

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

25.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 8 NOVEMBRE 1973

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **ORONZO REALE**

INDICE

	PAG.
Proposta e disegno di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
Senatore FOLLIERI ed altri - Disegno di legge: Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale (<i>Testo unificato approvato dal Senato</i>) (1614)	323
PRESIDENTE	323, 328, 329, 330
CASTELLI	330
COCCIA	323
LOSPINOSO SEVERINI	328
MANCO	328
SPAGNOLI	329
ZAGARI, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	324, 329

La seduta comincia alle 10,30.

PERANTUONO, *Segretario f.f.*, legge il processo verbale della seduta precedente.
(È approvato).

Seguito della discussione della proposta di legge senatore 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 d'iniziativa del senatore Follieri ed altri e del disegno di legge di iniziativa del mi-

nistro di grazia e giustizia: « Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale », già approvati dal Senato, in un testo unificato, nella seduta del 31 gennaio 1973.

Come i colleghi ricordano, nella seduta del 27 settembre scorso venne svolta la relazione dall'onorevole Musotto. Successivamente, però, nella seduta del 4 ottobre, dopo l'intervento del ministro di grazia e giustizia, l'*iter* del provvedimento fu sospeso a seguito della richiesta di ulteriori elementi chiarificatori al ministro, che oggi è qui presente per esaudire tale richiesta.

COCCIA. Onorevole Presidente, prima di passare alla discussione del provvedimento all'ordine del giorno, il gruppo comunista - per desiderio di chiarezza e di completezza di informazione, in relazione alla visita al carcere di Rebibbia, auspicata dalla Commissione giustizia del Senato, ed in rapporto alla discussione sulla riforma del diritto penitenziario e ad agitazioni in corso - vorrebbe sapere quale esito abbiano avuto i suoi contatti con il presidente della Commissione giustizia del Senato, a seguito del dibattito svoltosi in questa sede sulla opportunità o meno di una visita al carcere romano.

PRESIDENTE. Ho immediatamente comunicato al presidente della Commissione giustizia del Senato la decisione assunta dalla nostra Commissione di non recarsi in veste ufficiale a Rebibbia, ma di concordare, nell'ambito dei gruppi parlamentari, una visita a quel carcere da parte di singoli deputati e

senatori. Il presidente Viviani mi ha reso noto che la II Commissione aveva già fissato la data della visita, ma che, comunque, questa non avrebbe avuto carattere formale: in pratica, a Rebibbia si sarebbero recati soltanto il presidente della Commissione ed alcuni senatori. Mi pare quindi che vi sia stata una certa rettifica della posizione inizialmente assunta dalla II Commissione del Senato.

Spetta ora ai singoli membri della IV Commissione della Camera assumere, nell'ambito dei rispettivi gruppi, le iniziative che riterranno opportune.

Ha facoltà di parlare il ministro di grazia e giustizia.

ZAGARI, Ministro di grazia e giustizia. Aprofitto della occasione fornitami dalla Commissione per riprendere il discorso non completato nella seduta del 4 ottobre scorso. Desidero innanzitutto affermare che le dichiarazioni da me effettuate in quella sede non avevano un carattere dirompente, ma in esse si poteva riscontrare un carattere di continuità rispetto alla relazione dell'onorevole Musotto. L'argomento, comunque assai delicato (se ne occupano intensamente deputati, senatori, membri del corpo accademico, oppure semplicemente studiosi interessati ai problemi della giustizia), richiedeva un periodo di riflessione e di meditazione non perché pensassimo di uscire dalle direttrici tracciate, ma perché non rimanesse inesplorato questo settore che interessa tutti noi e che evidentemente costituisce uno dei nodi essenziali che la nostra società civile deve affrontare e sciogliere in questo momento particolarmente importante del suo sviluppo politico, economico, sociale, culturale e spirituale.

D'altro canto, non vi sarebbe tanto interesse per i problemi della giustizia se così non fosse: anche il lavoro che codesta Commissione è chiamata a svolgere è una dimostrazione di ciò. Esistono dei problemi, nella società civile, che debbono trovare la loro risposta: noi dobbiamo quindi rispondere a queste istanze. E rispondiamo come dobbiamo rispondere, cioè essenzialmente come legislatori. Ecco quindi l'importanza enorme che ha questo primo libro del codice penale, nonché l'importanza enorme che ha il progetto di un nuovo ordinamento penitenziario, che costituisce un grosso passo avanti, come ho avuto modo di sottolineare ieri al Senato; si parla infatti di una vera e propria « legge quadro », e con questo si dà il rilievo e l'importanza che la cosa effettivamente merita.

Ho voluto raccogliere molto sommessamente alcune impressioni, con un metodo che ritengo estremamente utile, cioè quello di un rapporto molto vivo tra Parlamento e Governo. Tali impressioni si rifanno a quelle che erano state le dichiarazioni in ordine al primo libro, cioè in ordine al passo estremamente importante che esso costituisce, salvo tutto un discorso che si riferisce oggi alla nostra società civile ed alla società internazionale.

Mi sono riferito costantemente e continuamente alle richieste che ci vengono dall'Organizzazione delle nazioni unite, dal Consiglio d'Europa e dai grandi congressi internazionali, per vedere se effettivamente da noi si possano trovare delle soluzioni in una determinata linea.

Nel mio intervento del 4 ottobre 1973 sulla riforma del primo libro del codice penale mi preoccupai in primo luogo di chiarire quale fosse la posizione del ministro della giustizia di fronte al problema delle riforme parziali della nostra legislazione ed in particolare del codice penale.

Ogni riforma parziale deve infatti essere concepita come una anticipazione delle più generali riforme che si devono attuare non appena ne siano mature le condizioni; ed una tale esigenza, io credo, assume speciale importanza in relazione alla riforma che è oggi in discussione alla Commissione giustizia della Camera, essendo evidente che la revisione della parte generale del codice penale eserciterà una sensibile influenza sulle future, improrogabili iniziative nel settore della parte speciale, per ciò che riguarda la configurazione delle singole fattispecie delittuose e la previsione delle relative sanzioni.

Proprio in vista di questo collegamento e nello spirito di una sincera volontà di collaborazione con il Parlamento, che tanto impegno ed entusiasmo aveva dimostrato nell'avviare la riforma del primo libro del codice, ritenni nella precedente occasione di sottoporre alla sensibile attenzione della Commissione la valutazione di alcuni problemi relativi ai punti più qualificanti della riforma.

In questo quadro, riservai una speciale attenzione al sistema delle sanzioni, proprio perché si trattava di una questione che avrebbe avuto importanti riflessi sull'eventuale revisione della parte speciale del codice e che rappresentava il punto sul quale il Senato aveva forse apportato le modifiche di maggior peso all'attuale ordinamento.

Le osservazioni che dedicai all'argomento non erano dirette a provocare un'immediata discussione in seno alla Commissione e quin-

di ad offrire — al di là delle intenzioni — un troppo facile pretesto per ritardare l'approvazione definitiva del nuovo testo del codice, ma miravano soltanto ad offrire una testimonianza delle più significative posizioni culturali e delle più avanzate esperienze internazionali, di cui la Commissione potesse avvalersi, come motivo di meditazione, nel lavoro di esame del progetto.

Recentemente la Commissione dell'ONU per la prevenzione del delitto ed il trattamento dei criminali, dopo avere sottolineato tra l'altro che la detenzione non raggiunge risultati proporzionati ai suoi costi individuali e sociali e che procura un danno ingente all'individuo ed alla famiglia per l'interruzione del rapporto di lavoro e per la stigmatizzazione conseguente alla carcerazione, ha affermato che le pene detentive debbono costituire l'estremo rimedio a cui fare ricorso solo nei confronti dei reati di particolare gravità, ovvero di delinquenti portatori di una tale carica di pericolosità sociale da non poter consentire la loro libera circolazione nel consorzio civile. In altri termini, le pene detentive dovrebbero essere usate solamente quando la società non possa essere efficacemente protetta dal delitto con altre misure non private della libertà personale.

Muovendosi in questa prospettiva, e tenendo conto delle esperienze già realizzate in numerosi paesi europei ed extraeuropei, l'ONU ha suggerito come possibili misure alternative alla detenzione alcune sanzioni, profondamente articolate in relazione al tipo di reato ed alla personalità del condannato, che possono presentare notevole interesse anche per la situazione italiana. Accanto alla *probation*, al regime di semilibertà ed a forme molto più incisive di liberazione condizionale, l'ONU pone forme di carcerazione limitate ad alcuni giorni la settimana (normalmente durante i giorni festivi), al fine di non creare un distacco continuativo del colpevole dalle normali attività lavorative e dai rapporti familiari e sociali; l'affidamento del condannato, specie se si tratta di giovani, ad organi di controllo pubblici e privati; sistemi molto articolati di condanne condizionali, accompagnate da obblighi più o meno intensi; pene pecuniarie pagate ratealmente o a quote giornaliere; l'imposizione di servizi civili a favore della comunità, ad esempio in ospedali, a favore di bambini minorati ed in genere di persone bisognose di assistenza.

Molti di questi suggerimenti risultano da tempo attuati non solo fuori dell'Europa, ma anche in parecchi paesi europei. Così, ad

esempio, la legislazione inglese prevede — oltre alla astensione dalla pronuncia di condanna e alla sospensione condizionale della pena subordinata all'osservanza di determinati oneri — una serie di misure alternative alla reclusione, quali l'interdizione ad esercitare talune funzioni pubbliche, il regime di semilibertà, le cosiddette permanenze disciplinari, l'ingiunzione a tenere una buona condotta con l'obbligo, in caso di inosservanza, di pagare forti pene pecuniarie, e, infine, il servizio a profitto della comunità.

Questa particolare sanzione, che comporta l'obbligo di prestare la necessaria assistenza a persone malate o minorate, è prevista anche dall'ordinamento della Germania federale, insieme ad un'altra misura alternativa, quella dell'arresto di fine settimana.

Anche in Francia sono previste sanzioni analoghe ed ha larga applicazione il regime di semilibertà, che consente ai detenuti di svolgere un'attività lavorativa fuori degli stabilimenti penitenziari.

Ben più ampia è la gamma delle misure utilizzabili nella lotta contro il delitto in alcuni paesi extraeuropei, e in primo luogo negli Stati Uniti d'America.

D'altro canto è appena il caso di ricordare come nella maggior parte dei paesi di avanzata civiltà abbia già avuto una larga sperimentazione l'istituto della *probation* e cioè di una misura che consiste, com'è noto, nella astensione dalla pronuncia di condanna e nell'affidamento del delinquente, per il suo recupero, ad un apposito servizio sociale.

Sulla base di queste concrete esperienze e delle raccomandazioni così autorevolmente espresse dalla Commissione dell'ONU e da altri organismi internazionali, sarebbe facile delineare (in termini astratti) un sistema sanzionatorio nuovo, fondato sulla previsione, accanto alle tradizionali pene detentive e pecuniarie, di nuove sanzioni quali il servizio di pubblica utilità a favore dello Stato, della regione, della provincia, del comune e di altri enti pubblici, l'obbligo di soggiorno e il divieto di soggiorno, l'obbligo di qualificazione professionale, la libertà vigilata, la sospensione dell'uso della pubblicità, l'interdizione dalla guida, direzione o conduzione tecnica di macchine o impianti o da un determinato settore di attività lavorativa, il divieto di frequentare locali notturni e spacci di bevande alcoliche, varie forme di interdizione (da una professione o da un'arte, dai pubblici uffici, eccetera), la confisca e via dicendo. Si tratta, come si vede, di sanzioni che, accanto a contenuti nuovi, recepiscono i contenuti

delle attuali pene principali, di alcune pene accessorie, misure di sicurezza e misure di prevenzione, nell'intento di individualizzare l'intervento penale in funzione del tipo di reato e della personalità del condannato. Nel nuovo sistema sarebbe superata l'autonomia concettuale e funzionale delle pene principali ed accessorie e delle misure di sicurezza; queste ultime conserverebbero il loro carattere di misure autonome solo per i soggetti non imputabili, nei cui confronti già oggi non si fa luogo alcuno al cumulo tra pena e misura di sicurezza.

Sempre su un piano di testimonianza culturale, non si può nemmeno dimenticare che il monopolio della pena carceraria, e quindi l'emarginazione del condannato dalla collettività, la recisione dei legami tra il detenuto e la società libera non è un dogma della tradizione penalistica italiana, ma il prodotto di una brusca rottura operata dal « codice Rocco » del 1930 nei confronti di opposte concezioni che avevano trovato i loro momenti di maggiore rappresentatività durante il periodo dello Stato liberale in alcuni istituti del « codice Zanardelli » e nel « progetto Ferri » del 1921.

Basta ricordare, per averne qualche esempio significativo, che il « codice Zanardelli » prevedeva, accanto alle tradizionali pene detentive, gli arresti domiciliari per le donne ed i minori degli anni 18; la riprensione giudiziale — sorta di pubblica ammonizione che il giudice rivolgeva al condannato nei casi di minore gravità —; la possibilità di scontare l'arresto attraverso la prestazione di opera in lavori di pubblica utilità; il confino (obbligo di dimorare in un comune, indicato nella sentenza, lontano non meno di sessanta chilometri dal luogo in cui era stato commesso il delitto e da quello in cui abitavano le persone offese o lo stesso condannato); la possibilità di scontare la seconda metà della pena della reclusione lavorando in opere pubbliche o private fuori dello stabilimento penale.

A sua volta, Enrico Ferri, nel progetto del 1921 di riforma della parte generale del codice, introdusse, tra le innovazioni di maggior rilievo in tema di sanzioni, la prestazione obbligatoria di lavoro diurno senza detenzione notturna e l'esilio locale (sorta di confino) per i delinquenti comuni, l'esilio generale (fuori del territorio dello Stato) e la detenzione semplice (colloqui liberi con i familiari, sorvegliati con altre persone, possibilità di leggere libri, riviste, giornali) per i delinquenti politici, la scuola professionale e di

correzione, la nave scuola e la casa di custodia per i minori.

Questa linea di tendenza fu bruscamente interrotta dal « codice Rocco », che soppresse ogni sanzione che non avesse carattere di emarginazione del condannato, secondo una impostazione ideologica in cui le esigenze di prevenzione generale, realizzate « mediante l'intimidazione derivante dalla minaccia e dall'esempio », soffocavano praticamente le finalità di recupero e di risocializzazione del condannato.

Mi rendo ben conto che un sistema sanzionatorio qual è quello ora delineato comporterebbe la necessità, da un lato, di introdurre nel processo penale l'esame della personalità, così da adeguare il trattamento alle esigenze di ogni individuo, e, dall'altro, di predisporre un'adeguata struttura organizzativa. Infatti sanzioni quali il servizio di pubblica utilità, l'obbligo di qualificazione professionale, la libertà vigilata, richiedono un profondo rinnovamento del servizio e delle concezioni della esecuzione penale, ora completamente proiettata ed assorbita dalla gestione degli istituti di pena. Le nuove sanzioni inoltre sarebbero fondate sul controllo dell'attività e della condotta del responsabile dopo la condanna, sulla sua qualificazione professionale, sul suo inserimento nei meccanismi produttivi della società, su obblighi specifici di contenuto negativo o positivo strettamente correlati al tipo di illecito posto in essere ed alle sue componenti socioeconomiche, nonché alla personalità ed alla provenienza socioculturale dell'autore del reato, e sarebbe perciò indispensabile creare nuove strutture di controllo sull'esecuzione delle sanzioni, rispondenti a criteri del tutto diversi dalle concezioni che regolano la gestione degli istituti penitenziari.

È innegabile, peraltro, che siamo tutti colpiti da una serie di tensioni e di esasperazioni che esplodono in vari settori della nostra società, nei grandi e informi agglomerati di vita urbana che hanno accresciuto atteggiamenti individuali e collettivi che preferiscono la violenza e l'egoismo alla civile convivenza. Così come è certo che una notevole parte della popolazione dei grandi centri urbani chiede più o meno consciamente una protezione ed una sicurezza che solo una rigida concezione dell'ordine pubblico e lo strumento della reclusione sembrano garantirle.

