

## COMMISSIONE IV

## GIUSTIZIA

34.

## SEDUTA DI GIOVEDÌ 31 GENNAIO 1974

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ORONZO REALE

## INDICE

	PAG.
<b>Proposta e disegno di legge</b> ( <i>Seguito della discussione e rinvio</i> ):	
Senatori 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) . . . . .	469
PRESIDENTE . . . . .	469, 473
TERRANOVA . . . . .	469

La seduta comincia alle 10,30.

CASSANMAGNAGO CERRETTI MARIA LUISA, *Segretario f.f.*, 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 d'iniziativa dei senatori Follieri ed altri e del disegno di legge: « Modifiche al

libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale », approvati, in un testo unificato, dal Senato nella seduta del 31 gennaio 1973.

Proseguiamo la discussione sulle linee generali.

TERRANOVA. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, onorevole ministro, la relazione dell'onorevole Musotto, svolta con pregevole approfondimento dei diversi argomenti, ha il merito di avere messo in chiara evidenza gli aspetti fondamentali di questa riforma del libro primo del codice penale che, secondo il relatore, pur essendo in sostanza una riforma di tipo novellistico, perché si limita a modificare soltanto 104 dei 240 articoli che fanno parte del libro primo (concernente i reati in generale), d'altro canto, poiché incide profondamente su alcuni istituti che vengono ad essere pressoché radicalmente rinnovati, costituisce qualche cosa di più di una semplice ristrutturazione delle norme penali, e questo come conseguenza dei nuovi orientamenti, dei nuovi principi, dei nuovi indirizzi, della diversa concezione dei rapporti che sono alla base dell'attuale società.

Il relatore ha sottolineato la rilevanza dei temi più delicati e di quelli che sono stati oggetto di una più profonda rielaborazione (e cioè il sistema delle pene, il concorso di cause, la responsabilità penale, il tentativo, le circostanze del reato, il concorso di reati, il concorso di persone nel reato, le misure di sicurezza), trattandoli con la competenza e

l'acume di un giurista del suo valore, e manifestando dubbi e perplessità circa i punti a suo giudizio discutibili o addirittura criticabili, meritevoli, comunque, di un ulteriore attento esame.

La relazione dell'onorevole Musotto costituisce quindi una seria piattaforma per una discussione approfondita e meditata da cui possono venir fuori i miglioramenti, i perfezionamenti e le correzioni di cui certamente, secondo l'opinione di ciascuno di noi, il progetto di legge è suscettibile.

Data questa premessa, non penso di procedere ad un'analisi organica e particolareggiata dei vari punti della riforma, punti brillantemente trattati dagli onorevoli colleghi che mi hanno preceduto, punti sui quali certamente si ritornerà nel corso della discussione sull'articolato e sugli emendamenti.

Quindi, per questa ragione, desidero limitarmi a svolgere qualche osservazione di carattere generale dettata soprattutto dall'esperienza giudiziaria.

Non possono esservi dubbi sulla necessità e sull'urgenza della riforma del diritto penale che ancora oggi, dopo trenta anni di vita democratica, è ancorato a principi che sono spesso l'antitesi di quelli sui quali si fonda la Costituzione della Repubblica. E questa situazione non è più a lungo ammissibile, perché, concordando in pieno con quanto ebbe a dire in proposito l'onorevole Mazzola, la legge penale è uno degli indici principali, mediante il quale può misurarsi il grado di civiltà di un paese ed il suo livello di progresso e di sviluppo democratico. Ed oggi questo indice, pressoché identico a quello di 40 anni fa, non soddisfa più nessuno in quanto la legge penale non corrisponde più alla realtà sociale e politica del paese.

Quindi urgenza e necessità di riforma o, meglio ancora, di rinnovamento.

Però — non so se la cosa trovi unicamente spiegazione in questa esigenza di procedere al più presto — mi pare che un fatto sia quanto mai chiaro, e cioè che il progetto di legge pervenutoci dal Senato rappresenta una riforma parziale proprio di tipo novellistico, sia pure con quelle caratteristiche evidenziate dall'onorevole Musotto, che si risolve in modifiche, in ritocchi, adattamenti, innovazioni, che, ripeto, per quanto profondi, per quanto ampi, non si discostano dal vecchio schema, che nel suo insieme rimane lo stesso.

Ho l'impressione, che potrebbe essere errata, ma non so sino a qual punto, che vi sia una certa riluttanza, spiegabile probabilmente con motivi di natura politica, ad affrontare

radicalmente i problemi di fondo, e che si preferisca aggirarli con interventi a volte timidi a volte audaci, sfiorando tutt'al più, ma mai intaccando in profondità, la materia da rielaborare. Del resto, analoga impressione riportai, e la manifestai, per il codice di procedura penale, a proposito, in particolare, della fase istruttoria, in merito alla quale ebbi a rilevare che il problema delle « tre istruttorie » non veniva affatto risolto, cosicché, mantenendo le tre fasi di un'istituzione appesantita da una sequela di adempimenti e dilatando al massimo l'istruzione dibattimentale, non si contribuiva affatto al raggiungimento dell'obiettivo da tutti voluto, dell'obiettivo cioè dello snellimento, della semplificazione e della celerità del processo penale.

Comunque, ritornando al nostro argomento, in sostanza a me pare che tutti gli impegni, tutti gli sforzi sono dedicati a lavorare intorno ad una trama che si cerca di adattare a situazioni che cambiano o si evolvono, trama che si cerca di restringere o di dilatare o comunque di adattare, ma che resta sempre quella che era prima.

Diversi elementi inducono a tale valutazione. In primo luogo, ci si accorge che permane in vita l'aberrante istituto medioevale dell'amnistia, che poteva avere una giustificazione nel medioevo come correttivo della forza o, più esattamente, della violenza della legge o del giudicato penale, oppure come strumento per la soluzione di problemi che nulla avevano a vedere con la giustizia (basti pensare che la Repubblica veneta ricorreva all'amnistia allorché doveva colmare i vuoti che si creavano nei ranghi dei suoi eserciti dissanguati dalle continue guerre contro l'Impero ottomano), ma che oggi a me sembra che non abbia più alcuna valida ragione di essere presente nell'ordinamento giuridico di un paese civile, se non quella di risolvere il problema dell'affollamento degli stabilimenti carcerari, e questo non è certamente un sistema che può riscuotere consensi, perché evidentemente il problema va risolto con sistemi ben diversi.

Per altro verso nessuna reale innovazione si registra in merito alla liberazione condizionale, istituto che, a mio avviso, dovrebbe essere radicalmente ristrutturato e potenziato con una regolamentazione adeguata, per renderlo concretamente efficace, con la conseguente creazione di uffici bene organizzati forniti di personale specializzato e qualificato; ciò in analogia all'istituto della *probation* o della libertà condizionata del sistema anglosassone.

Perciò, non amnistia, ma liberazione condizionale applicata con criteri di larghezza in tutti i casi che la consigliano, poiché la liberazione condizionale è l'istituto che permette, attraverso una concreta, diretta valutazione del soggetto, di dare la libertà al condannato che ne sia veramente meritevole, consentendo di evitare che la pena detentiva si trasformi da strumento di difesa sociale in un mezzo incivile e soprattutto inutile, quando non risulti addirittura controproducente, di persecuzione, di avvillimento, di oppressione nei confronti di soggetti per i quali il processo di rieducazione si va sviluppando in maniera positiva; mentre l'amnistia resta, e ciò mi sembra incontestabile, l'istituto che consente di rimettere in libertà, in maniera indiscriminata, soggetti che si trovano nelle condizioni oggettive richieste dalla legge, indipendentemente da ogni considerazione di carattere soggettivo, per cui molto spesso si risolve in una misura dannosa per la società e ingiusta nei confronti di tutti coloro, e non sono mai pochi, che, pur meritevoli della liberazione, non ne possono godere perché non rientrano nello schema astratto della previsione legislativa.

Non è stato affrontato il problema della esclusione o meglio della non applicazione della pena — o della previsione di una pena diversa da quelle tradizionali — in casi particolari espressamente previsti e, per un certo verso, affidati alla discrezionalità del giudice, per i quali, avuto riguardo alla natura ed alla gravità del reato, alla personalità del reo ed alla entità e qualità della offesa arrecata, si prospetti la seria opportunità di introdurre un regime di sanzioni effettivamente proporzionate alle singole fattispecie.

L'argomento è stato affrontato dal ministro Zagari nel suo intervento del 4 ottobre come tema da discutere ed esaminare, in vista di quella che, nel tempo, dovrebbe essere la evoluzione del nostro ordinamento giuridico. A me sembra che tale argomento sia di somma importanza e meriti di essere affrontato sin da adesso, perché non penso che l'occasione di farlo, con prospettive di scelte concrete, si ripresenterà presto e con facilità.

È un argomento strettamente collegato al concetto di umanizzazione della pena, per cui la pena non può e non deve essere concepita come strumento di vendetta, come strumento di sofferenze inflitte al condannato, senza scopo e senza motivo. Certo, siamo ben lontani dai feroci sistemi punitivi della antichità, sistemi, per altro, perpetuatisi, ma siamo pure ben lontani dall'averne un sistema

punitivo corrispondente ai principi civili e democratici che sono alla base della nostra Costituzione.

Questo discorso vale anche per gli stabilimenti destinati alla esecuzione della pena, che sono, sì, ben diversi, ad esempio, dalle terrificanti « Zilie » di Padova, ma sono pur sempre luoghi che favoriscono il processo di degradazione ed avvillimento del condannato.

Con questo discorso non intendo certamente sostenere che le pene detentive debbano essere sostituite da pene di altro genere, pur ritenendo che ad un simile obiettivo si deve mirare nella speranza e nell'auspicio di una società infinitamente migliore della nostra, ma intendo soltanto sostenere che accanto alle pene detentive, oltre quelle pecuniarie, ve ne dovrebbero essere altre diversamente strutturate (ad esempio: arresto a domicilio, divieti vari, obblighi di fare e così via) secondo la vastissima gamma dei reati in rapporto alla gravità delle violazioni ed alla entità del danno.

Ed in questa vasta gamma i reati gravi (e che siano tali sotto ogni punto di vista) rappresentano una percentuale di gran lunga minore. Ciò va sottolineato: i reati che contengono in pieno la idoneità a turbare il tranquillo svolgimento della vita sociale ed a costituire una costante minaccia, un pericolo continuo per il cittadino, che ha diritto ad ogni possibile tutela, rappresentano una percentuale di gran lunga ridotta rispetto all'insieme delle violazioni. E tali reati vanno repressi con la massima decisione, senza falsi pietismi e vanno puniti con pene di estremo rigore, salvo restando quello che si è detto sulla opera di rieducazione durante la esecuzione della pena. Ma certamente un metro analogo non va applicato a quella pleora di reati minori, che costituiscono la percentuale più elevata, reati oggi puniti, di regola, con la reclusione o con l'arresto e per i quali invece si dovrebbero escogitare delle forme punitive diversamente strutturate, che, tra l'altro, sarebbero più efficaci per l'interesse sociale rispetto alle pene detentive. In altri termini, la pena della reclusione non è la pena ugualmente adatta per il rapinatore come per il pastore che incorre nel pascolo abusivo, per l'assassino come per il giovane che in una lite ferisce l'avversario, per il teppista violento e prepotente come per colui che sottrae un oggetto, anche di tenue valore, sottoposto a pignoramento.

Per concludere, mi pare che la esigenza di pervenire non soltanto ad una graduazione delle pene tradizionali, ma anche ad una

diversificazione delle pene, sia avvertita da tutti e costituisca un tema di sommo interesse che non dovrebbe essere né trascurato né accantonato. E restando sull'argomento della pena, desidero dire che non sono affatto d'accordo con coloro che parlano di una sua funzione rieducativa, identificando soltanto, o quasi esclusivamente, in tale funzione il carattere e lo scopo della pena. Sono piuttosto del parere, senza volermi addentrare in un ampio discorso sul concetto di pena, argomento di estremo interesse e di grande complessità; che la pena è soprattutto un mezzo di difesa sociale ed ha quindi una funzione preminente di tutela della società, di cui lo Stato è costretto ad avvalersi per conseguire quello che è uno dei suoi fini primari e cioè il mantenimento e la reintegrazione dell'ordine giuridico generale.

Questo principio non mi sembra per nulla in contrasto con il principio affermato nell'articolo 27 della Costituzione, il quale dice che la pena deve tendere alla rieducazione del condannato. Si tratta, secondo me, di concetti completamente diversi che vanno riferiti a situazioni nettamente distinte, in quanto l'uno è attinente al momento della applicazione della pena e l'altro al momento in cui ha inizio l'esecuzione della stessa, perché è in questa fase che, non soltanto in ossequio al principio della Costituzione, ma soprattutto in ossequio ad un imperativo altamente morale e sociale, si ha il dovere di compiere ogni sforzo per la rieducazione del condannato; per far sì che il carcere non trasformi, irrimediabilmente, un essere umano in una bestia selvatica, e che questo uomo, messo temporaneamente al bando, possa un giorno essere in grado di reinserirsi nella società. Invece nella prima fase, vale a dire nel momento in cui la pena si applica con i criteri proporzionali richiesti dai singoli casi, occorre preoccuparsi di salvaguardare e proteggere la società, ovviamente con tutti i temperamenti previsti in relazione alla violazione commessa, al danno arrecato ed alla personalità del reo. Né può disconoscersi alla pena quella che ne è a mio avviso una caratteristica innata, che non è mai dissociabile, nella realtà, dal concetto stesso di pena e cioè la sua efficacia intimidatoria, vale a dire il freno posto al compimento di azioni delittuose dal solo fatto di conoscere che per quei fatti vengono comminate delle sanzioni, freno la cui efficacia deterrente deve essere rapportata non alla durezza, alla severità della pena stessa, ma alla rapidità ed alla certezza con cui essa viene applicata.

L'esperienza dimostra che le pene spietate e feroci somministrate, nei tempi passati, con larghezza, non hanno mai avuto l'effetto di dissuadere altri dal commettere gli stessi delitti. Lo stesso può dirsi per i tempi in cui viviamo; è sufficiente pensare agli Stati Uniti d'America, dove la pena di morte non è valsa ad arrestare la sfrenata criminalità dilagante, specialmente nella sua forma più pericolosa, quella della criminalità associata. (E non dimentichiamo, a proposito degli Stati Uniti, che i grandi *gangsters* sono sempre riusciti a sottrarsi alla incriminazione ed alla condanna, ad eccezione di qualche sfortunato, come Joe Buchalter, unico esempio di capo-*gang* finito sulla sedia elettrica). Mentre non vi è freno più efficace, per chi intende delinquere, della consapevolezza che con ogni probabilità e con la massima rapidità verrà individuato, processato e condannato.

In altri termini, certezza e rapidità sono i coefficienti essenziali per i quali la sanzione punitiva raggiunge una concreta efficacia intimidatoria per cui, in definitiva, corrisponde alla funzione primaria di tutela della società. Mi rendo conto che il tema non è affatto semplice ed implica altri problemi — procedura penale, polizia giudiziaria, magistratura — che esulano da ciò di cui ci occupiamo in questa sede, ma che ad esso sono strettamente connessi. Come pure bisogna tenere conto delle condizioni che agevolano od ostacolano il delitto, in altri termini delle condizioni sociali, ambientali ed economiche in cui vive il soggetto attivo del reato, che in esse può trovare motivo per infrangere le norme che regolano la vita della comunità, per cui il discorso dal diritto penale va necessariamente ad estendersi alla struttura economico-sociale del paese.

Ricollegandomi ad alcune osservazioni del ministro della giustizia e dell'onorevole Mazzola, sempre sull'argomento della pena, sono anche io del parere che è auspicabile un concreto riferimento alla cosiddetta « concezione realistica del reato », in modo che la applicazione della sanzione abbia luogo non soltanto in relazione alla semplice violazione della legge penale, ma anche in relazione alla effettiva lesione del bene o dell'interesse tutelato.

Ed infine desidero aggiungere che il grande protagonista del diritto penale e del processo penale resta l'uomo, al di fuori di tutti gli schemi predisposti, perché ogni fatto — e mi riferisco al fatto « reato » — è caratterizzato dal soggetto che lo commette, cosicché nel-

l'applicazione della pena non si deve prescindere da un'attenta, rigorosa ed approfondita valutazione del destinatario della pena stessa.

Passando ad altro argomento, condivido in pieno le osservazioni dell'onorevole Riela sulla prescrizione e sulla nuova disciplina data a questo istituto attraverso gli articoli 68, 69, 70 e 71 del progetto di legge.

Com'è noto, la prescrizione non è altro che la rinuncia dello Stato alla pretesa punitiva, condizionata all'ininterrotto decorso di un certo periodo di tempo. Tale istituto si basa essenzialmente su di un evento naturale, il decorso del tempo, al quale, per ragioni di tecnica giudiziaria e di politica penale, viene ad essere conferita una rilevanza giuridica. In altri termini, il decorso di un periodo di tempo, più o meno lungo, fa venire meno l'interesse punitivo dello Stato, in relazione alla minore o maggiore gravità del reato. Quando l'istituto fu per la prima volta introdotto nel codice penale italiano del 1889, si parlò della forza del tempo che opera come fattore di distruzione o di modificazione di diritti. Quindi, il concetto di prescrizione è strettamente collegato al concetto del tempo come elemento che impone una revisione del criterio punitivo, che opera come motivo di rinuncia alla sanzione. E quindi il decorso del tempo deve essere, in questo senso, qualificante; deve essere apprezzabile; diversamente l'istituto della prescrizione viene a trasformarsi in uno strumento per il quale lo Stato abdica, senza alcuna valida motivazione, al dovere primario di assicurare l'ordine giuridico generale attraverso la pena.

Con il sistema che si vorrebbe introdurre, a me sembra, così come ha rilevato l'onorevole Riela, che venga a crearsi una pericolosa situazione, per la quale sarà sufficiente che il colpevole di un grave delitto abbia l'abilità di sfruttare, con l'ausilio di buoni avvocati, il macchinoso ingranaggio della norma, per riuscire a sottrarsi alla sanzione penale. In questo modo si creerebbe il pericolo, ben concreto, di dare vita ad un siste-

ma legislativo di cui criminali e ricchi si potranno avvantaggiare in una misura che non è certamente voluta da alcuno. È palese dunque la necessità di meditare profondamente sugli aspetti negativi di certe modifiche, prima di trasformarle in leggi operanti.

Il lavoro di questa Commissione è stato sino adesso caratterizzato da un leale ed onesto impegno di portare a soluzione i problemi che si sono man mano presentati, con contributi positivi e costruttivi. Questo impegno certamente non mancherà nel dibattito che ci accingiamo ad affrontare sul primo libro del codice penale ed è augurabile che attraverso il confronto dei diversi orientamenti, attraverso la verifica accurata e responsabile delle rispettive tesi, si possa pervenire all'attuazione di modifiche ed innovazioni atte a migliorare il testo del progetto di legge ed a renderlo, nella misura massima possibile, consoni ai principi di giustizia e di civiltà che sono l'essenza della nostra Costituzione.

Come ho premesso, mi sono limitato a fare delle brevi osservazioni e non mi sono addentrato nell'esame approfondito dei singoli, ma grandi temi proposti dal progetto di legge, molti dei quali già affrontati egregiamente dai colleghi che mi hanno preceduto, perché mi riservo di intervenire nel corso della discussione sugli articoli, anche alla luce di tutti gli elementi che potranno affiorare nel corso del dibattito.

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

**La seduta termina alle 11.**

---

**IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI  
Dott. GIORGIO SPADOLINI**

---

**STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO**