

# SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

## 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

### 28° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° APRILE 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

#### INDICE

##### Disegni di legge in sede redigente

« Nuove disposizioni in materia di competenza penale e di interessi legali » (1196), d'iniziativa dei deputati Violante ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Rinvio del seguito della discussione: richiesta di trasferimento in sede deliberante)

PRESIDENTE . . . . . Pag. 263, 264  
LOMBARDI, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia . . . . . 264

« Modifiche al sistema penale » (1280), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

PRESIDENTE . . . . . 264, 270  
CALARCO (DC) . . . . . 264  
GRAZIANI (PCI) . . . . . 267

#### DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« Nuove disposizioni in materia di competenza penale e di interessi legali » (1196), d'iniziativa dei deputati Violante ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Rinvio del seguito della discussione; richiesta di trasferimento in sede deliberante)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Nuove disposizioni in materia di competenza penale e di interessi legali », d'iniziativa dei deputati Violante ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, rinviata il 4 febbraio scorso.

Il Presidente del Senato, in relazione alle misure preannunciate al fine di semplificare l'iter dei provvedimenti rientranti nel cosiddetto « pacchetto », ha preso in esame la possibilità del trasferimento in sede deliberante di alcuni di questi provvedimenti. Riguardo al disegno di legge in discussione, pertanto, io proporrei che la richiesta di passaggio alla sede deliberante venga inoltrata non appena perverrà dalla Camera il

*I lavori hanno inizio alle ore 10,45.*

2<sup>a</sup> COMMISSIONE

28° RESOCONTO STEN. (1° aprile 1981)

preannunciato provvedimento in materia di impugnazioni dei provvedimenti cautelari.

**L O M B A R D I**, sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il Governo non è contrario alla richiesta di assegnazione in sede deliberante proposta dal Presidente, purchè venga rispettato quell'ordine di priorità che è stato stabilito nell'*iter* dei provvedimenti rientranti nel cosiddetto « pacchetto ».

**P R E S I D E N T E**. Poichè non si fanno osservazioni, la proposta di richiedere il passaggio alla sede deliberante del disegno di legge in titolo, non appena perverrà dalla Camera il provvedimento in materia di impugnazioni dei provvedimenti cautelari, si intende accolta all'unanimità dalla Commissione.

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

\* \* \*

« **Modifiche al sistema penale** » (1280), d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, approvato dalla Camera dei deputati

(Seguito della discussione e rinvio)

**P R E S I D E N T E**. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: « Modifiche al sistema penale », d'iniziativa dei deputati Spagnoli ed altri; Menziani ed altri; Pennacchini; Bianco Gerardo ed altri, già approvato dalla Camera dei deputati.

Riprendiamo la discussione, rinviata il 18 marzo.

**C A L A R C O**. Signor Presidente, onorevole Sottosegretario, onorevoli colleghi, la ripresa, nella nostra Commissione, del dibattito sulla depenalizzazione, la prima di una serie di proposte di legge in materia di riforma giudiziaria ritenute giustamente indilazionabili, avviene a 48 ore dalla (per me opportuna) decisione presa dall'esecutivo dell'Associazione nazionale magistrati, accogliendo l'autorevole intervento del Presidente del Senato nella sua attuale funzione di sup-

plente del Capo dello Stato, di sospendere lo sciopero già proclamato per ieri. Come è noto la protesta, abbastanza inusuale per uno dei poteri istituzionali del nostro Paese (« un mezzo di pressione che può apparire o essere ritenuto non congeniale alle funzioni... », si legge appunto nell'ultimo documento dell'Associazione nazionale magistrati), è stata motivata anche con la necessità di offrire all'opinione pubblica del nostro Paese l'immagine della « magistratura associata » attenta, più che all'interesse corporativo, che è stato soddisfatto dai miglioramenti economici deliberati dalle due Camere (messi in pericolo dall'inasprimento delle aliquote fiscali suggerite dall'emendamento comunista sulle tabelle IRPEF), alla sicurezza, alle riforme e agli interventi necessari per restituire funzionalità ed efficienza al servizio giudiziario. L'assemblea dell'Associazione nazionale magistrati, a grande maggioranza, ha giudicato anche che i fatti che avevano portato alla proclamazione dello sciopero, ora sospeso, avevano evidenziato — cito testualmente il documento dell'ANM — « un preoccupante perdurare della stasi legislativa » e, pertanto, lo stesso esecutivo aveva ritenuto di dover chiamare la « magistratura associata » a ribadire fermamente, con la giornata di sciopero del 31 marzo, l'impegno riformatorio. Non è qui il caso di citare Vilfredo Pareto, per il quale gli uomini, specie in politica, giustificano le loro azioni con proposizioni apparentemente razionali (derivazioni), ma in realtà agiscono per altri motivi inconsci o che non vogliono confessare (residui). Infatti nello stesso documento del 23 marzo, l'Associazione nazionale magistrati precisava che, a parte la preoccupazione che lo slancio riformatore della « magistratura associata » potesse apparire un *bluff*, la proposta era diretta a supportare la credibilità della indipendenza della magistratura (che avrebbe subito un colpo se lo sciopero non avesse avuto seguito), anche in presenza di espliciti attacchi alla indipendenza del pubblico ministero, contro i quali tutti i magistrati erano chiamati a rispondere tramite lo stesso sciopero. È stato quindi introdotto surrettiziamente, nel documento dell'Associazione nazionale magistrati, accanto all'impegno di

sollecitazione delle riforme, un motivo squisitamente politico contingente, attinente a quella che è la proposta partita da un settore politico, il PSI, su futuri interventi modificatori dell'ordinamento giudiziario riguardanti il pubblico ministero.

Ecco perchè non può essere passato sotto silenzio, come in realtà non passa sotto silenzio, questo comportamento della « magistratura associata ». Quando dico « magistratura associata » uso un termine ben preciso, in quanto desidero distinguere il sindacato dei magistrati dalla magistratura nella sua interezza che ha manifestato in diverse sedi, anche attraverso le sezioni regionali della « magistratura associata », il suo dissenso più profondo dalle iniziative dell'esecutivo dell'Associazione nazionale magistrati. La stessa decisione di revocare lo sciopero non è stata nemmeno presa all'unanimità: ha incontrato due secchi dinieghi da parte di Magistratura democratica, la quale credo ritenga che politicamente sia venuto il momento per riproporre e rinverdire certe filosofie politiche che, negli anni '70, si rivelarono perdenti.

Se vogliamo soffermarci esclusivamente sull'aspetto della sollecitazione delle riforme da parte della « magistratura associata », è evidente che i rilievi sui ritardi legislativi siano, per la più parte, indirizzati a questo ramo del Parlamento, perchè il cosiddetto « pacchetto della giustizia » nella sua maggiore espressione, anche quantitativa, è da qualche mese all'esame di questa Commissione giustizia. Quindi, ripeto, il giudizio negativo espresso dall'esecutivo dei magistrati non può essere in alcun modo sottovalutato, soprattutto da chi vi parla. Infatti, dalla lettura degli atti della Commissione, risulta che le prime perplessità sul disegno di legge d'iniziativa del deputato Violante, che propone l'aumento della competenza penale del pretore, furono espresse dal collega Valiante prima e successivamente da me. Tali perplessità portarono ad una fase di riflessione l'intero Gruppo della Democrazia cristiana. Nei miei confronti, oratori del Gruppo comunista non hanno lesinato apprezzamenti politici di dura critica e successivamente, su un diffuso

quotidiano nazionale, un autorevole componente di questa stessa Commissione, appartenente allo schieramento dell'opposizione, ebbe modo di esprimere sospetti, che precisò essere non gratuiti, sulle ragioni dei ripensamenti, dei dubbi e delle perplessità che il gruppo della Democrazia cristiana del Senato aveva avuto sul disegno di legge Violante. L'autorevole collega sosteneva che nella Democrazia cristiana, ma non solo in essa, « esistono forze potenti che, più che essere contrarie a questa o quella riforma, sono istintivamente ostili alla logica stessa del cambiamento perchè in ogni modificazione dell'esistente scorgono un pericolo per le loro posizioni consolidate di potere ». Io non mi riconosco assolutamente, nè come democristiano, nè come parlamentare, in queste « posizioni consolidate di potere ». Le mie obiezioni, insieme con quelle di altri autorevoli colleghi della Democrazia cristiana, sorgevano a causa della fretolosità con la quale si voleva imporre, a questo ramo del Parlamento, l'approvazione definitiva di un disegno di legge che era stato approvato dalla Camera dei deputati nell'assoluto disinteresse degli operatori del diritto giacchè la stampa nazionale era impegnata, in quel tempo, dal terremoto nell'Irpinia e nella Basilicata. Devo dire che, a distanza di un mese esatto, l'autore dell'articolo citato, del quale posso fare il nome, il senatore Liberato Riccardelli, in una pubblicazione diversa, questa volta settimanale, ha manifestato ripensamenti sul giudizio negativo espresso in precedenza, accogliendo di fatto, e nello spirito e nella lettera, la sostanza delle obiezioni che erano alla base della presa di posizione del gruppo della Democrazia cristiana sulla estensione della competenza penale ai pretori. Su questo ripensamento del senatore Riccardelli, noi manifestiamo compiacimento, perchè è evidente che, anche in questa situazione, il partito della Democrazia cristiana ha riconfermato la sua funzione di centralità che non significa opposizione preconcepita al cambiamento, ma meditazione e riflessione. Infatti quella pausa di riflessione, alla quale si può attribuire l'inizio dei ritardi nell'*iter* legislativo di tutti i provvedimenti rientranti nel

cosiddetto « pacchetto », si può dire che sia servita a far riflettere il senatore Riccardelli ed altri che a loro volta, sia pure soltanto sul lessico del disegno di legge, avevano manifestato perplessità sull'opportunità di accogliere a scatola chiusa quel provvedimento, che restava e resta comunque sospetto.

È bene, quindi, che si sia imboccata la strada indicata dopo quel momento di riflessione: la connessione dell'approvazione del disegno di legge Violante con l'entrata in vigore dei « tribunali della libertà ». Devo dire che pure sul problema dei tribunali della libertà la Democrazia cristiana ha le carte in regola. Non si tratta di un *escamotage* dell'ultimo momento, di un bastone messo fra le ruote per impedire l'approvazione del disegno di legge dell'onorevole Violante. Tant'è vero che la relativa proposta di legge (che reca come prima firma quella dell'allora capogruppo del Senato, Bartolomei, oltre a quelle del collega Coco e di altri senatori democristiani) venne presentata il 25 ottobre di due anni fa. Successivamente, il 14 maggio 1980, venne proposto un disegno di legge dell'allora ministro di grazia e giustizia, senatore Morlino, al quale fece seguito, ben nove mesi dopo, una proposta di legge, alla Camera, d'iniziativa dei deputati comunisti Rizzo e Napolitano.

I citati atti parlamentari, quindi, sottolineano in modo inequivocabile come la Democrazia cristiana, al di là di quelle che sono le accuse, le polemiche di stampo propagandistico, abbia le carte in regola per dire alla magistratura italiana che il partito di maggioranza relativa non ha mai voluto perdere tempo.

E se ritardi vi sono stati, essi non vanno in alcun caso addebitati alle manovre di gruppi di pressione contrari al cambiamento, come ha sostenuto il senatore Riccardelli in un suo recente articolo apparso su una rivista settimanale (contribuendo, forse involontariamente, ad aumentare il clima di sfiducia nello stesso Parlamento); piuttosto la causa di tali ritardi va ricercata ed analizzata in tutta una serie di avvenimenti e comportamenti politici per i quali

è molto difficile, ritengo, stabilire con certezza chi sia in grado di poter scagliare la prima pietra.

Questa premessa mi è sembrata indispensabile prima di entrare nel vivo dell'argomento e dare il mio modestissimo contributo al provvedimento specifico della depenalizzazione sul quale il relatore, senatore Valiante, ha profuso, intrattenendoci per due sedute, tutta la sua intelligenza, la sua esperienza di magistrato, la sua dottrina di giurista. Il senatore Valiante ha acutamente analizzato il testo approvato dalla Camera in un periodo in cui i *mass media* italiani, impegnati sul fronte del terremoto dell'Irpinia e della Basilicata, fecero passare sotto silenzio un provvedimento di eccezionale portata come questo, che introduce sostanziali modifiche al sistema penale vigente. Sistema basato, purtroppo, sul codice Rocco degli anni trenta che rifletteva non soltanto le esigenze del regime fascista ma anche, e soprattutto, la condizione socio-economica di una Italia unificata da appena sessant'anni.

E, ancora, non si dia la responsabilità della non modificazione del sistema penale solo alla Democrazia cristiana, come si è soliti fare per motivi propagandistici. Voglio ricordare, al riguardo, l'intervento tenuto alle Giornate dell'anno culturale di Chianciano — dedicate nel 1971 ai temi della giustizia e del potere — da Lelio Basso il quale, dopo aver indicato come errore di tutto il movimento operaio italiano la sottovalutazione dei problemi giuridici all'indomani della Resistenza, si chiedeva quale fosse la causa di siffatto errore. Se cioè « fosse dovuto ad un marxismo piuttosto rozzo che tendeva a sottovalutare i fenomeni sovrastrutturali o se fosse invece dovuto a un ottimismo che portava a sottovalutare le possibilità future della sinistra ».

La risposta a tale interrogativo è molto problematica e porterebbe troppo lontano. Ma storicamente, nelle considerazioni che devono essere fatte sulla crisi della giustizia, non si può prescindere dalle responsabilità collettive anche dei partiti della sinistra storica nella loro funzione di partiti di opposizione.

La relazione del senatore Valiante, che condivido, mi esime dal ripetere concetti, giudizi, suggerimenti e proposte di emendamenti in essa contenuti. Vorrei però soffermarmi sul punto riguardante la modifica relativa all'applicazione delle pene accessorie.

Il testo sottopostoci dall'altro ramo del Parlamento propone che tali pene accessorie (articolo 140 del codice penale) non vengano applicate nei confronti degli eletti dal popolo. Giustamente il senatore Valiante ha sottolineato nella sua relazione come una cosa del genere scaverebbe ancora di più l'abisso esistente tra paese reale e paese legale, tra paese che lavora (e, quindi, anche i ceti professionali) e la classe politica.

Personalmente sono favorevole all'abolizione dell'articolo 140, e lo sono anche per le stesse motivazioni che il senatore Riccardelli ha manifestato ed illustrato nel suo articolo pubblicato dal settimanale « Panorama », con il quale egli si faceva carico delle medesime preoccupazioni che in questa aula, prima di lui, noi avevamo manifestato, opponendoci all'approvazione subitanea del provvedimento dell'estensione della competenza penale ai pretori. E questo perchè anche il senatore Riccardelli si è dovuto rendere conto che il giudice monocratico — figura che viene in parte corretta dal precepto del nuovo codice di procedura penale — può, in alcuni casi, prevaricare e, soprattutto, può attentare, in nome della difesa del bene giuridico, ad altri beni importanti politici quali quelli che sono espressi dall'ordinamento democratico del nostro Paese. Io vengo da una regione — la Sicilia — dove interventi di magistrati, sia pretori che giudici istruttori, hanno vulnerato addirittura la composizione numerica di assemblee elettive, da quella regionale per finire al consiglio comunale di Messina. Sapevate infatti che, nel momento in cui viene applicata in sede cautelativa la sospensione dai pubblici uffici, colui che è colpito dal provvedimento non può essere sostituito nell'assemblea della quale fa parte. Il che, in talune circostanze di risicate maggioranze, può comportare conseguenze di ordine

politico che si riverberano in altre situazioni deprecabili.

Sono quindi favorevole, ripeto, all'abolizione dell'articolo 140. Ma, ovviamente, siccome non so se questa proposta troverà accoglienza, sono del parere che il provvedimento riguardante i tribunali della libertà — attualmente all'esame della Camera — venga ampliato e modificato, inserendovi gli opportuni correttivi per ciò che attiene alle procedure di ricorso avverso l'applicazione preventiva delle misure cautelari di sospensione. Infatti ho dato uno sguardo sia al progetto Morlino che a quello dei colleghi comunisti i quali, sulla falsariga del nostro progetto presentato al Senato, fanno riferimento solo ai provvedimenti della restrizione della libertà personale e non anche alle misure cautelative di sospensione dai pubblici uffici.

Quindi sono favorevole — ed eventualmente, con altri colleghi, presenterò emendamenti alle relative proposte di legge — a che trovi subito e comunque ingresso la parte riguardante la possibilità del ricorso, presso la sezione istruttoria, anche avverso ai provvedimenti cautelativi. E dico presso la sezione istruttoria perchè ritengo — e lo dichiaro facendo una leggera correzione rispetto alla nostra prima impostazione — che la costituzione di un organo collegiale *ad hoc* come i tribunali della libertà sia nei tempi brevi impraticabile a causa delle carenze negli organici della magistratura.

G R A Z I A N I . Era mia intenzione approfondire lo studio sulla materia, ma mi sono accorto — alla stessa stregua di Tito Livio che aveva la sensazione, man mano che procedeva nelle sue Storie, di andare in un fiume che cresceva via via che andava verso il centro — che, in definitiva, la materia di studio è estremamente vasta e richiede molto tempo. Confesso perciò che non ho approfondito, come desideravo, la mia conoscenza. Ritengo tuttavia di poter intervenire su alcuni punti, soprattutto di carattere generale, proprio per l'urgenza che una riforma di questo genere riveste, drammaticamente sottolineata anche dalle azioni decise dall'Associazione magistrati.

In primo luogo devo dire che questo disegno di legge, al di là di qualunque altra considerazione, ha il merito di mettere il dito sulla piaga, per esempio, del regime sanzionatorio del nostro sistema penale e non soltanto di questo. Noi, infatti, ci troviamo di fronte ad un sistema penale che registra una inflazione di pene detentive, sia pur brevi, che ci fa restare fermi all'Ottocento. Nella seconda metà di quel secolo ci fu una vera e propria inflazione di pene detentive brevi. In Germania, alla fine dell'Ottocento, il 95 per cento delle pene erano brevi e colpivano in genere le classi popolari. Era questa, cioè l'appartenenza alle classi popolari, una sorta di circostanza aggravante, non scritta in alcun codice, ma effettivamente operante.

Gli studiosi ed i giuristi, però, si resero conto che non solo queste pene detentive, applicate in modo indiscriminato, non avevano forza dissuasiva, ma non avevano neppure forza di rieducazione; anzi, avevano una assoluta portata criminogena.

Oggi, a tanti anni di distanza da quando furono fatte queste osservazioni, dobbiamo rilevare che nel nostro sistema penale si registrano ritardi gravi rispetto al complesso della legislazione penale europea. Ci troviamo di fronte ad una inflazione di pene detentive brevi. E la pena detentiva è rimasta la pena regina attorno alla quale ruota tutto il sistema penale. Per converso, al fine di attenuare il rigore della pena detentiva breve, ci troviamo di fronte ad una serie di misure clemenziali che finiscono per togliere poi ogni serietà a queste pene detentive. Mi riferisco all'amnistia, all'indulto, alla grazia.

Per esempio, è noto che l'amnistia viene periodicamente operata per sfoltire le pendenze della giustizia e soprattutto le carceri sovraffollate. E mi riferisco anche ad un'altra serie di misure, come la sospensione condizionale della pena e il perdono giudiziale, che hanno finito per togliere serietà alle pene. Per cui abbiamo dinanzi un duplice sistema: da una parte il carattere arcigno del codice penale e dall'altra un indiscriminato alleggerimento,

Basterebbe rilevare che la cadenza abbastanza casuale dell'amnistia è del tutto ingiustificata, per dimostrare poi come questa alternanza di ingiustificata clemenza finisca per togliere ogni potere di dissuasione alla pena. Per cui non c'è delinquente abituale che non faccia i propri calcoli dei benefici che ricaverà dall'amnistia.

Cosicchè ci troviamo, in definitiva, di fronte ad un sistema sanzionatorio che non spaventa il disonesto, ma produce terribili traumi alla gente onesta. La persona onesta, che incappa nel nostro sistema sanzionatorio penale, ha la sensazione di essere un numero; e, forse, per la persona onesta la pena maggiore è il meccanismo giudiziario. Sappiamo, infatti, che è facile incappare nel sistema penale, che prevede pene abbastanza gravi in modo indiscriminato. Ho assistito a drammi di questo tipo. Cittadini onesti, che ritenevano di essere cittadini, si sono visti trattare invece come numeri da un sistema penale che probabilmente considera i cittadini ancora dei sudditi. Questo è il trauma maggiore; cioè la sensazione della sommarietà della giustizia, che non guarda alla persona, alle circostanze attinenti la persona, ma che colpisce in modo cieco e indiscriminato e cerca poi l'alleggerimento in una certa misura clemenziale.

Sulle pene detentive è stato detto tutto. Probabilmente, poichè le cose, almeno fino a questo momento, sono restate così come Rocco le aveva sostanzialmente elaborate, credo che giovi a qualcosa ripetere certi argomenti. La pena detentiva breve è inutile sotto ogni profilo, e men che meno è utile al recupero del condannato. Le pene detentive lunghe sono altresì inutili. L'ergastolo, addirittura, cui si vorrebbe attribuire il massimo potere di dissuasione, finisce per essere un fattore criminogeno.

Vorrei far riflettere sul recente episodio di Vallanzasca, il quale uccide, insieme ad altri due detenuti, un rivale, in modo atroce, staccandogli di netto la testa dal tronco e infilandolo, poi, in un bugliolo; e poi dice cinicamente alle guardie che « tanto non gliene importa niente perchè l'ergastolo già ce l'ha ».

Questi fatti dovrebbero far riflettere certi fautori delle pene indiscriminate e pesanti e del loro mantenimento. Probabilmente, poteva essere anche questa riforma l'occasione per l'abolizione dell'ergastolo, perchè il problema esiste. A questo punto, però, credo che il nostro disegno di legge, anche se può essere ulteriormente emendato ed approfondito, pur senza essere una riforma del nostro codice penale, tuttavia vada nel senso anche di una cauta sperimentazione. Perchè, purtroppo, sarebbe auspicabile che il legislatore avesse la capacità di fare leggi con carattere di definitività. Ma questo, in pratica, non può accadere; per cui una proposta di legge di questo tipo finisce necessariamente per avere un minimo di carattere sperimentale. Tuttavia, credo che abbia il merito di affrontare la piaga del sistema penale italiano attraverso la depenalizzazione, attraverso la sostituzione di misure alternative alla pena detentiva. Anzi, al riguardo, probabilmente, sarebbe stata necessaria forse una maggiore audacia. Per esempio, le violazioni di norme urbanistiche. Sappiamo che i reati di tipo urbanistico possono essere assolutamente molto diversi. C'è la baracca costruita dal povero diavolo e c'è la grande speculazione edilizia, che vengono però colpite abbastanza indiscriminatamente con pene che hanno una scarsa possibilità di oscillazione. A tal riguardo, probabilmente, una depenalizzazione delle violazioni urbanistiche meno gravi forse sarebbe stata necessaria. Anche perchè, poi, il potere di dissuasione non è tanto affidato alla sanzione penale, ma soprattutto alla sanzione amministrativa, alla demolizione, alla confisca del fabbricato. È lì la norma punitiva sostanziale, anzichè nella sanzione di tipo criminale.

Nel nostro codice permane ancora una specie di ricatto della pena. Ma di questo dirò fra poco. Per esempio, nella truffa e nell'assegno a vuoto si nota una disparità di trattamento. Mentre nella truffa la perseguibilità viene rimessa alla proposizione della querela, per l'assegno a vuoto nulla è previsto sebbene tale condanna sembri essere molto frequente, tanto da intasare i nostri uffici giudiziari. In Francia, c'è stata

una depenalizzazione, anche perchè il carattere sostanziale della pena è un altro ed attiene ai rapporti con la banca, dove ben altre punizioni possono essere applicate; per esempio, ritirando per un certo periodo il fido.

C'è poi l'articolo 20, che non ritiene necessaria la notifica per chi risiede all'estero. Al quinto comma, laddove si parla dei residenti all'estero, c'è una finzione giuridica per non dire una ipocrisia giudiziaria. Siccome all'estero ci sono soprattutto lavoratori, più che gente che va per diporto, credo eccessiva ed indiscriminatamente punitiva una norma di questo genere. Alla disgrazia che colpisce molta parte del popolo italiano, soprattutto meridionale di trovarsi all'estero per ragioni di lavoro, non possiamo aggiungere ulteriori disgrazie, in definitiva, di procedimenti giudiziari che arrivano alla loro conclusione nell'ignoranza degli interessati.

Questo è un altro punto, a mio giudizio, meritevole di correzione.

Ci sarebbe anche un altro rilievo da proporre, cioè quello relativo alla immodificabilità della pena, che contrasta poi nettamente con il fine della rieducazione.

Credo che questa sia una occasione perduta se non si dà qualche potere al giudice di sorveglianza di intervenire sulla pena proprio in relazione alla possibilità di recupero del condannato. Invece, il nostro sistema penale si fonda sulla relativa immodificabilità della pena. E questo non accelera di certo il recupero del condannato. Infatti, il concetto di rieducazione viene riaffermato sempre in via di principio, ma poi è crudelmente smentito nei fatti.

Da ultimo vorrei fare riferimento al dibattito in corso nella dottrina penalistica sulla questione delle garanzie.

È stato osservato, in definitiva, che il procedimento che sfocia nell'applicazione di pene amministrative non offrirebbe sufficienti garanzie.

Probabilmente, sarebbe necessaria una maggiore rifinitura di questo disegno di legge; purtuttavia, io ritengo sostanzialmente infondata l'opinione di chi tende a « pareggiare » la pena di tipo amministrativo e quella di tipo criminale. Vi è, infatti, l'opinione

che abbiano la stessa struttura, in quanto sono pur sempre delle pene: hanno, cioè, carattere afflittivo. Da ciò, taluni studiosi fanno discendere l'esigenza di maggiori garanzie anche nell'applicazione delle sanzioni amministrative.

A questo riguardo, vorrei sommessamente far osservare che ciò che distingue la sanzione penale è il suo contenuto in un certo senso potentemente ricattatorio, è tutto ciò che accompagna — almeno per l'uomo onesto — la sanzione penale, è il fatto che la fedina penale viene irrimediabilmente macchiata. È questo maggiore disvalore sociale e giuridico che si accompagna alla sanzione penale che, in definitiva, rende quest'ultima diversa da quella amministrativa, anche se,

per avventura, la sanzione amministrativa può avere in concreto una sua gravità ben maggiore.

Sono queste le osservazioni che, dopo uno studio, come ho detto, non approfondito, ho ritenuto di dover fare. I colleghi del mio Gruppo certo meglio di me sapranno poi entrare nel merito del disegno di legge.

**P R E S I D E N T E.** Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 11,55.*

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Direttore: Dott. GIOVANNI BERTOLINI*