

COMMISSIONE IV

GIUSTIZIA

3.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 7 NOVEMBRE 1979

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
GRANATI CARUSO MARIA TERESA

INDICE

	PAG.
Proposte di legge (Seguito della discussione e rinvio):	
SPAGNOLI ed altri: Modifiche al sistema penale (363);	
PENNACCHINI: Modifiche al sistema penale (441);	
MENZIANI ed altri: Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367)	23
PRESIDENTE	23, 29, 37, 41
BOATO	27, 38
CASALINUOVO	38
CASINI	24
COSTA, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	33
FELISETTI	39
MARTORELLI	41
MORLINO, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	38
	40, 41
SABBATINI, <i>Relatore</i>	29, 40
VIOLANTE	38

La seduta comincia alle 10,20.

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

(È approvato).

Seguito della discussione abbinata delle proposte di legge Spagnoli ed altri: « Modifiche al sistema penale » (363); Pennacchini: Modifiche al sistema penale (441); Menziani ed altri: Modifiche dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo (367).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione abbinata delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri: « Modifiche al sistema penale »; Pennacchini: « Modifiche al sistema penale »; Menziani ed altri: « Modifica dell'articolo 636 del codice penale concernente introduzione o abbandono di animali nel fondo altrui e pascolo abusivo ».

Proseguiamo nella discussione sulle linee generali.

CASINI. Desidero innanzitutto fare alcune riflessioni riguardanti le pene cosiddette sostitutive delle pene detentive brevi. In primo luogo nel progetto di legge in discussione si è operata la scelta di individuare alcuni reati, ritenuti in via generale meritevoli di una sanzione diversa da quella tradizionale della pena detentiva. Invece di introdurre nel nostro ordinamento un sistema differenziato di pene in relazione alla gravità dei diversi reati, si è preferito ancorare, in linea di principio, le misure riguardanti la reazione ad un dato fatto criminoso alla pena detentiva, salvo rendere poi applicabili pene sostitutive. Ciò crea, a mio avviso, una serie di equivoci e di difficoltà.

Tale meccanismo sembra si inquadri nel nostro modo tradizionale di legiferare che da un lato insiste su una linea di durezza teorica in materia di pene, dall'altro persegue intenti di indulgenza pratica, con una sorta di fuga dalla sanzione tradizionale e l'introduzione di misure clemenziali sempre più estese che incidono inevitabilmente sull'assunto teorico della fermezza della sanzione.

C'è allora da chiedersi quale sia lo scopo delle misure sanzionatorie sostitutive. Si tratta veramente di una revisione generale del sistema sanzionatorio oppure, malgrado l'affermazione teorica della fermezza della sanzione, si tratta in realtà di una fuga da questa? Il dubbio che ho appena espresso è confermato, ad esempio, da quanto si legge nell'articolo 36 del provvedimento al nostro esame laddove recita: « La pena detentiva non può essere sostituita nei confronti di coloro che, essendo già recidivi e condannati per più di due volte a pena detentiva, ovvero anche una sola volta a pena superiore ai tre anni di reclusione, abbiano commesso il reato nei cinque anni dalla condanna precedente ». Questo costituisce, a mio avviso, un fatto completamente nuovo nell'ordinamento penale. Nel caso in oggetto, infatti, il sistema delle sanzioni non è proporzionato al fatto criminoso, ma

ai precedenti penali dell'imputato e quindi svela una finalità clemenziale, che non si ritiene di dover applicare quando lo imputato non sia meritevole.

Vorrei ora fare alcune osservazioni su un altro aspetto del testo in esame. Ho già rilevato che il nostro ordinamento prevede la possibilità per il giudice di scegliere tra sanzioni diverse per lo stesso reato. Per esempio, a coloro che compiono una violazione degli obblighi di assistenza familiare il giudice può comminare una pena detentiva o una pena pecuniaria.

Mi pare che i poteri attribuiti al giudice nell'applicazione delle pene siano quanto mai estesi nell'ambito del progetto di legge in discussione, perché questi, oltre alle ipotesi che ho già citate, può applicare misure di semilibertà o di libertà controllata. A tutto ciò bisogna aggiungere il sistema introdotto dalla legge del 1975 relativa alla riforma degli istituti di detenzione e di pena che, come tutti sappiamo, prevede la possibilità di sostituire la pena detentiva con altro tipo di misure sanzionatorie.

Perciò è necessario domandarsi se quanto è previsto nel testo ora in esame sia coerente con un sistema di legalità e certezza del diritto. Soprattutto bisognerebbe essere assolutamente chiari circa i criteri da seguire nella scelta della sanzione. Ad esempio, nell'articolo 35 emerge un elemento pericoloso dall'affermazione ivi contenuta, che il giudice, nello scegliere la sanzione, deve tenere conto anche di esigenze « di tutela della collettività ». Se ciò sta a significare che bisogna far riferimento ad un principio di prevenzione speciale, valutando la capacità a delinquere del reo o la sua capacità a reiterare il comportamento criminoso, si tratta di un criterio generale; ma l'espressione in sé è abbastanza equivoca perché sembra fare riferimento anche alla prevenzione generale della pena: si potrebbe intendere, cioè, che nei casi in cui il reato diventi particolarmente frequente o pericoloso in un determinato contesto, il giudice dovrebbe applicare la sanzione di maggior rigore. Mi pare che questo comporti una confusione tra pote-

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 NOVEMBRE 1979

ri del giudice e poteri del legislatore, perché è vero che i compiti della prevenzione generale e della prevenzione speciale si assommano nella pena, ma è specificamente a livello legislativo che deve esplicarsi la prevenzione di carattere generale. Il giudice invece nel condannare una determinata persona deve farlo tenendo conto del fatto concreto e della persona concreta, per non commettere ingiustizie; se si considera anche la varietà delle esigenze politiche e sociali che non dipendono dal singolo, si corre il rischio di una discrezionalità eccessiva.

Il terzo elemento di riflessione riguarda i rapporti tra quanto previsto sul testo ora in esame e la legge 26 luglio 1975, n. 354, sulla disciplina degli istituti di detenzione e di pena. Vi sono somiglianze tra le pene sostitutive di cui ora discutiamo e le misure alternative descritte in quel testo, come l'affidamento al servizio sociale e la semilibertà. Si tratta di mezzi di intervento tra cui si riscontra una sostanziale identità, pur tenendo ben presente il fatto che l'affidamento al servizio sociale e la semilibertà sono strumenti di trattamento penitenziario, mentre ora stiamo parlando di pene. Da questo confronto scaturisce in primo luogo la considerazione che i poteri discrezionali della magistratura nel suo complesso si sono ampliati anche se teniamo conto del fatto che la semilibertà, o meglio la semidetenzione può essere concessa soltanto qualora la pena detentiva non superi i sei mesi. Ci sono delle differenziazioni e delle incongruenze tra i due sistemi. Per esempio la pena sostitutiva non si applica ove vi sia recidività qualificata, ma resta ferma la disposizione che prevede l'applicazione della semidetenzione in sede esecutiva, dal momento che il presupposto della non recidività non è previsto dall'articolo 484 del codice di procedura penale. Oppure la sospensione della misura sostitutiva secondo il progetto in esame può arrivare fino a sette giorni ogni mese, mentre è di quarantacinque giorni in un anno nel sistema delle misure alternative; mi domando quale senso abbia una simile differenza. Comunque, a parte queste

differenziazioni, ripeto che si tratta di misure sostanzialmente identiche, per cui, a mio avviso, il progetto di legge in discussione rischia solo di anticipare al momento del giudizio, anziché a quello della esecuzione, la loro applicazione. Dobbiamo allora domandarci se sia opportuno lasciar sussistere un doppio sistema, ossia la possibilità di applicazione di queste misure sia in sede di giudizio che in sede di esecuzione, o se non sia il caso di operare una scelta nell'uno o nell'altro senso. È questo uno dei problemi che meriterebbero, a mio giudizio, un maggiore approfondimento anche in sede di discussione generale; se davvero vogliamo allargare il campo di applicazione delle misure sostitutive dobbiamo vedere se operare sul codice penale, come propone questo progetto di legge, o invece sulla legge del 1975.

Un'altra grossa questione si pone, poi, a proposito della funzione propria delle pene sostitutive; si pone cioè il problema se la loro funzione sia quella di introdurre meccanismi indulgenziali ulteriori o piuttosto quella di rafforzare il sistema penale. Molto spesso i giudici applicano la sospensione condizionale della pena perché non ritengono giusto mandare in carcere una certa persona, per cui la condizionale finisce con l'essere uno strumento che diventa applicabile sempre e in ogni caso, con la conseguenza che si riduce l'efficacia intimidatoria della sanzione. Si potrebbe, allora, pensare alla pena sostitutiva come fatto intermedio fra condizionale e pena detentiva, cambiando in tal modo la logica del sistema: dando però questa interpretazione della pena sostitutiva è evidente che ad essa non sarebbe più possibile applicare la condizionale.

E vengo ad un altro punto delle mie riflessioni. Segnalando prima un rischio di confusione pensavo oltre che ai rapporti con le misure alternative applicabili in sede esecutiva anche ai rapporti con le pene detentive applicabili in sede di giudizio. C'è un problema di cumulo e di continuazione: cosa avviene quando il giudice, nella stessa sentenza, deve

procedere per reati che prevedono pene per le quali possono essere applicate misure sostitutive e per reati rispetto ai quali invece tale applicazione non è possibile? Se si considerano pene di specie diversa, non si può applicare il criterio della continuazione, che potrebbe tradursi in un danno per l'imputato. Viceversa, applicando le misure sostitutive, avremmo un periodo più lungo di applicazione della pena di minore intensità. Qualora gli obblighi previsti venissero violati, si ritornerebbe ad un periodo di pena più lungo di quello che era stato inflitto.

Vorrei fare un altro rilievo. Vi è una certa imprecisione in ordine all'ambito di applicabilità delle misure sostitutive. Il criterio generale indicato nell'articolo 31 è quello della competenza pretoria. Si tratta di un criterio non sostanziale ma processuale, che non sempre corrisponde alla gravità del reato commesso. Vi sono reati che comportano come sanzione solo una pena pecuniaria e che non sono di competenza del pretore, come i reati compiuti per mezzo della stampa; sono reati attribuiti alla competenza della corte d'assise per ragioni puramente processuali, ai quali tuttavia non sarebbero applicabili le misure sostitutive. Mi sembra inoltre che nel disegnare l'ambito di applicabilità delle pene sostitutive faccia capolino una valutazione ideologica ed emotiva che non mi pare corrisponda alle esigenze di una politica di largo respiro in materia criminale.

Penso, per esempio, all'esclusione della possibilità di applicare le pene sostitutive per reati che determinano lesioni colpose e che spesso derivano da violazione delle norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Mi stupisce non il fatto in sé, ma il fatto che questa differenziazione non trovi giustificazione nel raffronto con le lesioni colpose derivanti da incidenti stradali, per le quali si prevede che si debba sempre procedere a querela di parte, quale che sia l'entità del danno provocato. Quando si tratta invece di lesioni derivanti dalla violazione delle norme di prevenzione degli infortuni sul lavoro si procede d'ufficio. È vero che

il lavoro deve essere tutelato, ma è anche vero che il giudice deve rendere giustizia e che casi simili devono essere disciplinati in modo simile: nel caso in cui un datore di lavoro, viaggiando a forte velocità, attraversi la strada nonostante il semaforo rosso ed investa un suo operaio, è applicabile la pena sostitutiva; questa non è invece applicabile quando lo stesso operaio si produca una lesione maneggiando una macchina in movimento, alla quale non sia stato apposto il cartello di divieto di compiere operazioni se la macchina stessa non sia ferma.

D'altra parte non è possibile mantenere il principio della perseguibilità d'ufficio per reati come quelli di furto nei supermercati, di oltraggio o di bancarotta semplice (i giudici si trovano in difficoltà per questo ultimo tipo di reato: si pensi alla bancarotta di un barbiere), quando sono ammesse la procedibilità a querela di parte e le pene sostitutive per casi in cui l'integrità fisica della persona viene gravemente lesa, talvolta in misura così grave da determinare conseguenze assai simili alla morte civile.

Non possiamo abbandonare il rispetto per la vita e per l'integrità fisica anche in tema di delitti colposi e considerare questi beni meno validi di altri. Vi è anche un'esigenza di raffronto e di rapporto con il diritto internazionale, in cui si auspica per esempio il rafforzamento delle sanzioni in materia di infortunistica stradale. Non si tratta di ipotesi secondarie rispetto a certi beni che si vogliono tutelare; da esse discendono esperienze giudiziarie che ben conosciamo, quali la possibilità di ricatti, di vendette, di mercificazione dell'integrità fisica, di privilegio per coloro che hanno denaro.

Occorre inoltre considerare una serie di squilibri che derivano dalla procedibilità a querela di parte per reati da cui derivino incidenti stradali. Vi sono infatti contravvenzioni per violazioni di norme stradali che restano perseguibili d'ufficio, per cui accadrebbe che chi ha cagionato gravissime lesioni violando una norma del codice della strada sarebbe punito per la contravvenzione, ma non per le lesioni.

Ho fatto questo *excursus* in tema di procedibilità a querela per connessione logica, ma vorrei insistere sul fatto che, in tema di misure sostitutive, l'ambito di applicabilità riferito ad un dato processuale non corrisponde ad un criterio valido, e rischia di far prevalere valutazioni ideologiche ed emotive che mal si conciliano con una politica di largo respiro in tema di criminalità.

Una certa perplessità suscita poi l'attuabilità concreta delle misure sostitutive. Il legislatore deve essere concreto e tenere conto di ciò che concretamente è possibile fare. Mi chiedo, ad esempio, se la libertà controllata sia un sistema concretamente attuabile senza un avvilimento ulteriore del nostro sistema penale. Una serie di problemi sorgono se si considera che la legge prevede che la semilibertà viene revocata nel caso di violazione degli obblighi che erano stati imposti. Nel caso in cui la polizia accerti che, ad esempio, l'obbligo di presentarsi in un determinato ufficio è stato violato, o che una persona in stato di semilibertà ha ottenuto di nuovo il porto d'armi o la patente, è prevista la detenzione. Ma nel caso in cui tale accertamento sia fatto, possiamo, dopo tre anni dal termine della pena sostitutiva, si è di fronte ad una pena non scontata che deve essere scontata, oppure no?

Questi dubbi nascono dagli equivoci circa i rapporti tra pena sostitutiva e pena principale, cioè quella detentiva.

Nel mio intervento ho preferito limitarmi a toccare la problematica delle pene sostitutive, per invitare i colleghi ad una maggiore riflessione allo scopo di fugare le numerose perplessità che ho esposto.

BOATO. Sono un po' perplesso nel prendere la parola perché, essendo uno dei pochi deputati « laici » di questa Commissione, mi sento tecnicamente non ancora preparato ad affrontare una materia molto complessa come quella in esame. Vorrei però riprendere rapidamente qualcuna delle osservazioni mosse già dal collega De Cataldo nella precedente seduta: il nostro gruppo si riserverà di svolgere

un intervento molto più attento e puntuale in sede di esame dei singoli articoli del provvedimento:

La prima, grossa obiezione che può essere rivolta al testo, anche da chi non abbia una preparazione tecnica specifica, si riferisce alla sua mancanza di organicità e di coerenza: esso, cioè, affronta problemi interconnessi in modo molto complesso, che attengono sia al codice penale, sia al codice di procedura penale, sia a leggi speciali. Anche il collega Casini, fra l'altro, sia pure da un'ottica molto diversa dalla mia, ha sollevato riserve della stessa natura; in effetti, la situazione è molto « precaria », soprattutto sotto il profilo dell'*iter* che verrà seguito nella riforma del codice di procedura penale, delle caratteristiche che essa assumerà (se ci sarà: non parlo per il mio gruppo, perché secondo noi essa dovrebbe essere subito realizzata, ma mi riferisco alla volontà della maggioranza, presunta, oggi esistente in seno al Parlamento).

Desidero poi fare un accenno in termini molto generici alla questione della lesione dei diritti dei cittadini: il collega De Cataldo nella scorsa seduta ha fatto riferimento a vari articoli, in particolare gli atti di accertamento previsti dall'articolo 7. Il collega De Cataldo aveva parlato anche, accennando a talune disposizioni, dell'« usura legalizzata » (come egli l'aveva « provocatoriamente » definita); ebbene, io vorrei riprendere questo problema per un altro aspetto, ricordando l'aumento molto rilevante delle pene pecuniarie stabilito dall'articolo 71 (in alcuni casi, l'ammontare delle sanzioni risulta moltiplicato per due, per tre o addirittura per cinque).

Io credo che questa misura meriti una ulteriore riflessione, anche per vedere meglio quali effetti determinerà: e vorrei insistere con forza su questo punto, anche perché le pene pecuniarie costituiscono lo aspetto più diseguale all'interno di un diritto già diseguale. Infatti la pena detentiva, formalmente, colpisce nella stessa misura il miliardario ed il disoccupato (anche se poi, nella realtà, non è così per il tipo di reato che viene perseguito, per il

tipo di reato che non viene perseguito e per le garanzie che il capitalista ha nel nostro paese, a differenza del proletario o del sottoproletario). Nella sostanza però, rispetto alle pene pecuniarie, il miliardario ed il disoccupato non si trovano affatto in una posizione di uguaglianza: la sanzione colpisce in modo incommensurabilmente superiore il cittadino indigente rispetto al cittadino che dispone di grossi mezzi finanziari. E ciò avviene, a maggior ragione, nel momento in cui la sanzione non è corrisposta, anche se c'è un articolo che ne prevede la rateizzazione: infatti, allorché un cittadino non paghi una rata, scatta un meccanismo per il quale egli è costretto a corrispondere l'intero ammontare della sanzione in una soluzione unica. Qualora non sia in grado di far fronte a tale ingiunzione, la pena pecuniaria è convertita in pena detentiva. Questo, tra gli aspetti « classisti » del diritto, mi sembra il più grave perché il forte aumento delle pene pecuniarie — non dico indiscriminato, perché in realtà è discriminato ed anche differenziato — incide sulla diversa condizione sociale e di classe dei cittadini sottoposti ad esse.

È stata poi sollevata — e la riprendo solo in termini ipotetici, per riservarci di affrontarla dettagliatamente quando esamineremo gli articoli del provvedimento — la questione del ricorso per cassazione.

Inoltre, vorrei ricordare alcune perplessità sollevate da altri colleghi, ma che poi sono state lasciate cadere (così mi pare, a meno che non vengano presentati emendamenti al riguardo).

Ad esempio, mi pare che il deputato Rizzo abbia esposto alcune riserve circa la natura dell'illecito che la normativa in esame disciplina (cioè sarebbe stato modificato il tipo di sanzione connessa alle fattispecie penali, ma non sarebbe stata attribuita una diversa qualificazione alle stesse). Anche altri colleghi (tra i quali, mi pare, il deputato Violante) hanno accennato alla medesima questione, per poi abbandonarla. Invece io intendo riprenderla nuovamente, perché essa riguarda la struttura del giudizio di opposizione, cioè

l'insufficienza delle garanzie processuali previste per il cittadino.

Un'altra osservazione, sollevata dal collega Martorelli nella seduta precedente, ed in quella odierna dal deputato Casini (anche se le motivazioni da cui egli muove sono esattamente opposte a quelle da cui prendo spunto io), riguarda il meccanismo della libertà controllata. Il problema si pone relativamente ai limiti alla discrezionalità del giudice nell'erogazione delle pene alternative alla detenzione: quando andremo a verificarli ed a precisarli, si avrà forse uno scontro molto pesante nel merito, ma anche formalmente il problema della discrezionalità del giudice è molto grande, di rilevanza costituzionale.

Si è fatto anche cenno, nella precedente seduta, all'ampliamento o restringimento dell'area dei reati perseguibili a querela: anche in questo caso, a mio avviso, siamo di fronte ad un problema di rilevanza costituzionale (che intendo riprendere oggi in senso opposto alle proposte di legge in esame, almeno per quanto riguarda alcuni aspetti), concernente la tutela della persona. L'articolo 60 prevede la perseguibilità a querela, e non più di ufficio, dei reati previsti dall'articolo 590 del codice penale (lesioni personali colpose). Spero che nel prosieguo nell'esame del provvedimento il confronto dialettico con gli altri membri della Commissione possa chiarirci le idee, ma temo fin d'ora che si verifichi un abbassamento della soglia di questo: ancora una volta, andremo ad incidere pesantemente in termini discriminatori, classisti, sugli strati sociali più deboli. Infatti, il cittadino che abbia la possibilità di ricorrere alla difesa legale, sia dal punto di vista delle sue disponibilità finanziarie, sia sotto il profilo della sua acculturazione (conoscenza dei meccanismi, eccetera), sarà maggiormente tutelato rispetto al cittadino privo di tali possibilità. Il collega Violante ha fatto un'osservazione al riguardo: a suo avviso, la perseguibilità a querela, per certi aspetti, consente maggiori garanzie, ma il cittadino che questo non sa (si può trattare di una situazione sia economica sia culturale, di conoscenza dei propri diritti: ciò

esiste nel nostro paese e non possiamo fare finta che non esista) verrà sicuramente molto meno tutelato nei propri diritti personali (in questo caso nella sua persona fisica) di quanto già (ed è molto poco) non avvenga oggi.

Riservandomi, come ho già detto, di entrare più dettagliatamente nel merito, dopo aver studato più a fondo la questione, rilevo che vi è un altro problema molto grande (lo indico soltanto) che riguarda un po' tutta la « filosofia » delle proposte di legge, e cioè il tipo di reati che vengono depenalizzati. Pongo questo problema in termini molto generali; poi studieremo il modo di inserirlo tecnicamente in questa discussione. A meno che non mi sia sbagliato (potete quindi anche correggermi), perché ripeto, non sono ancora riuscito a studiare a fondo la questione, vi sono problemi che dovrebbero e potrebbero essere affrontati in questa sede, viste la dimensione e l'ampiezza del progetto di legge: basti considerare l'ipotesi di depenalizzazione, ad esempio, di reati contro il patrimonio ad un livello molto basso, cioè piccoli furti e inoltre piccole contravvenzioni; per di più, non mi sembra che questioni come il turpiloquio e la bestemmia siano previste nel progetto di legge, sotto il profilo della depenalizzazione.

Credo che questo tipo di problemi debba essere affrontato, così come una seconda questione, molto grossa, dal punto di vista della rilevanza penale, in relazione, sempre alla necessità di una depenalizzazione: mi riferisco all'oltraggio e al vilipendio, quest'ultimo di competenza addirittura della corte di assise. Se si vuole affrontare un problema di depenalizzazione in rapporto all'effettiva rilevanza sociale e individuale di certi reati, dovrebbe essere questa l'occasione specifica (ce ne faremo carico direttamente anche sul terreno di proposte di emendamenti) per porre la questione della depenalizzazione dei reati di questo tipo: vilipendio ed oltraggio, ed altri reati che ora non specifico. Segnalo solo la questione molto delicata, che pongo ora solo come problema, in quanto lo dovremo affrontare in sede

di discussione degli articoli, dei cosiddetti « reati sindacali ».

Mi pare che ciò sia totalmente assente dal progetto di legge, mentre è una questione molto grossa e che potrebbe permetterci di entrare in modo specifico nel merito di questo tipo di problemi e di arrivare ad un'ipotesi di depenalizzazione per una serie di reati, che sono i più ricorrenti (naturalmente si tratterà di vedere reato per reato: non sto facendo un discorso indiscriminato); mi riferisco alle manifestazioni di carattere sindacale e a quei tipi di problemi che riguardano i reati di opinione, quali il vilipendio e l'oltraggio (anche se quest'ultimo non è considerato propriamente un reato di opinione), e che hanno la stessa natura. Pongo quindi la questione dei reati sindacali e dei reati d'opinione, da una parte, e dall'altra le questioni che attengono a reati commessi da un certo tipo di strato sociale, reati più pesantemente perseguiti penalmente in rapporto ad altri di rilevanza maggiore, ma che sono colpiti molto meno: ho parlato dei piccoli furti, delle piccole contravvenzioni, eccetera. Tali ipotesi dovrebbero essere inserite in questa discussione; mi pare invece che ne siano totalmente assenti.

Ho accennato a questi problemi con molta « discrezione », non solo per rispetto verso i colleghi della Commissione, ma anche per la consapevolezza della difficoltà ad affrontare questo tipo di questioni: al di là della capacità tecnica, credo però siano problemi di carattere politico-giuridico molto importante e alcuni anche con una rilevanza costituzionale molto grande.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

SABBATINI, Relatore. Mi scuso preliminarmente se non raccoglierò tutte le osservazioni specifiche che sono state fatte, in alcuni casi anche per esemplificare il ragionamento che è stato portato avanti dai colleghi, ma cercherò di tenermi su

alcune linee generali che hanno contraddistinto i vari interventi.

Sotto un certo profilo devo dire, anche con un riscontro che mi fa piacere, che la problematica che è stata portata avanti, in particolare dai colleghi intervenuti i quali non facevano parte di questa Commissione nella passata legislatura, è quella che ci siamo posti nella scorsa legislatura nel momento in cui abbiamo affrontato il tema ora in discussione.

Dico questo non per sminuire l'importanza dei problemi sollevati, ma perché ci siamo posti noi stessi, la volta scorsa, nell'ottica che mi sembra richiamasse il collega Casini, quando ha affermato che su alcuni di questi temi si trova in una posizione problematica e ha sostenuto la necessità di approfondimento e di discussione e l'esigenza di perfezionamenti.

La scorsa legislatura abbiamo concretizzato un punto di arrivo del dibattito nel testo che fu allora approvato da questo ramo del Parlamento. Esso, ad una seconda lettura, può manifestare l'opportunità di qualche ripensamento per migliorarne gli aspetti tecnico-giuridici e le linee ispiratrici.

Devo rilevare però che, anche da parte di colleghi che hanno svolto una critica, peraltro costruttiva, sul provvedimento, è venuta una sostanziale adesione al testo, alle sue linee portanti, ai risultati che vogliamo conseguire, e quindi agli obiettivi che ci prefiggiamo con queste modifiche al sistema penale.

Devo dire che i rilievi di frammentarietà mossi al testo possono avere qualche valore, ma molto relativo perché, se si guarda bene l'articolato; si vede che le norme in esso contenute hanno un preciso collegamento fra loro, anche di ordine tecnico-giuridico; certamente l'hanno come ottica di fondo circa il tipo di modifiche al sistema penale che vogliamo portare avanti. Si tratta di misure che convergono verso fini unitari per tutte e cinque le parti di cui consta il provvedimento; e questo è stato messo in evidenza da diversi colleghi che mi hanno preceduto.

Mi sembra quindi che dalla discussione generale, che si è conclusa poc'anzi, sia emersa in sostanza l'opportunità di portare avanti il provvedimento nel suo complesso, esaminandolo nell'articolato, ma tenendone ferma l'impostazione di base.

Gli appunti fatti sono di due generi: innanzi tutto si è detto che si è voluto mettere in un solo provvedimento troppa carne al fuoco. Credo però che questo non impedisca di arrivare ugualmente ad una buona legge, anche se vengono toccati più argomenti, più parti del codice penale, del codice di procedura penale e delle leggi speciali. Tuttavia, potremo migliorare queste varie parti allorché procederemo al loro esame, che è stato molto approfondito nella passata legislatura, e lo sarà anche in questa.

Sono state fatte poi osservazioni su alcuni punti, ed io stesso avevo prospettato nella relazione introduttiva, l'esigenza che su alcune questioni vi fosse una migliore e più approfondita meditazione.

Per esempio, per quanto riguarda la prima parte, cioè la depenalizzazione, si è rilevato che si è dato vita ad una specie di *tertium genus* in materia di illecito: mi pare che fosse l'osservazione iniziale del collega Violante. Regge questo *tertium genus* ad un accurato esame critico, di dottrina prima ancora che di pratica e concreta legiferazione? Ritengo che, tutto sommato, possa reggere, anche in considerazione del fatto che disponiamo della esperienza delle due leggi del 1967 e del 1975 sulle quali non sono stati finora formulati giudizi negativi.

Si tratta, piuttosto, a mio avviso, di verificare in che modo gli uffici preposti a dare corso in via amministrativa alla contestazione dell'illecito ed al pagamento della sanzione saranno in grado di funzionare. È evidente, comunque, che per affrontare tale compito essi dovranno essere dotati di strutture adeguate alle nuove esigenze.

In merito ad alcune osservazioni sollevate nella scorsa seduta dal collega De Cataldo e riprese oggi dall'onorevole Boato, debbo dire che l'articolo 7 del provvedimento in esame, che riguarda gli atti di

accertamento, consta di una prima parte che tratta degli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista una sanzione amministrativa in base al pagamento di una somma di denaro. Per ciò che concerne, invece, le perquisizioni personali e domiciliari, al quinto comma dello stesso articolo si prevede che gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria possono procedere a tali perquisizioni previa autorizzazione motivata del pretore del luogo ove le perquisizioni stesse dovranno essere effettuate.

Dico questo per sottolineare il fatto che già nella scorsa legislatura la Commissione si era posta determinati problemi; si tratta ora di verificare se la soluzione ad essi apportata sia effettivamente la migliore, o invece sia passibile di modifiche.

Lo stesso ragionamento può essere applicato anche in ordine a quelle norme che hanno sollevato maggiori discussioni, in ordine non solo al problema della figura giuridica dell'illecito depenalizzato, ma anche ai meccanismi che in riferimento ad esso verranno attivati.

Per quanto riguarda l'articolo 16 concernente il giudizio di opposizione, debbo dire che esso costituisce la soluzione ai problemi che la Commissione si era posta in ordine alla sicurezza del giudizio, alla forma del contraddittorio, alla potestà del pretore di annullare l'ordinanza, in tutto o in parte, con la propria sentenza o di ridurre l'entità della pena, nonché alla previsione del ricorso in cassazione, saltando il secondo grado di giudizio.

Anche in questo caso, se si ritiene che la depenalizzazione costituisca, in qualche modo, un fatto nuovo, è evidente che il riscontro con l'attuale procedura penale (e quindi con le attuali fasi di giudizio) è valido solo in parte.

È evidente che, ove la Commissione lo ritenesse necessario, anche tali norme potrebbero essere rivedute e modificate.

Il collega Casini si è soffermato sul problema delle pene sostitutive, chiedendosi se esse si collochino nell'ottica di « dare un colpo al cerchio ed uno alla

botte » o se piuttosto favoriscano un venire meno del principio della certezza del diritto, dal momento che sembrano attribuire al giudice eccessivi poteri discrezionali. A tale proposito, desidero sottolineare che l'ambito di applicazione delle sanzioni sostitutive è abbastanza ristretto. Infatti, la Commissione non ha voluto, in questa materia, innovare in maniera clamorosa rispetto al passato.

Le vie da seguire potevano essere due: in primo luogo, si poteva rivedere tutto il sistema delle sanzioni nell'insieme del codice penale e delle leggi ad esso collegate. Si tratta di una questione della quale si parlò anche nel corso della VI legislatura in un lungo dibattito al quale partecipò l'allora ministro Gonella. Purtroppo quei lavori non approdarono a nulla a causa della chiusura anticipata delle Camere, e ci si trovò nelle secche di una situazione quanto mai difficile.

Legiferare per codici, infatti, può essere facile in un momento di tranquillità, di generalità delle opinioni diffuse all'interno del corpo sociale; è invece molto difficile in momenti come l'attuale in cui si registrano crisi, tensioni e mancanza di certezze. Se questo è vero per il codice di procedura penale, lo è ancora di più per il codice penale basato sui giudizi di valore circa i comportamenti sociali. Oggi obiettivamente non c'è alcuna certezza circa tali comportamenti o su quali siano i confini tra il lecito e l'illecito. Discutendo di ciò, potremo forse fare disquisizioni estremamente interessanti, ma non approderemo al risultato di rispondere alle esigenze espresse da una coscienza generale definita e diffusa.

Dal momento, però, che siamo tutti convinti del fatto che in una serie di casi la pena detentiva non raggiunge alcun risultato e anzi può risultare contraddittoria rispetto alle finalità proprie della pena stessa, il nostro intento è stato quello di seguire una via intermedia.

In questo ambito si colloca anche il problema sollevato dall'onorevole Casini circa l'eccessiva discrezionalità concessa al giudice. Si tratta, a mio avviso, di un fatto che la stessa magistratura non giu-

dica positivamente in quanto comporterà un aggravio ulteriore di lavoro. In considerazione di ciò, abbiamo ritenuto opportuno prevedere delle esclusioni oggettive ed anche delle condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva. Però abbiamo posto dei limiti al potere discrezionale del giudice nel senso che egli deve giustificare ogni volta la scelta del tipo di pena erogata. Inoltre non dimentichiamo che stiamo parlando di pene sostitutive con riferimento a reati per i quali sia prevista una pena detentiva non superiore a sei mesi. Anche in questo caso ci siamo mossi con estrema cautela, proprio per verificare innanzi tutto il concreto funzionamento di queste norme, senza farci trascinare dal miraggio di una legge che poteva apparire più « affascinante » ma che all'atto pratico rischiava di restare inoperante.

Sono state sollevate in questa sede una serie di obiezioni a proposito dei problemi che sorgerebbero nel caso in cui le misure previste non venissero eseguite o venissero accertate nuove violazioni quando la pena risultasse già formalmente scontata. Siamo in un campo in cui l'aiuto di tutti è estremamente utile, per cui questi punti potranno veramente essere affrontati e chiariti insieme; inoltre, anche in questo caso il confronto con la riforma penitenziaria ha enorme valore.

Se occorre procedere ad una revisione di certi aspetti tecnici, come mi pare sia stato auspicato da tutti i colleghi che sono intervenuti nella discussione generale (il cui giudizio complessivo però, facendo eccezione per gli interventi degli onorevoli De Cataldo e Boato, mi è parso sostanzialmente positivo) potremo procedere, in particolare, ad un riesame dell'articolo 37 pur non escludendo, al termine di tale esame, la opportunità di riconferma del testo attuale.

Per quanto riguarda un altro problema che sia questa mattina sia nel corso delle precedenti sedute ha avuto larga parte nella discussione, e cioè quello della estensione della perseguibilità a querela, credo che il testo, così come è stato presentato, sostanzialmente tenga conto, della

necessità di adottare una linea intermedia. Certo il discorso a proposito dell'articolo 590 del codice penale (lesioni personali colpose) e di tutto quello che ne consegue è stato uno dei più difficili da formulare, perché ci si rende conto della validità della osservazione per cui l'istituto della querela di parte, se da un lato lascia alla iniziativa di parte, come molte ragioni consigliano, l'inizio del giudizio penale, dall'altra può mettere in moto operazioni di ricatto. Resta comunque il fatto che per molti piccoli reati, piuttosto che prevedere la perseguibilità d'ufficio, è più giusto lasciare alla parte lesa il compito di valutare se dare o meno inizio ad una azione penale. Si era addirittura prospettata l'ipotesi di far rientrare nell'ambito della perseguibilità a querela il furto semplice e la ragione per la quale tale ipotesi si è accantonata è stata quella di non aprire un discorso troppo vasto; quando si vanno a toccare certe valutazioni del codice penale, infatti, anche la revisione opportuna di una norma può trascinare con sé conseguenze tali che si finisce con il dover rinunciare a quella innovazione. Lo stesso discorso vale per i cosiddetti reati familiari, considerati in una prima stesura del provvedimento al nostro esame: anche in questo caso sembrava opportuno, per certi aspetti, sottrarli ad una azione penale promossa d'ufficio mentre, per altro verso, si evidenziava che in tal modo la parte più debole poteva esser lasciata in balia della più forte.

L'onorevole Boato ha fatto alcune osservazioni rispetto al capo IV, relativo all'aumento delle sanzioni pecuniarie e allo aggravamento di pena per alcune contravvenzioni. Sono sicuro che in una fase più approfondita del dibattito potrà convincersi del fatto che non vi è stata alcuna intenzione di perseguire risultati odiosi nei confronti di qualche parte sociale, ma solo il tentativo di adeguare alcuni interventi alle nuove valutazioni emerse nell'opinione pubblica riguardo a certe sanzioni.

Una attenta rilettura merita, infine, il quinto capo relativo alle disposizioni in

materia di pene accessorie, prescrizione, oblazione, sospensione condizionale della pena e confisca, in quanto mi sembra che anche in questo caso il criterio di una modifica della funzione propria della pena debba essere convenientemente sottolineato.

Concludo con due osservazioni: non ho sentito riprendere in questa occasione il problema della sospensione condizionale della pena, che ritengo meritevole di una attenta valutazione, mentre più volte è stata affrontata la questione dell'articolo 74, certamente uno dei più qualificanti di questo provvedimento, che prevede l'aggiunta della pena alternativa dell'arresto alla ammenda per tutta una serie di contravvenzioni più gravi.

Non voglio in questa sede aggiungere altro e mi scuso se non ho dato forse il giusto rilievo ad alcune osservazioni, pur importanti, avanzate da alcuni colleghi. Ringrazio comunque tutti coloro che sono intervenuti nel dibattito e sono sicuro che il loro contributo sarà quanto mai utile anche in sede di discussione dell'articolo.

COSTA. *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.* Le proposte di legge che ci accingiamo ad approvare sono particolarmente importanti non solo come fatti a sé, come nuova disciplina penale a sé, ma anche come rilevante iniziativa propedeutica ad altre norme che il Parlamento sarà chiamato a varare nei prossimi mesi o, al più, nei prossimi anni. Dico questo perché sin quando non sapremo esattamente quale e quanto lavoro penale dovrà svolgere il pretore ben difficilmente potremo affrontare altri nodi, come quello della modifica della competenza del pretore e del conciliatore, quello della modifica delle circoscrizioni e dei mandamenti, o financo il nodo del giudice monocratico. Quindi è importante considerazione iniziale quella relativa alla funzione di questo provvedimento, non soltanto di nuova disciplina normativa, ma di elemento propedeutico ad altri, nuovi aspetti della normativa penale, del diritto sostanziale e del rito con cui questo si

deve applicare nel nostro paese e anche per quanto riguarda l'ordinamento penale vigente.

Due mi paiono essere i motivi di fondo richiamati, e nella passata legislatura e in questa legislatura, a fondamento dei progetti di legge di iniziativa parlamentare.

Il primo motivo di fondo è relativo alla necessità di introdurre delle modifiche importanti al sistema penale vigente, che lo rendano nel contempo più moderno e più elastico.

Il secondo motivo di fondo mi pare sia stato generalmente riconosciuto come elemento stimolante nei confronti di una nuova disciplina della materia o delle materie, relativamente al carico degli uffici giudiziari.

Circa il primo punto sembra, evidentemente, che ci troviamo tutti d'accordo sulla necessità di avviarci ad un sistema di giustizia penale che sia più rispondente alle esigenze di una società sostanzialmente molto diversa rispetto a quella che aveva codificato, direttamente o indirettamente, codice penale e leggi speciali. Ciò non tanto perché sia necessario o sia opportuno o sia obbligatorio cambiare ad ogni costo tutto o quasi tutto del nostro sistema penale, quanto perché siamo assillati dal dubbio che molta parte del nostro sistema sanzionatorio presenti aspetti inutili prima ancora che aspetti superati.

Sino a quando la normativa giuridica penale aveva un carattere meramente inflittivo ed intimidatorio, non c'è dubbio che l'efficacia della pena detentiva *sic et simpliciter*, messa a conforto od in calce ad un certo divieto, avesse una certa giustificazione. Ma non è più così — o almeno non è più completamente così — da quando ci si è resi consapevoli della necessità che la sanzione in rapporto ad un divieto di comportamento deve avere come fine e contenere in se stessa non tanto un riequilibrio di valori nei confronti della società lesa quanto lo stimolo, nei confronti del reo, a non ricadere nella violazione.

Da quel momento, che probabilmente non ha una sua data di inizio al di là

del valore di talune leggi, ma che è un aspetto del divenire della società, che mai si è concluso e che è ancora tale da necessitare di una costante verifica nella sua realizzazione, abbiamo cominciato a chiederci a cosa servano certe sanzioni; e se una risposta appare più difficile da darsi per i delitti che destano maggiore allarme sociale, nei confronti, invece, dei reati meno gravi appare opportuna una revisione del sistema sanzionatorio affinché lo stesso valga come mezzo nel contempo dissuasivo e rigeneratore, di stimolo a rettamente operare.

Resta ancora la considerazione necessaria di addivenire ad una netta separazione di giustizia e di sanzione fra i responsabili dei delitti più gravi ed allarmanti ed i responsabili di violazioni di minore peso e rilevanza.

È già stato messo in luce, ma dev'essere ancora qui sottolineato, che la normativa che ci accingiamo a discutere avrà una vera, sostanziale, efficace azione di alleggerimento nei confronti degli uffici giudiziari pretorili e, in generale, dell'apparato giudiziario. Basti pensare alla riduzione certa non soltanto dei veri e propri processi ma anche di provvedimenti quali i decreti penali, le opposizioni, i giudizi di primo grado, nonché al minor numero delle impugnazioni, degli appelli e degli stessi ricorsi, questi ultimi sia di secondo grado sia di terzo grado di giurisdizione.

Da parte di qualcuno si è detto che potrebbe trattarsi di un alleggerimento illusorio sia perché al progetto sopravviverebbero la maggior parte degli illeciti penali di più frequente applicazione, sia perché al lavoro penale potrebbe sostituirsi un notevole carico civile determinato e dalle opposizioni e dalla complessità del giudizio di opposizione.

Credo che su questo punto siano sufficienti le indicazioni date dalla relazione introduttiva a questa discussione sulle linee generali ed ancora oggi ripetute dal relatore e che i cinque capi distinti di questa disciplina siano sufficienti ad articolare una risposta che evidentemente non possiamo ancora valutare quale potrà

essere, in termini di cifre, perché siamo lontani dallo stabilire esattamente una statistica di quello che verrà depenalizzato o del modo in cui inciderà in maniera più o meno positiva sull'attuale struttura giudiziaria, appesantendo altri organismi. Ma credo che la stessa materia, la stessa struttura e gli stessi 102 articoli di queste proposte di legge consentano di affermare che la riduzione del carico penale potrà essere di una certa consistenza. In ogni caso, indipendentemente dalla consistenza che potrà prendere questa riduzione del carico penale, credo che basterebbe il primo argomento, cioè la scelta in favore di una certa politica penale, per giustificare l'introduzione di determinati principi e la loro codificazione. Questo può essere ritenuto valido sia relativamente alla depenalizzazione degli illeciti di minore rilievo sia per quanto riguarda l'eliminazione delle pene detentive brevi, sostituite con altre pene.

È stato detto dall'onorevole Violante, nel corso della seduta precedente, che circa il 50 per cento delle detenzioni, cioè di coloro i quali finiscono in carcere come sanzione a seguito di una sentenza passata in giudicato, sono comprese nella fascia che ha come limite massimo i sei mesi di espiazione. Credo che questa sia una valutazione per eccesso, anche dopo aver controllato alcuni dati al Ministero di grazia e giustizia. Però ritengo che vi sia sempre un arco numericamente molto ampio, di persone che finiscono in carcere per breve tempo ed il cui numero, indipendentemente da amnistie o da altri provvedimenti, incide senza dubbio in maniera negativa nei confronti del soggetto e della società organizzata.

Giustamente ha fatto notare l'onorevole Pennacchini nella relazione introduttiva alla sua proposta di legge e pure giustamente ha fatto notare l'onorevole Martorelli in questa Commissione, come l'elaborato, nonostante l'eterogeneità degli argomenti affrontati, costituisca, se non uno stretto corpo organico — e su questo punto si sono diretti gli strali critici dell'onorevole De Cataldo, dei quali avremo modo di parlare più diffusamente quando

passeremo all'esame degli articoli e verificheremo concretamente taluni aspetti di questa giustizia frastagliata nei confronti di una serie di norme le quali andrebbero ad attingere a diversi settori della normativa penale (leggi speciali, codice penale, codice di procedura penale) — quanto meno un insieme di norme caratterizzate da una vocazione unidirezionale e intese a dare avvio ad una strategia nuova nel campo penale. E mi pare che ciò debba essere riconosciuto, indipendentemente da elementi che possono ritenersi eterogenei o ricompresi nel testo in misura non sufficiente. Quindi, siamo di fronte a due aspetti: l'uno di eccessiva presenza, l'altro di carenza di certe considerazioni relativamente a determinate discipline, ma ciò nonostante il carattere unidirezionale della normativa emerge dal complesso della stessa.

Qualche altra osservazione non può non nascere dall'esame dei singoli capi, tenendo presente anche quanto è stato detto in questa sede durante la serena ed armonica discussione che si è svolta. È stato chiesto da parte di taluni — e l'argomento è stato oggi nuovamente affrontato dal relatore — quale sia effettivamente (a partire dall'approvazione della normativa) la natura degli illeciti che essa disciplina: se, cioè, essi costituiscano un *tertium genus* o se, invece, non si tratti di illeciti perseguibili come sanzioni amministrative. Credo sia abbastanza difficile esprimere in merito una valutazione, ma a mio avviso occorre dare una qualche configurazione a ciò che poi gli studiosi disciplineranno meglio nelle loro elaborazioni che, apparentemente, sembrano avere solo un valore teorico, ma che, soprattutto in sede di applicazione della giurisprudenza relativa a questa normativa, acquisteranno un proprio specifico significato. Opterei — e questa è un'indicazione di carattere personale, che vale quello che vale — per la seconda ipotesi (cioè per la natura amministrativa di tali illeciti), per una ragione di semplificazione della disciplina ed in base anche alla caratterizzazione che può venire al provvedimento da parte dell'autorità da cui esso promana.

Una seconda preoccupazione espressa ripetutamente in questa sede concerne le garanzie processuali previste per questo tipo di giudizio, così come potrà o dovrà essere disciplinato dalla normativa in esame. Ci si è chiesti, cioè, se esse siano sufficienti o se, in qualche modo, non si arrivi a ridurre gli spazi, gli interstizi di libertà del cittadino, attraverso una codificazione che lo mette necessariamente in condizione di doversi opporre, mediante una serie di azioni processuali, di natura civilistica, amministrativa, penale o mista, tali da complicare sostanzialmente la sua difesa e quindi da portarlo all'abbandono, in qualche caso, della difesa stessa e all'acquisizione di una sanzione che grava su di lui in maniera più rilevante.

Sostanzialmente — e lo abbiamo già visto attraverso l'applicazione della normativa varata nel '67 e nel '75 — nei limiti generali questo meccanismo ha funzionato. Rimane, evidentemente, una serie di problemi, di valutazioni circa la macchinosità, forse, di certe discipline di natura civilistica (o che emergono dal codice di procedura civile), che però, tutto sommato, mantengono il carattere di disciplina a maggior tutela del cittadino.

Se dovessi esprimere una valutazione, credo che il cittadino potrebbe essere scoraggiato — e questo forse è il punto che, in un certo senso, dovrebbe essere considerato con maggiore attenzione — dal reagire ad un atto che magari sostanzialmente è ingiusto, o che egli ritiene tale, e per il quale richiedesse un giudizio di revisione, un contraddittorio, per il fatto che gli manca la necessaria assistenza tecnica e che è difficile arrivare ad una difesa d'ufficio valida (che noi sappiamo già essere scarsa nel giudizio penale ordinario ma che potrebbe divenire ancora più fragile nel giudizio che si dovrebbe instaurare, in quanto più complicato). La difesa d'ufficio oggi si riduce talvolta, è vero, ad una larva di difesa, ma è presente proprio perché il processo si celebra in un certo momento cronologico e quindi, non fosse altro per la presenza fisica, è più facile ottenere l'intervento

dell'avvocato difensore, che si trova in aula nella fase della discussione o è imposto da una determinata normativa fin dall'inizio dell'istruttoria. In futuro invece sarebbe più difficile — nel momento in cui occorresse — ottenerlo, perché non è espressamente prevista la presenza di un difensore in una fase di recupero del diritto che sarebbe stato violato e che ha visto l'erogazione di una sanzione da parte del giudice amministrativo.

L'onorevole Felisetti ha osservato — in termini peraltro molto cortesi — che l'esecutivo non ha presentato un proprio progetto di legge in materia di modifiche al sistema penale. Al riguardo, debbo affermare che sono state presentate, è vero, due proposte di legge da parte dei maggiori gruppi politici, però non è del tutto da sottovalutare il fatto che le proposte in argomento sono assolutamente identiche e che il loro testo è stato ricavato dall'elaborato della Commissione giustizia della passata legislatura la quale aveva lavorato, a sua volta, in gran parte su un disegno di legge di iniziativa del Governo; non è inoltre senza significato il fatto che il Governo, per una larga parte di questo provvedimento, esprima fin d'ora un giudizio positivo.

Non sembra del tutto convincente — e ciò avrà una verifica concreta in sede di esame degli articoli — l'osservazione dell'onorevole De Cataldo circa la giustizia frastagliata che si andrebbe a creare, proprio perché non facciamo un'operazione chirurgica, di amputazione o di inserimento plastico di determinati elementi attraverso il codice penale, il codice di procedura penale, o determinate norme o sanzioni speciali: al contrario, la normativa in esame si innesta nell'ordinamento vigente secondo un disegno organico fondato unitamente su discipline diverse ma capace di una propria autonomia anche nei fini.

Né mi pare che possano essere accolte certe osservazioni — almeno nei termini generali, perché in quelli specifici credo si possano valutare attentamente — relative all'articolo 7, che rappresenterebbe una violazione delle garanzie di di-

fesa del cittadino nei confronti di organismi esterni al potere giudiziario ed anche in ordine al ricorso per cassazione. Debbo dire che è fatale, una volta scelta la strada della depenalizzazione, comportarsi nei confronti di determinate più numerose fattispecie così come ci si comportava in precedenza, cioè prevedere un doppio grado di giurisdizione. Né mi pare che l'accusa di lassismo possa essere in qualche modo avanzata per questa normativa. Poiché si tratta di un intervento tecnicamente nuovo, dobbiamo comportarci di conseguenza.

Credo che l'aspetto più rilevante di questa nuova disciplina possa essere individuato nelle sanzioni sostitutive, e cioè nella semidetenzione e nella libertà controllata, nelle varie nuove manifestazioni (penso che possiamo anche non spaventarci usando la parola « moderne ») della vita civile in relazione alle trasgressioni dei soggetti a determinate regole della vita civile, quando soprattutto questa libertà controllata si codifichi in controlli attenti e validi, quali il controllo relativo alle armi da fuoco, il divieto di portarle da parte di chi ne ha la licenza, la riduzione del godimento o l'assoluta impossibilità di godere della patente, la riduzione della capacità di circolazione dei cittadini all'esterno del paese, il maggiore controllo dell'individuo attraverso la presentazione presso determinati uffici in giorni ed ore stabiliti: tutti provvedimenti disciplinati in maniera vincolante.

A tale proposito direi che le osservazioni fatte dall'onorevole Casini difficilmente possono essere accoglibili, (sempre che il controllo ci sia, perché in caso contrario credo che ciascuno se ne possa stare tranquillo per sei mesi, non rispettare minimamente determinate norme, andare all'estero, e così via). Se il controllo c'è, ed è reale, credo che non dobbiamo avere questo tipo di preoccupazioni. Non dimentichiamo, inoltre, il minore costo sociale, valutando soltanto il costo della carcerazione, della custodia, che indubbiamente permetterà di beneficiare di altri aspetti rispetto a quelli derivanti dalle spese di giustizia.

Per quanto riguarda la disciplina dell'estensione dei reati perseguibili a querela, sono state fatte alcune osservazioni anche dal relatore, almeno come ipotesi di lavoro successivo, ma credo che queste debbano essere valutate attentamente al di là di atteggiamenti pregiudiziali o aprioristici. Penso che effettivamente sia giusto cominciare a mettere il dito su certe piaghe, e cioè ritenere che, senza ritornare ad un concetto privatistico della giustizia penale, si possa in qualche modo rinnovare per il cittadino l'ostacolo all'inizio dell'azione penale soltanto quando egli effettivamente lo voglia.

Vi sono, però, taluni reati su cui avrei qualche osservazione da fare, in particolare sull'articolo 590 del codice penale nell'ipotesi aggravata. Non mi permetto qui di fare considerazioni circa il tentativo di piccole estorsioni a danno delle compagnie di assicurazione, che potrebbe configurarsi. Mi riferisco alla presenza di una norma penale che abbia anche una sua efficacia preventiva relativamente alla circolazione stradale. Questo è indubbiamente uno dei settori in cui l'errore, il fatto colposo, la negligenza e l'imprudenza incidono in modo rilevante e lasciano tracce gravi nell'ambito della società: non dimentichiamo i settemila, ottomila e anche diecimila morti l'anno provocati da incidenti stradali e le centinaia di migliaia di feriti.

Capisco che è molto difficile riuscire a fare uno stretto collegamento tra un caso ed un altro, ma ritengo che abbiano un'efficacia particolare determinate sanzioni accessorie, infatti in presenza della condizionale il cittadino dimentica che questa corrisponde ad una sanzione detentiva e guarda di più alla sanzione accessoria oggi limata molto dalla nuova pratica della sospensione condizionale della stessa sanzione accessoria.

Credo, però, che questo dell'articolo 590 del codice penale, nell'ipotesi aggravata sia un aspetto da approfondire, così come i reati di cui agli articoli 570 e 334, per il quale ultimo mettiamo il cittadino nella necessità di dare querela nei confronti di chi ha sottratto il bene

pignorato. Si può trattare di un bene pignorato di particolare modestia economica, ma che è già costato molto al cittadino esecutante, che ha dovuto sostenere spese rilevanti e che deve nuovamente sobbarcarsi ad oneri rilevanti per poter avere un giudizio penale successivo al quale potrà poi forse ristorarsi, allora o mai più. Questo si ha come valutazione del costo e della parità di trattamento fra i diversi cittadini: in questo caso, fra il cittadino che ha patito l'offesa del reato e quello che ha commesso il reato.

Per quanto riguarda altri aspetti in tema di sanzione accessoria, anche quello delle fasce relative all'incremento della sanzione edittale in ordine alla commisurazione con il minore potere di acquisto della moneta e concernente anche la multa o l'ammenda di cinquecento o mille lire che hanno perso completamente il loro significato, pare giusto arrivare ad una determinazione minima di 10-25 mila lire per la multa e di 4-25 mila lire per l'ammenda.

Mi pare che nel complesso si possa dare un giudizio positivo, al di là degli eventuali emendamenti che il Governo presenterà e al di là di quello che potrà essere il metodo di lavoro, che certamente ci costringerà a valutare attentamente i singoli articoli o i singoli capi di questa proposta di legge, che richiederebbero, almeno inizialmente, una valutazione fatta in un gruppo ristretto. Ho sentito accennare ad un Comitato ristretto informale che in qualche modo possa procedere a sgrossare questa normativa. Il Governo non si opporrebbe ad un metodo di questo genere, purché si possa arrivare ad un'articolazione quanto più possibile chiara nell'ambito delle considerazioni che potranno essere fatte valutando gli emendamenti del Governo e quelli delle diverse parti politiche.

PRESIDENTE. Poiché nel corso della discussione sulle linee generali è stata fatta la proposta di procedere alla formazione di un Comitato ristretto, la Commissione è chiamata a pronunciarsi sulla

opportunità o meno di procedere a tale costituzione.

VIOLANTE. Allo stato, il nostro gruppo ritiene che non sia il caso di procedere alla costituzione di un Comitato ristretto, anche perché mi sembra che le scelte di fondo, capo per capo, siano condivise. Il problema è di trovare per qualche disposizione integrazioni e correzioni utili secondo le indicazioni che verranno dalla Commissione. Ora, il Comitato ristretto mi pare che si ponga nell'ottica di uno strumento a cui è opportuno ricorrere quando si pensa ad una revisione integrale, passo per passo, nodo per nodo, dei singoli articoli di un testo. Ritengo che non sia questo il terreno su cui dobbiamo ora misurarci. Se nel corso dell'esame dovesse emergere che la prospettiva in cui ci muoviamo non è quella di ritocchi e aggiustamenti, bensì di un riesame passo per passo, momento per momento, delle singole norme, come se fosse la prima volta che vi mettiamo mano, allora la strada dovrà essere quella del Comitato ristretto. Riteniamo, però, che non sia questa la strada da seguire, perché le scelte di fondo contenute nel testo sono condivise. Il problema dell'integrazione di singoli punti può essere senz'altro affrontato in Commissione. L'istituzione di un Comitato ristretto, in questo caso, allungherebbe i tempi di approvazione piuttosto che abbreviarli.

Ritengo, perciò, che sia il caso di iniziare immediatamente l'esame dell'articolo e di porci dei termini ragionevoli per l'approvazione del provvedimento in esame.

CASALINUOVO. A nome del gruppo socialista mi dichiaro contrario alla costituzione di un Comitato ristretto, in quanto sul testo al nostro esame nella passata legislatura si è riscontrata una larga convergenza da parte delle varie forze politiche.

Un provvedimento identico è stato presentato all'inizio di questa legislatura, per cui ritengo che sia opportuno passare all'esame degli articoli per concludere il più presto possibile i nostri lavori.

BOATO. Ha l'impressione che, sia da parte del relatore che del sottosegretario, vi sia stata grande delicatezza nello sfumare le obiezioni venute dal gruppo radicale a proposito della prassi parlamentare del Comitato ristretto e della sua utilizzazione nel caso specifico, obiezioni che, dovute in parte anche alla mia scarsa esperienza di parlamentare, finiscono con il coincidere con quelle mosse da altri gruppi, pur partendo da diverse motivazioni. Non è certo nostra intenzione rallentare i tempi di esame di questo provvedimento, ma sentiamo la esigenza di una riflessione approfondita: non c'è disprezzo per il lavoro svolto nella precedente legislatura, ma adesso c'è un altro Parlamento, un'altra legislatura, un altro Governo. Sono quindi contrario al Comitato ristretto.

MORLINO, *Ministro di grazia e giustizia*. Nessuno contesta che con la nuova legislatura il provvedimento in discussione debba essere complessivamente riconsiderato. Vorrei dire soltanto che trattandosi di un testo sul quale già era stata espressa una ampia valutazione dei gruppi politici sarebbe stata inutile e priva di significato politico la presentazione di un disegno di legge da parte del Governo.

Non ho nulla da aggiungere nel merito a quanto ha appena detto il sottosegretario, onorevole Costa. Ritengo, infatti, che obiettivo comune dell'esecutivo e del Parlamento sia che questo provvedimento di legge venga approvato con la massima celerità. Il Comitato ristretto ha il pregio in molti casi di consentire una maggiore snellezza nell'esame di un testo legislativo.

Però, a chi nella scorsa seduta obiettava che l'esecutivo non si era fatto parte diligente presentando esso stesso un disegno di legge nella materia in discussione desidero rispondere sottolineando che ciò è avvenuto intenzionalmente, con l'intento, cioè, di salvaguardare un certo rapporto con il Parlamento, in armonia con quanto affermato dal Presidente del Consiglio nel presentare il suo Governo alle Camere. Dal momento, che non sono tra

coloro che ritengono che le dichiarazioni programmatiche siano solo affermazioni astratte, non vedo come coloro che apprezzarono allora le dichiarazioni del Presidente Cossiga possano oggi stupirsi del fatto che il Governo impronti ad esse la sua azione.

Il Governo ha presentato il disegno di legge per la proroga della delega sulla riforma del codice di procedura penale.

Desidero anche informare la Commissione che il Governo conta di presentare quanto prima un disegno di legge, nell'ambito della riforma del codice di procedura penale, relativo alla figura del giudice onorario. Tale disegno di legge verrà presentato al Senato, esclusivamente per motivi inerenti all'economia dei lavori parlamentari.

Quanto all'andamento dei lavori, penso che con la necessaria delicatezza — l'Italia è infatti, diventata un paese molto fragile e delicato, che, ciò nonostante, tutto sopporta — e nel rispetto delle posizioni dei vari gruppi politici una soluzione possa essere trovata. Sono, inoltre, dell'avviso che in situazioni come la attuale debba essere evitata ogni forma di grossolanità nei commenti pubblicati da organi di partito relativamente alla azione del Governo. Lasciamo che certe cose restino appannaggio della stampa corrente: non credo, infatti, che il paese sia propenso a tollerarle così come noi siamo abituati a fare.

Per parte mia, preferisco rispondere in sede parlamentare a campagne di stampa che, pur raffinate nella forma, risultano, come ho già detto, grossolane nella sostanza.

Per tornare al provvedimento in esame, desidero aggiungere soltanto un'osservazione. L'approvazione di esso in tempi brevi in questo ramo del Parlamento darebbe maggiore credibilità, a mio avviso, alla volontà dell'esecutivo di portare a termine la riforma del codice di procedura penale e permetterebbe nel contempo di iniziare l'esame di quella del tribunale dei minorenni che certamente non è di minore momento.

Concludo sottolineando, circa l'eventuale costituzione di un Comitato ristretto, che si potrebbe senza difficoltà rinunciare alla sua formazione per proseguire l'esame del provvedimento in oggetto secondo l'iter normale, purché la Commissione si impegni a tenere due sedute la settimana in modo da portare avanti insieme a questo anche il disegno di legge concernente la delega per la riforma del codice di procedura penale e purché si convenga che al momento dell'approvazione definitiva del testo legislativo in discussione si riconosca al Presidente il potere di procedere al necessario coordinamento finale del testo.

Se abbiamo la sicurezza di una seduta ogni settimana dedicata a questo argomento potremo dire agli operatori della giustizia — domani riceveremo una delegazione del Consiglio superiore della magistratura — che su questo tema il Parlamento continua a lavorare, anche senza la costituzione di un Comitato ristretto (fuori di qui le procedure parlamentari sono interpretate più simbolicamente di quanto crediate), con un certo ritmo e senza essere intralciato dalle altre questioni all'ordine del giorno della Commissione.

FELISETTI. Per quanto riguarda il Comitato ristretto, il nostro gruppo ha già detto di non ritenerlo opportuno; forse io mi lascio influenzare da considerazioni di continuità nei confronti della passata legislatura ma devo dire che, mentre solitamente il Comitato ristretto, ha il compito di favorire la stesura di un determinato testo, in questo caso ci troviamo di fronte a due proposte che, identiche tra loro, non fanno altro che riciclare il provvedimento approvato nella VII legislatura. Dal momento che nel corso della discussione sulle linee generali non sono emersi dissidi di fondo, il mio gruppo propone — come del resto la quasi totalità dei colleghi, e di questo mi compiaccio — di proseguire nell'esame del testo nella sua globalità, tendendo conto delle connessioni esistenti tra i vari articoli.

C'è, poi, una osservazione già da me avanzata e sulla quale desidero brevemente

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 NOVEMBRE 1979

te ritornare. Il problema della depenalizzazione era stato affrontato nel corso della passata legislatura con un disegno di legge, mentre oggi viene riproposto dai gruppi politici. Il discorso di privilegiare l'iniziativa parlamentare è così ovvio (tant'è che è alla base della impostazione del sistema di produzione legislativa) che l'accetto senza condizione alcuna. Tuttavia — in relazione ad alcune considerazioni avanzate in questa sede, che apprezzo sul piano dialettico e ritengo meritevoli di risposta — desidero far notare come a fronte di un mancato disegno di legge sulla depenalizzazione, che non è stato ripresentato, è stato presentato, invece, un disegno di legge sulla riforma della polizia, materia che anche essa nella passata legislatura aveva costituito oggetto di una elaborazione in sede parlamentare. Prendo atto, comunque, del fatto che vi sia, al di là dell'iniziativa governativa o parlamentare, una sostanziale coincidenza di contenuti ed una totale disponibilità del Governo; quindi, accetto senza problemi questo modo di procedere.

Per quanto riguarda il discorso circa la graziosità di certe valutazioni espresse con linguaggio forbito ma pesanti nei contenuti, dobbiamo intenderci su una cosa elementare. Se ai partiti politici non è consentita l'espressione della polemica e del contrasto, vorrei sapere in che consiste il pluralismo democratico. La richiesta di unanimità e di consenso preventivo toglie sapore ai risultati, che sono viceversa frutto di una competizione e di uno scontro che noi vogliamo esercitare fino in fondo, per quanto ci è consentito.

Pertanto, mentre ritengo che dovremo dare un contenuto a certi nostri giudizi quando esamineremo il testo del disegno di legge del Governo sulla proroga della delega per la riforma del codice di procedura penale, mi limito per adesso ad esprimere l'avviso — che può sembrare presuntuoso, ma che ha il conforto di alcuni precedenti — che questo progetto di codice di procedura penale, steso definitivamente o non definitivamente, già rinviato tre volte, viene obiettivamente rin-

viato per la quarta volta, lasciando per di più l'impressione che nel nuovo rinvio vi sia un possibile richiamo ad una riddiscussione del contenuto della delega.

Se abbiamo torto, chiederemo venia; se no diremo come per quegli scandali a proposito dei quali si dice che sarebbe opportuno che avvenissero, ma guai a coloro per i quali avvengono...!

MORLINO, *Ministro di grazia e giustizia*. È il caso di dire in latino: « *Oportet ut scandala evenient* ».

SABBATINI, *Relatore*. Poiché la proposta di nominare un Comitato ristretto è stata avanzata da me per primo durante lo svolgimento della mia relazione, prendo atto dei pareri espressi dalla maggior parte degli intervenuti nella discussione sulle linee generali e di quello espresso ora dal ministro Morlino, che ha cercato di individuare un modo di procedere che possa evitare la nomina di un Comitato ristretto. Su tali pareri non ho nulla da eccepire. Mi auguro che il metodo proposto possa dare buoni risultati.

Desidero tuttavia sottolineare un aspetto, che è stato posto in luce dall'onorevole Felisetti e che costituiva un po' la ragione della mia richiesta di nominare un Comitato ristretto.

Siccome il provvedimento in discussione è organico e collegato nella sua articolazione e siccome siamo in sede legislativa, l'esame e l'approvazione articolo per articolo rendono estremamente difficili i nostri lavori: infatti, gli articoli sono tra loro strettamente collegati, cosicché l'approvazione, per esempio, dell'articolo 1 è in relazione al contenuto di altri articoli; lo stesso dicasi per i vari capi.

Pertanto, sarebbe opportuno trovare un metodo di lavoro che consenta di ovviare a questo inconveniente. La nomina di un Comitato ristretto consentirebbe, a mio avviso, di svolgere un lavoro più articolato, che non ostacolerebbe l'attività della Commissione potendosi sviluppare parallelamente ad essa.

Tengo a precisare il mio punto di vista dato che sono state affacciate alcune

VIII LEGISLATURA — QUARTA COMMISSIONE — SEDUTA DEL 7 NOVEMBRE 1979

interpretazioni, anche giuste, circa il lavoro dei Comitati ristretti. Ma la mia era solo un'osservazione sul metodo di lavoro, al fine di accelerare i tempi. Ad ogni modo, sono d'accordo sul metodo che è stato prospettato di comune intesa.

PRESIDENTE. Mi sembra quindi che la maggior parte dei gruppi si sia espressa contro la nomina di un Comitato ristretto. Ritengo che sia opportuno regolarsi sulla base delle indicazioni emerse nel corso della discussione sulle linee generali quanto alla necessità di accelerare l'iter del provvedimento, dedicando quindi ad esso almeno una seduta ogni settimana, fermo restando l'impegno di tenere un'altra seduta settimanale per la discussione di altri argomenti.

Quest'ordine di lavori sarà oggetto di valutazione da parte dell'ufficio di presidenza della Commissione. Inizieremo quindi l'esame degli articoli la settimana prossima in Commissione. D'altra parte, come ha rilevato poco fa il relatore, se risulterà necessario potremo accantonare degli articoli, per valutare nel loro insieme quelli che sono collegati tra loro.

Per facilitare il lavoro inviterei i vari gruppi a presentare già il giorno prima della seduta i loro emendamenti, al fine di rendere possibile avere un quadro complessivo delle modifiche proposte.

MARTORELLI. Bisognerebbe addivenire ad un accordo tra i gruppi per la presentazione degli emendamenti.

MORLINO, *Ministro di grazia e giustizia*. Se la prossima seduta dovesse aver luogo giovedì 15, già mercoledì 14 si potrebbero presentare gli emendamenti che si ritenessero importanti.

PRESIDENTE. In conclusione propongo di iniziare la settimana prossima l'esame degli articoli e che la Commissione si impegni a tenere almeno una seduta alla settimana per la discussione del provvedimento oggi all'ordine del giorno.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(Così rimane stabilito).

Invito i vari gruppi a voler presentare eventuali emendamenti almeno ventiquattro ore prima della prossima seduta, affinché sia possibile a tutti i membri della Commissione la conoscenza preventiva del loro contenuto.

Il seguito della discussione è rinviato a giovedì 15 novembre, alle ore 10.

La seduta termina alle 12,30.

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO