

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

32.

## SEDUTA DI MERCOLEDÌ 16 GENNAIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

## INDICE

|   | PAG.          |
|---|---------------|
| <b>Proposta e disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione e rinvio</i> ):   |               |
| Senatore FOLLIERI ed altri e disegno di legge: Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale ( <i>Testo unificato approvato dal Senato</i> ) (1614) . . . . . | 441           |
| PRESIDENTE . . . . .  | 441, 448, 456 |
| ACCREMAN . . . . .  | 447, 449      |
| BENEDETTI GIANFILIPPO . . . . .   | 441           |
| MANCO . . . . .   | 447, 449      |
| RIELA . . . . .   | 450           |

**La seduta comincia alle 10,20.**

MARTINI MARIA ELETTA, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(*È approvato*).

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione della proposta di legge senatori Follieri ed altri e del disegno di

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

Come i colleghi ricordano, dobbiamo oggi proseguire la discussione sulle linee generali.

BENEDETTI GIANFILIPPO. La linea di fondo che emerge con sufficiente chiarezza dagli interventi svolti sino ad oggi mira a ricercare un collegamento tra la riforma del codice penale e il respiro costituzionale che ad essa va assegnato.

Questo significa che occorre rifiutare ogni chiusura tecnicistica per affrontare i problemi della riforma nel più vasto collegamento con gli altri momenti dell'ordinamento giudiziario e dell'organizzazione giudiziaria, con conseguente loro collocazione nella più profonda tematica dei problemi dello Stato.

Quando abbiamo visto che nell'intervista rilasciata a *Settegiorni* il ministro Zagari ha sottolineato la crescente sensibilità dell'opinione pubblica per quanto riguarda « l'amministrazione della giustizia, il suo funzionamento, la sua riforma come problemi che riguardano la collettività », abbiamo avvertito lo sforzo di una verifica e di un riscontro dei problemi tutti della giustizia sempre più intensi come problemi dello Stato.

Che significa tutto ciò? Esiste indubbiamente una generale presa di coscienza in tal senso; ma questo dato, se pur necessario, non

è sufficiente. Il nostro impegno politico deve essere ancor più incisivo nel proiettare i problemi della giustizia in un momento costituzionale più articolato. Una volta travolto il vecchio ordinamento e l'insieme di valori su cui esso posava, la nostra Costituzione non trovò un ordinamento degno di essere conservato: respingendo quello vigente, volle configurarne uno nuovo, da costruire politicamente in concreto, e ne delinse il programma. Una costruzione, quindi, che avviene nella lotta, nel confronto politico, nell'iniziativa politica giorno dopo giorno.

Ecco perché possiamo dire che lo Stato di diritto, di cui tanto si parla, per altro consegnatosi suicida nelle mani del fascismo, oggi non esiste più. Esiste il programma politico dinamico della Costituzione che ci impegna alla sua costruzione. Di qui il problema della giustizia e del codice penale nella loro sintesi e nel collegamento ulteriore tra organizzazione giudiziaria in genere ed organizzazione giudiziaria intesa come parte dell'ordinamento dello Stato. Questo è il senso che noi diamo alla riforma del codice penale.

Negli ultimi venticinque anni tutto lo scontro politico e di classe si è caratterizzato su questa linea: da una parte il tentativo dei vecchi gruppi reazionari di risucchiare la Costituzione nelle antiche ideologie, dall'altra lo sforzo del movimento democratico di dare contenuti politici concreti al programma costituzionale.

In questo momento lo scontro politico più ravvicinato ha imposto la necessità di una ricognizione più viva del rapporto tra strutture economico-sociali e sovrastrutture politiche e quindi di una più profonda presa di coscienza, da parte del movimento democratico e popolare, dei problemi dello Stato, della giustizia e, in particolare, del sistema penale.

Dobbiamo quindi andare a questa riforma con la consapevolezza di agire per costruire e per porre le premesse perché si costruisca ancora, cogliendo soprattutto i punti nodali che la collegano all'organizzazione e al sistema giudiziario e ad altri temi più vasti della vita dello Stato.

Mi sembra che dalla discussione, ancora agli inizi, siano venuti avanti con notevole concretezza di impegno politico contributi che si riconoscono in questa linea. La relazione dell'onorevole Musotto - vogliamo dirlo anche perché in questa sede non si fanno complimenti tradizionali, ma soltanto riconoscimenti obiettivi - è stata di rigore e livello scientifico notevole. La sua caratteristica è data dal recupero della sedimentazione storica

che - al di là di costruzioni tecnico-giuridiche ed in una sintesi tra cultura politica, cultura giuridica e politica delle istituzioni - lascia trasparire una linea politica di fondo.

Abbiamo avuto la presa di posizione del ministro Zagari, il cui valore è nell'affermazione di una testimonianza culturale che in questa sede - lo abbiamo rilevato in sede di esame del bilancio - è tale in quanto è necessariamente politica, e nella proiezione di un discorso che può anche significare « lasciare inalterato il testo del Senato », considerata l'urgenza nel suo aspetto politico, ma significa soprattutto che in ogni caso la riforma non deve « chiudere », ma deve aprire a contenuti dirimpenti sia negli altri rami dell'ordinamento giuridico (codice di procedura penale, ordinamento giudiziario), sia nell'ambito dello stesso codice penale.

Vi è stata in questo senso la presa di posizione del gruppo democristiano con l'intervento dell'onorevole Mazzola, dal quale traspiono aperture e confronti che ci lasciano intendere come la nostra discussione possa incanalarsi veramente in un filone politico di notevole livello.

Il respiro costituzionale da noi assegnato a questa riforma è evidente; del resto fu l'ottavo congresso del nostro partito a porre la Costituzione al centro del nostro impegno politico di forza popolare e nazionale.

Una volta individuati i nodi, cerchiamo quindi di cogliere l'essenziale e in un certo senso di gettarci alle spalle il bagaglio di cultura tecnicistica che ciascun gruppo e ciascuno di noi ha, sviluppando i contenuti politici.

In tempi brevi e con strumenti che sono, sì, procedurali (un Comitato ristretto per il codice penale; un altro Comitato ristretto per l'ordinamento penitenziario; o addirittura un solo Comitato ristretto per entrambe le riforme), ma che assumono una essenziale funzione politica, si possono realizzare risultati di notevole entità.

Dobbiamo in sostanza muoverci, sin da ora, sul terreno del confronto; dobbiamo verificare con molta chiarezza e lealtà le reciproche posizioni e vedere quello che sarà possibile fare. Valuteremo poi se sarà necessario approvare ulteriori modifiche o se invece l'urgenza acquisterà rilevanza politicamente notevole. In questo caso sarà bene assumere impegni chiari e precisi e non sussurrati a mezza voce proprio per evitare che la riforma ne blocchi qualsiasi altra, magari per un arco di quaranta anni di tempo.

Spesso ci troviamo di fronte ad una vecchia accusa, secondo cui soltanto i regimi to-

talitari sarebbero capaci di fare le grandi codificazioni. Il fascismo realizzò, è vero, in breve spazio di tempo, il codice penale, il codice di procedura penale, l'ordinamento penitenziario, l'ordinamento giudiziario, la legge di pubblica sicurezza, con contenuti improntati a feroce spirito repressivo. Indubbiamente esiste un problema di responsabilità di determinate forze politiche nell'ambito del sistema democratico; lo richiamo soltanto nella misura in cui ci serve per costruire e non per la sola denuncia. Esiste la grossa responsabilità delle forze che hanno diretto e dirigono la vita del paese; a queste chiediamo un confronto per misurare il tipo di impegno con cui affrontare il rinnovamento delle istituzioni.

Bisogna poi fare anche un'altra considerazione: il sistema democratico è caratterizzato da una articolazione e da un pluralismo che impediscono, o possono impedire, al limite, di mettere in moto simultaneamente i contenuti di tante riforme; bisogna quindi verificare di continuo gli impegni politici a livello delle istituzioni singolarmente considerate e nel loro insieme.

Ecco il nodo politico del problema. Allora bisogna operare nella dimensione di ciascuna riforma tenendo presenti i collegamenti con tutti gli altri possibili aspetti e facendo sì che ogni innovazione da introdurre abbia la capacità di incidere su altri istituti, su altri terreni di riforma.

Dobbiamo porre le premesse politiche sicure perché si faccia in tempi successivi quel che oggi non è possibile fare: così non solo si rovescia il discorso di sempre, quello del rinvio; ma nella realizzazione di riforme parziali — tali per l'urgenza che c'è di vararle — si stabiliscono i presupposti di altre più radicali riforme.

Che cosa ci ha detto il ministro nel corso dei suoi due interventi e, in particolare, in quello del 4 ottobre 1973? Che dobbiamo procedere a questo « stralcio », ma che dobbiamo farlo con un'ottica nuova. Non si tratta, in sostanza, di frettolosi rattoppi ad un corpo normativo invecchiato, ma di una lucida anticipazione di una più generale riforma, cercando di operare quel tanto che si può fare oggi in funzione di quel di più che si potrà realizzare domani. E il discorso del ministro sulle « riforme che paralizzano le spinte verso innovazioni ulteriori » è valido ad ogni livello politico e scientifico; è stato infatti rilevato anche dalla dottrina più avanzata che, in questa materia, nel momento in cui si fa una scelta, si condiziona l'avvenire.

Discorso valido, questo, non soltanto per le riforme legislative in genere, ma particolarmente nel campo della criminalità e dei sistemi normativi che ad essi si riferiscono; un certo modo politico di combatterla, se sbagliato, può influire in senso negativo determinandone o contribuendo a determinarne lo sviluppo.

Significativo, in proposito, è stato il congresso di Kyoto dell'agosto 1970 (vi partecipò anche una qualificata delegazione italiana) che soffermò la sua attenzione proprio sull'esame del rapporto tra strutture giuridiche e nuove forme di delinquenza, e sottolineò, ai fini della prevenzione della criminalità, la necessità di considerare che l'introduzione di schemi legislativi nuovi può condizionare anche in senso profondamente e drammaticamente negativo l'opera di prevenzione.

In sintesi, allora, il primo dato di carattere costituzionale è quello del rapporto con altri settori dell'ordinamento; ne segue la necessità di riforme che siano condizionamento, anticipazione di altre riforme per procedere oltre nel programma politico della Costituzione.

E su questo presupposto che, una volta fatta l'analisi del contesto politico generale, vanno prese le conseguenti decisioni, per andare a un diverso quadro politico-penale che non dimentichi i possibili collegamenti sul piano internazionale.

Soprattutto in questo momento, in cui forme di criminalità avanzata (per esempio la cosiddetta « nuova delinquenza », la pirateria aerea) spesso si traducono in reati che nel giro di poche ore interessano la sovranità di più Stati, sono indispensabili collegamenti e riscontri tra le diverse legislazioni.

Siamo indubbiamente di fronte al problema del futuribile, ma si tratta di un futuribile abbastanza vicino ed immedesimato nella realtà di oggi. Quanto meno, il discorso deve porsi a livello europeo, anche se è estremamente difficile pensare, non dico alla unificazione, ma anche a una convergenza, a grandi linee, dei sistemi giuridici.

Qui si aprirebbe una tematica di più stretto significato politico; questa Europa, costruita su di un modello che sta rovinando precipitosamente, pone gravi problemi, per i quali occorre una chiara verifica politica e ai quali noi comunisti siamo molto sensibili. In questa sede dobbiamo vedere come possiamo noi contribuire alla maturazione delle altre legislazioni penali e cosa possiamo invece recepire noi dagli ordinamenti stranieri. Vi è una grossa linea di demarcazione tra il sistema anglosassone, della *common law*, e i sistemi di di-

ritto scritto, linea che incide sul rapporto tra il legislatore e il giudice. Le legislazioni europee, anche se improntate al principio di legalità, presentano differenze notevoli; vi sono legislazioni, come la nostra, che danno spazio limitato al potere discrezionale del giudice nell'applicazione della legge penale.

In altre, invece, si registra una notevole latitudine verso il potere discrezionale. Il diritto svizzero, il diritto penale dei paesi nordici sono esempi di questo genere. Nel diritto francese e in quello belga (che hanno codici ultracentenari, del 1867 e del 1890) è stata sviluppata una serie di istituti (come ad esempio le cause di giustificazione) sulla base dell'evoluzione dottrinarie e giurisprudenziale.

La caratteristica comune del diritto penale dei paesi dell'Europa orientale è quella del richiamo alla « pericolosità sociale dell'azione », come elemento che condiziona l'applicabilità della norma, al di fuori degli elementi del fatto. Si tratta di punti e considerazioni di diritto comparato, di notevole rilievo politico, che devono servire a inquadrare l'ambito dei problemi che ci interessano.

Qui ritorna l'esigenza di approfondimento segnalata dal ministro Zagari. Il nostro diritto penale è informato, sì, al principio di legalità, ma è ancorato alla previsione di precetti che si ricollegano ad un retroterra normativo indeterminato e spesso inutilmente moralistico, a norme cioè elaborate per consentirne il più facile assorbimento in una certa scala di valori posta a riscontro dell'ideologia dominante nell'epoca in cui furono fatte (cito, ad esempio, le nozioni dell'osceno, del vilipendio, eccetera).

Da questa tematica deriva, in sostanza, un condizionamento di altre scelte politiche, specialmente di quelle che si rifanno al reclutamento e alla formazione dei magistrati; è evidente che simile gerarchia di valori finisce per ritrovarsi nella giurisprudenza consolidata che non lascia spazio al giudice che sia pigro o non coraggioso o non sia comunque in grado di proporre soluzioni alternative.

Ecco quindi che dobbiamo porre al centro di questi problemi anche il tema del « giudice nuovo », del reclutamento e della formazione dei magistrati, dei corsi che i magistrati seguono nel momento in cui entrano a far parte dell'ordine giudiziario. Oggi è crollato il mito del giurista, puro esegeta della legge, comunemente espresso nella interpretazione tecnica della legge; la giustizia non è un dono carismatico del giudice. Bisogna bandire dalla norma tutto ciò che può esservi di indeterminato,

di generico, di vagamente riferibile ad altri aspetti dell'ordinamento.

Questa esigenza di nuova cultura giuridica viene fuori oggi da una notevole pubblicistica, da una qualificata stampa periodica; vorrei ricordare la linea in cui si collocano riviste come *Democrazia e diritto*, che ha il merito di aver iniziato questa battaglia quindici anni fa, *Quale giustizia e Politica del diritto*.

Sono tutti aspetti di una lotta che si collega ai grossi temi del realismo giuridico (vale ricordare al riguardo la scuola americana), presenti negli ordinamenti stranieri, ma non nel nostro, caratterizzato da una forte carica di astrattezza. Tutto ciò ci porta ad una visione mitica dell'interesse protetto e della sua lesione: dobbiamo invece vedere in concreto se, quando e come questo interesse è stato violato ed in quale maniera deve essere protetto.

Dobbiamo andare a una concezione realistica del reato anche perché — è questo un discorso preoccupante — ci troviamo di fronte ad una opinione pubblica che, nel rifiuto di tipicizzazione e di concretezza, riscontra la caduta di credibilità della giustizia.

Il reato, come ipotesi di fatto, deve essere punito soltanto in presenza dell'effettiva, reale lesione dell'interesse tutelato, e, se del caso, non punito. Cito un esempio dalla legislazione svedese: il giudice ha il potere di sostituire alla pena il trattamento curativo, quando il reato sia commesso da un malato di mente. Qui si apre un grosso capitolo che, indubbiamente, rivela l'insufficienza degli schemi del nostro diritto circa l'infermità mentale.

Che cosa fare allora? Diminuire le pene? Ridurre le attenuanti? Ma si resta sempre nell'intelaiatura del « codice Rocco » del 1930. Di qui la necessità di un approfondimento di carattere culturale: fuggire dall'astrattezza, immergersi nella realtà concreta della fattispecie e della persona ritenuta il soggetto attivo del reato.

Se arriveremo presto a modificazioni di questo genere, daremo anche un grosso contributo al rinnovamento della formazione politico-culturale del giudice.

Perché, onorevoli colleghi, nelle aule dei tribunali è ancora in auge il vecchio testo del Manzini? Perché l'angolo visuale del giudice, del cosiddetto operatore del diritto in genere, è la previsione dell'astrattezza della fattispecie. E questo principio contribuisce a tenere in piedi ipotesi che sono al di fuori delle dimensioni di concretezza con cui si manifesta, in altri paesi europei, la sistematica del diritto penale e del processo criminale.

Occorre calare i magistrati nella realtà delle grandi metropoli, delle fabbriche, delle carceri, occorre porli a contatto con l'individuo di questa società piena di contrasti drammatici: oggi invece una aspirazione comune a molti giovani magistrati è soprattutto quella di finire all'ufficio del massimario della Casazione.

Formare una mentalità nuova del magistrato significa aprire la via ad una interpretazione della Costituzione legata a valutazioni essenzialmente concrete (ad esempio, non punire se l'interesse tutelato non è più attuale rispetto alla Costituzione); una interpretazione legata, nello stesso tempo, alla possibilità di nuovi contenuti costituzionali, perché è certo che la semplice denuncia di incostituzionalità non soddisfa ogni esigenza; vi sono casi nei quali non si pone il problema della incostituzionalità, ma quello di un diverso impegno politico costituzionale.

In questa situazione cosa ci resta da fare? Mettere in cantiere tutto per favorire il giuoco di certe forze che dicono di voler cambiare, ma che non intendono cambiare alcunché? A mio avviso occorre un confronto sul piano politico, nella discussione sulle linee generali, per vedere quali margini di tempo abbiamo in concreto. Se si decidesse di approvare il testo trasmesso dal Senato, potremmo intanto assumere l'impegno di non far cristallizzare la riforma, ponendo le premesse per modificazioni successive. Naturalmente si tratta di vedere su quali punti incidere.

Abbiamo detto tutti che il sistema del doppio binario resta, nella riforma, l'impostazione di fondo, come è nell'intelaiatura del codice vigente; è il criterio prevalente nei paesi dell'Europa occidentale, a differenza che nei paesi socialisti dell'Europa orientale.

Nel codice penale sovietico, però, all'articolo 50, si afferma che il giudice può astenersi dall'affermare la responsabilità penale se il fatto commesso dal colpevole ha perduto il carattere di pericolosità sociale; è vero che in quel sistema è prevista la misura dell'affidamento sociale, che risponde a particolari caratteristiche dell'ordinamento collettivo; ma certo la norma di cui sopra rappresenta una notevole apertura verso la subiettivizzazione.

È fuor di dubbio che la riforma opera innovazioni notevoli dal punto di vista sanzionatorio: ma non perviene al superamento del sistema del « doppio binario », né all'adozione di una misura penale unica profondamente ristrutturata (fu questo il voto del convegno di Pisa). D'altra parte tutto questo ci ricorda che

occorre cambiare radicalmente molte strutture dell'organizzazione giudiziaria; infatti le case di lavoro e le colonie agricole non sono altro che vere e proprie carceri. Qui si avverte la necessità del collegamento con la parte speciale: per dire se una sanzione sia esatta o no, bisogna vedere quali reati in concreto la meritano. C'è da chiedersi se sia politicamente giusto cominciare a riformare la parte generale per poi passare al resto, porre qui le premesse per effettuare dei cambiamenti successivamente.

Certo il problema della pena e di una nuova sanzione può essere risolto nella parte generale; ci sono, però, codici che hanno una sistematica diversa dalla nostra. Voglio dire che il sistema delle sanzioni è sempre da verificare nella parte speciale per accertare quali siano i reati che meritano una data sanzione e in che misura e in quale modo essa vada applicata.

Il punto fondamentale è il superamento della nozione della pena carceraria come prodotto del processo penale, il rifiuto della ideologia della segregazione (si è detto più volte giustamente che tutti i detenuti sono « politici »). Emerge la necessità di orientarsi verso il cambiamento del tipo di sanzione, che non sia la pena carceraria, che sia invece una sanzione penale unica, strutturata e articolata profondamente in relazione al tipo concreto di reato e in considerazione della personalità del soggetto attivo e della componente sociale del fatto da lui commesso. Anche questa è materia che dovremo verificare nel confronto politico dei prossimi giorni.

Un notevole momento della riforma è rappresentato, a questo proposito, dal punto in cui si stabilisce che la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva può essere sostituita da una prestazione d'opera a favore dello Stato, delle province, dei comuni. L'impostazione, in sintesi, deve essere quella della persona al centro del sistema penale e del sistema costituzionale (è questo l'aspetto che caratterizza profondamente la pregevole relazione dell'onorevole Musotto). La persona, direi, non nel senso classico-paternalistico, come oggetto di esame, ma la persona protagonista, chiamata a partecipare e anche a confrontarsi nell'opera di prevenzione della criminalità.

E qui vorrei dire che noi troviamo, anche nell'ambito della riforma del codice penale, un grande momento di confronto tra noi marxisti ed i cattolici, tra due concezioni storico-ideologiche profondamente diverse (l'una, che colloca storicamente l'uomo nella dimensione della lotta delle classi, l'altra che lo

colloca in una proiezione di vita ultraterrena), che giungono però a confrontarsi quando affrontano il problema dell'uomo e della persona come fatto centrale di una battaglia politica.

Anche la riforma del codice penale ci offre questa occasione di confronto, sul piano costituzionale; la nostra Costituzione infatti non è un testo ideologico, ma un testo di libertà che si incentra nella persona.

Anche da questo punto di vista credo sarà politicamente molto utile un impegno di tutti i gruppi democratici a lavorare sulla base di premesse che ci riportano alle origini fondamentali del nostro Stato democratico.

Bisogna considerare la lesione di beni fondamentali dell'individuo e della collettività non tanto dal punto di vista della « difesa sociale » (termine questo che può essere ambiguo e mistificante, che può significare tante cose e può convalidare una nozione della pena come strumento di repressione, di intimidazione), ma nell'ambito di un discorso politico di fondo.

Dalla relazione del procuratore generale della Corte di cassazione, dottor Stella Richter, apprendiamo che dal 1° luglio 1972 al 30 giugno 1973 sono stati denunciati 1.435.000 delitti (181.000 in più dell'anno precedente), con un aumento del 34 per cento dei reati contro il patrimonio. Rapine, estorsioni, sequestri di persona rappresentano oltre il 58 per cento del totale dei delitti. Il quadro che si ricava da questi dati è significativo, è emblematico di questa società, di questo modello di sviluppo.

Io però rovescerei l'equazione del dottor Stella Richter quando dice: « Il deterioramento della famiglia, della scuola, del costume, della morale, ha condotto alla sopravvalutazione del denaro e dei vantaggi materiali che esso procura »; cioè è questo tipo di società che ha portato alla sopravvalutazione del denaro ed ha equiparato i profitti illeciti a quelli leciti. Gli studi più avanzati, le indagini più moderne ci danno la grossa equazione urbanesimo-criminalità, cioè urbanesimo come sviluppo economico distorto che porta all'emigrazione forzata, alla eccessiva densità di popolazione, all'insicurezza sociale ed economica, al disadattamento, alla frustrazione, alla spersonalizzazione e all'inquinamento ecologico; al punto che certe forme di criminalità legate all'ambiente agrario e feudale (la mafia in Sicilia o il sequestro di persona in Sardegna) si trasferiscono nelle grandi metropoli dove trovano possibilità di nuovo sviluppo.

Qui si inserisce il discorso critico di quelli che collegano l'aumento della criminalità all'adozione di criteri di libertà nella legislazione penale.

Diceva giustamente il presidente della Corte costituzionale, Bonifacio: « Il problema non si risolve sopprimendo i diritti della difesa ». Bisogna certo riformare la legislazione penale, ma contemporaneamente occorre intervenire nel settore criminologico, cioè sul più vasto contesto sociale dal quale la criminalità deriva. Ciò investe tutta l'azione politica del Governo; per questo bisogna vedere con quali strumenti e verso quali settori s'intende operare per adottare le necessarie misure.

Questa riforma non va considerata come un *corpus* di norme che inseguano un mito da tempo tramontato, il mito del diritto; è qualcosa che potrà valere se riuscirà a mettere in moto altri contenuti essenzialmente politici, validi per altre riforme.

Dobbiamo stabilire un serio collegamento con altri momenti di intervento nell'attività politica: ritorno a quello che ho definito un « nodo fondamentale », dal quale ho preso le mosse all'inizio del mio intervento. Bisogna individuare le cause della spersonalizzazione. Voglio richiamare, ad esempio, una recente grave manifestazione di faida che ha posto non tanto problemi di antropologia culturale e di criminologia comparata, quanto il nodo dell'essenza dello Stato; in questo moto storico-culturale non c'è posto né per la sanzione più severa né per quella più lieve, né per il rifiuto né per l'accettazione di esse: non c'è posto per lo Stato.

Sono notevoli talune innovazioni della riforma, quali l'abolizione del concetto di stato emotivo e passionale, nonché della figura, malinconica e bizzarra, del delinquente per tendenza. Bisogna andare alla sanabilità dell'errore di diritto, eliminando questa presunzione assoluta del nostro codice, superando lo sbaramento di carattere ideologico-politico costituito dalla non scusabilità dell'errore. Molti codici moderni (quello svizzero, quello jugoslavo e il progetto del nuovo codice giapponese) riconoscono la possibilità di attenuazione, e in casi estremi di esclusione, della responsabilità qualora vi sia ignoranza del diritto.

Un importante passo avanti è rappresentato dalla modificazione dell'articolo 116 del codice penale e dalla tendenza alla eliminazione della responsabilità obiettiva. A dimostrazione della importanza di tali innovazioni vorrei ricordare che quando in Francia fu approvata la *loi anti-casseurs*, la cosiddetta legge del

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

« chi rompe paga », qualcuno disse che la cosa, fonte di scandalo in Francia, appariva meno eccezionale per noi italiani, che abbiamo nel nostro codice penale l'articolo 116.

Se andremo avanti su questa strada credo che daremo non soltanto un contributo all'avanzamento della nostra cultura politico-giuridica, ma anche materia di riflessione a quei paesi stranieri che hanno accettato il terreno della responsabilità obiettiva.

Qual è quindi il nostro giudizio di sintesi? Un giudizio che non può essere positivo, che non vuole acquietarsi all'idea del « meno peggio ». Ci si muove infatti, con questa riforma, nella stessa logica del « codice Rocco », attenuandone, dall'interno, il rigore. Dal momento che questo « meno peggio » resta nella logica del sistema, non serve molto. Del resto, anche l'onorevole Musotto ha messo in luce questi aspetti, pur invitandoci ad approvare il testo trasmesso dal Senato. È questa anche la posizione assunta dal ministro Zagari, cui non spettava necessariamente il compito di presentare specifici emendamenti.

Una volta stabilito che di problema costituzionale si tratta, è evidente che non si può procedere senza l'impegno di tutte le forze politiche democratiche che si riconoscono nella Costituzione.

Per questo il gruppo comunista attende le altre forze democratiche all'appuntamento del confronto su questo tema politicamente così importante.

MANCO. Il mio intervento sarà molto breve perché ritengo che questo discorso sarà approfondito in sede di Comitato ristretto e anche perché penso che interverranno altri colleghi del mio gruppo.

Innanzitutto debbo fare alcune precisazioni per quanto riguarda alcune accuse che il collega Mazzola ha rivolto al mio gruppo circa il nostro adombrato tentativo, se non di speculazione, certo di rilievo sulla diversità e i contrasti che emergono tra l'intervento dell'onorevole ministro e quello del relatore. Non credo che in termini di lealtà ci si possa accusare di voler speculare su questo argomento.

Le contraddizioni che esistono hanno non solo un aspetto tecnico giuridico, ma anche una diversità di impostazione politica e sociale.

Mi rendo perfettamente conto del fatto che essendo il ministro un uomo di parte socialista ed essendo il collega Musotto anch'egli socialista ambedue debbano eludere questa evidenziazione di contrasti; lo dico con molta umiltà e obiettività senza voler creare motivo

di speculazione, ma perché ad un attento osservatore non sfuggano i motivi di attrito esistenti nella impostazione della nuova codificazione.

Vi è un punto dove forse questi due documenti appaiono uguali e coincidenti; si tratta del punto in cui si afferma che, tutto sommato, questa non vuole essere una modifica rivoluzionaria rispetto al « codice Rocco », ma vuole essere nel complesso una novella, una legge particolare in rapporto alla nuova situazione sociale, politica e costituzionale e cioè quella di uno Stato democratico, laddove il « codice Rocco » partiva dalla espressione di uno Stato autoritario per diventare lo strumento di difesa di tale concezione di Stato.

Sarebbe perfettamente sciocco non prendere atto di questa realtà. Ci troviamo dinanzi a due tipi di leggi completamente diverse che si riferiscono a due diverse concezioni dello Stato.

Quando cioè — ed io vorrei liberare il campo da queste facili critiche di ordine prettamente giuridico — si muovono certe censure al « codice Rocco », mi pare sia ozioso muoverle al codice in quanto tale, cioè come complesso di norme rivelatrici di un certo sistema di Stato. Quelle norme erano perfettamente aderenti a quel tipo di Stato e quindi vanno censurate oggi in rapporto a quel tipo di Stato, non a quel tipo di norme. Se cioè volessi fare una critica alle norme dello Stato sovietico, non potrei prescindere dal fatto che si tratta di norme che riflettono quel tipo di regime che non è democratico.

Non si possono quindi muovere censure al « codice Rocco » in quanto complesso di norme giuridiche; codice che poco ha dell'autoritario, in senso politico-sociale, e molto ha, forse, del liberale.

ACCREMAN. La parte liberale è di Arturo Rocco, quella autoritaria di Alfredo Rocco.

MANCO. Diciamo la verità: la *mens* di tale codice era Arturo Rocco.

Non appare quindi serio che si commenti negativamente la « disciplina Rocco », perché si tratta di una normativa razionale che molti Stati stranieri, forse ancora oggi, ci invidiano. Si tratta, in sostanza, di una disciplina formalmente esatta.

Si nota una differenza psicologico-spirituale tra le posizioni del ministro e quelle dell'onorevole Musotto (ed il relatore non se ne abbia a male). Si avverte nel ministro Zagari una palpazione più politica, mentre nel relatore è giuridica ed esprime una maggiore volontà di affrontare i temi del diritto in rap-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

porto alla società ed una minore preoccupazione di sentirsi trascinato dalle esigenze politiche, quando queste possono aggredire, violare o ridurre la portata del diritto. Non so se ciò possa lusingare l'onorevole Musotto o il ministro, si tratta comunque di un fatto che emerge facilmente da un confronto delle due posizioni.

Quello che desidero rilevare subito è che se una censura deve essere mossa sul piano storico o politico (e mi rivolgo principalmente all'onorevole Mazzola, che ha rivolto moltissime accuse al « codice Rocco ») non può essa non tener conto che sono trascorsi più di quarant'anni dalla pubblicazione di quelle norme e quasi trent'anni dal ritorno alla democrazia.

Ed allora — dico io che sono un apologeta di quel codice perché ne condivido alcune impostazioni di ordine politico — se una censura deve essere mossa, occorre farlo nei confronti del legislatore e dell'esecutivo che in tutti questi anni, dal 1947 ad oggi, non si sono posti il problema, sono rimasti inerti di fronte ad una nuova problematica.

Che cosa accade oggi? Che mentre nella relazione si nota la volontà di andare coi tempi e, al contempo, la volontà di dosare in maniera più graduale, più opportuna e più logica questi spostamenti progressivi in avanti (che la società pretende in rapporto alla disciplina giuridica), nel ministro si nota la volontà di recuperare velocemente tutto il tempo perduto, la volontà cioè di far presto.

Sicché mentre l'onorevole Musotto ci dice che si vuole instaurare questa normativa, correttiva di quella precedente in rapporto alla nuova società, anche perché così facendo si possono disciplinare certi sviluppi futuri che col tempo andranno a realizzarsi, il ministro Zagari invita la Commissione, pur sottolineando che essa è libera di agire liberamente, a considerare l'opportunità di modificare alcuni punti fondamentali del provvedimento.

Io ripeto — e lo dico con molto rispetto per i convincimenti di ognuno — che sarebbe sleale da parte di chicchessia non evidenziare questi punti di contrasto concettuale tra la relazione e l'intervento del ministro.

Io sarei tentato di accettare questo tipo di codice, perché ne condivido alcuni aspetti. Anche colui, cioè, che, come cittadino, come giurista, come uomo politico accetta le linee conduttrici del codice del 1930, oggi si pone il problema di una modifica di quella normativa, e probabilmente il legislatore del 1930 avrebbe fatto altrettanto. Perché questo? Perché sono parole quelle che voi pronunciate sulla nuova concezione della difesa

della persona rispetto alla difesa dello Stato, come perno attorno al quale si articolano la vecchia e la nuova normativa. Si nota nella relazione la preoccupazione della difesa dello Stato, anzi si sente proprio l'esigenza di raggiungere il non facile compromesso fra la difesa della persona e la difesa dello Stato. Mentre nel duplice intervento del ministro si nota una maggiore preoccupazione per la difesa della persona, rispetto a quella dello Stato, che però non trova precisa corrispondenza nella normativa approvata dal Senato, apprezzo lo sforzo del ministro di andare al di là della normativa approvata dal Senato nel tentativo di inserire una nuova posizione nella struttura del provvedimento.

Non voglio mettere in una posizione imbarazzante il Governo, ma ripeto che fino a quando si manterranno le strutture portanti del codice del 1930 il mio gruppo non potrà esprimere una posizione di dissenso sul provvedimento in questione.

Ci sono dei punti del provvedimento che secondo il relatore vanno approvati e secondo il ministro Zagari dovrebbero essere modificati. L'onorevole Musotto riconosce una forza intimidatrice alla pena come esigenza di una normativa penale, come fatto di natura psicologica innegabile. Qui occorre rilevare che erra quello Stato che abbandona tutte le altre esigenze di ordine sociale e risolve il problema solo con la forza intimidatrice della pena. Ma errano anche coloro i quali ritengono che per la formazione dell'individuo, in una società moderna, si debba escludere l'intimidazione della pena, dimenticando che si tratta di un fatto che si inserisce nel comportamento del cittadino.

Sono convinto che questo è un convincimento spirituale dell'onorevole Musotto, mi rifiuto di pensare che si tratti solo di una enunciazione giuridica.

Afferma il ministro Zagari: « 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 ». Basterebbe solo questa affermazione per appagarmi; si riconosce infatti che, benché siano passati trent'anni, il « codice Rocco » mantiene ancora una sua vitalità.

PRESIDENTE. Si tratta di una affermazione polemica!



MANCO. Non è un atteggiamento polemico poiché si tratta di una dichiarazione ufficiale. Naturalmente ho molta stima del ministro Zagari, il quale vive — come ministro — un momento di drammatico palpito. Io debbo così giustificare il suo atteggiamento.

Perché? Perché se egli avesse detto tutto questo in senso ironico, nel senso cioè della propria incapacità a realizzare una modifica totale, avrebbe compiuto non dico un tradimento, ma quanto meno una violazione alle sue stesse funzioni politico-istituzionali di reggimento del dicastero della giustizia. Io non accetterei mai, se fossi ministro, qualcosa che violasse le mie convinzioni spirituali di uomo prima che di politico.

Io sono convinto che ella, onorevole ministro, è vittima di un'incertezza spirituale, di una problematica e che si rende conto che, rispetto a questo società, le strutture portanti del « codice Rocco » sono ancora valide. Ma laddove io colgo (e qui passiamo ad un piano prettamente giuridico e tecnico, anche se non mancano riferimenti politici e sociali) una macroscopica contraddizione è quando ella dice, a proposito delle modifiche alla legislazione vigente previste dal progetto di legge: « 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 ».

Mi perdoni, onorevole ministro — e qui l'onorevole Musotto può dire una parola più valida della mia — vorrei ricordare a me prima che a lei che la discrezionalità del giudice non esiste. Esiste forse solo nell'applicazione dell'articolo 136 del codice penale (sulla valutazione della misura della pena da irrogare nel caso concreto), ma per il resto ogni decisione del giudice non è discrezionale, ma deve essere conforme alla legge, tant'è vero che il giudice superiore corregge il provvedimento di quello inferiore quando lo ritiene non conforme alla legge.

Questi sono principi, onorevole ministro, e quello della non discrezionalità è una conquista del « codice Rocco », è una conquista dello Stato di diritto che a me non piace — sia chiaro — perché non ne condivido certe impostazioni. La mia posizione, a questo punto, non dovrebbe essere dissimile dalla sua.

ACCREMAN. Che la legge debba essere uguale per tutti coloro che si trovano in

identiche situazioni, questa è una conquista dello Stato di diritto. Ma il codice del 1930 non consente al giudice di individuare chi sia in una condizione, chi in un'altra.

MANCO. La mancanza di discrezionalità si ha nello Stato di diritto, cioè Stato storicamente liberale (perché lo Stato socialista o comunista non è Stato di diritto e tanto meno lo Stato fascista). Lo Stato di diritto è lo Stato in cui la legge è uguale per tutti ed è applicata in rapporto a certe situazioni obiettive, sicché non è nemmeno possibile un'applicazione discriminata della legge, per lo meno in teoria.

La discrezionalità pertanto non esiste nel « codice Rocco », onorevole ministro, sicché non posso condividere delle affermazioni che appaiono anche scolasticamente erronee. Però, quando ella dice, a proposito del potere discrezionale del giudice, che « 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 », è chiaro che ella avverte il problema della normativa concernente i poteri discrezionali del giudice (che in questo progetto di legge sono paurosi e non solo per un pensatore, ma anche per un operatore del diritto).

Quando, infatti, si dà al magistrato il potere di una facoltativa contestazione della recidiva, di concedere due o tre volte il perdono giudiziale, di subordinare la sospensione condizionale della pena a certe situazioni, quando cioè si attribuisce siffatta discrezionalità al magistrato nell'esercizio non tanto decisionale della causa, quanto funzionale della sanzione penale — e lo si statuisce nel progetto di riforma del codice — ci rendiamo anche conto che tutti i cittadini debbono essere uguali dinanzi allo Stato, al magistrato e alla legge. Ed io non sono contrario ad applicazioni siffatte nel campo delle sanzioni penali, sono contrario a che con queste norme si arrivi alla discrezionalità assoluta del magistrato.

Ho sempre sostenuto, egregio ministro, nella mia lunga attività politica, legislativa, giuridica, che il magistrato non deve diventare una mente chiusa, un funzionario che applica la legge e basta, bensì un interprete della legge. Il magistrato però deve sapere

entro quali termini si può muovere e quanto più la legge lo blocca, lo limita nel suo esercizio, tanto maggiore è la garanzia che abbiamo per la realizzazione dello Stato di diritto e del fondamentale principio di uguaglianza.

La restante parte del provvedimento mi trova consenziente. Il collega Musotto del resto ha esaminato nella sua relazione le diverse parti del progetto di legge con notevole preoccupazione giuridica, specialmente per quanto riguarda il problema delle cause e cioè il rapporto tra le cause della commissione del delitto e le occasioni o fatti sopravvenuti, il discorso dell'aggravante e della consapevolezza da parte del soggetto attivo del reato ai fini dell'applicazione della sanzione e il rapporto causale con le circostanze e i fatti che determinano tali circostanze (attenuanti o aggravanti).

Ripeto che potrei concordare con questa parte della relazione così come per la parte che riguarda l'articolo 116 del codice penale. Non scoprite nulla a proposito di questo articolo! Qui ormai la giurisprudenza è quella che è, si tratta di una normativa caduta per volontà della Costituzione; non si può fare un passo indietro rispetto all'attuale percorso giuridico raggiunto.

Altro non ho da aggiungere rispetto al merito del provvedimento. Per quella che sarà la decisione finale del gruppo del Movimento sociale italiano-destra nazionale, dico subito che ci consulteremo nel prosieguo del dibattito; per ora non riteniamo di dover esprimere una valutazione pregiudizialmente contraria. Per quanto mi riguarda personalmente non posso esprimere il mio dissenso su di un progetto di legge che riconosce ancora la validità del « codice Rocco » nella sua struttura e che pone solo delle modificazioni all'interno di questa struttura.

Naturalmente ci riserviamo di entrare nel merito dei singoli problemi che emergeranno nel corso del dibattito. Ripeto, comunque, che sarebbe bene che il Governo ci chiarisse il suo pensiero, affinché possiamo avere una visione chiara dei suoi intendimenti su questa materia.

RIELA. Il dibattito in corso ha preso giustamente le mosse dall'indifferibile necessità, di fronte al crescente divario tra la legislazione penale vigente e i problemi posti dallo sviluppo democratico della società e dello Stato, di pervenire rapidamente ad una riforma del sistema penale che attui nella sostanza e non solo nella forma il dettato della Co-

stituzione e si adegui quanto più possibile ai mutamenti di esigenze e di valori intervenuti in questi anni nella società.

Il primo elemento di valutazione che ciascuno di noi è stato chiamato a dare e sul quale si sono create divergenze di opinioni, pur nell'ambito di un apprezzamento non sempre contrastante, riguarda il giudizio complessivo sul progetto di legge. A differenza di quanto espresso da qualche collega, mi sembra di dover affermare che la riforma proposta, per il suo carattere cosiddetto « novelistico », non spazza via dalla nostra legislazione la struttura del codice penale vigente, ma ne rappresenta piuttosto un aggiornamento, sia pure con il risultato di apportarvi un miglioramento di notevole rilievo. Non si può disconoscere, infatti, che il progetto di legge, specie dopo i mutamenti subiti al Senato, si ispira ad una concezione del reo e della pena profondamente diversa da quella del « codice Rocco » e che si muove nell'ambito dei principi della Costituzione repubblicana.

L'abolizione dell'ergastolo, l'introduzione del perdono giudiziale per gli adulti, la soppressione dell'automatismo delle pene accessorie rispetto alla condanna, una diversa disciplina della sospensione condizionale della pena e della non menzione della condanna nel certificato del casellario, la revisione del sistema delle circostanze attenuanti e della recidiva sono, insieme con tanti altri che ometto di ricordare per brevità, i punti più significativi di uno sforzo tendente a personalizzare la responsabilità penale e ad assicurare il recupero alla società del condannato. Indubbiamente, come è stato notato, essi costituiscono innovazioni di grande importanza che « pur non rivoluzionando la parte generale del codice vigente, vi introducono modificazioni in gangli vitali », conformemente alle aspirazioni da tempo avanzate dalla parte più sensibile del mondo giuridico e non solo da essa.

Malgrado ciò, tuttavia, permangono nel disegno di legge numerose e consistenti tracce rivelatrici della matrice politico-culturale dalla quale proviene il « codice Rocco ». Tra l'altro la riproposizione del sistema del « doppio binario » (pene e misure di sicurezza), di un invariato sistema delle sanzioni, di casi di responsabilità oggettiva, dell'istituto della conversione delle pene pecuniarie, eccetera, insieme con il diniego all'introduzione di nuove riforme, opposto al Senato dalla maggioranza, ne costituiscono la riprova.

Alla luce di questa valutazione, il gruppo comunista si impegnerà affinché il progetto di legge percorra con speditezza l'iter necessa-

rio per divenire legge, senza però rinunciare a proporre quelle modifiche che alcune parti del progetto stesso impongono, confortato del resto dal parere del ministro della giustizia che, nel suo intervento del 4 ottobre 1973, ha avvertito la Commissione che il riconoscimento dei pregi, presenti nel progetto di legge, non significa 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 », ammettendo esplicitamente — e noi concordiamo in pieno — che « la riforma realizzata col testo approvato dal Senato si mantiene al disotto 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 », per cui occorre chiedersi se non sia già possibile realizzare una revisione più qualificante di taluni punti della parte generale del codice, proponendosi tra l'altro i problemi più significativi tra quelli che riguardano la parte speciale.

Quest'ultima considerazione, in particolare, ci trova particolarmente sensibili, perché avremmo preferito che la riforma del libro primo del codice penale avvenisse contemporaneamente a quella dei libri secondo e terzo; innanzi tutto perché vi è tra parte generale e speciale del codice un rapporto di interdipendenza, per cui affrontando la parte speciale si sarebbe potuto evidenziare più di una ragione per apportare modifiche più profonde alla parte generale; inoltre, perché nel nostro paese il distacco esistente tra amministrazione della giustizia e coscienza sociale, come è noto, non origina soltanto da una previsione legislativa di pene troppo alte per alcuni reati e troppo miti per altri, ma deriva anche, da un lato, dall'essere considerati ancora come gravi reati dei fatti che la collettività non considera più tali e, dall'altro, da una mancata o inadeguata previsione di nuovi reati sotto cui ricondurre condotte antisociali quali quelle contro la salute, l'integrità, l'economia pubblica o che attentano a valori e beni sconosciuti dal « codice Rocco » ed invece assai importanti, data l'attuale fase di sviluppo della società italiana.

In ogni caso, premessa al lavoro della Commissione dev'essere la volontà di fornire una rapida ed adeguata risposta all'attesa esistente in varie parti del paese a che sia profondamente riformata la legislazione penale e la giustizia sia amministrata in modo

più aderente alle reali esigenze ed alla coscienza del popolo italiano.

Nessun pericolo vi è — se si saprà mediare tra questa domanda di giustizia e la necessità di far fronte alla criminalità di vecchia e nuova impronta — che la riforma del libro primo del codice penale rappresenti un allentamento dei freni, un allargamento delle maglie del codice, un'attenuazione delle pene e delle misure di sicurezza in un momento di criminalità dilagante, con la conseguenza di creare un'atmosfera di lassismo, provocare un incitamento alla delinquenza e generare la sensazione che gli interventi dell'autorità siano molto meno pronti di quanto dovrebbero essere, come ha sostenuto al Senato — in sede di dichiarazione di voto — il rappresentante del Movimento sociale italiano-destra nazionale, riecheggiando argomenti e posizioni di ben individuati ambienti contrari ad ogni riforma del « codice Rocco » e protesi a difenderne, se non la lettera, almeno lo spirito autoritario.

È stato più che esaurientemente dimostrato, infatti, che la criminalità non si sconfigge con la pena capitale, con l'ergastolo o con la recrudescenza delle sanzioni, per cui è senz'altro preferibile combatterla con attente e tempestive misure sociali e con adeguate e non indifferenziate iniziative di politica criminale.

Evidentemente, perché possa realmente trovare completa attuazione nel nostro paese il concetto della prevenzione speciale, dobbiamo augurarci che questa riforma non solo vada presto in porto, ma che apra la stagione di altrettanto attese riforme tutte direttamente afferenti in un modo o nell'altro a questa materia. Mi riferisco al codice di procedura penale, il cui *iter* senz'altro potrebbe trovarsi in uno stadio assai più avanzato se questa Commissione avesse potuto varare un atto di legislazione diretta invece di un disegno di legge di delegazione (per cui varrebbe la pena di stralciare alcune parti di quest'ultimo in modo da procedere ad una rapida adozione delle iniziative legislative più urgenti); mi riferisco all'ordinamento penitenziario, che presto esamineremo, all'ordinamento giudiziario, alla parte speciale del codice penale, che sarebbe opportuno seguisse in tempi non troppo distanziati la riforma della parte generale, e ad altri strumenti legislativi del genere.

Considerando il provvedimento nella sua articolazione — per quanto siamo tra quelli che hanno avanzato la proposta di affrontare in via preliminare l'esame particolareg-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

giato degli articoli e delle modifiche da apportarvi in un gruppo di lavoro appositamente costituito —, ci sembra tuttavia opportuno, in questa sede, esporre, sia pure in modo assai succinto, alcuni argomenti che — ci auguriamo — siano tra quelli su cui si soffermerà l'attenzione di tale gruppo di lavoro.

Farò riferimento perciò, per ovvie esigenze di tempo, soltanto ad alcuni problemi tra i tanti che la materia suggerisce, tenendo particolarmente presente la lucida relazione dell'onorevole Musotto che sul piano tecnico è, a mio avviso, di notevole aiuto all'esame del progetto di legge ed al superamento di alcune sue lacune.

Un primo nodo da sciogliere riguarda la successione delle leggi penali.

Recita il quinto comma dell'articolo 1 del progetto di legge, in riforma all'articolo 2 del codice vigente: « Nel caso di mancata conversione in legge di un decreto-legge o di conversione dello stesso con modificazioni si applicano ai fatti commessi nel tempo del suo vigore le disposizioni del decreto-legge non convertito in legge o modificato, allorché le stesse siano più favorevoli al reo ».

La dichiarazione nella sostanza appare quanto mai opportuna, però non sembra conciliabile con quanto disposto dalla Costituzione agli articoli 77, ultimo comma, e 136, primo comma; infatti, se si considerasse come « legge più favorevole » la legge dichiarata incostituzionale e il decreto-legge non convertito, si verrebbe a dare a tali atti l'efficacia di « legge », contro il disposto degli articoli della Costituzione che ho richiamato.

E da chiedersi, allora, se la modifica dell'articolo 2 del codice penale, a questo riguardo, possa essere introdotta con legge ordinaria e non invece, come parrebbe necessario, con legge di revisione costituzionale.

Circa il concorso di cause, particolarmente tormentata e non facile da risolvere — lo dimostrano anche i lavori del Senato tanto in Commissione quanto in Assemblea — si presenta la materia trattata dall'articolo 41 del codice.

La soluzione data sino ad ora al concorso di cause, ancorché ispirata all'esigenza di ovviare ad alcuni casi di ingiustizia cui l'attuale formulazione ha dato origine e pur timidamente richiamandosi alla teoria della causalità adeguata, non può ritenersi assolutamente soddisfacente. Innanzi tutto, perché non appaiono accettabili i criteri della eccezionalità e dell'imprevedibilità posti a base dell'esclusione del rapporto di causalità. In-

fatti, a parte che non è chiaro quali siano le cause eccezionali, essendo in pratica assai difficile stabilire se una circostanza è di normale o eccezionale verifica, ha ragione l'onorevole Musotto nel notare che il criterio della imprevedibilità non opera rispetto alle cause preesistenti o concomitanti, essendo la previsione rappresentazione di avvenimenti futuri, e che anzi i criteri della eccezionalità e imprevedibilità vengono generalmente indicati per le cause sopravvenute. Inoltre, perché — a differenza di quanto previsto nell'ultimo alinea dell'articolo 33 del progetto di legge, che sostituisce l'articolo 62 del codice — non si può parlare per le cause preesistenti e concomitanti di indipendenza dall'azione, valendo il requisito dell'indipendenza soltanto per le cause sopravvenute. Infine, perché risulta poco comprensibile il criterio della rilevanza causale dal momento che tutte le condizioni hanno per definizione una efficacia determinante rispetto all'evento.

In realtà parrebbe che le modifiche apportate dal Senato all'articolo 41 del codice siano state effettuate tenendo presente principalmente il caso dell'omicidio preterintenzionale, con il risultato che la disciplina proposta non si adatta ai reati dolosi né a quelli colposi. Specie in riferimento a questi ultimi la previsione della circostanza attenuante di cui all'ultimo comma dell'articolo 33, che sostituisce l'articolo 62, suscita più di una perplessità sol che si consideri che in certi casi la colpa può derivare proprio dal non avere riconosciuto o previsto una conseguenza (ad esempio il medico che non riconosce uno stato di emofilia ed esegue un'operazione). Escludere o diminuire la responsabilità penale in questi casi sarebbe perciò un non senso.

Condividiamo quindi l'invito contenuto nella relazione ad approfondire ulteriormente la materia in modo che il ricorso al criterio di causalità adeguata scelto dal Senato possa realmente consentire il superamento degli equivoci e delle contraddizioni nelle quali si dibatte il testo del progetto di legge.

Circa la responsabilità oggettiva ed il reato diverso da quello voluto da taluno dei concorrenti, chiaramente ascrivibile ad una scelta politica — che noi non condividiamo assolutamente — risulta la riproposizione nel progetto di legge del secondo capoverso dell'articolo 42 del codice, relativo all'ipotesi di responsabilità oggettiva. La disposizione in questione, per quanto migliorata — e lo sarebbe stata ancora di più se si fosse accolta

## VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

la proposta avanzata da qualificati giuristi, che vuole l'evento posto a carico dell'agente come conseguenza non solo « prevedibile », ma anche « evitabile » dell'azione od omissione — lascia in vita forme di responsabilità senza colpevolezza che non debbono trovare ancora spazio nella nostra legislazione e che invece si tende a perpetuare, come dimostra la stessa riproposizione nell'articolo 57 del progetto di legge dell'articolo 116 del codice penale.

Anche in questo caso, pur notando che la formulazione dell'articolo 57 rappresenta un indubbio passo avanti, non riteniamo debba essere risolto in questo modo il problema posto dall'articolo 116. In base all'analisi di questo reato che sembra più corretta, appare evidente che l'evento diverso si verifica rispetto al concorrente al di fuori di ogni partecipazione psicologica e a prescindere da ogni diretto collegamento causale, per cui non solo non è giusto attribuire a titolo di dolo conseguenze non volute come avviene oggi per il codice vigente, ma anche attribuire a titolo di dolo conseguenze soltanto prevedibili od anche previste.

Siamo quindi per un completo superamento dell'articolo 116 del codice. Ove per vari motivi non sia possibile pervenirvi, è preferibile alla soluzione contenuta nel progetto di legge la proposta avanzata dall'onorevole Musotto nella sua relazione: e cioè che l'agente che ha voluto il reato meno grave, invece di essere punito per il reato più grave diminuito da uno a due terzi, risponda soltanto del reato voluto, con un semplice aumento della pena.

Il progetto di legge, all'articolo 30, migliora sensibilmente la sostanza dell'articolo 57 del codice, riguardante i reati commessi col mezzo della stampa periodica, la cui formulazione non è assolutamente aderente alla realtà. Con il nuovo testo sembra che non vi sia più quel capovolgimento dell'onere della prova che oggi si verifica, dato che, secondo l'interpretazione corrente, si presume, *a priori*, che, essendosi verificato un reato commesso a mezzo della stampa, collegato ad una omissione di controllo o di vigilanza, vi sia una colpa, salvo naturalmente al direttore di dimostrare di volta in volta che non v'è stata negligenza, imprudenza o imperizia. Tuttavia, per quanto si sia verificata questa positiva inversione dell'onere della prova non si può non rilevare che l'inciso, contenuto nel progetto di legge, « omettendo di controllare il contenuto » ripropone, sia pure in termini più attenuati,

lo stesso problema, stabilendo che, in ogni caso, vi deve essere controllo del contenuto del periodico da parte del direttore o vice direttore responsabile e collegando all'eventuale omissione una colpa.

Noi tutti conosciamo cosa sono ormai diventati i giornali in Italia, il numero delle pagine e delle rubriche, il fatto che le notizie provengono da tutte le parti del paese e del mondo e che è assolutamente impossibile che il direttore — salvo casi limite — possa effettivamente controllarne l'esattezza, per cui trovandoci di fronte a un'autentica impossibilità di esercitare il controllo e la vigilanza richiesti, dovremmo sollecitare, anche assumendo le iniziative che ci competono, alcune riforme capaci di investire tutto l'ordinamento amministrativo della materia della stampa, configurando tra l'altro forme di responsabilizzazione diversa.

In attesa, la formulazione contenuta nel progetto di legge potrebbe risultare più aderente alla realtà apportando come modifica la cancellazione dell'inciso « omettendo di controllare ». In questo modo spetterebbe sempre all'accusa di dimostrare che sussiste una colpa e non sarebbe più sufficiente l'omissione di controllo (il quale, come si è detto, è impossibile) per configurare un reato a carico del direttore o vice direttore responsabile.

Ho già espresso il convincimento che, a parte alcuni dettagli, il progetto di legge migliora sensibilmente il regime delle circostanze ed introduce sotto questo profilo seri rimedi per umanizzare e personalizzare sempre più la pena, anche se alcune misure nascono dall'esigenza di evitare quell'opera di revisione dei minimi editiali previsti per i singoli reati, che pur comportando — come è stato obiettato — tempi più lunghi per la riforma della parte generale del codice penale, certamente sarebbe stata utile.

Un po' farraginoso mi sembra la previsione di una superattenuante generica in aggiunta alla previsione delle attenuanti generiche già esistenti. Riteniamo, infatti, tenendo conto della formulazione della proposta di riforma, che tale esigenza meglio potrebbe essere soddisfatta introducendo al posto di questa cosiddetta superattenuante il principio dell'esclusione della punibilità nei casi di minima lesività del fatto, quando, cioè, pure essendovi la conformità dell'azione od omissione al modello descritto dalla norma, manchi o sia trascurabile il danno penalmente inteso. Ciò consentirebbe anche di dare una risposta all'invito formulato dal ministro Za-

gari, nel suo primo intervento in Commissione, nel senso di informare il progetto di legge ad una concezione realistica del reato, in base alla quale l'autore di un fatto conforme al modello legale della fattispecie va punito solo quando tale fatto leda effettivamente l'interesse che la norma tutela.

Analogamente, pur nell'ambito di un apprezzamento della disciplina proposta in tema di sospensione condizionale della pena, non ci trova del tutto consenzienti l'ultimo alinea dell'articolo 74 del progetto di legge che modifica l'articolo 164 del codice.

La previsione che la sospensione condizionale della pena possa essere concessa una seconda volta, nel caso in cui per una precedente condanna sia stata già ordinata la sospensione dell'esecuzione e la nuova pena inflitta, cumulata a quella precedentemente sospesa, non superi i limiti stabiliti dallo l'articolo 163 del codice, si può risolvere facilmente in una previsione di impunità per chi, pur avendo riportato una condanna, rimane al di sotto del limite dei due anni (o dei due anni e sei mesi, se trattasi di minorenni). Sarebbe più opportuno, dunque, limitare la seconda concessione della sospensione condizionale al reato anteriormente commesso, conformemente alla decisione n. 73 del 1971 della Corte costituzionale, oppure restringere a casi del tutto particolari la facoltà prevista dall'ultimo alinea dell'articolo 74 del progetto di legge.

Un meditato consenso suscita la nuova disciplina del perdono giudiziale, la cui estensione agli adulti consente di dare una giusta risposta ad alcuni concreti problemi.

Certamente si spiega con l'esigenza di assicurare una particolare protezione alla gioventù, in una fase assai difficile quale quella che la nostra società attraversa, la creazione di una figura sconosciuta al codice penale vigente: quella del « diciottenne-ventunenne », cui viene accordata una speciale tutela in un momento in cui si tende a responsabilizzare al massimo il diciottenne, anche proponendo di conferirgli il diritto di voto.

Su un piano più generale, piuttosto, sarebbe opportuno che il progetto di legge specificasse quali condizioni sono richieste per la concessione del perdono giudiziale, in modo da distinguerlo concretamente nell'applicazione della sospensione condizionale.

Questioni non tanto tecniche quanto politiche e di rilevante importanza sorgono a proposito dell'articolo 68 del progetto di legge che modifica il regime della prescrizione, disciplinato dagli articoli 157 e 158 del codice.

Da un lato si diminuisce sensibilmente il termine entro cui si estingue il reato, dall'altro si stabilisce che per determinare il tempo necessario alla prescrizione si considera la diminuzione minima stabilita per la circostanza attenuante, senza tenere conto dell'aumento per le circostanze aggravanti. Il risultato facilmente prevedibile è che, stando alla attuale capacità di smaltimento del lavoro da parte degli uffici giudiziari, alcuni reati difficilmente saranno puniti (è il caso, ad esempio, delle contravvenzioni punibili con l'ammonizione), mentre una grandissima mole di processi in corso per reati gravi e gravissimi, se le disposizioni in esame venissero approvate, vedrebbero troncato il loro cammino per intervenuta prescrizione del reato.

Con la riforma proposta, basterebbe concedere le attenuanti generiche perché la rapina, l'estorsione, il sequestro di persona si prescrivano in cinque anni, l'omicidio colposo e l'interesse privato in atti d'ufficio in tre anni, e così via. Perfino il peculato da un miliardo, al pari di quello di mille lire, con le attenuanti generiche verrebbe a prescrivere in cinque anni, e noi sappiamo cosa significa tutto ciò, anche perché per questo reato, come per altri, il momento dell'accertamento coincide assai raramente con il momento consumativo del reato.

Forse solo in occasione di amnistie il nostro paese ha visto una rinuncia tanto vasta ed indifferenziata dello Stato ad esercitare la sua pretesa punitiva nei confronti di così numerosi reati ed imputati quanto quella cui si assisterebbe se l'articolo 68 del progetto di legge diventasse legge entro alcuni mesi, dato l'enorme carico esistente negli uffici giudiziari, il permanere di processi relativi a reati commessi diversi anni fa e i tempi medi occorrenti per la loro definizione.

Questo è l'unico punto del progetto di legge di modifica della parte generale del codice penale che lascia assai incerti sulle conseguenze che ne deriverebbero e rischia di dare una insperata conferma a quelle voci allarmistiche che hanno per obiettivo il sabotaggio della riforma. Meraviglia, pertanto, che al Senato una tale formulazione sia stata accolta senza le appropriate modifiche e che lo stesso relatore si sia limitato a notare che le innovazioni apportate in materia di prescrizione fanno sorgere qualche perplessità. Da parte nostra, non si disconosce il valore ideale e culturale delle norme in discussione, tuttavia non si può non rilevare che esse presuppongono un apparato giudiziario e amministrativo così efficiente

## VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

quale oggi non esiste, per il quale si dovrà lavorare con impegno, ma che non si è certi se esisterà negli anni immediatamente vicini.

Proponiamo, quindi, un attento riesame della disciplina della prescrizione oppure, quanto meno, l'introduzione nel progetto di legge di una norma transitoria che eviti conseguenze del tipo di quelle ipotizzate.

Altri aspetti del provvedimento, egualmente rilevanti rispetto agli argomenti affrontati, meriterebbero di essere esaminati. Esigenze di tempo ci impediscono di farlo in questa sede, per cui rimandiamo ogni ulteriore trattazione alla discussione dei singoli articoli.

Siamo certi, peraltro, che molti di questi argomenti non sfuggiranno all'attenzione dei colleghi che interverranno nel corso della discussione. Mi riferisco, in specie, al problema posto dal penultimo alinea dell'articolo 31 del progetto di legge, che postula la conoscenza da parte dell'agente delle circostanze aggravanti, soluzione che, come da più parti è stato notato, non pare applicabile a tutti i reati; mi riferisco, ancora, al problema del concorso di reati, data la proposta differenziazione tra gli effetti del concorso formale rispetto a quelli del concorso materiale, anche in riferimento all'esigenza di riconsiderare l'opportunità della permanenza, nella nostra legislazione penale, del criterio del cumulo materiale, invece del cumulo giuridico; esigenza di riconsiderazione che mi è parsa condivisa dall'onorevole Vassalli nel suo saggio su questo progetto di legge, apparso sulla *Giustizia Penale* del 1972 e qui ripresa dall'onorevole Mazzola nel suo intervento.

Mi riferisco, infine, al problema della sanzione. A questo riguardo desidero precisare, ancora una volta, che da parte nostra, pur nell'ambito di una concezione penalistica che tiene in sommo grado il rispetto della personalità e della dignità del reo e il suo recupero alla società, non solo non si sottovaluta, ma è presente, prima tra tutte, la volontà di dotare il nuovo codice dei mezzi idonei a tutelare la collettività dalle forme di criminalità vecchie e nuove, coscienti, come si è, della gravità di alcuni reati — troppo spesso ricorrenti nelle nostre città — ascrivibili, tra l'altro, anche al tipo di sviluppo distorto impresso al nostro paese.

È ovvio però che, come non condividiamo l'opinione di coloro che invocano un indifferenziato aumento delle pene, così non riteniamo che a determinati comportamenti, socialmente non allarmanti e posti in essere

da persone non pericolose, si debba rispondere sempre e necessariamente con la irrogazione di pene detentive. Non solo, ma pensiamo anche che valga la pena di valutare più attentamente di quanto non sia stato fatto al Senato l'applicabilità alla nostra legislazione del sistema della *probation*, anche in considerazione che in quella sede non si sono manifestati particolari dissensi di principio, ma solo circa la possibilità pratica di introdurre, al momento attuale, questo sistema nella nostra legislazione, e parendoci strano che, in tutta l'Europa occidentale, solo in Italia, oltre che in Turchia, sia difficile disporre di quel complesso di attrezzature e di condizioni oggi normalmente denominate come *background*; ma riteniamo anche che sia da seguire l'indicazione del ministro Zagari di «tentare di inventare» un sistema nuovo di sanzioni, attraverso l'introduzione nel codice di nuovi tipi di strumenti sanzionatori.

Al riguardo, possono valere senz'altro come base di partenza per la discussione le proposte avanzate dallo stesso ministro l'8 novembre scorso, in occasione del suo secondo intervento in Commissione, anche se qualche cenno relativo a concrete proposte merita una riconsiderazione alla luce delle esperienze già fatte. È il caso, ad esempio, dell'obbligo di soggiorno in un comune o del divieto di soggiorno in uno o più comuni o in una o più regioni, misure preventive largamente applicate in questi anni in Sicilia nell'ambito della lotta contro il fenomeno mafioso che hanno comportato un costo umano e sociale altissimo per le popolazioni siciliane e che, tranne rare eccezioni, si sono dimostrate inefficaci al perseguimento degli scopi per cui erano state irrogate.

Tornando comunque all'esigenza generale di rivedere il sistema di sanzioni previste nel progetto di legge, è il caso di sottolineare, ancora una volta, che nella lotta contro il crimine il problema non è tanto quello di applicare una pena più o meno gravemente, quanto quello di applicarla, rispetto alla perpetrazione del reato, nel più breve tempo possibile e nel rispetto delle leggi poste a tutela del cittadino. Questo nell'interesse di un corretto rapporto tra la società e il reo e tra la società e il reato.

In questo modo non solo è possibile combattere efficacemente il delitto contro la persona o contro il patrimonio, ma ogni altro delitto in genere. Pensiamo alle notizie apprese, nei giorni scorsi, dall'opinione pubblica: un questore accusato di falso e corruzione, un

---

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 16 GENNAIO 1974

---

procuratore generale accusato di gravi reati, il riemergere di un sospetto, ormai ricorrente in tante occasioni, di un apparato dello Stato e di suoi funzionari sensibili alle pressioni di mafiosi o di forze eversive. Ebbene, quanto guadagnerebbe il paese da una giustizia capace di dire nel volgere di poco tempo se il questore è stato giustamente o ingiustamente accusato, se il procuratore generale è vittima o complice, se lo Stato ha nelle sue file uomini corrotti o incorruttibili. Oggi, invece, per il silenzio che coprirà una lunga ed estenuante inchiesta, l'opinione pubblica rischia di non conoscere per anni — e forse anche mai — la verità e di rimanere, anche questa volta, attanagliata da dubbi che si potranno risolvere in una generica sfiducia nei confronti delle istituzioni dello Stato e degli uomini che in esse sono preposti a compiti di particolare importanza.

È lo stesso rischio che abbiamo corso in occasione di tanti scandali scoppiati negli scorsi anni, dalla strage di piazza Fontana a Milano e dal groviglio di avvenimenti che sono seguiti, all'uccisione del procuratore della Repubblica di Palermo ed a tanti altri avvenimenti di altrettanta gravità.

Ecco, dunque, il nostro compito di legislatori: non indifferenziato inasprimento di misure repressive, non aggiornamento puro e semplice di un corpo legislativo, ma scelta di un nuovo modo di amministrare giustizia, che si risolva in una sostanziale e maggiore giustizia nella società e rispetto al quale sia funzionale un nuovo codice penale fondato sulla umanizzazione e sulla funzione rieducativa della pena e capace di collegarsi a quei valori di libertà, di giustizia e di progresso, alla cui affermazione anela la parte migliore di quel popolo in nome del quale la giustizia viene amministrata.

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato ad altra seduta.

**La seduta termina alle 12,30.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Dott. GIORGIO SPADOLINI

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO