

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

58.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 5 MARZO 1975

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MISASI

INDICE

	PAG.
Proposta e disegno di legge (<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)	749
PRESIDENTE	749, 757, 758, 759
ACCREMAN	759
FELISETTI	759
LOSPINOSO SEVERINI	758
MAGNANI NOYA MARIA	749
MUSOTTO, <i>Relatore</i>	753, 758, 759
PENNACCHINI	751, 753, 759
RICCIO PIETRO	758
REALE, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	757
SPAGNOLI	757

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

Proseguiamo nella discussione dell'articolo 8.

MAGNANI NOYA MARIA. Mi sembra che la lotta alla criminalità, che certamente deve essere portata avanti con inflessibilità, non possa essere affrontata con provvedimenti repressivi indifferenziati che colpiscano allo stesso modo reati profondamente diversi per gravità e per motivazioni. Il voler vedere soltanto o quanto meno prevalentemente la pena carceraria come unico elemento sanzionatorio di un atto contro lo

La seduta comincia alle 10,20.

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

(È approvato).

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 5 MARZO 1975

Stato, può creare talvolta delle fratture tra l'individuo e lo Stato. Noi del gruppo socialista non vediamo nella segregazione e nella emarginazione del carcere uno degli elementi necessari per la funzione rieducativa che deve essere alla base di ogni pena; così come ci sembra che la violenza del carcere — perché, comunque ristrutturato, il carcere resta sempre una istituzione violenta e segregante — possa in alcuni casi non essere idonea rispetto a determinati tipi di reato o di persona che commette il reato.

I reati sono diversi per gravità e per motivazione e quindi variegata ci sembra debba essere la pena; questa linea è sostenuta dalla dottrina ed è stata sostenuta anche dall'allora ministro Zagari. A noi sembra che il carcere debba restare esclusivamente per i reati più gravi caratterizzati da una maggiore pericolosità del reo, nei cui confronti si ritiene quindi necessaria una segregazione dalla società. Per gli altri reati, noi riteniamo che nuove pene possano essere introdotte, perché il principio della segregazione, della pena carceraria, intesa come pena quasi esclusiva o comunque prevalente nel nostro ordinamento giudiziario, non è un principio che sia stato dovunque e sempre presente nell'elaborazione dottrina. In altri paesi, infatti, vi sono pene estremamente più variegata che nel nostro, ed anche in Italia, prima del « codice Rocco », l'ordinamento giuridico prevedeva pene diverse da quelle carcerarie.

La pena carceraria è stata introdotta in base ad una teoria che oggi non possiamo accettare, quella dell'intimidazione della pena, che deriva dal principio dell'irrecuperabilità del condannato. Anche nei riguardi del malato di mente, la segregazione parlava dal concetto che esso non poteva essere reinserito nella società. È da notarsi, invece, che la segregazione è proprio uno degli elementi che favoriscono l'irrecuperabilità del detenuto.

Questa teoria oggi sta crollando ed è stato superato il principio dell'emarginazione e della segregazione, perché esso è antitetico al recupero del soggetto condannato; nessuno, infatti, può essere bollato *a priori* da un giudizio di irrecuperabilità.

Noi certamente non riteniamo, per altro, che possa essere affrontato il problema della modifica delle pene, cioè quello di fare in modo che il carcere non sia più la pena inflitta per ogni tipo di reato, predisponendo una gamma di pene estremamente vasta, che risulterebbe anche confusa. Riteniamo,

invece, che vi debbano essere alcune pene alternative al carcere, ma non un numero troppo grande, perché in questo caso rischieremmo, anche recependo istituti presenti in altri paesi, di non ottenere il risultato richiesto.

Si è posto l'accento in questa sede sulla necessità di non sconvolgere totalmente il nostro diritto penale. In ogni caso, però, una riforma deve innovare e nel farlo non può non affrontare il delicato problema della sanzione, che è al centro della materia penale, anche perché, come abbiamo detto, le pene carcerarie non hanno dato risultati positivi.

È stato anche detto che le pene alternative da predisporre non dovranno essere eccessivamente costose. Noi siamo d'accordo su ciò e pensiamo che già la riforma carceraria abbia indicato delle pene alternative compatibili con questa esigenza. Tali pene, previste nella riforma penitenziaria, riguardano solo il momento dell'esecuzione e nella riforma del codice penale, a nostro avviso, sarebbe già possibile accogliere tali innovazioni.

Un discorso di alternatività di interventi è necessario anche per quanto riguarda l'istituto della sospensione condizionale della pena. Questo istituto, che prevede la sospensione della pena carceraria compatibilmente con i trascorsi penali del reo, esaurisce la propria funzione senza che vi sia alcun intervento dello Stato perché il soggetto condannato venga aiutato a non ricadere nel reato e possa essere recuperato alla società. Per risolvere questo problema sarebbe forse necessario prevedere, in alternativa alla pena del carcere di cui sia possibile la sospensione condizionale, una pena diversa da ricollegare a tutta una serie di reati.

Vi sono dunque numerosi elementi positivi, sottolineati dal relatore, emersi dalla discussione avvenuta in questa sede, frutto dell'apporto della dottrina ed anche della esperienza giuridica di altri paesi, che ci inducono ad esprimere un giudizio nettamente contrario all'emarginazione ed alla segregazione del reo. Sulla base di queste considerazioni, per alcuni tipi di reato, quelli meno gravi e quelli che abbiano una certa motivazione alla loro base, devono introdursi nel nostro diritto sostanziale nuove pene, alternative a quelle carcerarie, tenendo anche conto di quanto in questo senso si è iniziato a fare con la riforma carceraria.

PENNACCHINI. Già altre volte ho avuto occasione di rilevare in questa sede, come, a mio giudizio, la tanto attesa riforma del codice penale si sia risolta, almeno per quanto riguarda le modifiche al primo libro del codice penale, nel testo approvato dal Senato, in provvedimenti di portata limitata.

Leggendo infatti il compendio delle nuove norme sottoposte al nostro giudizio, si ha l'impressione di trovarsi di fronte ad un castello costruito attorno a scarse e isolate innovazioni di rilievo, quali la discussa abolizione dell'ergastolo, la temporaneità di tutte le pene accessorie, la soppressione dell'istituto della tendenza a delinquere, per citare soltanto le principali, per le quali sarebbe stato forse più economico ed opportuno ricorrere ad una ulteriore « novella ». A parte ciò, di riforma vera e propria, ben poco: i conseguenti aggiornamenti, le rettifiche (a volte di carattere puramente lessicale), le innovazioni minori, non scalfiscono la struttura e la impostazione del codice attuale, verso il quale si erano appuntati gli strali di una critica spinta e demolitrice.

Mi rendo conto della pericolosità insita nelle mie parole e mi affretto a dichiarare che non sottovaluto affatto il lavoro fin qui compiuto e che non è assolutamente mia intenzione proporre l'accantonamento o il rifacimento su base più o meno integrale. Per quanto in parte deluso nel non aver visto sorgere dallo sforzo congiunto di tanti colleghi del Senato uno strumento legislativo più moderno e presumibilmente più efficace nella lotta alla criminalità dilagante, non avrei ritenuto di dover esporre questa mia preoccupazione, se ragioni di opportunità avessero consigliato di approvare senza rettifiche il testo trasmesso dall'altro ramo del Parlamento.

Dato, però, che è stato convenuto in questa sede di non considerarci vincolati al testo anzidetto, mi sento autorizzato a sottoporre alla vostra attenzione alcune considerazioni (non voglio qualificarle come proposte) che mi sembra possano influire sulle prospettive di lavoro fin qui affacciate, per conseguire meglio i fini prefissi.

Proprio allo scopo di contenere al minimo gli eventuali ritocchi, mi limiterò ad esporre le mie idee nel settore specifico oggi al nostro esame, che mi appare il più qualificante della intera riforma: quello delle pene.

L'ulteriore *de-escalation* (mi si perdoni il neologismo) consistente nella abolizione

dell'ergastolo ha confinato nelle sole reclusione e multa le pene principali per i delitti, lasciando inalterate quelle dell'arresto e dell'ammenda per le contravvenzioni. Si sono in tal modo attenuati i rigori della legge per i reati più gravi, si sono altrimenti ridotti su larga scala quelli per i reati di media portata, ma nulla è stato fatto per venire incontro ai colpevoli dei reati meno gravi, di quelli per i quali la minore importanza dell'interesse protetto, la minore entità del danno arrecato, o la minore pericolosità del fatto illecito in se stesso, spesso fanno apparire sproporzionata, o quanto meno non del tutto appropriata, la irrogazione delle pene attuali, in particolare di quelle detentive, anche nella misura minima consentita. Punire, sì, anzi punire sempre ogni qual volta si sia infranta la legge; ma punire con equilibrio, con moderazione, evitando, là dove possibile e conveniente, di inferire senz'altro su due beni soli, per quanto di primaria importanza, quali la libertà personale ed il patrimonio. Sotto questo profilo ritengo siano individuabili altri beni, o altri modi di colpire gli stessi beni, sui quali possa esercitarsi la pretesa punitiva dello Stato con una più pronunciata aderenza all'entità del fatto commesso e con efficacia pari, o augurabilmente maggiore, ai fini repressivi.

Non voglio nella presente fase indicare tassativamente una elencazione delle possibilità che si presentano in questo campo, trattandosi di materia che vorrei affidare ad una preventiva comune meditazione sui principi, in vista di successivi eventuali tentativi di estrinsecazioni concrete; per ora mi limiterò soltanto a degli esempi, che non aspirano a titoli di originalità in quanto tratti prevalentemente da legislazioni di altri paesi, a noi più o meno vicini.

Prima di affrontare questa disamina consentitemi, non per fare una elencazione di conoscenze giuridiche, ma per vedere se è possibile ed utile procedere ad un confronto di opinioni, di esprimere alcuni concetti base. Premetto che la sanzione penale è la minaccia di quel particolare male di cui si serve la legge penale per assicurare l'obbedienza al precetto. Vediamo quali siano le esigenze, i contenuti, le caratteristiche di questa sanzione penale.

Nell'ordine di priorità metterei innanzi tutto l'esigenza costituzionale, rieducativa e, per ciò stesso riassociativa. Esiste poi una esigenza di prevenzione, sia a livello individuale, sia a livello sociale: la pena, per-

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 5 MARZO 1975

tanto, deve essere tale da dissuadere dalla commissione del reato, ma anche proporzionata alla offesa arrecata. C'è nella pena un contenuto affittivo, che non restringerei a limitazioni della libertà personale e della sfera patrimoniale, ma estenderei al campo morale. Esiste una esigenza di natura giuridica della repressione, sia sul piano sociale, sia sul piano individuale, in quanto si vuole riaffermare l'autorità dello Stato, dimostrando che i suoi precetti non possono essere infranti impunemente, e che la riparazione dell'offesa può essere ordinata solo dallo Stato stesso. Funzione di retribuzione giuridica del torto, di emenda e rieducazione del reo, che tenga conto degli aspetti sociologici e psicologici del reato: è quel *quid composuitum* in cui l'Antolisei ravvisava la caratteristica essenziale della pena.

La prima domanda da porci è questa: i contenuti che ho testé enunciato possono ottenersi anche con altre pene che si aggiungano a quelle tradizionali? Ricordo che qualunque bene umano, se suscettibile di essere privato o diminuito, può fornire oggetto di pena, purché essa sia adeguata ed idonea.

Ricordo che è solo il codice che stabilisce l'appartenenza di una pena alla categoria delle pene principali o a quella delle accessorie; quindi, qualunque innovazione è possibile in questa sede. Dichiaro subito, però, che sono contrario alla elevazione al rango di pene principali di talune pene accessorie che di regola sono restrittive della capacità giuridica. Mi sembra che questa tendenza possa definirsi, in breve, una sorta di sistema asocializzante dato il tipo particolare di sanzione (interdizione dai pubblici uffici, perdita della capacità di tessere, della patria potestà, che dovrebbero essere comminate come pene isolate). Dato questo carattere asocializzante, mi sembra che si possano nutrire seri dubbi sulla costituzionalità di una proposta di questo genere. Ma forse anche qui qualche possibilità potrebbe presentarsi. Mi riferisco in particolare all'interdizione da una professione o arte e alla pubblicazione della sentenza penale di condanna.

Il testo approvato dal Senato ha già provveduto a togliere alle suddette pene il carattere di effetti penali, statuendo che debbano essere comunque inflitte dal giudice con la sentenza di condanna; resta però il fatto che esse non possono essere dissociate da una pena principale. Vale la pena di considerare se invece i due provvedimen-

ti menzionati si prestino a fungere essi stessi, isolatamente o congiuntamente, da pena principale. Si pensi, ad esempio, all'abuso di una professione, arte, industria, commercio o mestiere, ovvero alla violazione dei doveri ad essi inerenti, che potrebbe essere punita con la privazione della possibilità di continuare a nuocere, sia pure per un periodo determinato. Per quanto riguarda la pubblicizzazione, oltre alla possibilità di configurarla come pena a sé stante disgiunta dall'inibizione dall'esercizio di una determinata attività, vorrei aggiungere la possibilità dell'ulteriore dissociazione dall'affissione della sentenza negli albi comunali, oggi richiesta per i reati più gravi e di scarsa o nessuna utilità per i reati presentemente considerati. Anche in tal caso la pena principale verrebbe differenziata, sotto la specie di sola pubblicazione nei giornali, dalla pena accessoria che rimarrebbe immutata nella sua accezione attuale.

Ma il quesito più urgente da sciogliere è se conviene, per i reati meno gravi o per il caso di minima partecipazione al delitto, prevedere l'introduzione di nuove pene principali oltre a quelle tradizionali. A questo riguardo c'è preventivamente da esaminare la proposta di estensione del perdono giudiziale (che per essere stato concesso anche ai maggiorenni dovremmo chiamare in altro modo) ai delinquenti o contravventori primari colpevoli di reati di minima gravità, che abbiano avuto una scarsissima partecipazione al delitto o abbiano causato danni di irrilevante entità. Non mi sembra opportuno far rientrare queste manifestazioni, pur sempre delittuose, nei casi di non punibilità; comunque è una proposta che può essere presa in considerazione nella sfera della risocializzazione, che è l'obiettivo del costituente e anche del legislatore ordinario.

Esaminiamo più da vicino il caso dell'introduzione di nuove pene principali, visto che abbiamo esclusa la possibilità della promozione a questo rango delle pene accessorie. Il problema non riguarda i reati più gravi, per i quali però occorre dire qualcosa sul mantenimento o meno dell'ergastolo. Questa è senza dubbio una questione squisitamente politica, ma io vorrei ricordare che l'elevazione della pena a quaranta anni di reclusione per i delitti più efferati rende l'abolizione dell'ergastolo più nominale che concreta e soprattutto che la vera rivoluzione si è compiuta non quando

si è abolito l'ergastolo, ma quando si è ammessa la liberazione condizionale anche per gli ergastolani, da concedersi poi non più dal potere politico, bensì dall'autorità giudiziaria. Piuttosto mi sembra opportuna l'estensione del trattamento rieducativo anche agli ergastolani che hanno fruito della liberazione condizionale; in questo modo si colmerebbe una lacuna della nostra legislazione.

Abbiamo parlato del perdono giudiziale; a questo riguardo, e anche a proposito della condizionale, occorrerà tenere presenti alcuni orientamenti internazionali, particolarmente marcati in alcune legislazioni straniere, che sconsigliano sempre più l'applicazione del perdono giudiziale e della condizionale, perché non subordinati ad indagini sulla personalità del soggetto e sull'ambiente in cui vive e perché non prevedono alcuna forma di trattamento in libertà. Il discorso naturalmente vale per qualunque aggancio che il soggetto ha con la legge. Ecco perché qualunque forma di *probation* è preferibile che sia disposta dal giudice del dibattimento, anziché dal giudice dell'esecuzione. Ciò vale anche e soprattutto per le misure di sicurezza, per le quali è indispensabile procedere ad una unificazione con la pena.

MUSOTTO, *Relatore*. Noi abbiamo detto che sono due problemi diversi. La *probation* non è un nuovo tipo di pena. Perché non cerchiamo di precisare questi nuovi tipi di pena?

PENNACCHINI. Onorevole relatore, io concordo perfettamente con la sua impostazione, ho voluto soltanto esprimere al ministro un parere sulla *probation*, non ho alcuna intenzione né di rompere l'equilibrio della discussione, né di contrastare le sue tesi.

È necessario dunque procedere ad una unificazione con la pena di tutte le misure ispirate a finalità di rieducazione ed occorre, altresì, estendere alle misure di sicurezza il trattamento rieducativo del reo, certamente agevolato quando si svolge in situazione di libertà, rendendo così positiva l'indeterminatezza della entità delle misure di sicurezza collegate con la pericolosità.

Concordo comunque sulla necessità di valutare l'opportunità dell'introduzione di nuove pene principali. A parte la conseguente possibilità di essere accusati di lassismo, essendo l'introduzione di nuove pene prin-

cipali ormai limitata al campo dei reati meno gravi, accusa che ci deve preoccupare, ma non assillare, c'è chi sostiene come sia quanto meno fonte di disarmonia introdurre di prepotenza nuove pene in un sistema funzionante ed armonico, perché basato soltanto sull'esistenza delle pene tradizionali; sarebbe evidente il rischio di creare squilibri, diversità di trattamenti, difformità di conseguenze, vuoti giudiziari, ecc. Il mantenimento, cioè, pressoché inalterato delle strutture giuridiche portanti del vecchio codice del 1930 non consiglierebbe di variare alcuni pilastri basali, come il tipo delle pene. Sarebbe molto più funzionale, secondo queste teorie, operare all'interno del sistema attuale, che presenta assai marcate le possibilità di graduazione, di proporzione e di adeguamento. È la teoria che paragona il codice ad un grande albero che richiede potature ed innesti, ma che non può essere tagliato alle radici, perché esse affondano nella vita dei popoli, nella loro civiltà, che è antica e continua.

Proprio quest'ultima affermazione è avversata dai fautori dell'introduzione di nuovi tipi di pena. Anzitutto si sostiene che la scelta della sanzione deve essere anche appropriata alla personalità del delinquente. Si sostiene anche che l'esigenza di risocializzazione e di rieducazione, di cui il vecchio codice non si è preoccupato, ma anche quella di difesa della società dalla commissione di nuovi delitti, di cui invece si è preoccupato, perseguendo la necessità di ottenere al massimo che la pena sia adeguata ed idonea, mal si conciliano con la rigidità di un sistema che prevede soltanto due pene principali, quando tutte le esigenze che prima abbiamo ricordato possono essere soddisfatte benissimo con altri tipi di sanzioni, che presentano il vantaggio di essere più adeguate all'individuo oggetto di condanna, alle esigenze sociali, alla evoluzione dei tempi, all'obbligo di reagire contro radicate tendenze che mantengono un carattere infamante alla reclusione ed all'arresto (sempre considerati « galera », e come tali, a volte, con peso morale sproporzionato rispetto alla infrazione commessa). Basta ricordare al riguardo i principi della scuola positiva, secondo cui le pene devono essere proporzionate alla pericolosità del reo e variare di forma per adattarsi alle diverse individualità psichiche dei criminali, con durata assolutamente e relativamente indeterminata, perché devono venir meno solo con il cessare della pericolosità.

Che dire allora delle infrazioni che non hanno carattere di criminalità? Cominciava fin d'allora a profilarsi la necessità di una distinzione tra sanzione criminale e pena, sfumandosi i contorni caratterizzanti la pena principale da quella accessoria. Ne sentirono gli influssi il codice sardo-italiano, che distinse i reati in crimini, delitti e contravvenzioni, e lo stesso codice Zanardelli che, oltre a non fare differenza tra pene principali e pene accessorie, stabilì una certa graduazione tra le pene, in modo tale da distinguere le sanzioni criminali, come la morte, l'ergastolo, i lavori forzati, dalle pene vere e proprie, come la detenzione, cioè una reclusione alquanto attenuata, il confino, l'interdizione dai pubblici uffici, la sospensione dall'esercizio di una professione od arte, la vigilanza speciale.

Particolarmente significativo per il problema al nostro esame è un tipo di pena previsto agli articoli 26 e 27 del codice del 1889, ammesso in sostituzione delle pene detentive non superiori ad un mese e quando ricorrevano certe condizioni, la cosiddetta riprensione giudiziale, consistente in un ammonimento, reso in conformità ai requisiti soggettivi della persona ed a determinate circostanze di fatto, pronunciato solennemente in pubblica udienza del giudice; in caso di assenza del condannato o di comportamento irrispettoso, veniva applicata la pena detentiva. Tale istituto è rimasto più a lungo in vita in alcune leggi speciali di carattere prevalentemente militare.

È chiaro che nessuno oggi è disposto ad un puro ritorno al passato, mentre ognuno tende a trasformare il diritto solo per renderlo più adeguato ai tempi presenti ed a quelle che si presume siano le tendenze del domani. Ma forse, nel quadro della istituzione di nuove pene, può presentare qualche vantaggio l'antica distinzione tra crimini, delitti e contravvenzioni, anche per non allarmare l'opinione pubblica con nuove pene considerate più blande, evidenziando che rimangono invece inalterate le pene per i soggetti veramente criminali.

Nella possibile ripartizione tra crimini, delitti e contravvenzioni, è però oggi necessario definire in maniera esplicita il criterio dell'antisocialità. L'antisocialità, non potendo essere punita se non è prevista come reato, potrebbe però formare oggetto di particolare trattamento, valutabile sempre dal magistrato e privo di qualsiasi carattere di afflittività e quindi di natura penale. Ver-

rebbe così a crearsi un'ulteriore categoria di comportamenti, distinta dai delitti e dalle infrazioni alla legge in genere, che ricadrebbe, tuttavia, sotto la competenza del magistrato per la determinazione di misure terapeutiche, non penali e non amministrative, ma idonee a garantire la certezza del diritto ed una efficace prevenzione.

Una vera e radicale innovazione del quadro generale del diritto penale può attuarsi dando vita ad una distinzione che non esiste nell'attuale codice e che corrisponde ad una visione più realistica, oggi che il diritto penale raggiunge ogni aspetto della vita sociale. Mi riferisco alla distinzione tra un cosiddetto diritto penale disciplinare, che contempla infrazioni frequenti, ma non profondamente lesive dei beni protetti, ed un diritto penale criminale; che riguarda solo i fatti che sono effettiva manifestazione di criminalità.

Sembra infatti superata la vecchia distinzione tra delitti e contravvenzioni, perché esistono alcune contravvenzioni che hanno carattere criminale mentre altre, unite forse a qualche comportamento oggi rientrante nella sfera dei diritti, possono più giustamente essere inquadrate tra le infrazioni disciplinari di carattere propriamente contravvenzionale. Ciò comporta naturalmente la necessità di isolare molte contravvenzioni ed anche qualche delitto, che non abbiano un vero significato criminologico, e richiede altresì l'ampliamento del quadro delle pene o del sistema di applicazione.

Un primo adeguamento a questa teoria potrebbe essere rappresentato dal riconoscimento al giudice del potere di sostituire la misura di sicurezza (opportunitamente ristrutturata, soprattutto con la previsione di un adeguato trattamento del reo) alla pena.

Ma il criterio nella individuazione di nuove pene, o di nuove modalità di applicazione, tenute presenti le finalità risocializzanti della pena e lasciando da parte le vere manifestazioni di criminalità, potrebbe essere quello di prevedere misure che non allontanino il condannato dal lavoro o non lo allontanino del tutto dalla famiglia. I cosiddetti arresti domiciliari, ad esempio, consistenti nel divieto di uscire di casa la sera o nel periodo dal sabato al lunedì. È questa una misura che è stata proposta per le infrazioni gravi al codice stradale, ma non c'è motivo per non estenderla anche ad altre contravvenzioni. C'è poi la proposta della detenzione frazionata nel tempo, cioè l'obbligo di trascorrere il periodo del

sabato al lunedì in appositi stabilimenti, con il vantaggio di non rinunciare al lavoro e di vivere quasi sempre ancora in famiglia.

Queste due nuove pene potrebbero sostituire le pene detentive brevi, che oggi sono forse le più diseducative, conservandone intatta l'efficacia, soprattutto sotto il profilo morale.

Proseguendo nella graduazione della severità della pena, può prevedersi la detenzione con interruzione periodica per rientrare in famiglia dal sabato al lunedì. È una forma che incita alla buona condotta per timore di veder revocato il beneficio e risolve, fra l'altro, in parte il problema dei cosiddetti rapporti umani. Per le pene brevi e per i delitti brevi può anche prevedersi una speciale forma di rateizzazione del periodo di detenzione. Con una certa equiparazione allo *status* del militare può prevedersi inoltre la possibilità del rinvio del periodo di detenzione, naturalmente per i delitti meno gravi e previo accertamento di rigorosi motivi, per ragioni di studio, di lavoro e familiare. Ciò sarebbe una specie di differimento della pena al di fuori dell'angusta casistica che oggi ci presentano gli articoli 146 e 147 del codice penale e l'articolo 589 del codice di procedura penale, che si riferiscono quasi esclusivamente alla donna, in caso di maternità.

È stata avanzata anche la previsione di un tipo particolare di pena, consistente nella prestazione di un lavoro che possa considerarsi una sorta di riparazione per l'infrazione commessa (una specie di contrappasso dantesco), come il servizio di ordine al traffico in caso di infrazione stradale, oppure servizi di vigilanza o assistenziali o sanitari per esigenze di pubblica utilità. La pena consisterebbe nella fissazione di una precisa prestazione da svolgere in vita libera, in aggiunta e senza contrasto con il lavoro ordinariamente esplicato dal soggetto. Il periodo può essere continuo per un tempo determinato o saltuario, sempre per un tempo prestabilito (da prestarsi, per esempio, a fine settimana). In tale modo potrebbero essere superati prevedibili ostacoli che un indirizzo del genere potrebbe incontrare, in ordine a difficoltà di sorveglianza o ad avversioni sindacali all'equazione pena-lavoro. Ostacoli già altrove superati e superabili anche istituendo controlli a campione, salvo ripiegare sulle pene tradizionali in caso di mancata osservanza degli obblighi imposti. Ciò contribuirebbe, del resto, ad evidenziare

il carattere redimente del lavoro, non come corrispettivo del fallo commesso, ma quale incentivo alla rieducazione di chi lo ha commesso. D'altro canto la prestazione di un servizio in cambio di una pena è già stata prevista sotto altro aspetto nel testo del Senato con una modifica all'articolo 138 del codice penale.

Sanzioni siffatte, a parte la considerazione che, pur conservando carattere afflittivo, eviterebbe di incidere troppo negativamente sul morale del perseguito, cosa quanto mai opportuna in presenza di reati di minima entità, specie se soltanto colposi o contravvenzionali, presenterebbero il pregio di non costare quasi nulla all'erario, contribuendo nel contempo ad alleggerire la pesante, a tutti nota, situazione ricettiva degli stabilimenti di detenzione.

C'è poi da esaminare la possibilità di previsione di una pena speciale per i tossicomani, almeno per i casi meno gravi e occasionali, consistente nella sospensione della detenzione, anche preventiva, a seguito della imposizione da parte del giudice dell'obbligo di frequenza periodica (ambulatoriale) o di idigenza fissa in idonei istituti curativi. In questo quadro vedrei anche la inserzione delle misure di prevenzione, quelle previste dalla legge del 1956, nel codice penale e l'estensione ad esse dell'obbligo del trattamento, trasferendole alla esclusiva competenza del magistrato e rivedendo il concetto di pericolosità sociale, che ne è alla base, con particolare considerazione delle ragioni, condizioni, situazioni che possono sussistere nel soggetto (indipendentemente dalla impressione che ne riporta, quasi sempre non in modo approfondito, l'autorità preposta alla repressione).

Sorge a questo punto il quesito se queste nuove pene, qualificate principali, debbano essere comminate per specifici reati oppure se la loro irrogazione debba rappresentare una possibilità generica in ordine ad una estesa pluralità di reati. Personalmente propendo per questa seconda alternativa e all'uopo ritengo che le sanzioni di cui trattasi dovrebbero essere recepite dal nostro sistema penale quali pene sostitutive o alternative, applicabili dal giudice in luogo delle pene detentive o pecuniarie inferiori a determinati livelli e quando ricorrano determinate circostanze.

Va da sé che questo è un campo da esplorare con la massima cautela, ben al di là di quanto possa farsi in questa mia sommaria esposizione, tenuto presente anche il

notevole allargamento che in tal caso si opererebbe nella sfera discrezionale del giudice, non sempre preparato a questi nuovi compiti.

Rimanendo in materia di sostituzione di pene, sembra di dover spendere qualche parola sulla proposta di introdurre un'altra innovazione di rilievo: la convertibilità della pena detentiva in pena pecuniaria, ovviamente a domanda ed entro certi limiti qualitativi e quantitativi. A parte i forti dubbi di costituzionalità, non mi pare che tale proposta possa venire accettata e non soltanto perché in tal modo si verrebbero a favorire i più abbienti, anche se il fatto già si verifica nel caso inverso, previsto dal codice, circa la possibilità di conversione di pene pecuniarie in pene detentive. La previsione non potrebbe non riguardare anche i reati di una certa entità, per i quali la reclusione è necessaria, e meno che mai è sostituibile con l'erogazione di una somma, attuando in tal modo una specie di libertà su cauzione, da ritenere inefficace anche come deterrente.

Non mi sentirei di definire l'insieme di queste proposte come un indirizzo di depenalizzazione, cui sono stato e rimango nettamente contrario, tranne per quelle infrazioni che possono più opportunamente collocarsi nella disciplina amministrativa. Il carattere punitivo e la natura penale debbono permanere anche per le contravvenzioni, che non riterrei di abolire, come fa la riforma penale tedesca o come si intendeva fare fin dal momento della elaborazione del codice Zanardelli. Se si abolissero le contravvenzioni, la mentalità odierna e la richiesta popolare imporrebbero di trasformarne molte in delitti. È necessario piuttosto un meccanismo di proporzione più idoneo, di adeguamento, di adattamento alle attuali esigenze della società.

Per ora mi limito a questi esempi, augurandomi che l'attuazione di provvedimenti simili nel nostro sistema non appaia irrealizzabile o avveniristica. Si tratta comunque di guardare alla realtà con maggiore spirito di comprensione, con maggiore senso di umanità, con minore assolutismo, ricorrendo, laddove è possibile e conveniente, a misure meno drastiche, che meglio rispondano a quel criterio di proporzionalità che dovrebbe assicurare il massimo di adeguatezza e idoneità della pena. E che questo criterio non sia sempre applicabile con la normativa attuale è cosa da tutti risaputa: casi clamorosi come quelli del furto delle

tre arance, per il quale c'è stata la sentenza, o dei meloni, nel qual caso la sentenza non c'è stata, o della pancera di lana non restituita al termine del servizio militare, o dei peculati di poche lire, sono balzati alla ribalta con una evidenza che non ha mancato di scuotere la fiducia dell'opinione pubblica sull'idoneità delle leggi a risolvere equamente situazioni-limite.

Le soluzioni innanzi accennate avrebbero questo requisito, senza peraltro derogare dallo scopo essenziale della pena che è preventivo e repressivo, individualmente e socialmente considerato. Forse qualcuno degli aspetti funzionali che la scuola classica attribuisce alla sanzione penale, quali la retribuzione, la messa in condizioni di non nuocere, l'intimidazione, l'esemplarità e via dicendo, potrà risultare attenuato, ma, come ho già detto, mai abolito. Non è da ritenere questo un difetto, perché non è detto che tali aspetti debbano coesistere tutti nella stessa misura o sempre nella stessa proporzione; per me, dei rimedi a situazioni anomale, per non dire aberranti, quando sono giuridicamente possibili, sostanzialmente equi e praticamente idonei alla soluzione di casi particolari, hanno tutti i crismi per essere recepiti in norme positive e in tale convinzione amerei essere confortato dal giudizio degli onorevoli colleghi.

In sostanza esistono ancora molte riserve sulla interpretazione e sull'applicazione pratica della norma contenuta nel terzo comma dell'articolo 27 della Costituzione. Che la rieducazione sia una funzione o un contenuto, che sia esclusiva o no, congiunta o no alla sofferenza, alla retribuzione, alla prevenzione, la verità è che essa è per ora soltanto una parola, un desiderio, una aspirazione, mentre la pena rimane quella che è. Comunque la si voglia definire o concepire, finché la pena rimane reclusione o arresto, privazione totale di libertà ed internamento in carceri o in penitenziari, ben difficile è farla rispondere alle finalità costituzionali.

È vero, esistono persone comunemente ritenute irrecuperabili; ma ciò non ci deve far perseverare nella colpevole tendenza di sospendere il trattamento per quanti sono considerati irrecuperabili. Occorre infatti considerare che esiste sempre una possibilità di recupero. È vero, la privazione totale della libertà è indispensabile per taluni criminali, ma esistono molte possibilità di recupero non esplorate.

Io ritengo che si debba intensamente operare perché tali finalità — rieducative e riassociative — vengano sempre raggiunte, almeno nei casi in cui è possibile sotto il profilo dello studio e dell'approntamento dei sistemi più idonei. E dobbiamo farlo insieme, onorevoli colleghi: questo è l'invito che vi rivolgo.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Non era mia intenzione intervenire in questa sede, ma soltanto ascoltare. Poiché il presidente mi ha comunicato — come si accinge a fare nei vostri confronti — che proporrà di affidare la concretizzazione delle proposte di cui si è parlato fino a questo momento ad un gruppo informale di lavoro, vorrei rivolgere qualche raccomandazione, di carattere, direi, eminentemente pratico, a coloro i quali faranno parte del gruppo stesso.

Sono in linea di principio favorevole alla ricerca di soluzioni alternative o sostitutive di alcuni tipi di pena che esistono nel nostro codice penale. Mi sono domandato tante volte, come cittadino, perché la reclusione sia considerata come la « pena regina ». Non è stato inventato niente di diverso, appunto perché la reclusione, incidendo su un bene considerato essenziale, che è quello della libertà, è stata considerata come una pena efficace sotto tutti i profili per i quali la pena stessa viene erogata. Mi sono sempre domandato, però, se la fantasia dell'uomo non fosse in grado di scoprire qualche pena sostitutiva. Ho ascoltato, ad esempio, il collega Pennacchini, il quale ci ha esposto un ventaglio di ipotesi, tutte degne di esame e di approfondimento. In conclusione, in linea di principio non solo non ho nessuna avversione, ma ho della simpatia verso coloro che ricercano queste soluzioni alternative.

Vorrei raccomandare a coloro i quali concreteranno queste soluzioni di non dimenticare l'aspetto pratico delle proposte da fare. È un momento nel quale non possiamo restare nell'accademia. Le nuove norme del codice penale debbono entrare in vigore subito dopo l'approvazione della legge. Non è che, per ipotesi, possiamo dire: fino a quando non sarà organizzata l'esecuzione della pena sostitutiva, si applica la pena della reclusione. In altri termini, tutte le nuove sanzioni che escogiteremo debbono essere tali da poter entrare immediatamente in vigore nel momento in cui entreranno in vigore le norme che pre-

vedono le sanzioni stesse, in alternative alla detenzione.

Questo restringerà molto l'ambito della vostra ricerca, non tanto e non solo per ragioni di spesa (alcuni colleghi hanno sviluppato il problema della spesa, che pure esiste). A mio avviso però esiste soprattutto il problema delle strutture. Per esempio, il lavoro obbligato fuori dagli stabilimenti di pena implica una organizzazione. Ho sentito che qualcuno ha parlato di mandare queste persone, in sostituzione del periodo di pena detentiva, negli ospedali a curare i malati. Ma dove si inseriscono, come si inseriscono, chi li sorveglia? La mia sola raccomandazione è quella di non escogitare soluzioni che poi rimangono sulla carta, perché ciò sarebbe gravissimo in una materia come questa.

PRESIDENTE. Condivido pienamente l'osservazione fatta dal ministro, ma non vi è dubbio che se introdurremo nel libro primo del codice penale nuovi tipi di pene, queste non avranno immediata applicazione, ma saranno applicate quando avremo modificato la parte speciale.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Questo se si rinunciassero a prevedere una discrezionalità del giudice al riguardo.

PRESIDENTE. È esatto: vi è dunque un'ipotesi in cui la preoccupazione del ministro è assorbente, cioè quella in cui si stabilisse di affidare alla discrezionalità del giudice un'alternativa, perché in questo caso le nuove sanzioni diventerebbero immediatamente esecutive.

SPAGNOLI. Vorrei prendere lo spunto da questo aspetto, per formulare alcune considerazioni circa i lavori dell'istituendo gruppo di lavoro o Comitato ristretto.

L'onorevole Pennacchini ha prospettato una scelta: o le pene diverse dalle pene pecuniarie e detentive sono considerate pene autonome, quindi principali a tutti gli effetti, e allora possono essere comminate in via esclusiva, per certi reati, in occasione della riforma della parte speciale del codice penale; oppure possono essere previste come pene alternative o sostitutive, rimettendo alla facoltà discrezionale del giudice di consentire la sostituzione della pena detentiva, là dove questa non superi un determinato limite.

La questione è certamente di grande rilievo, anche in relazione a quanto hanno detto il ministro ed il presidente in ordine alla possibilità di un'applicazione immediata o meno delle pene stesse. Ciò è importante anche in ordine alla prosecuzione dei nostri lavori, perché dall'una o dall'altra scelta dipende, ad esempio, la costruzione di una serie di altri istituti che sono connessi, nell'attuale legislazione ed anche nella riforma del libro primo del codice penale, all'elemento quantitativo della pena detentiva o pecuniaria.

Mi riferisco, ad esempio, alla prescrizione, alla recidiva, al concorso formale, al reato continuato. Se dovessimo assumere, ad esempio, come pena principale la prestazione di servizi a favore della collettività, dovremmo modificare abbastanza profondamente la costruzione di questi istituti, che si fondano essenzialmente sull'individuazione di un criterio quantitativo della pena detentiva.

Questo punto è importante, ripeto, anche ai fini della prosecuzione dei nostri lavori, perché emerge l'intendimento di affrontare in Commissione, parallelamente ai lavori del gruppo di lavoro, l'esame delle altre norme. Questi istituti sono disseminati un po' ovunque nel progetto di legge e ci troveremo di fronte all'esigenza di ristrutturarli, perché sarebbero inapplicabili se per una serie di reati prevedessimo pene principali diverse da quelle detentive o pecuniarie. È quindi necessario risolvere questo primo quesito, anche per evitare che il gruppo di lavoro arrivi a soluzioni diverse rispetto a quelle formulate dalla Commissione.

Quindi, onorevole presidente, ritengo necessario che si arrivi ad una soluzione anticipata di questo problema; se non opera una scelta tra le indicazioni dell'onorevole Accreman e quelle dell'onorevole Pennacchini, non possiamo affrontare l'esame degli altri istituti. Infatti mi sembra che le posizioni che sono state espresse non siano univoche, ma differenti. Sarebbe anche possibile sciogliere questo nodo in sede di gruppo di lavoro preventivamente, ma il problema a mio avviso è troppo importante, ancora più di quello dell'individuazione delle singole misure che potremo proporre. Il problema è quello della funzione da assegnare a queste pene, funzione di pene principali o sostitutive o alternative rispetto alla pena detentiva.

PRESIDENTE. Capisco la sua preoccupazione, però penso che lei condivida anche la mia di non ritardare troppo il varo di questa riforma: bisogna trovare il modo di operare con una certa rapidità, anche nel caso che si intenda svolgere questa breve indagine, questo confronto di opinioni.

Mi sembra che il metodo più rapido ed efficiente sia quello di individuare le parti del codice che non sono strettamente collegate con il sistema delle pene (che sono parecchie) e quelle che lo sono.

RICCIO PIETRO. Non c'è nessun articolo del codice che non vi faccia riferimento.

PRESIDENTE. Ragionando in termini astratti anche la programmazione economica si collega al sistema delle pene! Ragionando in concreto, invece, ci sono tanti problemi che possono essere risolti indipendentemente da questo, come ad esempio il concorso nel reato. Sarei dell'idea di procedere senz'altro, nella Commissione plenaria, all'esame di quest'ultimo tipo di problemi, facendo lavorare, in parallelo, un Comitato ristretto attorno ai temi strettamente connessi con il sistema delle pene.

LOSPINOSO SEVERINI. Sono favorevole alla proposta di demandare il vaglio di questa problematica ad un Comitato ristretto, anche perché il prolungare la discussione sull'articolo 8 non ci darebbe elementi concreti: ne abbiamo già fatto l'esperienza con altre leggi.

MUSOTTO, Relatore. Mi sembra allora che la soluzione del problema si stia già profilando. Siamo tutti d'accordo nel senso di allargare il quadro delle sanzioni; il problema è ora quello di stabilire come questo allargamento debba avvenire; promuovendo alcune pene accessorie al rango di pene principali, oppure introducendo nuovi tipi di pene. Questo è un problema che può benissimo essere affrontato e risolto in sede di Comitato ristretto. Facciamo delle proposte concrete, il Comitato sceglierà e riferirà alla Commissione. Se noi ci limitassimo a promuovere tutte le pene accessorie in pene principali non faremmo una riforma; occorre invece proporre nuovi tipi di pene; tra questi nuovi tipi, non è escluso che possano essere prese in considerazione anche pene che ora sono accessorie.

VI LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 5 MARZO 1975

ACCREMAN. O anche nuovi modi di applicazione della pena.

MUSOTTO, *Relatore*. Esatto.

L'allargamento della gamma delle sanzioni deve servire a creare strumenti validi e va studiato con serenità.

Il problema della depenalizzazione è un problema giusto, ma sarà studiato dal legislatore in altra sede. Da parte nostra, noi dobbiamo predisporre le misure necessarie perché il legislatore, nel riformare la parte speciale del codice penale, sia in grado di scegliere tra i nuovi tipi di sanzione che gli verranno suggeriti.

È dunque possibile dopo la discussione svoltasi sull'articolo 8, affrontare questa materia in un Comitato ristretto. Se nel frattempo la Commissione plenaria si accorgesse di dover affrontare problemi che presentino connessioni con quella parte del codice penale rimessa all'esame del Comitato, li accantonerà.

PENNACCHINI. Non vi è dubbio che i problemi posti non possono essere affrontati e risolti soltanto dal Comitato ristretto, né la Commissione, nella sua riunione plenaria, potrà limitarsi a ratificare quanto stabilito dal Comitato stesso. In quell'occasione, infatti, la discussione dovrà certamente riaprirsi. Il Comitato dovrà sciogliere preliminarmente i nodi, che non mi sembrano eccessivamente intricati, che la materia di cui si stiamo occupando presenta.

A mio avviso, poi, il Comitato deve compiere questo esame preliminare senza troppo assillo di tempo nel portarlo a termine; ciò in considerazione del fatto che quello in discussione è un punto determinante del nuovo codice penale.

Sarebbe inoltre auspicabile che il Comitato venisse assistito da un rappresentante del Ministero di grazia e giustizia (*l'optimum* sarebbe il ministro) e che potesse contare sulla presenza e sull'apporto di qualche notevole esperto della dottrina, e magari anche del foro, in materia.

Se si è d'accordo, infine, con il relatore sul fatto che debba essere esclusa la possibilità di lasciare al giudice la discrezionalità di comminare alternativamente una pena od un'altra, al momento dell'esecuzione può essere concessa la facoltà di scontare la pena in altro modo.

FELISETTI. L'articolo 17 del codice penale e l'articolo 8 del testo pervenutoci dal

Senato specificano non solo che ci sono delle pene principali e accessorie, ma indicano anche tassativamente quali sono: il vecchio testo, per le pene principali, indica l'ergastolo, la reclusione e la multa; il nuovo testo, la reclusione e la multa; mentre per le pene principali le contravvenzioni sono le stesse nei due testi. Come faremo in sede speciale a prevedere delle sanzioni diverse da quelle elencate qui se non le prevediamo in questa sede?

PRESIDENTE. Noi ci siamo fermati all'articolo 8 e abbiamo aperto la discussione; se poi vogliamo introdurre nuove pene le dobbiamo mettere nell'articolo 8.

ACCREMAN. Concordo sulla proposta di demandare ad un Comitato ristretto l'approfondimento del tema delle sanzioni penali.

La Commissione plenaria potrebbe intanto proseguire la discussione degli articoli non strettamente connessi a quel tema. In particolare, la materia ricompresa nei titoli terzo e quarto del libro primo del codice penale può essere discussa nelle prossime sedute.

PRESIDENTE. Propongo dunque di affidare ad un Comitato ristretto, presieduto dal relatore, onorevole Musotto, e composto dagli onorevoli Accreman, Felisetti, Lospinoso Severini, Manco, Mazzola, Papa, Pennacchini, Riela, Quirino Russo, Sabbatini, Spagnoli e Terranova, il compito di elaborare degli emendamenti all'articolo 8 ed agli altri relativi alla determinazione delle sanzioni. Nel frattempo la Commissione passerà all'articolo 27, concernente il rapporto di causalità, ed agli altri nei cui confronti la modifica del sistema sanzionatorio non porrebbe problemi di coordinamento.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

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