È stato evidentemente sotto la comprensibile spinta di queste preoccupazioni che il Senato, nel modificare il primo libro del codice penale, ha ritenuto di non potersi discostare nettamente dal sistema tradizionale, ma di

doversi per ora limitare a una serie di innovazioni che riducono in misura non indifferente la sfera di applicazione delle pene detentive o che ne attenuano in modo apprezzabile gli eccessivi rigori.

Sono state evidentemente concepite in funzione delle accennate esigenze le norme che prevedono l'aumento di termini di operatività della sospensione condizionale della pena, la esenzione del perdono giudiziale ai maggiori degli anni diciotto, la previsione di nuove attenuanti che importano la diminuzione della pena fino alla metà, l'esclusione dell'obbligatorietà dell'applicazione degli aumenti di pena derivanti dalla recidiva, la possibilità di operare il giudizio di comparazione tra tutte le circostanze, la sostituzione del servizio a favore di enti pubblici alla conversione della pena pecuniaria in pena detentiva.

Muovendosi nella stessa direzione, la Commissione giustizia del Senato ha predisposto altre significative innovazioni al sistema sanzionatorio in sede di revisione dell'ordinamento penitenziario. Il progetto di riforma infatti stabilisce tra l'altro che i detenuti possono essere ammessi a certe condizioni alla liberazione anticipata e a un regime di semi-libertà e prevede inoltre che i condannati a pene di durata relativamente breve, anziché essere trattenuti in carcere, possono essere affidati in prova al servizio sociale, con la specifica conseguenza che l'esito positivo del periodo di prova estingue la pena ed ogni altro effetto penale.

In questo modo, dal complesso della normativa del primo libro del codice penale e dell'ordinamento penitenziario potrà venir fuori una disciplina delle sanzioni che, senza discostarsi in modo netto dall'attuale regolamentazione, rappresenterà tuttavia un apprezzabile passo in avanti sulla via dell'adeguamento della nostra legislazione alle raccomandazioni e agli esempi internazionali e verso l'abbandono graduale di un sistema, qual è quello del « codice Rocco », che, come si è visto, non è nemmeno nel solco della nostra tradizione giuridica.

Il progetto di legge approvato dal Senato è degno perciò del più alto apprezzamento, soprattutto perché introduce nella legislazione, sul punto qualificante della sanzione, una nuova linea di evoluzione, suscettibile di futuri, ulteriori sviluppi.

In questa direzione, si può forse già ora ottenere che una prima sperimentazione di nuovi tipi di sanzioni, del genere di quelli prima indicati, possa essere attuale, nel qua-

dro di una più incisiva regolamentazione della sospensione condizionale della pena.

Non è difficile prevedere che l'estensione della sospensione della pena, quale è proposta nel testo approvato dal Senato, essendo dettata solo da intenti equitativi, potrà essere esposta alla critica di essere causa di un rilassamento del sistema punitivo, di un indebolimento dei mezzi a disposizione per la lotta contro la dilagante criminalità.

Per non correre un simile rischio si potrebbe abbinare alla concessione del beneficio una efficace opera di prevenzione speciale, atta a rimuovere le cause personali e sociali che hanno facilitato il primo delitto.

Si dovrebbe cioè attribuire al giudice la facoltà di sottoporre il condannato a pena condizionalmente sospesa, tenuto conto delle sue condizioni personali e dell'opportunità di una più incisiva attività di prevenzione speciale, ad obblighi quali il servizio di pubblica utilità, la qualificazione professionale, la libertà vigilata, l'obbligo o il divieto di soggiorno e la cauzione di buona condotta. Il giudice dovrebbe anche discrezionalmente stabilire la durata di tali obblighi, inferiore al termine entro cui la pena rimane condizionalmente sospesa.

La modifica realizzerebbe, oltre tutto, un adeguamento della nostra legislazione alla convenzione europea per la sorveglianza delle persone condannate e liberate con la condizionale, adottata a Strasburgo il 30 novembre 1964.

Ma quello che più conta, al di là di questi o simili emendamenti al testo approvato dal Senato, è la necessità che il progetto di riforma del primo libro del codice penale e quello sull'ordinamento penitenziario abbiano valido corso e siano approvati con la maggiore possibile sollecitudine.

Esiste nel paese, in larghi settori dell'opinione pubblica, una fiduciosa attesa nel rinnovamento della nostra legislazione penale, ispirata a criteri troppo scopertamente autoritari e repressivi per essere ancora al passo con i tempi.

Il Parlamento ha compiuto in questi anni, con un impegno e una partecipazione intellettuale incomparabili, un lavoro veramente imponente, per edificare un nuovo ordinamento sulle macerie del vecchio.

Il nuovo libro primo del codice penale risponde bene (nel settore a cui si riferisce) alla domanda di riforme, che viene dal paese, appunto perché rappresenta un notevole passo avanti per un significativo aggiornamento dell'apparato normativo vigente.

L'impegno comune ci permetterà, io spero, di raggiungere nel più breve tempo possibile il suddetto obiettivo e di concorrere così ad attenuare le cause di tensione che turbano attualmente alcuni settori della società e la stessa coscienza civile del paese.

Queste cose, onorevoli colleghi, ho voluto dire, per affermare con estrema chiarezza che vedo in quello che voi state facendo una linea di tendenza che non si deve arrestare a questa acquisizione, ma deve continuare nell'intento di risolvere i problemi che ci stanno davanti.

PRESIDENTE. Vorrei sottolineare l'urgenza che esiste per l'approvazione di questo progetto di legge, urgenza posta in evidenza anche dal ministro e da quanto è stato detto precedentemente a proposito di certi episodi verificatisi recentemente.

Il ministro della giustizia ha espresso il suo apprezzamento per il lavoro che è stato fatto dal Senato ed ha esposto un pregevole *excursus* sugli obiettivi che si vorrebbero raggiungere.

Nelle parole del ministro Zagari e nell'animo di ciascuno di noi vi sono due tipi di preoccupazioni: un'ideale da raggiungere e la considerazione dei tempi e dei modi con cui si può operare. Questo porta ciascuno di noi, e prima di tutto il ministro, a fare una scelta tra le proposte da fare e quelle da rinviare. Ad esempio, mi sembra che il ministro Zagari abbia detto che per quanto riguarda certe specificazioni della pena, soprattutto in ordine alla possibilità di estendere l'istituto della condizionale, si può operare. Credo che questo sia un preannuncio di emendamenti.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

MANCO. Non intendo intervenire oggi nel merito, ma avanzare una richiesta, che mi sembra logica e tempestiva, di chiarimento a seguito della lunga ed ampia dichiarazione fatta dal ministro, che ha parlato per la seconda volta in questa Commissione sul progetto di legge in discussione.

Noi abbiamo ascoltato una lunga, ampia ed interessante relazione dell'onorevole Musotto, sulla quale il ministro ritenne di intervenire, portando non delle modifiche, ma degli aggiustamenti concettuali, tanto che sentimmo la necessità di riascoltarlo.

Non intendo porre in evidenza certi punti di contrasto; non sarebbe né simpatico né onesto da parte mia mettere in rilievo certi even-

tuali punti di frizione, che possono anche riportarsi a posizioni concettuali soggettive; tuttavia sarebbe opportuno, prima che si apra il dibattito in sede formale, domandare al relatore se accetti la posizione del ministro della giustizia, se ritenga che la sua relazione sia perfettamente in linea con le dichiarazioni fatte dal ministro e se vi siano punti di frizione che possono essere superati. Noi discutiamo infatti sulla base della relazione, che è il documento fondamentale, e poi sulle dichiarazioni del ministro. La relazione si pone a difesa del progetto di legge del Senato; apprendiamo oggi dal Governo che sarebbe utile presentare degli emendamenti al testo già approvato dall'altro ramo del Parlamento. Vorrei che il relatore ci desse qualche chiarimento a tale riguardo.

PRESIDENTE. La discussione non avviene tra il relatore e il ministro. Il relatore introduce la discussione, che viene svolta dalla Commissione. Secondo la prassi, in Commissione il rappresentante del Governo prende la parola soltanto alla conclusione della discussione sulle linee generali; questa volta avete chiesto — e credo che abbiate fatto bene — che il ministro parlasse per due volte anticipatamente. Adesso vi sarà la discussione sulle linee generali, quindi le eventuali repliche del relatore e del Governo.

LOSPINOSO SEVERINI. Do per scontata la nostra ammirazione per le cose dette dal ministro, che ha sottoposto alla nostra considerazione una vasta gamma di problemi, e do anche per scontato il diritto di ciascun deputato, sulla base di ciò che il ministro ha riferito, di presentare emendamenti. Credo però che occorra rimarcare quanto ha detto il Presidente: per avere una discussione proficua e dei punti di orientamento che possano essere utili sia alla discussione sulle linee generali sia alla discussione sull'articolato il Governo dovrebbe farci conoscere ufficialmente qual è il suo pensiero in ordine ai problemi concreti affrontati anche oggi dal ministro della giustizia, altrimenti la discussione sulle linee generali sarebbe troppo ampia e sicuramente in contrasto con la preoccupazione che tutti abbiamo di varare la riforma del primo libro del codice penale nel più breve tempo possibile, in considerazione delle risonanze che tale provvedimento ha nella società e nel settore carcerario.

Il ministro ci ha illustrato una problematica vastissima che non credo si tradurrà tutta in emendamenti; in riferimento a quanto ha

detto lei, signor Presidente, sui risultati concreti da raggiungere e per non correre il rischio di tascinare i nostri lavori in discussioni sterili, chiedo che il Governo ci indichi la sua precisa posizione in ordine alle modifiche da apportare al provvedimento in discussione.

ZAGARI, *Ministro di grazia e giustizia*. Ringrazio ancora una volta la Commissione per avermi dato la possibilità di dire qual è il punto di vista del Governo. Vorrei sottolineare che il rapporto fra il Governo e la Commissione giustizia è un rapporto particolare; in sostanza il Governo attende che anche i singoli commissari diano un contributo in questo determinato caso.

Il Governo ha espresso le sue linee essenziali, che si riassumono in sostanza nella necessità di arrivare ad una riforma radicale nell'ambito della materia in questione. Le preoccupazioni e i contrasti che esistono all'interno del problema riguardano la scelta tra un orientamento correttivo di una vecchia situazione e un orientamento innovativo; il Governo ha scelto la strada innovativa tenendo conto della realtà attuale. Ci troviamo nell'occhio del ciclone, poiché viviamo un momento profondamente contraddittorio; non esiste il problema di trattare meglio o peggio alcuni detenuti, esiste una dicotomia tra la opinione pubblica. Vi è infatti chi crede nell'utilità di adeguare i metodi della carcerazione a nuovi criteri e chi (impaurito dal dilagare della delinquenza) vorrebbe combattere la criminalità con sistemi più energici.

Dobbiamo trovare una soluzione che superi questa dicotomia e in ciò è fondamentale il punto di partenza, i principi a cui intendiamo adeguarci. A questo proposito ho fatto riferimento, poco fa, a dei risultati acquisiti a livello internazionale.

Ora mi si chiedono gli emendamenti governativi al provvedimento in discussione; debbo far rilevare che tali emendamenti possono essere presentati anche dai singoli deputati, e su questi emendamenti il Governo si riserva di manifestare la sua adesione. Ho già detto che il fattore fondamentale è il tempo, e quindi dobbiamo tenerne conto cercando di varare tutto quello che di positivo è stato sino a questo momento realizzato. È per questo motivo che il Governo non ha presentato degli stralci.

PRESIDENTE. Ho apprezzato quello che lei ha detto, onorevole ministro. Vorrei però far rilevare il fatto che il Governo deve espri-

mere una opinione: è chiaro che sarà poi la Commissione a decidere. Sino a che non inizierà la discussione degli articoli, il Governo non è tenuto (a prescindere da questioni di opportunità) a presentare i suoi eventuali emendamenti. Ma quando passeremo all'esame dei singoli articoli, si dovrà sentire l'opinione dei commissari e anche quella del Governo.

SPAGNOLI. A me pare che questa sia una discussione oziosa. Il Governo ha ritenuto di esprimere alcune esigenze, ha indicato una serie di soluzioni ed ha abbastanza nettamente confessato di avere posizioni già definite, ma che comunque attende il tipo di dibattito che scaturirà dalla Commissione e qualche elemento di maggiore precisazione prima di arrivare all'iniziativa della presentazione di emendamenti o prima di esprimere il suo pensiero sugli emendamenti che verranno comunque presentati.

Francamente confesso che un metodo di lavoro di questo tipo non mi dispiace, perché induce ad un nuovo modo di affrontare tematiche di grande rilievo. Ogni parte assumerà poi, autonomamente, la propria responsabilità.

Detto questo, credo che sia utile, per il tipo di lavoro e per l'impostazione data, arrivare ad una concentrazione del dibattito per quanto riguarda la fase della discussione sulle linee generali. Chiediamo poi che il ministro partecipi personalmente a tale discussione, dal momento che si è assunto un compito ben determinato.

Per raggiungere questo scopo credo che i vari gruppi possano indicare preventivamente i nominativi degli iscritti alla discussione sulle linee generali, attuando la prassi regolamentare che si adotta per l'Assemblea in ordine ai tempi di lavoro. Una concentrazione siffatta dovrebbe servire non solo all'esame generale del testo, ma anche ad uno sforzo di approfondimento della tematica emersa dall'intervento del ministro e che richiede prese di posizioni generali da parte dei gruppi.

Ritengo inoltre che si renderà necessario nominare un Comitato ristretto per l'esame dei singoli articoli e delle proposte di modifica, in quanto si tratterà di elaborare nuovi elementi che richiederanno riflessioni più ristrette.

PRESIDENTE. Sono d'accordo sulle intenzioni manifestate dall'onorevole Spagnoli circa l'impegno dei gruppi alla massima con-

centrazione della discussione sulle linee generali. La Presidenza, pur augurandosi che la discussione sia contenuta entro termini ragionevoli, non può peraltro porre delle limitazioni, all'infuori di quelle già previste dal Regolamento.

CASTELLI. Desidero dichiarare che concordo con le proposte finali del collega Spagnoli, ma dissento — ed in modo netto — dal metodo indicato e dalle motivazioni addotte. Noi stiamo discutendo un progetto di legge in sede legislativa: non ho l'impressione che sia possibile procedere sulla base di iniziative spontanee dei singoli commissari senza l'indicazione di una linea di condotta da parte del Governo, linea di condotta che la Commissione potrà poi accettare o disattendere, ma che non può non essere formulata.

Voglio aggiungere una seconda riflessione, che mi porta a valutazioni conclusive analoghe a quelle esposte dall'onorevole Spagnoli: la linea del Governo però sta affiorando. Mentre in un primo momento ci erano stati soltanto presentati sotto un profilo generale, senza una precisa distinzione tra mete ancora lontane ed ipotesi di immediata operativa, i problemi connessi al tema in discussione, dall'intervento odierno del ministro sono emersi elementi tali da fornire indicazioni sui principali settori di intervento e, ripeto, sulla linea che in sostanza il Governo intende seguire. A questo punto, pertanto, pur ritenendo impossibile, per il momento, una discussione sull'articolato del provvedimento, ritengo sussistano tutti i presupposti per lo svolgimento di una discussione sulle linee generali. Da questa potremo ricavare indicazioni utili per la formulazione di emendamenti. Sono però

del parere che il Governo debba presentare delle proposte di modifica, senza attendere una spontanea germinazione delle stesse ad iniziativa dei componenti la Commissione.

Fatta questa premessa sul metodo, ritengo possibile, sulla base della esposizione del relatore e dei chiarimenti del ministro (che dimostrano come alcuni nostri punti di vista non divergessero così radicalmente come lo onorevole Manco riteneva) dare inizio alla discussione sulle linee generali: a tale riguardo, a nome del gruppo democristiano, debbo dichiarare la nostra disponibilità ad una sollecita conclusione del dibattito. Noi riteniamo altresì opportuno costituire, dopo la discussione sulle linee generali, un Comitato ristretto od un gruppo di lavoro per la formulazione di emendamenti, così come abbiamo fatto in occasioni analoghe ottenendo positivi risultati.

PRESIDENTE. Prego pertanto i colleghi di comunicare alla Presidenza i nomi dei deputati che interverranno nel dibattito per ciascun gruppo.

Se non vi sono obiezioni, può quindi rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 11,40.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Dott. GIORGIO SPADOLINI

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO