

SENATO DELLA REPUBBLICA

VII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia)

19° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 12 OTTOBRE 1977

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

« Adeguamento monetario delle sanzioni pecuniarie penali o depenalizzate » (66) (Di iniziativa del senatore Guarino)
(Rinvio della discussione)

« Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale » (145) (D'iniziativa dei senatori Viviani ed altri)
(Discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . Pag. 217, 218, 225 e passim
BONIFACIO, ministro di grazia e giustizia 218, 229
LUGNANO (PCI), relatore alla Commissione 225
228
VALIANTE (DC), relatore alla Commissione 218
225, 228

La seduta ha inizio alle ore 11,45.

G U A R I N O, segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

IN SEDE REDIGENTE

« Adeguamento monetario delle sanzioni pecuniarie penali o depenalizzate » (66), di iniziativa del senatore Guarino
(Rinvio della discussione)

« Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale » (145), di iniziativa dei senatori Viviani ed altri,
(Discussione e rinvio)

P R E S I D E N T E. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577 del codice penale », d'iniziativa dei senatori Viviani, Scamarco, Campopiano, Cipellini, Ferralasco, Finessi, Signori, De Matteis, Ajello, Catellani, Colombo Renato, Fabbri Fabio, Fossa, Lepre, Luzzato Carpi, Minnocci, Maravalle, Pittella, Segreto, Vignola, Viglianesi e Talamona; e del disegno di legge: « Adeguamento monetario delle sanzioni pecuniarie penali o depenalizzate », d'iniziativa del senatore Guarino.

2^a COMMISSIONE

19° RESOCONTO STEN. (12 ottobre 1977)

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, mi permetto di far presente che la materia relativa all'adeguamento monetario delle sanzioni pecuniarie penali o depenalizzate, di cui al disegno di legge n. 66, è compresa in un disegno di legge governativo relativo alla depenalizzazione e alle pene alternative, nel quale vi è un capo destinato appositamente a questa materia.

PRESIDENTE. Questo disegno di legge è già stato presentato?

BONIFACIO, *ministro di grazia e giustizia*. Questo, signor Presidente, non glielo saprei dire; non so se è stato presentato o se sarà presentato prossimamente: dipende dalla Presidenza del Consiglio. Sarebbe opportuno, comunque, che la Commissione soprassedesse all'esame del disegno di legge n. 66, che, per la materia trattata, dovrebbe essere abbinato all'iniziativa governativa.

PRESIDENTE. Prendiamo atto della dichiarazione fatta dall'onorevole Ministro e, poichè non si fanno osservazioni, la discussione del disegno di legge n. 66 si intende rinviata al momento in cui questa Commissione dovrà affrontare la discussione del preannunciato disegno di legge governativo.

Prego il senatore Valiante di voler riferire sul disegno di legge n. 145.

VALIANTE, *relatore alla Commissione*. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo sia doveroso dare, innanzitutto, atto al nostro Presidente della viva attenzione da lui posta al problema della riforma del codice penale.

È chiaro che la sua esperienza di avvocato e soprattutto la sua sensibilità di politico lo hanno indotto a sollecitare le modifiche del codice del 1930; e con i fatti ha dimostrato che questa sua attenzione è concreta, ripresentando il disegno di legge nel testo già approvato dal Senato — pur, probabilmente, non condividendo tutto il suo contenuto — allo scopo di ottenere la pro-

cedura abbreviata che è prevista dal Regolamento del Senato. Da molti mesi, inoltre, sta sollecitando i relatori, specialmente chi ha l'onore di parlarvi in questo momento, perchè il testo del disegno di legge di cui è primo firmatario possa essere esaminato dalla nostra Commissione.

Ma devo rilevare — soprattutto per sottolineare l'importanza del suo intervento — che questo è un po' come la *vox clamantis in deserto*, perchè su questo problema va denunciato un largo disinteresse, forse dipendente dalla scarsa fiducia sulle possibilità di realizzare a breve termine la modifica del codice penale.

C'è stato un momento di attenzione quando il Governo, molti anni fa ormai, ha presentato per la prima volta all'esame del Parlamento il problema delle modificazioni da apportare al codice penale; ma poi questa attenzione si è mano a mano ridotta.

Subito dopo il 25 luglio del 1943 sembrò che non si dovesse perdere neppure un attimo per abrogare il codice « fascista ». Taluno auspicò persino il puro e semplice ritorno al codice del 1889. Ma il Governo di Roma, più responsabilmente, il 31 agosto 1944, in piena guerra e mentre il paese era ancora diviso, avvalendosi del potere legislativo che gli era stato conferito, decise di provvedere alla riforma della legislazione penale « per la formazione di un nuovo codice penale e di un nuovo codice di procedura penale, pienamente aderenti alle tradizioni giuridiche del popolo italiano ». La commissione ministeriale per la riforma fu costituita il 2 gennaio 1945.

Da allora si sono avuti numerosi studi e progetti. Tuttavia, soltanto il 10 novembre 1963 il ministro della giustizia Bosco presentò alla Camera dei deputati un disegno di legge di delega al Governo per la riforma del codice penale e degli altri tre codici. Le modificazioni proposte erano limitate, e solo qualcuna significativa.

Ritirato il disegno di legge dal ministro Reale, soltanto il 6 febbraio 1968, cioè sul finire della quarta legislatura, fu dallo stesso presentato un disegno di legge di modificazione — con il sistema della legislazione ordinaria da parte delle Camere — di un

consistente numero di articoli del codice vigente.

Il provvedimento fu ripresentato dal nuovo ministro Gonella il 19 novembre 1968, all'inizio della quinta legislatura, ed approvato dal Senato nel 1971.

Ripresentato nel 1972, all'inizio della sesta legislatura, nel testo già approvato dal Senato, e da questo nuovamente approvato nel 1973, il disegno di legge è stato abbastanza stancamente discusso, e alla fine approvato solo in modesta parte, dalla Camera dei deputati.

Questa sconcertante lentezza è riconducibile certamente alle difficoltà della procedura parlamentare. Un Parlamento bicamerale come il nostro si muove con difficoltà di fronte ai grossi progetti di legge. Peraltro, la composizione pluralista che lo caratterizza lo rende scarsamente idoneo a provvedere a leggi, come i codici, che esigono vaste cognizioni scientifiche e particolari capacità tecnico-legislative.

Ma determinante è stato il non eccessivo interesse dell'opinione pubblica, e soprattutto degli studiosi e degli operatori del diritto. La Corte costituzionale non ha « infierito » sul codice penale, così come ha fatto col codice di procedura penale: invero, le sentenze di illegittimità sono non molto numerose, e riguardano, per lo più, la parte speciale. Anche in conseguenza di ciò, i dibattiti sono stati meno ampi e spesso limitati a punti particolari. Maggiore è stata l'attività degli interpreti, per adeguare il significato della legge alla nuova situazione costituzionale e sociale: ma ciò è fenomeno naturale nei periodi in cui una vecchia legge è chiamata a regolare situazioni più o meno nuove.

La validità di un codice penale dipende dalla sua idoneità a far fronte, in modo adeguato, ai problemi posti dal delitto. La necessità della sua riforma dipende, perciò, dalla sua inefficacia in un determinato momento storico.

Non si può certo dire che il codice Rocco sia vecchio. Fu emanato nel 1930 ed è in vigore dal 1° luglio 1931: quarantacinque o quarantasei anni non costituiscono una durata eccezionale. Basti pensare che in Fran-

cia è ancora vigente il codice napoleonico del 1810, e che in Germania il codice del 1871 è rimasto in vigore per oltre cento anni, accogliendo senza difficoltà modifiche rilevanti come quelle naziste del 1933 e quelle del regime democratico dopo il 1945, fino a quelle recentissime.

I codici penali, così come sono meno dissimili tra loro nei vari paesi, così anche sono i meno sensibili ai cambiamenti della società. Invero, i fatti illeciti, che il codice punisce, sono più o meno gli stessi in ogni paese; così come analoghi sono i problemi del delitto e i modi per difendersene. È esatto che l'evoluzione sociale propone nuove figure di illecito; ma queste sono più spesso oggetto di leggi speciali: leggi siffatte punivano ieri i reati in materia societaria, di falso in titoli di credito, di bancarotta; recentemente hanno punito l'uso di stupefacenti; è prevedibile che, in un domani non lontano, puniscano gli abusi in materia urbanistica ed altri illeciti particolari.

In ordine alla idoneità a rispondere positivamente alle esigenze attuali, tuttavia, non si può non considerare che esso fu emanato da un regime autoritario, legato a concezioni politico-sociali non più compatibili con il nuovo regime democratico e la nuova Costituzione della Repubblica. I codici — si dice — respirano l'atmosfera delle Costituzioni: e la nostra, oltre ad avere dato vita ad uno Stato diverso da quello precedente, innova profondamente proprio nei principi interessanti le leggi penali, come la responsabilità personale, la funzione della pena, l'estradiizione, il delitto politico. Ma, soprattutto, la Costituzione attribuisce valore supremo alla persona umana, ed al servizio di essa pone lo Stato: esattamente l'inverso di quanto sosteneva il regime che promulgò il codice vigente.

Peraltro, alcuni istituti disciplinati dal codice Rocco hanno prodotto scarsi risultati nella lotta al delitto e più ancora nella prevenzione dello stesso; comunque, non risultano più efficaci nella nuova situazione economico-sociale.

Sono queste le ragioni concrete che giustificano il cambiamento del codice.

Occorre, tuttavia, riconoscere che una nuova codificazione può realizzarsi nei momenti di stabilità delle istituzioni e di unità del contesto sociale, ma non anche in momenti di incertezza e di contrasti. Una codificazione deve essere espressione sicura di tutta la comunità, e costituire il naturale punto di riferimento delle varie correnti di pensiero. Essa diventa meno agevole, se non addirittura impossibile, mentre ferve lo scontro dialettico tra gruppi che hanno una diversa visione della società e contrastanti opinioni sul modo di governarla.

Un nuovo codice, d'altra parte, dev'essere all'altezza di quello che si vuol sostituire: e quello Rocco, malgrado tutto, è un codice di prim'ordine sotto il profilo tecnico-scientifico. Preparato da eminenti studiosi e da chiari esperti che utilizzarono largamente progetti e proposte anteriori al fascismo, il codice del 1930 risultò assai preciso sotto il profilo tecnico-legislativo, e le sue molte innovazioni non si discostarono dai principi fondamentali della nostra scienza penalistica, tanto che il sistema fu largamente condiviso dai nostri giuristi. Non per niente, subito dopo la caduta del fascismo, molti studiosi e avvocati e magistrati si pronunziarono per il mantenimento di esso.

Un nuovo codice penale non va fatto soltanto per cambiare quello « fascista » o magari per non dover più ammettere che esso, applicato per soli dodici anni in regime fascista, continua da ben trentatrè anni a... dettar legge anche in regime democratico. Una riforma degna di questo nome deve essere, invece, il frutto di scelte serie e precise di politica criminale.

Non si può dire che tale sia la cosiddetta riforma che finora è stata discussa in Parlamento.

Una valida riforma del codice penale vigente deve innanzi tutto correggerne i difetti, almeno quelli principali.

Riguardo alla parte generale, cioè alla struttura ed alle regole fondamentali, essi possono riassumersi come appresso.

I limiti minimi e massimi delle pene, così come previsti, sono troppo alti.

Esagerato è il numero delle aggravanti: difficile, per esempio, trovare in concreto un delitto di furto senza aggravanti.

Nel concorso materiale di reati si applica la regola del cumulo materiale delle pene — salvo il caso di reato continuato — con la conseguenza che la quantità di pena da espiare sale enormemente.

Il concorso di cause è disciplinato in modo insufficiente.

L'aggravamento di pena per la recidiva è obbligatorio, e diventa assai pesante in caso di recidiva reiterata. Il decreto-legge del 1974, però, ha rimesso alla valutazione del giudice l'applicabilità o meno dell'aggravante.

Accoglie in più occasioni il principio della responsabilità obiettiva. Così, in caso di ubriachezza non esclude la responsabilità dell'agente. In caso di concorso di persone, attribuisce al concorrente anche il reato non voluto, purchè questo possa essere ritenuto conseguenza della sua azione od omissione: perciò, anche se l'altro concorrente abbia posto in essere una concausa determinante. Valuta le circostanze aggravanti anche se l'agente non le conosce o per errore ritiene che siano inesistenti. Aggrava il delitto in conseguenza dell'evento ulteriore, anche se non voluto (ad esempio abuso dei mezzi di correzione, lesioni da maltrattamenti o da omissione di soccorso).

Presume per legge la pericolosità di determinati individui (articolo 204).

In particolare, aggiunge alla pena comminata agli imputabili ed ai semimputabili pericolosi la misura di sicurezza: con la conseguenza che i minori e i seminfermi di mente prima scontano la pena e soltanto dopo vengono ricoverati nei riformatori o nelle case di cura in cui dovrebbero essere rieducati o curati (articoli 220 e 225); e, soprattutto, che i condannati dichiarati abituali o professionali, prima scontano la pena detentiva in carcere, poi passano nella casa di lavoro o nella colonia agricola (articoli 216, 218) fino a quando vengono riconosciuti non più pericolosi: e poichè la pena detentiva è definitiva, mentre la misura di sicurezza, anche se detentiva, è indefinita, praticamente la detenzione di certi condannati pericolosi finisce per essere a tempo indeterminato.

Va ricordato, in proposito, che la prima questione di legittimità costituzionale della

misura di sicurezza della casa di lavoro o della colonia agricola fu proposta per il fatto che, nella sede di quel giudice di sorveglianza, la misura di sicurezza veniva scontata, in concreto, nello stesso carcere giudiziario, dove peraltro il lavoro consisteva nei servizi ordinari del carcere, e poteva interessare soltanto pochi « internati ».

Ora, tuttavia, la liberazione condizionale è stata ammessa anche per il detenuto dichiarato delinquente abituale o professionale, che debba essere sottoposto a misura di sicurezza: se l'esperimento ha successo, anche la misura di sicurezza viene revocata.

In sintesi, si può dire che il codice Rocco difetta nel sistema dei mezzi di lotta contro il reato: inefficace, infatti, è risultata la finalità intimidatoria delle pene (prevenzione generale), e altrettanto il rigore con cui viene trattato il singolo delinquente. Inoltre, esso disciplina in modo inadeguato il trattamento dei condannati: la pena non è considerata come mezzo di rieducazione, tanto che si basa fondamentalmente sulla detenzione, escludendo ogni tipo di pena alternativa, perfino quando la detenzione è chiaramente iniqua o pericolosa; l'espiazione delle pene detentive, poi, è del tutto indiscriminata.

Quanto alla parte speciale. L'ispirazione autoritaria del codice si coglie nella incriminazione di fatti considerati lesivi degli interessi del regime (reati di opinione) o del prestigio delle istituzioni (reati di vilipendio) o dell'economia (reati di lavoro). La previsione di alcuni reati è in contrasto con la Costituzione, tanto che la magistratura ordinaria e costituzionale ne sta facendo giustizia; ma, soprattutto, è in contrasto con la nuova coscienza democratica del paese.

Una riforma effettiva del codice Rocco non può prescindere da questi più gravi inconvenienti. Non pare, tuttavia, che ciò possa dirsi della riforma proposta all'attenzione del Parlamento.

Essa riguarda innanzitutto il libro primo che disciplina la parte generale; tuttavia, benchè risultino oggetto di modificazioni oltre 100 articoli (sui 240 della parte generale), la struttura del codice Rocco resta immutata. Le stesse modifiche di alcuni istituti sono largamente discutibili.

In materia di pene sono state introdotte le modificazioni più significative. Innanzi tutto è stata prevista l'abolizione dell'ergastolo, e la conseguente estensione del massimo della reclusione a 40 anni. Su tale innovazione, tuttavia, non c'è unanimità di vedute: per il nostro paese l'ergastolo costituisce un istituto ormai tradizionale, ed è considerato oggi conforme alla Costituzione, e più accettabile dopo che è stata prevista la possibilità della liberazione condizionale per chi abbia espiauto 28 anni di pena; mentre la previsione di un massimo di trenta anni di reclusione non è stata mai superata da alcun codice, ed è già superiore al massimo ammesso in altri paesi.

È stato pure escluso l'automatismo delle pene accessorie, che non conseguono più di diritto, ma vengono applicate dal giudice quando le ritiene necessarie.

In materia di circostanze, viene temperato il rigore del codice vigente: quelle aggravanti sono valutate solo se conosciute dall'agente; quelle attenuanti sono valutate anche se ignorate dall'agente, o ritenute erroneamente inesistenti, o erroneamente supposte come esistenti. Viene soppressa l'aggravante teleologica, salvo che per l'omicidio. Viene estesa la incidenza delle attenuanti generiche: la pena è diminuita fino alla metà quando il fatto è di lieve entità o quando l'agente riveli minime capacità a delinquere. Le circostanze generiche possono concorrere fra loro e con ogni altra circostanza.

Viene consentito senza alcun limite il giudizio di equivalenza fra le attenuanti e le aggravanti, anche se le prime comportano di per sé una riduzione di pena minima dell'aumento che comporterebbero le altre. Questa ultima regola, peraltro, è stata già introdotta nel codice dal decreto-legge del 1974.

In materia di concorso di reati le conseguenze del cumulo materiale sono temperate dai limiti previsti per gli aumenti di pena; è stabilito il cumulo giuridico nel concorso formale di reati: la pena per la violazione più grave è aumentata fino al triplo; è prevista la continuazione per più violazioni della medesima disposizione di legge o anche

di diverse disposizioni. Il decreto-legge del 1974 ha già recepito queste modificazioni.

La recidiva va applicata non necessariamente.

E tuttavia la tradizionale pena detentiva rimane il cardine del sistema. Del tutto ignorate, a questo proposito, sono le prospettive indicate dalla scienza criminologica e dalla sociologia del diritto. Del tutto ignorate sono le pene alternative: salvo la previsione della possibilità di convertire le pene pecuniarie, su richiesta del condannato insolvente, nella prestazione di un'opera determinata al servizio della collettività. Il vecchio sistema è appena temperato dalla proposta inversione nella esecuzione tra pena detentiva e misure di sicurezza, nel senso che viene data precedenza al ricovero del condannato in una casa di cura e di custodia, e solo successivamente si fa luogo all'espiazione della pena detentiva.

In tema di concorso di cause è stata reintrodotta la discussa attenuante o escludente della « concausa »: si conferma, cioè, che le cause preesistenti o simultanee o sopravvenute, anche se indipendenti dall'azione od omissione del colpevole, non escludono il rapporto di causalità tra l'azione e l'evento; si è previsto, tuttavia, che il concorso di cause preesistenti o simultanee ignorate, senza colpa, dall'agente esclude il rapporto di causalità; mentre il concorso di cause sopravvenute, indipendenti dall'azione o omissione dell'agente, esclude il rapporto di causalità quando le cause stesse siano eccezionali e imprevedibili.

Non è stato fissato, peraltro, un criterio per distinguere tra concausa eccezionale e imprevedibile, non riconducibile come tale all'azione od omissione dell'agente, e perciò escludente il rapporto di causalità, e modalità particolari eccezionali e imprevedibili del processo causale posto in essere dall'agente, riconducibili cioè all'azione od omissione dello stesso, e perciò non escludenti il rapporto di causalità. Come si farebbe, per esempio, a stabilire, nel noto caso del Vajont, se la eccezionale ed imprevedibile velocità della frana sia stata una concausa e non invece una modalità particolare, essa pure eccezionale ed imprevedibile, dell'azione?

Assai discutibili sono pure alcune disposizioni introdotte in tema di estinzione del reato.

È stato, così, proposto di escludere l'amnistia per i delinquenti abituali o professionali, salvo che il decreto concessivo disponga diversamente! Sembra, però, inopportuno che una scelta di politica criminale, quale l'esclusione degli abituali o dei professionali da un certo beneficio, possa essere rimessa in discussione volta a volta, in occasione della concessione dello stesso.

Il termine di prescrizione dei reati è stato notevolmente ridotto, tanto da far temere che sarà difficile sfuggirvi. Peraltro, è considerato interrotto, e non più sospeso, il termine di prescrizione di cui all'articolo 159, quando si attende l'autorizzazione a procedere o la decisione di altro giudizio connesso. E ciò con confusione delle ipotesi sostanzialmente diverse su cui si fondano la sospensione e l'interruzione.

Si prevede poi la estensione del perdono giudiziale anche ai maggiori di diciotto anni e fino al ventuno anni, se abbiano delinquito per la prima volta e la pena complessivamente erogata non superi i due anni. Si propone altresì l'estensione della liberazione condizionale a colui che abbia scontato almeno trenta mesi e comunque metà della pena; se la condanna è appena superiore a trenta anni può essere concessa la liberazione condizionale a chi abbia scontato almeno venti anni (il riferimento è al caso della sostituzione della pena dell'ergastolo).

Scarse invece e poco incidenti sono le modificazioni riguardanti le misure di sicurezza. Importante è solo la previsione dell'abolizione della presunzione di pericolosità; questa deve essere sempre accertata dal giudice. Non è per niente abolita l'indeterminatezza delle misure di sicurezza detentive, che devono ritenersi contrarie allo Stato di diritto e più ancora ai diritti della persona umana; tuttavia, pur distintamente irrogata ed eseguita, la misura di sicurezza detentiva per i semi-imputabili ha la precedenza sulla pena.

Questo in sostanza è il contenuto delle principali modificazioni proposte, come risultano dal testo del disegno di legge al no-

stro esame e altresì — ho ritenuto di doverne fare doverosa menzione perchè riguardano un approfondimento per molti versi lodevole — delle modificazioni che il comitato ristretto della Commissione giustizia della Camera dei deputati ha proposte nella scorsa legislatura.

Che queste modificazioni non rappresentino l'attesa riforma del codice penale mi pare che sia una conclusione ovvia. Si tratta di modificazioni generalmente opportune e qualcuna anche urgente; però esse si innestano sul tronco del vecchio codice, lasciandone inalterate le strutture portanti. Le linee fondamentali, soprattutto l'impostazione statalista e l'ispirazione autoritaria non ne restano affatto interessate, mentre quasi niente vi penetra dei principi della Costituzione.

Rappresentano indubbiamente la correzione di alcuni gravi difetti del codice vigente, ma implicitamente ne confermano la validità sostanziale pur nel nuovo contesto politico e sociale.

Un collega non più presente nel Senato e molto autorevole in questa materia, il senatore Bettiol, durante la discussione del disegno di legge nella scorsa legislatura, affermò: « Se si modifica in questo modo il codice Rocco, lo adopereremo ancora per 40-50 anni! ».

« Riforma » è cosa assai più incidente e profonda: è il cambiamento dell'anima, della prospettiva del codice mediante la trasfusione, magari anche nel vecchio tronco, delle regole della Costituzione e dello spirito del nuovo regime democratico. Alla base di una effettiva riforma non possono mancare il riconoscimento dei diritti della persona e perciò il ristabilimento dell'esatta posizione di essa di fronte allo Stato. L'individuazione del limite oltre il quale la società è effettivamente lesa dal comportamento di taluno, e la corrispondente fissazione della soglia del reato, ancora oggi tenuta così bassa fino a comprendere fatti che la coscienza sociale non considera più lesivi. La personalizzazione della responsabilità e la riaffermazione della libertà dell'atto lesivo, la precisazione della funzione della pena è il conseguente orientamento del magistero punitivo. Fuori di questi con-

fini, che sono fin troppo estesi, le modificazioni, per vaste che siano, rappresentano semplici, modeste, anche se oneste, proposte di novella, che converrà anche approvare, ma che debbono considerarsi quali sono. La riforma è un'altra cosa, e, anche se non può realizzarsi oggi, non deve essere persa di vista perchè è dovere dei politici e interesse dei cittadini che sia effettuata.

Lungi dall'essere un fatto semplicemente terminologico, questo rilievo vuole ristabilire le dimensioni dell'iniziativa ed evitare che la prevedibile modestia dei risultati provochi delle delusioni; più ancora vuole sottolineare l'esigenza che si predisponga una riforma effettiva, un vero nuovo codice da varare appena i tempi saranno maturi. Diversamente, la pretesa riforma del codice penale sarà nient'altro che una riforma gattopardesca, che avrà modificato alcune, o molte, norme perchè il codice resti così come è ancora a lungo.

In altra occasione io ebbi modo di esprimere l'opinione dell'opportunità di introdurre nel codice vigente, in via sperimentale, appunto in vista del nuovo codice, alcuni istituti nuovi, che, validi in se stessi, costituissero il segno di una aspirazione diversa e di una prospettiva nuova rispetto a quella del codice vigente: istituti il cui innesto nel vecchio codice è possibile e costituirebbe qualcosa di significativo e di sostanzialmente nuovo, che caratterizzerebbe la riforma vera e propria. Accennai in quella circostanza al *probation system*, alle pene alternative, alla depenalizzazione. I colleghi parlamentari della Democrazia cristiana, che ascoltarono queste mie proposte al Seminario parlamentare del 1976, si dichiararono d'accordo; è per ciò che sottolineo con compiacimento la recente iniziativa del Governo, di cui il Ministro ha dato ufficiale notizia all'inizio di questa seduta, che sta per presentare alle Camere un disegno di legge che estende la depenalizzazione ad un'altra serie numerosa di reati punibili con la pena pecuniaria, contravvenzioni e delitti, e che introduce un vasto sistema di pene alternative. È una iniziativa valida, che condivido pienamente, anche se non ne conosco ufficialmente l'articolazione. A mio parere, l'approvazio-

ne di questo provvedimento non solo facilita la discussione e l'approvazione del disegno di legge al nostro esame — perchè risolve un problema sul quale nelle passate legislature, specialmente nell'ultima, intoppò, per così dire, la buona volontà dei parlamentari — ma costituisce anche una premessa in sè valida, soprattutto nel senso che offre una serie di istituti nuovi da sperimentare e che potrebbe essere alla base di una effettiva riforma del codice penale, in considerazione della tendenza nuova che li caratterizza.

Devo molto lealmente dire alla Commissione che, e per la imminente discussione di questo disegno di legge che modifica in modo rilevante il sistema sanzionatorio, ed anche per un altro motivo che adesso illustrerò, io sono stato assai esitante ad accettare il pur prestigioso incarico di riferire su questo disegno di legge. L'altro motivo della mia perplessità, cui ho fatto testè riferimento, è costituito dal fatto che noi affrontiamo — come ho detto all'inizio — una materia tanto delicata ed importante senza il conforto di adeguate discussioni esterne e soprattutto di osservazioni e pareri del mondo giuridico: mi riferisco in modo particolare al mondo universitario e al mondo giudiziario. Questa è una materia sulla quale si è scritto molto poco, in materia molto disorganica e soprattutto in tempi abbastanza lontani.

Io ho fatto una esperienza analoga in passato, in occasione della discussione della legge delega per il nuovo codice di procedura penale, e subito dopo l'approvazione di quel disegno di legge, mentre ci accingevamo a preparare il testo del nuovo codice. Che l'urgenza della materia fosse tale da non giustificare ulteriori esitazioni e ritardi era da tutti riconosciuto; che il Parlamento avesse il dovere e la responsabilità di compiere delle scelte, quelle che riteneva — nella coscienza dei parlamentari e nella linea del nuovo Stato democratico — più adeguate, era ugualmente ammesso (anzi, riguardo ad altre materie, su cui il Parlamento tarda a prendere delle decisioni, siamo stati frequentemente rimproverati di non sapere assumere le scelte del caso); che sull'argomento prima una parte della dottrina, sia pure in maniera spesso occasionale e disorganica, poi la Corte co-

stituzionale, specialmente dopo che aveva visto fallire il tentativo di approvare la legge delega nella quarta e quinta legislatura, imponessero e sollecitassero delle scelte adeguate, era fuori discussione. Ciononostante i critici spesso gratuiti delle nostre scelte furono tanti che non solo non incoraggiarono l'attività di chi a questo impegno si dedicava, ma anzi lo hanno largamente amareggiato.

Ora, io non vorrei che qualcosa di questo genere si verificasse anche per il codice penale, anche perchè — lo devo dire molto lealmente alla Commissione affinché abbia conoscenza dei miei limiti — io non mi sentirei, anche dal punto di vista della mia modesta preparazione in materia, di affrontare convenientemente queste obiezioni. Però mi rendo conto che noi non possiamo nasconderci dietro questa, che mi pare una obiettiva difficoltà; abbiamo delle responsabilità e perciò non possiamo non andare avanti.

Mi permetto, perciò, di proporre alla Commissione di considerare l'opportunità di convocare noi queste osservazioni in materia, proprio perchè, finora, professori universitari e operatori del diritto, giudici e avvocati, si sono scarsamente pronunciati su questa materia. Credo che dovremo noi fare da provocatori. Attraverso, per esempio, la decisione di un'indagine conoscitiva, sulla base di un questionario opportunamente predisposto, dovremmo poter sentire il pensiero delle varie esperienze giudiziarie, in modo da confrontare le diverse posizioni con le nostre e, soprattutto, da avere alla base delle nostre decisioni elementi validi.

Se la Commissione ritenesse conveniente accettare una proposta del genere, metterei a sua disposizione uno schema di questionario, che potrebbe essere a base dell'indagine.

Il fatto di fare da provocatori di una attenta riflessione sulla materia ci consentirebbe di fruire del contributo prezioso degli esperti ed eviterebbe tante critiche ed osservazioni, che non sempre sono fatte a proposito e non sempre sono leali.

Io mi sono limitato, signor Presidente ed onorevoli colleghi, ad esprimere alcune osservazioni, che mi sembrano, peraltro, fondamentali, anche se non sono sceso nell'esa-

me particolare dei singoli punti, nella previsione che sia opportuno premettere a questo esame particolare la riflessione cui poc'anzi ho fatto riferimento, così come non ho toccato il disegno di legge, presentato dal senatore Guarino, di adeguamento delle sanzioni pecuniarie, proprio perchè, come ha ricordato il Ministro all'inizio della nostra discussione, è strettamente connesso al disegno di legge presentato dal Governo e che ha per oggetto le modifiche al sistema sanzionatorio.

Mi auguro che la Commissione voglia accogliere anche le mie posizioni critiche, che peraltro ho ritenuto doveroso esporre, nella convinzione che sono espressione della volontà di dare un contributo più effettivo e concreto alla riforma tanto attesa del codice penale.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Valiante della sua relazione, con la quale ha dato un contributo molto notevole alla riforma del codice penale attraverso un'analisi, indubbiamente profonda, con la quale ha tracciato anche per noi un programma. Questo programma naturalmente sarà preso dalla Commissione a base di quelle che saranno le sue decisioni.

Invito l'altro relatore a voler anch'egli riferire sul disegno di legge in questione.

L U G N A N O , relatore alla Commissione. Signor Presidente, onorevole Ministro, onorevoli colleghi, credo che dovrei, addirittura, essere dispensato dal parlare, dopo una relazione così completa ed esauriente, perchè, in fondo, mi sento quasi destinato a un ruolo di sacrificato, di superfluo. Tuttavia, anche se non ho la vocazione al sacrificio, debbo pur dire qualcosa laddove, in particolare, non sono d'accordo — e lo dico con il massimo rispetto umano e con la più grande simpatia e stima — con quanto detto dal collega Valiante.

Non sono d'accordo, ad esempio, nella premessa di certe impostazioni fatta dal mio correlatore. Senza inasprire polemiche (perchè io sono contro l'inasprimento delle pene e contro l'inasprimento delle polemiche), dico subito che non credo che la

colpa di certi ritardi sia da attribuire al Parlamento e al suo pluralismo. E ciò dico non in omaggio ad una parola che pare sia diventata di moda in tutti i salotti, oltre che in tutti gli angoli d'Italia, ma perchè il pluralismo è una cosa seria, da auspicare, da conquistare e poi da consolidare, lungo un cammino anche, come dicevo una volta, accidentato e tormentoso. Ma il pluralismo, che il Parlamento esprime, non è mai stato meno serio di quello che noi vogliamo che si realizzi.

Dire quindi, come mi pare di aver capito — anche se mi rendo conto che vi sono state delle voci e delle note stonate — che vi sono ritardi perchè c'è stato nel Parlamento uno scontro ideologico o un confronto con lotte aspre, eccetera, mi pare in verità una tesi che non si possa del tutto accogliere. Comunque, io non la accolgo ed ho il dovere di dirlo, pur con rispetto e con la massima lealtà.

V A L I A N T E , relatore alla Commissione. Io, collega Lugnano, parlavo delle difficoltà derivanti dalla composizione pluralistica del Parlamento.

L U G N A N O , relatore alla Commissione. Mi scusi, senatore Valiante, lei non l'ha esplicitamente detto ma, alle volte, i desideri non espressi sono, forse, i desideri che più uno accarezza. Lei è per la legge delega!

V A L I A N T E , relatore alla Commissione. Sono convinto che una riforma dei codici la si possa fare meglio con legge delega; però devo dare atto che il codice penale è molto più facilmente discutibile in sede assembleare che non il codice di procedura penale.

L U G N A N O , relatore alla Commissione. Il Parlamento deve pur risvegliarsi su certi temi! Devo dire che io non credo al tecnico puro, asettico — ritengo che non ci creda nessuno —; io non credo neppure al chirurgo che entra in sala operatoria, per esempio, soltanto con il bisturi. Esagero, naturalmente, per dimostrare quel che intendo

dire. Anche l'operatore economico, secondo me, se mi tocca il cuore e sa che batte in un certo modo, si regola in modo diverso.

Parliamoci francamente: se affidassimo tutto ai vecchi, ai professori, ai luminari, agli illuminati, ai sapienti, eccetera, non credo che guadagneremmo molto tempo, dal momento che — me ne darette atto — anche per le riforme al codice di procedura penale vi sono stati tempi lunghi, che abbiamo dovuto comprendere come necessari per l'evoluzione di certe cose. Del resto non tutti i mali vengono per nuocere: consoliamoci perchè mentre, per esempio, per quanto concerne il *probation* alcuni gruppi, alcuni settori, nel 1973-1974, nel corso del dibattito svoltosi alla Camera dei deputati, dimostrarono di essere decisamente contrari, oggi credo che anche quelli che erano contrari, che non ne volevano sentire parlare, forse perchè spaventati da un termine anglosassone che, a quell'epoca, veniva identificato come lassismo, abbiano compreso che con il *probation* si può cominciare a dare un'anima diversa al codice. Quello di oggi, infatti, è fascista perchè non soltanto applica le aggravanti ma perchè, neppure a farlo apposta, le aggravanti più feroci, più disumane le ha proprio nella difesa della sacertà della proprietà privata, perchè li ha aggredito ed ha distrutto migliaia e migliaia di uomini con pene da tre anni in poi; e poi, alle volte, va anche verso vette più insopportabili.

Una prima questione sottopongo ai colleghi della Commissione: se è vero che non tutto il male viene per nuocere, è altrettanto vero che attraverso il tempo che passa qualcosa cambia, qualcosa muta e le cose vengono viste in prospettiva diversa. Oggi, per esempio, cominciamo a mettere un punto fermo sul *probation*: su questo siamo d'accordo, e potremmo essere tutti d'accordo nel ritenere allora che esiste la possibilità, anche nel nostro paese, di non fare le cose — come i francesi ed in tutto il mondo dicono di noi — all'italiana. Soprattutto quando si tratta di principi che noi dovremmo stabilire: e cioè che il *probation* non ha niente a che fare con la sospensione condizionale della pena.

Noi dovremmo cercare, nel solco della tradizione migliore del nostro diritto e della

nostra scienza giuridica, di rafforzare la operatività della sospensione condizionale: perchè non diciamo « affidamento in prova »? In Italia noi vogliamo essere rigorosi e poi finiamo per essere i più lassisti di tutti. Lo Stato italiano, come spesso accade, appare lassista: perchè ti dà una possibilità con la sospensione condizionale, ma poi te la vedi tu. Non ti recuperi: che me ne importa? Lo Stato ha fatto una norma che offre una possibilità di recupero, senza preoccuparsi del risultato. Io trovo che ciò è lassismo ed è veramente preoccupante: si è parlato del 50, 60 per cento di casi favorevoli, ma non so quanto questa cifra sia reale.

Io sono d'accordo col relatore, riguardo al promuovere prese di posizione per mezzo di un questionario. Egli giustamente ha detto: facciamo sì che i dottrinari non vengano poi, fuori tempo, a dirci, come spesso usano fare ed hanno fatto, che abbiamo operato in maniera orrenda, cosa che certamente non sarebbe accaduta se essi fossero stati interpellati.

L'altro problema essenziale è la ricerca di un'anima per il nuovo codice. Il Presidente sa benissimo cosa scriveva il collega Follieri nella sua relazione, con il rispetto massimo per la Costituzione. È una relazione che allora poteva andar bene, ma che oggi non può essere presa come spunto di riflessione. Ricorderà l'onorevole Ministro che il senatore Follieri cominciò la sua relazione sostenendo che dovevamo far presto, perchè Annibale era alle porte, stava per scadere la legislatura. Tant'è vero che c'è stato lo scioglimento anticipato del Parlamento. E siccome quello che si temeva si è realizzato, oggi dobbiamo fare in modo che tutto sia realizzato il più sollecitamente possibile.

Il ministro Zagari, allora, diceva fra l'altro che dovevamo pervenire all'eliminazione della responsabilità oggettiva. Sono del parere che oggi siano maturi i tempi per arrivare all'eliminazione di ogni tipo e di ogni forma di responsabilità oggettiva. Così come ritengo che siano mature le cose, in Italia, e sia venuto il momento di affermare veramente che dobbiamo avere un codice moderno. Dobbiamo cioè guardare ai problemi principali, seguendo la concezione della funzione rieducativa della pena, e dobbiamo elimina-

re tutto ciò che fa parte del vecchio bagaglio, tutto ciò che finisce per approdare alla concezione della pena retributiva: che è tornata di moda, e c'è il pericolo che vada rafforzandosi, in questi ultimi tempi.

Non so se si può continuare a pensare che sia possibile andare avanti, per esempio, con forme di responsabilità oggettiva, con elementi di pericolosità, con altre cose che conoscete. Come il collega Valiante ha affermato, dobbiamo soprattutto eliminare ogni concezione, ogni residua concezione di pena retributiva, per arrivare alla concezione della pena in funzione rieducativa, e fare in modo che ogni pena corrisponda anche alla entità o gravità della infrazione. Non è che dobbiamo pensare al modello della Svezia o di qualche altro paese: provo fastidio quando mi si osserva che in Svezia si sono messi su questa strada. Dobbiamo obbedire alla nostra Costituzione, che stabilisce che la pena deve avere la funzione di rieducazione, di re-
denzione del reo. Quindi dobbiamo arrivare ad eliminare il « doppio binario »: le misure di sicurezza da un lato e le pene di reclusione dall'altro.

Non aggiungo, onorevole Ministro, quanto ho appreso nei riguardi della popolazione carceraria: un giorno dovremo calcolare quanto si spreca per tenere in galera 35.000-40.000 detenuti, i quali intendiamoci, non è che debbano essere tenuti in una « vetrina », ma che certamente in galera potrebbero benissimo non esserci, perchè non rappresentano un pericolo sociale per nessuno. La maggior parte, o buona parte di loro, potrebbero non essere in galera. Del relativo progetto ministeriale, che è tanto più suggestivo perchè rimane soprattutto un fantasma, del quale tutti parlano, non se ne conosce il contenuto: non ne conosco le linee, nè gli elementi essenziali. Ma verrà il giorno che finalmente verremo a conoscenza di questo progetto di depenalizzazione.

Perchè vi sono misure che dovremo prendere: ma quali misure? Tutti oggi hanno potuto appurare una verità che, in realtà, alla gente semplice era già apparsa chiara. Non è vero che la gente si spaventa quando noi aboliamo l'ergastolo, la gente si spaventa quando coloro che vanno, per esempio, a

compiere saccheggi o coloro che vanno ad assaltare i treni o coloro che fanno del terrorismo o coloro che sparano, in politica e fuori politica, non sono catturati dalla polizia o non sono consegnati ad un magistrato per il giudizio; la gente si spaventa quando coloro che sono catturati non vengono ancora giudicati dopo 10 o 12 anni. Questa — mettiamocelo in testa — è la verità pura e semplice. Il resto non è nè cultura nè altro: il resto è impostura o, se non è impostura, è — mi sia permesso dirlo — ignoranza o mendacio!

Dobbiamo veramente tutti essere concordi in una volontà precisa, in un punto fermo da cui dobbiamo partire ed a cui dobbiamo sempre fare riferimento: non è degno di un paese civile il fatto che si continui ad avere una misura di sicurezza che scatta, essendo essa ispirata alla rieducazione del colpevole, dopo che il colpevole stesso ha scontato 20 anni di carcere.

Io non credo alla democrazia guidata, però noi abbiamo il dovere di far sì che anche quel settore di opinione pubblica che è più arretrato o che vive, per così dire, sulle fasce laterali del paese, e che quindi non è in grado di distinguere subito tra le cose, e muove accuse di lassismo o di permissivismo eccessivo, sia d'accordo con noi. Anche questo settore, se lo facciamo ragionare è d'accordo con noi: non può non essere d'accordo con chi dice che il problema essenziale non è quello di far sì, attraverso il doppio binario, che la cosiddetta opera rieducativa arrivi quando un uomo è stato già distrutto nel carcere, attraverso la repressione, attraverso una concezione retriva della pena.

Dico questo forse perchè avendo fatto per molto tempo l'avvocato, di uomini distrutti dal carcere ne ho visti tanti. Indubbiamente, così come bisogna mettere da parte le ondate emotive quando si legifera, altrettanto bisogna bandire la commozione per alcuni casi che possono anche apparire casi limite, ma che purtroppo si sono verificati, e si rinnovano dolorosamente nella realtà giudiziaria. Basta pensare, ad esempio, a quello che è accaduto nel manicomio giudiziario di Aversa dove sono morte — e tutte per collasso cardiocircolatorio (come se ci fosse un

altro modo di morire!) — decine e decine di persone che avrebbero dovuto essere affidate alle cure o alla scienza di qualcuno, ma che invece mancano all'appello dei vivi! E noi sappiamo come e perchè. Ci sono dei responsabili, sui quali la magistratura sta indagando; debbo anzi, a questo proposito, dare atto al ministro Bonifacio del suo intervento tempestivo, che è servito anche come punizione esemplare, perchè altri non continuassero allegramente sulla stessa strada.

Se noi eliminiamo tutto questo, cominciamo ad avere codici realmente diversi. Ed allora il nostro carissimo collega Follieri non potrebbe più dire, come ha detto nella sua relazione in Assemblea nella passata legislatura: « Questo è un rimaneggiamento, questa è una cosa che non serve quasi a niente; però la approviamo per umanizzare la pena! » Essendo ciò avvenuta — nei limiti in cui abbiamo approvato nel 1974 quelle novelle, con le quali siamo riusciti a fare in modo che si umanizzasse la pena e si umanizzassero soprattutto tanti aspetti di certe aggravanti che scattavano in modo automatico (ad esempio, la recidiva) — oggi questo resta come motivo o momento di confronto. Al di là di questo, posso anticipare — parlo come relatore, ma sapete tutti che sono comunista — che sono d'accordo sui problemi della prescrizione, della causalità e del cumulo. Si tratta di problemi ormai pacificamente concordati dalle principali forze politiche; in definitiva siamo d'accordo su tutto e siamo d'accordo tutti.

Ed allora, se veramente eliminassimo queste cose, potremmo metterci in licenza, per così dire, perchè — ripeto — sulle altre questioni l'accordo già c'è, il confronto già c'è stato; dall'altro ramo del Parlamento è già venuta fuori una volontà concorde, unitaria.

Quindi noi dobbiamo arrivare, oltre che all'accordo, non difficile su questi temi dei quali ho fatto menzione, anche a quello che, secondo me, darebbe il tocco finale, darebbe un'anima diversa al codice, che noi vogliamo profondamente rinnovare.

Per quanto riguarda il problema della minima lesività sociale, ritengo che possa trovarsi senza difficoltà un accordo.

Giustamente diceva il ministro Zagari, a suo tempo (e fu sfortunato, perchè non gli fu possibile raggiungere un accordo in proposito, poichè i tempi premevano) che non si poteva continuare a considerare nella regola il fatto che la società oggi valuti un furto da punire quello del melone. Ora, indubbiamente i fatti di minima lesività dovranno essere da noi rivisti e rimeditati, ma credo che su questo un incontro sarà possibile.

V A L I A N T E, relatore alla Commissione. Il Governo al riguardo ha già preso delle posizioni nel progetto di legge relativo alle pene alternative.

L U G N A N O, relatore alla Commissione. Esatto, ma noi questo progetto non lo conosciamo ancora.

E sono d'accordo di tutto cuore con il senatore Valiante sul fatto che bisogna fare in modo che il Parlamento diventi — oltre che una cassa di risonanza di ciò che accade nel paese — anche un centro di attrazione, uno stimolo, per così dire, promozionale, provocatorio, nei confronti delle altre forze che muovono il paese. Perchè il problema è di fare in modo che le università escano dalle loro chiusure, che gli avvocati, molti dei quali si dice vadano alla ricerca di una loro identità, trovino questa identità; il problema è di fare in modo che i Fori comincino veramente ad aprirsi anche alla partecipazione doverosa e solidale su questi temi, dandoci un contributo, così come la magistratura, o meglio alcune correnti della magistratura, già ha fatto in modo encomiabile e maturo.

E se — prendendo auspicio da questo primo nostro incontro — veramente il buon giorno si vede dal mattino, forse non passerà troppo tempo prima di vedere il nuovo codice. Sulla traccia delineata infatti possiamo veramente camminare con speditezza e con grande coraggio, per arrivare a dare al nostro paese quel codice che il paese aspetta, perchè — come giustamente dicevano il ministro Zagari ed il sottosegretario Pennacchini — il paese spesso sta molto al di là di quello che noi pensiamo ed aspetta da noi molte più cose di quelle che alle volte diamo, nella nostra preoccupazione, o in una

2ª COMMISSIONE

19° RESOCONTO STEN. (12 ottobre 1977)

specie di ansietà, di varare leggi che per il paese stesso siano troppo avanzate.

Per questi motivi credo che bisogna essere d'accordo con la relazione che con grande capacità e con il suo abituale valore ha svolto il senatore Valiante.

Ritengo inoltre che si possa fare questa indagine conoscitiva, e che il suo tema debba essere oggetto anche dell'attenzione del paese e delle forze culturali, perchè è anche vero (e con questo concludo) che oggi questi argomenti non sono solo appannaggio di chierici addetti ai lavori, ma interessano un po' tutti, interessano la stragrande maggioranza della popolazione italiana.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Lugnano per la sua incisiva e brillante relazione.

Per dar tempo agli onorevoli colleghi di riflettere sulle relazioni svolte, sarebbe oppor-

tuno rinviare la discussione generale ad un'altra seduta. L'onorevole Ministro in che giorno sarebbe disponibile?

B O N I F A C I O , *ministro di grazia e giustizia.* Potrei essere disponibile per giovedì 10 novembre.

P R E S I D E N T E . Poichè non si fanno osservazioni, resta stabilito che si darà inizio alla discussione generale sul disegno di legge n. 145 giovedì 10 novembre.

Il seguito della discussione di tale disegno di legge è pertanto rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,10.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT. GIULIO GRAZIANI