accanto a quelli delle nuove sanzioni verrebbero a trasformarsi in un unico concetto di sanzione, fortemente articolato in relazione ai vari tipi di reato, alla personalità dei condannati ed alle componenti sociali dei singoli illeciti.

Alcuni dei punti qualificanti ora elencati sono già contenuti, sia pure con accentuazione forse troppo timida o in forme non ancora sufficientemente estese, nel progetto di legge approvato dal Senato. Basta pensare a quelli relativi alla responsabilità oggettiva e all'imputabilità e pericolosità, essendo innegabile che specie in quest'ultimo settore si sono fatti significativi passi avanti.

Anche per quanto riguarda il sistema delle sanzioni, nel testo licenziato dal Senato sono già presenti numerosi spunti che denunciano lo sfavore per la pena carceraria (estensione dei limiti di applicazione della sospensione condizionale della pena e del perdono giudiziale, « superattenuante », facoltatività della recidiva, ecc.) e che, mediante l'introduzione del servizio civile come strumento di conversione delle pene pecuniarie, possono aprire la via a nuove e più radicali innovazioni.

Altri punti invece rappresentano una novità sostanziale e si riferiscono talora a modifiche a suo tempo accantonate dalla mag-

gioranza della Commissione giustizia del Senato. Perciò, proprio per evitare pericolosi e ormai ingiustificati ritardi, intendo consultare, in via informale e preventiva, anche la Commissione giustizia del Senato, sui limiti della sua disponibilità a prendere in esame i punti accennati, per concordare successivamente, tra gli esponenti di questa Commissione del Ministero e dell'altro ramo del Parlamento, una comune e rapida linea di azione.

Questo stesso metodo intendo seguire anche per ciò che riguarda l'opportunità, a cui prima accennavo, di una rimeditazione, sul piano tecnico-giuridico, di talune soluzioni che potrebbero destare qualche perplessità.

Alcuni di questi punti sono quelli stessi segnalati alla vigile attenzione della Commissione dalla lucida relazione dell'onorevole Musotto.

Così, in particolare per il rapporto di causalità, la scelta adottata dal Senato crea uno spinoso problema circa la possibilità di adottare, come criterio di esclusione delle cause preesistenti e concomitanti, quello dell'eccezionalità e dell'imprevedibilità.

Del pari, per il concorso di persone rimane sul tappeto, specie alla luce di quanto ho prima detto in tema di responsabilità oggettiva, la questione della compatibilità, con un sistema ispirato al rifiuto di una responsabilità senza colpevolezza, della soluzione accolta dal Senato per il concorso anomalo previsto dall'articolo 116 del codice penale.

A questi punti che sembrano richiedere una rimeditazione ne aggiungerei altri quattro e cioè i seguenti:

1) problema delle fonti; merita particolare attenzione la necessità — che non sembra superata dal dibattito svoltosi al Senato — di disciplinare gli effetti — specie per ciò che attiene alla successione delle leggi nel tempo — della dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme penali;

2) tentativo; può valere la pena di ristrutturare la formula scelta dal Senato, in relazione a quella adottata nel primo progetto di riforma;

3) concorso di reati e reato continuato; è discutibile l'opportunità di mantenere una così accentuata differenza tra gli effetti del concorso formale e quelli del concorso materiale, così come è discutibile — in vista dei particolari effetti che possono derivarne — l'esclusione della previsione del reato continuato per il caso di unicità dell'azione plurioffensiva;

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

4) circostanze; il criterio secondo cui l'agente dovrebbe avere conoscenza delle circostanze aggravanti non pare applicabile ai reati colposi e alle contravvenzioni in cui non operi il dolo.

PRESIDENTE. Senza entrare nel merito della sua esposizione, che tra l'altro in molti punti mi trova consenziente, quanto al principio, vorrei tuttavia, nella mia qualità di Presidente della Commissione, farle osservare che, all'inizio della sua esposizione, ella ha affermato di essere arrivato a determinate soluzioni dopo una consultazione, e che non intendeva proporre emendamenti; cioè, sottolineava l'esistenza di determinati problemi alla Commissione, lasciandola poi arbitra di utilizzare i suoi suggerimenti. Per ultimo, ha affermato che si propone di prendere contatti con la Commissione giustizia del Senato per accertare la sua disponibilità ad emendare il provvedimento nei punti principali da lei accennati, perché da ciò potrebbe poi nascere per il Governo la scelta di presentare emendamenti, ovvero di farsi portatore di essi. Ebbene, queste due posizioni non sono identiche. Nell'interesse dello svolgimento dei nostri lavori, mi permetto di invitarla a scegliere, se mai, la seconda via. È, infatti, piuttosto anomalo che, di fronte ad un provvedimento che è stato approvato dal Senato e che comunque si trova qui, in sede legislativa, il Governo ci dica: io trovo che non mi piace, per queste e queste ragioni, però arrangiatevi voi. Il Governo, invece, essendo convinto — come ella mi sembra convinto — di certe esigenze di riforma, ha il diritto (e forse anche il dovere) di venirci a dire: propongo di modificare questo in tal modo, quello in tal'altro modo. Cioè, per usare una frase fatta, il Governo non può « scagliare il sasso e nascondere la mano », ma, tenuta anche presente la necessità di non distruggere quanto è stato fatto, nonché di conciliare gli interessi della cui portata si è fatto carico, deve operare una scelta ed affermare chiaramente: in relazione all'urgenza dei problemi, prevale questo o quest'altro interesse, e il Governo propone questa o questa altra modifica.

Non voglio certo darle alcun consiglio; ella farà quello che crederà opportuno, nella sua responsabilità di rappresentante del Governo. Ho voluto soltanto farle osservare che forse sarebbe meglio scegliere la seconda soluzione che, sia pure in tempi non immediati (non oggi stesso, per intenderci), le consentirà, quando avremo cominciato la discus-

sione sugli articoli, di esprimere specificatamente le posizioni del Governo sugli articoli stessi.

CASTELLI. Desidero intervenire sull'ordine dei lavori — e non nel dibattito generale — e sullo stesso argomento affrontato dal Presidente. L'onorevole ministro ci ha detto che non è opportuno perdere il bene che è stato acquistato sul piano della riforma attraverso il progetto del Senato, per un « meglio » che porrebbe restare ipotetico. Però, dal seguito del suo intervento ho tratto un'impressione del tutto analoga a quella del Presidente. In sostanza, dalla esposizione che è stata or ora svolta traspare una certa insoddisfazione — non so se profonda o meno — per il testo del Senato; sono stati indicati alcuni punti modificabili che non sono di importanza trascurabile.

Quando ella, onorevole ministro, parla di inventare un sistema nuovo di sanzioni, non consiglia semplicemente di introdurre modifiche ad alcuni articoli, ma ci propone un'ottica completamente diversa da quella recepita negli articoli dall'8 al 25 del testo del Senato. Questa proposta non resta una monade isolata nello spazio e nel tempo, ma influisce su tutta la struttura del I libro e su tutte le decisioni che andremo ad adottare.

A me sembra quindi che, anche se la strada da lei indicata è invitante per la Commissione, perché offre possibilità di una riforma più adeguata, non risponde tuttavia alla impellente necessità di una rapida approvazione del testo richiesto dal Governo. Non stiamo discutendo esclusivamente una proposta di legge di iniziativa parlamentare; esiste certo una proposta di legge Follieri che è stata abbinata nella discussione al disegno di legge governativo; però in sostanza, alla base del dibattito svoltosi al Senato è stato il disegno di legge di iniziativa governativa. Se ora vi è uno stato di insoddisfazione (devo ripetere questa parola, perché corrisponda alla impressione che ho ricevuto durante lo svolgimento del suo intervento, onorevole ministro) esso riguarda non solo il testo approvato dal Senato, ma anche il disegno di legge iniziale; perciò il Governo deve indicarci quale via intenda battere per la modifica dell'iniziale impostazione.

Spetterà poi al Parlamento accogliere o non accogliere le proposte del Governo, prendendo decisioni conseguenti a livello legislativo. Non credo però che possiamo seriamente continuare il nostro dibattito se il Governo

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

non ci indica specificatamente quali modifiche intenda apportare al testo del Senato. Non penso che per il momento l'impostazione debba essere formalizzata in emendamenti. In una seconda fase bisognerà, peraltro, arrivare ad emendamenti. Già oggi, comunque, non basta l'elencazione di alcuni temi, fatta dall'onorevole ministro; è necessario specificare cosa si intende, ad esempio, per « nuovo sistema di sanzioni ». Il tema deve essere affrontato in termini più specifici di quanto non sia stato fatto nella relazione or ora svolta.

Concludendo, ritengo sia opportuno rinviare il seguito della discussione in attesa dei chiarimenti cui ho accennato. Potremmo, in caso contrario, correre il rischio di « girare a vuoto », pur avendo davanti la pregevole relazione dell'onorevole Musotto.

SPAGNOLI. Signor Presidente, non v'è dubbio che la relazione dell'onorevole ministro ha posto in luce una serie di preoccupazioni che sono largamente condivise. I rilievi mossi, specialmente quelli relativi alle carenze di certe soluzioni, tecniche e non, adottate nel testo del Senato, ritengo trovino largamente consenziente una notevole parte della Commissione; certamente trovano consenziente il nostro gruppo. Ugualmente concordi ci trova il rilievo circa l'esigenza di evitare il più possibile soluzioni di stralcio, nel momento in cui ci troviamo di fronte ad un testo che ha avuto una notevole elaborazione da parte del Senato, elaborazione che ha portato a dei risultati per molta parte apprezzabili, anche se per altre criticabili e carenti. Il testo in questione, comunque, costituisce un elemento di seria meditazione sul quale è possibile proficuamente lavorare. Comprendo che alcune delle prospettive che il Governo, attraverso il ministro Zagari, ha sottoposto all'attenzione della Camera richiedono una particolare meditazione ed un approfondimento, meditazione ed approfondimento tanto più necessari nel momento in cui ci apprestiamo ad una riforma di grosso rilievo, quale è quella del primo libro del codice penale. Si tenga conto che una modifica di tale portata non deve riguardare solo aspetti attuali, ma deve proiettarsi nel futuro. Non è possibile pensare che una volta varata detta riforma si possa, almeno a breve e a medio termine, apportare modifiche o rinnovamenti. Faremmo in tal caso veramente una cosa profondamente negativa.

Per alcune questioni di carattere più limitato e più tecnico di quelle richiamate dall'onorevole ministro, credo che il Parlamento

possa rapidamente giungere a soluzioni costruttive; tutt'altro accade per quanto attiene, ad esempio, al tema delle sanzioni — tema richiamato dall'onorevole Zagari nel corso della sua dichiarazione — che costituisce un punto cardine, determinante e qualificante della riforma cui poniamo mano. È un punto — lo diciamo chiaramente — sul quale le critiche della nostra parte al testo del Senato sono le più rilevanti, proprio perché è su questo terreno, più che su altri, che ci si è mossi lungo il vecchio tronco, il vecchio sistema, senza recepire prospettive nuove, quali nascono non solo dalla dottrina, ma anche dalla esperienza di altri paesi e che in ogni caso corrispondono alle esigenze di una società nuova e moderna, profondamente diversa da quella in cui è nato il vecchio codice penale.

È ovvio che, da un punto di vista formale, il metodo potrà essere quello — libera ogni parte politica ed ogni singolo parlamentare di presentare i propri emendamenti — di una serie di proposte concrete del Governo che formalmente si tradurranno in emendamenti.

Sembra a me, peraltro, assai interessante la proposta formulata dall'onorevole ministro di arrivare a contatti di natura informale, il più possibile rapidi, tra Commissione, Parlamento nel suo insieme ed organismi del Ministero, per arrivare alla individuazione dei punti nodali delle varie questioni che si pongono alla nostra attenzione. Si aprirebbe, in tali condizioni, una prospettiva di rinnovamento profonda su alcuni punti della attuale normativa. Tali contatti ed i conseguenti scambi di opinioni e di valutazioni costituirebbero un fatto nuovo, altamente apprezzabile, che ci troverebbe profondamente consenzienti. Una riforma del genere di quella cui ci apprestiamo richiede, infatti, un contributo di carattere politico e tecnico di non poco momento. È giusto, perciò, che nell'istante in cui si giunge al dibattito parlamentare, non solo organismi tecnici del Ministero, ma anche — sia pure informalmente — le rappresentanze politiche presenti nei due rami del Parlamento possano sottoporre al Governo alcuni problemi e dare il loro contributo di conoscenza.

Quanto al problema dei tempi, ritengo che esso possa essere risolto, a me pare anche facilmente (non vi è discrasia o contraddizione con quanto detto poc'anzi), con un forte impegno che consenta, appunto, di arrivare al termine dei lavori in tempi molto brevi. Deve essere ben chiaro, infatti, che la riforma del primo libro del codice penale nasce, sì, da una esigenza generale di rimuovere

quella antica « costruzione » che ci portiamo dietro con tutti gli anacronismi e le contraddizioni che contiene, ma anche dalla esigenza di intervenire con norme su situazioni pesanti e che finiscono col creare nel paese scarsa credibilità nei confronti delle capacità del Parlamento a risolvere i problemi posti dalla riforma dei codici.

Siamo tutti perfettamente d'accordo che si deve, e si può, fare alla svelta. Nello stesso tempo, concordiamo sul fatto che una rapida legislazione in materia non deve prescindere dalla consapevolezza che ci accingiamo a riformare una parte di grosso rilievo dei codici, che deve potersi proiettare nel futuro e che non potrà essere subito facilmente modificata.

Raccolgo per la mia parte, in conclusione, l'invito del Governo a trovare una soluzione del tipo di quella che ci è stata prospettata, che può essere rapidamente raggiunta con un impegno direi anche a livello personale, realizzando uno scambio rapido di opinioni. Nel giro di quindici o venti giorni, un mese al massimo, tale metodo potrà consentirci di arrivare ad un maggiore approfondimento delle tematiche poste dal Governo, per modo che ognuna delle parti — Governo, gruppi parlamentari e singoli deputati — sia poi in grado di esprimere una propria fondata posizione. Il Governo stesso potrà così presentare emendamenti più approfonditi e meditati. Per quanto concerne noi dell'opposizione, saremo nella condizione di prospettare, dopo lo scambio preventivo cui è stato accennato, delle posizioni che rispondano in maniera più precisa e particolare ai nostri punti di vista.

In questo senso, credo che le proposte del Governo siano interessanti. Ne condividiamo, sia pure genericamente, i contenuti. Per quanto attiene al metodo di lavoro, riteniamo che non si debba trascurare questa occasione e che con un forte impegno ed una forte volontà politica sia possibile risolvere concretamente le difficoltà che obiettivamente possono sussistere.

PRESIDENTE. Onorevole Spagnoli, desidero puntualizzare che da un punto di vista formale quelle cui ella ha accennato sono iniziative che restano fuori dai lavori della Commissione. Sembra quindi, in sostanza, che, sia pure con le motivazioni ora esposte, ella chieda un rinvio del seguito della discussione.

SPAGNOLI. Non ritengo opportuno un rinvio, perché i temi trattati in generale nel progetto di legge sono ampi. La discussio-

ne ci consente, personalmente e come gruppi, un migliore approfondimento di temi che sono veramente qualificanti e sui quali un incontro potrà proficuamente avvenire. È chiaro che si tratta di un'occasione egualmente proficua. Nella discussione sulle linee generali non potranno non essere considerate le prospettive delineate dal Governo.

Secondo me, si può proseguire senza indugio tale discussione, perché quest'ultima verte su tutta una serie di questioni non comprese tra quelle indicate dal Governo; in secondo luogo, perché essa costituisce un valido strumento di approfondimento.

Se comunque a questo non si dovesse giungere, non c'è problema: si potrà procedere ad un rinvio per il tempo necessario ad una preventiva valutazione delle possibili modifiche al testo del Senato.

Non è comunque un problema di fondo: le due vie non sono alternative.

MANCO. Mai come oggi, signor Presidente, ella ha rappresentato in maniera adeguata le perplessità di ciascuno di noi e, forse, di tutta la Commissione. Non drammatizzerei eccessivamente quello che è accaduto in seguito ad un certo sommario approfondimento che abbiamo operato sulla relazione breve, ma densa dell'onorevole ministro; non drammatizzerei eccessivamente perché in un regime democratico debbono potersi verificare situazioni di contrasto anche tra le impostazioni governative e quelle della maggioranza.

Non intendo per ora — e sarà fatto forse in un momento successivo — rimarcare alcune posizioni assunte dall'onorevole ministro in ordine all'allargamento della discrezionalità del potere giudiziario, che appaiono in contrasto con la maggior facoltà data ai magistrati in ordine alla contestazione facoltativa delle recidive. Nel vigente « codice Rocco » non esiste al riguardo alcuna discrezionalità dei magistrati: si tratta dunque di una decisione, come tutte, suscettibile di controlli. Si discuteva se la cosiddetta discrezionalità sussistesse nella norma recata dall'articolo 133 del codice penale, unico caso in cui tale questione poteva porsi. Le affermazioni dell'onorevole ministro, che io condivido, in ordine alla riduzione al minimo delle discrezionalità, trovano secondo me una smentita in altri punti della riforma e della stessa esposizione del ministro. Ma non è questo il punto su cui intendo soffermarmi.

Voglio far notare l'evidente contrasto tra le dichiarazioni del ministro della giustizia

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

e quelle del relatore Musotto, esponente della maggioranza, senza, ripeto, drammatizzare. Il ministro Zagari si rivela di avviso completamente differente, in ordine all'impostazione del nuovo codice, rispetto ai principi e ai contenuti della pregevolissima e dotta relazione dell'onorevole Musotto. Questo è un affare che riguarda il rapporto interno tra un ministro, da una parte, ed un rappresentante della maggioranza parlamentare, dall'altra, appartenenti al medesimo gruppo politico.

Si delinea un contrasto di fondo tra le due posizioni, anche nell'impostazione del nuovo edificio rappresentato da questo primo libro del codice penale; nella relazione si dice che l'intelaiatura non viene ad essere modificata, mentre secondo l'onorevole ministro nel corso dei lavori della Commissione deve delinearsi qualcosa di più grosso e rivoluzionario rispetto all'attuale ordinamento penalistico.

Si dice di cercare una formula, ma quale formula? Non vi è formula che si possa raggiungere, al di fuori della Commissione parlamentare. Dagli incontri informali e formali, si può pervenire ad uno sbocco tecnico, come abbiamo fatto più volte con altri provvedimenti. Perché non farlo anche in questo caso? Dal naturale lavoro della nostra Commissione, attraverso la discussione sulle linee generali o particolari, dovrà definirsi una formula, la quale potrà scaturire dall'approvazione degli emendamenti governativi o dalla volontà di ribadire i principi contenuti nella relazione.

Il ministro - erroneamente, forse, non scorrettamente - aveva annunciato a tutta l'opinione pubblica alcune posizioni di rinnovamento e di rivoluzionamento del codice vigente, oltrepassando i limiti di quella che, conoscendo il pensiero del relatore, sapevamo essere la riforma del codice stesso.

La formula si delinerà quando il ministro, come ha fatto al di fuori del Parlamento, si assumerà anche all'interno del Parlamento stesso la responsabilità governativa in ordine alle innovazioni che questo codice dovrà contenere.

Io prospetto l'esigenza che il rinvio del seguito della discussione sia il più breve possibile: abbiamo studiato attentamente la relazione dell'onorevole Musotto; studieremo la relazione dell'onorevole ministro, e da ambedue cercheremo di trarre i suggerimenti da mettere a frutto nel corso dei lavori. Non vorrei che si sospendessero i lavori della Commissione per ricercare un punto di incon-

tro tra le posizioni del Governo, il quale si è già pronunciato, e quelle del relatore, che si è già espresso, a conferma del testo già approvato dal Senato.

Signor Presidente, chiedo dunque un brevissimo rinvio, come ho detto. Sarebbe stato meglio che l'onorevole ministro avesse parlato prima del relatore onde modificare per tempo una certa realtà concettuale espostaci dal relatore, che sarebbe stata così corretta, in sede politica, attraverso le modifiche suggerite dal Governo: ma questo non ci interessa. Il rinvio è necessario soltanto per avere la possibilità di approfondire i temi, interessanti e meritevoli, trattati dal ministro.

CASTELLI. L'onorevole Manco, con la sua abituale abilità dialettica ed esercitando il suo ruolo di oppositore, ha marcato con *couleur foncée* le differenze tra la relazione dell'onorevole Musotto e quanto affermato stamane dall'onorevole ministro.

Debbo però dare atto con schiettezza all'onorevole Manco che alcune sue perplessità non sono prive di fondamento. Chiedo scusa al ministro se userò un linguaggio un po' *tranchant*: egli ha svolto una relazione altamente pregevole sul piano culturale, ma non possiamo comprendere da essa se sia stato enunciato un « futuribile » molto remoto nel tempo o un « futuribile » di immediata attuazione. Lo stesso ministro, nel segnalarci l'opportunità di contatti informali tra il Governo e le Commissioni giustizia dei due rami del Parlamento prima di concretizzare una linea direttiva, ci dà la dimostrazione di non avere ancora operato scelte definitive.

Alla parte politica che io rappresento appare indispensabile che il Governo definisca immediatamente se quanto ci ha enunciato il ministro questa mattina è una lezione teorica o un programma operativo per i lavori della Commissione. Sulla base di tale decisione, presa dal Governo nella sua collegialità, l'andamento della discussione potrà svilupparsi in un modo o in un altro.

MANCO. Dobbiamo presumere che il ministro parli a nome del Governo. Che significato ha dunque parlare di collegialità?

PRESIDENTE. È fuor di dubbio che il ministro rappresenti il Governo nella sua collegialità. L'onorevole Castelli si riferiva evidentemente al fatto che il ministro Zagari ha dichiarato di non disporre ancora di alcuni elementi per la decisione definitiva.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

CASTELLI. Appunto. Ho preso atto del fatto che l'onorevole ministro non ha sciolto il dilemma ed ha ritenuto necessaria una fase di contatti informali prima di indicarci se ritiene che, nel modificare il testo approvato dal Senato, possano essere introdotti nella nostra legislazione determinati istituti. Insisto pertanto affinché il dibattito in Commissione prosegua tra una o due settimane, dopo che il ministro avrà sciolto la sua riserva.

PADULA. L'onorevole Castelli ha lasciato trasparire, nelle sue parole, una preoccupazione che tutti avevamo già espresso e in ragione della quale, appunto, avevamo chiesto che il ministro facesse delle dichiarazioni preliminari. Non mi pare che vi sia una « drammatica » contrapposizione tra le posizioni del ministro e quelle dell'onorevole Musotto. Come sempre avviene, e come ha osservato l'onorevole Spagnoli, di fronte alla grave portata, al rilievo storico della formulazione di un primo libro di un codice penale, sorge in ciascuno di noi un conflitto tra l'impostazione culturale, la dottrina, le suggestioni che vengono da altri paesi e la necessità di esprimere in formule legislative concrete un livello di maturazione culturale e civile e di costume che all'esterno noi politici non possiamo far a meno di recepire. In sede di Commissione la questione non può essere posta che in questi termini.

Per quanto riguarda il metodo, accetto — nella misura in cui sarà possibile anche a me personalmente — quello proposta dal ministro e accettato dall'onorevole Spagnoli, del massimo dialogo e della massima collaborazione tra i parlamentari e gli uffici tecnici del Ministero. Credo, del resto, che già nei mesi scorsi il Ministero abbia investito i consessi tecnici di una richiesta di pareri, di interventi, di dibattiti, come già ebbe a fare per la riforma del codice di procedura penale. Quella esperienza, però, purtroppo ci ha dimostrato che, nonostante sulla riforma si sia maturato un amplissimo consenso della dottrina, che si era espressa in una serie di convegni, noi stiamo ancora lavorando su quel provvedimento, per definirne le disposizioni concrete.

Ritengo sia necessario che il Governo presenti al più presto i suoi emendamenti. Alcuni senatori che hanno collaborato alla stesura del testo approvato da quel consesso mi hanno riferito che vi sono stati tentativi di introdurre emendamenti ispirati ai principi esposti dal ministro. Ritengo pertanto legittima l'intenzione del ministro di fare un sondaggio su

tale materia. Esso però ricade totalmente nella responsabilità del Governo. Occorre evitare che si ripeta quanto è accaduto per la riforma del codice di procedura penale, quando posizioni di prestigio dottrinale hanno provocato un « tira e molla » tra Camera e Senato. E siccome si pone anche un problema di prestigio statale, ritengo opportuno tener presente che esistono limiti obiettivi alla nostra azione che vanno individuati preliminarmente. Non si tratta di una formula, bensì di un perimetro politico e culturale entro il quale dobbiamo muoverci se vogliamo veramente pervenire a conclusioni valide.

Si tratta non dico di fissare dei tempi restrittivi, ma dei tempi impegnativi per questo lavoro: occorre, cioè, che queste iniziative personali, culturali, dottrinarie o di altro tipo abbiano uno spazio definito, ma limitato. Non dovranno essere consentite dilazioni.

Se ho ben ascoltato le parole del ministro, il concetto della *probation* non è stato introdotto.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Non ne ho parlato, perché il Senato lo aveva già escluso.

PADULA. La *probation* non è una forma diversa di pena, è una concezione diversa della pena. Non è possibile trovare una forma mediata tra una concezione proporzionalistica della pena ed una concezione di tipo amministrativo, puramente finalizzata al reinserimento del reo nella società. Tale scelta era stata già operata non solo dal Senato, ma dal Governo. In tal senso sono corrette alcune preoccupazioni espresse dal collega Manco. Il Governo ci deve dire se ritiene maturi i tempi per l'introduzione, nel nostro sistema penale, di concetti ripresi dal sistema penale scandinavo o da quello anglosassone.

Concludendo, propongo un breve rinvio del seguito della discussione. Nel frattempo, il Governo dovrebbe presentarci un'indicazione delle materie, dei punti, dei titoli o degli articoli sui quali è disposto ad accettare modifiche. Non serve qui stabilire quanto possa essere imbarazzante per la maggioranza avere un governo che, una volta tanto, si pone in una posizione stimolante: tutti vogliamo che il primo libro sia formulato in maniera da adeguare il sistema giuridico al dettato della Costituzione. Esso potrà presentare anche aspetti paternalistici o « timidi » rispetto alla parte speciale, ma è molto atteso, non solo a causa delle rivendicazioni avanzate nelle car-

ceri, che rappresentano i punti di sofferenza di chi è il destinatario di queste norme. Chiedo che il Presidente ci consenta e ci assicuri il massimo di collaborazione degli uffici della Camera e di quelli del Ministero, onde possiamo disporre, nel più breve tempo possibile, del materiale utile al nostro lavoro, ed assicurare all'ordine dei lavori quel rispetto che non è solo formale, ma sostanziale e funzionale per la conclusione che dobbiamo raggiungere.

ACCREMAN. Non vi è evidentemente nessuna necessità di dilungarsi sul notevole rilievo che va attribuito alle dichiarazioni del ministro, ma ritengo si debbano cogliere due aspetti particolarmente interessanti in quello che abbiamo ascoltato questa mattina.

Il primo aspetto sta nel fatto che, a quanto ho capito, il ministro sollecita più che in altre circostanze la collaborazione del Parlamento. Ritengo però che la pretesa che non si possa dar luogo neppure alla discussione sulle linee generali se prima non si conoscono i particolari delle modificazioni che il Governo intende introdurre non sia corrispondente al significato stesso che devono avere i lavori parlamentari.

La discussione sulle linee generali, infatti, deve riguardare proprio quegli aspetti di fondo che non hanno nulla a che vedere con eventuali modifiche di dettaglio. Il ministro, invece, già questa mattina ha indicato quali devono essere le linee generali del nuovo processo ed è proprio su di esse che è necessario intrattenersi ulteriormente in questa sede. Non possiamo certo dire al ministro che non andremo avanti fino a quando non avrà concretizzato quegli stessi particolari su cui ha chiesto la collaborazione del Parlamento.

Ritengo viceversa che potremmo proseguire nella discussione sulle linee generali, con particolare riferimento proprio alle nuove prospettive che ci sono state proposte questa mattina dal ministro, nonché — ovviamente — alla relazione Musotto.

Per quanto attiene alle consultazioni informali proposte dal ministro, nulla in contrario. Anzi ben vengano, a patto che procedano di pari passo con la discussione in Commissione.

Sempre a questo proposito, faccio osservare che sarebbe bene prevedere la costituzione di un unico organo informale, con la partecipazione di rappresentanti del Ministero e delle Commissioni giustizia del Senato e della Camera, in modo che, lavorando tutti insieme, si possano diminuire le possibilità di un successivo contrasto.

MUSOTTO, *Relatore*. Desidero chiarire la mia posizione. Non è vero che tra la mia relazione e quanto ha detto oggi il ministro vi sia un profondo contrasto. Ognuno deve esercitare il proprio ruolo ed il mio era quello di riferire alla Commissione sul progetto di legge approvato dal Senato. Non potevo, in questa mia veste, proporre le linee di una riforma che si allontanasse da quella formulata nel progetto di legge in discussione. Ciò non vuol dire, naturalmente, che io non sia disponibile per una riforma più vasta ed ampia, che tuttavia, come ho avuto modo di rilevare nella mia relazione, esigerebbe un lavoro lungo e complesso sicuramente inconciliabile con la proclamata urgenza della riforma. Sono profondamente convinto che se noi accogliessimo, anche in parte, i suggerimenti formulati in questa sede finiremmo con il bloccare la riforma.

In ogni modo, il mio compito era quello di riferire sul testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento. Tanto ho fatto e ritengo di essere così rimasto nei limiti ben precisi di quello che deve essere il compito di un relatore.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Vorrei precisare che con il mio intervento non intendevo prospettare un quadro antitetico a quello tracciato dall'onorevole Musotto nella sua relazione. Il mio discorso partiva dalla considerazione che la riforma in discussione, pur lasciando in piedi, come ho già detto, l'attuale struttura del codice, rappresenta tuttavia un notevole passo avanti per un significativo aggiornamento dell'apparato legislativo vigente: ed è questo un elemento positivo che è stato apertamente riconosciuto dall'onorevole relatore.

Io intendevo piuttosto offrire una prospettiva maggiormente aperta, dal momento che il Governo non poteva non tener conto di alcuni fattori: ad esempio delle discussioni attualmente in corso in seno alla dottrina. Proprio in questi giorni ho riunito esperti penalisti, e devo dire che il mio intervento è espressione di una specie di accordo tra essi (accordo sia pure molto relativo, come sempre avviene nel campo della dottrina); ho consultato inoltre esponenti della magistratura e degli ordini forensi, per comprendere quale potesse essere oggi una posizione media di attesa rispetto alle rivendicazioni più diffuse nella nostra attuale società.

Ho ritenuto fosse mio dovere sollecitare l'approfondimento di alcuni temi da parte della Commissione, al fine di valutare se la

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 4 OTTOBRE 1973

riforma possa assumere più ampia portata sulla base delle stesse indicazioni emerse dalla relazione dell'onorevole Musotto. Nel fare ciò, valuto bene quale sia la responsabilità di un ministro, che deve necessariamente esprimere la collegialità del Governo e la maggioranza esistente in un certo momento.

Con il progetto di legge in discussione non ci troviamo di fronte ad alcun programma scardinatorio, poiché una cosa del genere significherebbe ovviamente non rispondere alla domanda di giustizia che ci viene prepotentemente dalla collettività. Quest'ultima domanda, ad esempio, la riforma carceraria: e nessuno meglio di me potrebbe dirvi quanto sia drammatico questo problema, e come si sia impostato il discorso intorno ad esso. Proprio per cominciare a rispondere a questo particolare problema ho ritenuto di svolgere nei giorni scorsi una relazione sull'amministrazione penitenziaria.

Certo, dal quadro da me formulato esulano alcuni punti, come l'istituto della *probation*, atteso che il Senato ha già affermato l'inopportunità di esaminarlo in questa sede: si tratta di un problema che, assieme ad altri, potranno trovare soluzione nell'ambito di un lungo periodo.

Il Governo è ben conscio dell'urgenza della riforma della parte generale del codice penale: proprio per questo con la mia esposizione — che potrei definire interlocutoria — intendevo pregare i commissari di esprimere chiaramente il proprio punto di vista, in modo da verificare (con l'apporto di quei commissari stessi che hanno particolarmente studiato le questioni in esame, e di tutti quegli esperti di cui il Governo può attualmente disporre), e nel più breve tempo possibile, quali integrazioni e modifiche, nell'ambito delle linee già tracciate, possano apportarsi al testo in discussione, capaci di riscuotere il voto favorevole di entrambi i rami del Parlamento.

PRESIDENTE. In riferimento alle affermazioni rese dal relatore e dal ministro, vorrei rilevare innanzitutto che non si tratta qui di stabilire se vi sia o meno un contrasto tra le indicazioni dell'onorevole Musotto e quelle del ministro Zagari. Il primo si è infatti limitato ad illustrare — sia pure manifestando il suo assenso, il suo dissenso o la sua perplessità — il contenuto del progetto di legge, e non trovo quindi che vi sia nulla di eccezionale, almeno in questa sede, se si verificano delle discrepanze di opinioni — vere, o supposte o esagerate — tra le opinioni del rela-

tore e quelle espresse dal ministro. Che quest'ultimo rappresenta il Governo, l'abbiamo già chiarito, in relazione ad una frase pronunciata dall'onorevole Castelli nel corso del suo intervento, e che perciò è evidente che esiste un problema di rapporto collegiale: si tratta comunque di questioni sulle quali non è nostro compito soffermarci in questa circostanza.

C'è poi un'altra considerazione da fare. Il ministro si trova nella necessità di dover tenere presente sia l'attesa esistente intorno a questa riforma, e quindi l'urgenza di realizzarla, sia la necessità di compiere tutti i possibili miglioramenti del testo in discussione, da operarsi in base alle istanze espresse dalla dottrina, dalla magistratura e dagli ordini forensi: proprio per porre in atto tutto ciò, egli chiede delle consultazioni, dei contatti informali. Ora io devo notare, a tale proposito, che questi sono piuttosto atti preparatori, premessa alle decisioni che poi il Governo deve assumere: tali atti, quindi, esulano dall'ambito dei lavori della Commissione, e riguardano ciascuno dei commissari, individualmente, ma non la Commissione nel suo insieme. In secondo luogo, posso assicurare che il servizio studi della Camera è a disposizione della Commissione per qualsiasi chiarimento di cui vi sia bisogno. In terzo luogo, prendo atto anche della disponibilità degli uffici del Ministero, che ci è stata garantita in questa sede dal ministro.

Fatta questa premessa, prendiamo ora in considerazione il problema più importante. Dal punto di vista formale è giusta la posizione del collega Accreman. Noi stiamo esaminando un progetto di legge e siamo in fase di discussione sulle linee generali. Ora, il ministro ha annunciato il proposito di emendare il testo in maniera tale da incidere sulla sua struttura: basti pensare alle proposte relative al sistema delle pene. Questo annuncio rischia di rendere accademica la discussione sulle linee generali: infatti, se ciascuno di noi affronterà questa discussione senza avere in mente una meta precisa, correremo il rischio di dar vita ad una pura e semplice dissertazione teorica. Mi chiedo quindi se non sia opportuno, a questo punto, rinviare il seguito della discussione alla prossima settimana (tenendo però sempre presenti le esigenze di urgenza da tutti sottolineate), sperando che il Governo fra alcuni giorni sia in grado di precisare meglio le sue posizioni.

SPAGNOLI. Condivido le osservazioni del Presidente. Riterrei però più utile rinviare il

seguito della discussione di quindici giorni, dedicando le sedute della prossima settimana all'esame del disegno di legge recante delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale.

CASTELLI. Sono d'accordo perfettamente con l'impostazione che il Presidente ha dato al problema, e ciò mi esime dal replicare con ulteriori chiarimenti alla interpretazione fornita dall'onorevole Accreman, che non corrisponde alla espressione reale del mio pensiero. Ritengo pertanto opportuno il rinvio di quindici giorni, anche perché tra due settimane il ministro potrà presentare una relazione definitiva.

MANCO. L'esposizione del ministro deve essere ritenuta superata, o potremo averne copia?

PRESIDENTE. L'intervento del ministro Zagari è acquisito agli atti per cui non vi sarà difficoltà ad averne cognizione. Se dunque non vi sono obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato alla seduta di giovedì 18 ottobre.

(Così rimane stabilito).

Votazione segreta della proposta di legge senatore Murrura: Modificazione del quarto comma dell'articolo 56, titolo V, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, sull'ordinamento della professione di avvocato e procuratore (Modificato dalla II Commissione permanente del Senato) (1921-B).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la votazione a scrutinio segreto della proposta di legge d'iniziativa del senatore Murrura: « Modificazione del quarto comma dell'articolo 56, titolo V, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, sull'ordinamento della professione di avvocato e procu-

ratore » (Modificato dalla II Commissione permanente del Senato) (1921-B).

Ricordo che nella seduta precedente l'articolo unico è stato modificato come segue:

ARTICOLO UNICO.

Il quarto comma dell'articolo 56, titolo V, del regio decreto-legge 27 novembre 1933, n. 1578, convertito, con modificazioni, nella legge 22 gennaio 1934, n. 36, è sostituito dai seguenti:

« Il ricorso non ha effetto sospensivo. Tuttavia l'esecuzione può essere sospesa dalle sezioni unite della Corte di cassazione, in camera di consiglio, su istanza del ricorrente.

Il ricorso deve essere deciso nel termine di 90 giorni ».

Indico la votazione.

(Segue la votazione).

Comunico il risultato della votazione:

Presenti e votanti	25
Maggioranza	13
Voti favorevoli	23
Voti contrari	2

(La Commissione approva).

Hanno preso parte alla votazione:

Accreman, Castelli, Cittadini, Coccia, Del Duca, Elkan, Gargani, La Loggia, Lospinoso Severini, Macaluso Antonino, Manco, Mazzola, Musotto, Padula, Patriarca, Perantunno, Revelli, Riccio Pietro, Riela, Sabbatini, Sartor, Spagnoli, Speranza, Stefanelli, Teranova.

La seduta termina alle 12,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI
