

SENATO DELLA REPUBBLICA

VIII LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Giustizia)

32° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 9 APRILE 1981

Presidenza del Presidente DE CAROLIS

INDICE

Disegni di legge in sede redigente

« 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	Pag. 281, 288
BENEDETTI (PCI)	285, 286
COCO (DC)	286
DI LEMBO (DC)	282
SCAMARCIO (PSI)	281

I lavori hanno inizio alle ore 10,50.

DISEGNI DI LEGGE IN SEDE REDIGENTE

« 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. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del di-

segno 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 nella seduta di ieri.

SCAMARCIO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, in via di principio l'obiettivo che si propone il disegno di legge in discussione, cioè la depenalizzazione di una serie di figure criminose, cui si riallacciano prevalentemente pene detentive di breve durata, è da condividere; ciò in quanto ci si inserisce in un indirizzo che ha trovato pieno accoglimento nella legislazione dei Paesi più avanzati socialmente e sulla base della constatazione della essenziale nocività di pene detentive di breve durata, le quali, mentre non svolgono che in minima misura una funzione preventiva del reato, si rivelano invece fonti tra le più importanti del contagio criminoso, con il conseguente ricorso a tutta una serie di misure alternative, oltre che ad un più largo utilizzo delle sanzioni pecuniarie. Su questa strada, del

2^a COMMISSIONE

32° RESOCONTO STEN. (9 aprile 1981)

resto, ci si è già avviati con la riforma penitenziaria del 1975. Vi è tuttavia da notare — e la stessa utilizzazione nel provvedimento delle misure alternative, sottolineata dal relatore Valiante, lo dimostra — che sussistono tutt'ora gravi perplessità sulla effettiva capacità del nostro sistema di dare una soddisfacente attuazione alle misure in questione, vuoi per i problemi organizzativi, indubbiamente non indifferenti, trattandosi di seguire, in sostanza il trattamento di una serie di individui al di fuori degli stabilimenti di pena, vuoi per i problemi attinenti più specificamente alla preparazione e qualificazione del personale da adibire a tali funzioni.

Si condivide l'opinione espressa dal relatore sull'esigenza di un adattamento formale del disegno di legge, al fine di ristrutturarlo in parti tra loro più omogenee; si condivide, altresì, la serie di rilievi dallo stesso avanzati nei riguardi dei singoli punti del provvedimento, sui quali ci si riserva di intervenire in sede di discussione degli articoli. Peraltro, non si può non sottolineare fin da ora la necessità di una adeguata revisione dei meccanismi introdotti nel disegno di legge per quanto riguarda il ricorso contro l'infrazione delle pene pecuniarie, alla luce soprattutto della esigenza di evitare di bloccare l'attività delle preture con un carico ingente di ricorsi di questa natura. Infine, non si può non accennare alla preoccupazione che, specie per quanto riguarda la prima parte del disegno di legge, nella quale si configura una serie di principi generali sulle contravvenzioni, non si finisca con il dar vita a qualcosa di difficile raccordo con il resto del sistema penale ed amministrativo in genere. Sarebbe forse il caso di realizzare il suggerimento di sentire il parere sul disegno di legge di un congruo numero di esperti.

D I L E M B O . Avevo chiesto di poter intervenire su questo importante problema perchè credevo di poter riuscire ad acquisire una sufficiente conoscenza dell'argomento; invece, forse per la mia scarsa dimestichezza con il diritto penale, devo confessare che non ne sono stato capace, e di

ciò mi scuso. Infatti, cercando di comprendere meglio, sono riuscito soltanto ad acuire i miei dubbi (che non sono pochi), non sulla necessità di mettere ordine nell'illecito penale, tenuto conto della mutata coscienza sociale, ma sul come conservare, in tutta la sua pienezza, la forza garantista della norma senza aggravare la sanzione, anche se solo amministrativa, quasi a voler giustificare, con una maggiore penosità della sanzione, il suo declassamento a sanzione amministrativa. Se non fosse stato per il bisogno di portare anche la mia testimonianza di accettazione della relazione del senatore Valiante, che non definisco pregevole perchè già altri così l'hanno definita, ma della quale ammiro la puntualità e la dottrina, forse non sarei intervenuto.

La prima domanda che mi sono posto è stata, ovviamente, quella del perchè di queste decisioni. Nel trattato di diritto penale italiano di Vincenzo Manzini ho letto testualmente che, « ancorchè emesso in regime fascista, il codice del 1930 mantiene fede ai principi di quello del 1889 e di disposizioni ispirate ad idee e ad interessi fascisti ne contiene ben pochi e nella parte speciale ». Allora, il problema non attiene, come si è detto, alla necessità di modifica di un codice « fascista », ma dipende dalla domanda che viene da una società in rapida trasformazione. Nei periodi di tranquillità sociale, non caratterizzati da forte tensione e, quindi, da eccessivi contrasti, la scelta giuridica ed il diritto si evolvono lentamente e non si avverte la necessità di mutamenti legislativi o, quanto meno, si avverte in maniera non impellente. Quando invece si attraversano momenti di transizione, caratterizzati da profondi conflitti sociali, sorge, con drammatica intensità, la esigenza di tener conto del dinamismo della realtà sociale e della esperienza giuridica che è frutto di questo dinamismo. Nel nostro ordinamento vi è stato un abuso di sanzioni penali dopo le ultime vicende belliche. La pena detentiva è stata ritenuta la più incisiva sanzione, se non l'unica, capace di avere in sé la forza di incidere sulle determinazioni individuali, dissuadendo dal violare le norme. L'espe-

rienza giuridica di questi ultimi anni ci ha insegnato, invece, che quanto più è facile ricorrere alla pena, tanto più essa perde la sua efficacia intimidatrice. La domanda di penalizzazione è dipesa anche — bisogna riconoscerlo — dalla scarsa funzionalità di altre forme di controllo o è venuta dai lavoratori, attraverso le organizzazioni sindacali, ad esempio in materia di infortuni sul lavoro per evitare l'eccessivo ricorso alla monetizzazione del danno. Questa mattina, ascoltando la « Rassegna sindacale », ho sentito chiedere dai sindacati le manette per tutti gli evasori fiscali. Ciò conferma che la richiesta di manette diventa sempre maggiore. Vi è a tal proposito da considerare che un sistema vessatorio generalizzato contrasta con la dignità del cittadino — colpito anche per infrazioni lievi e talvolta non intenzionali dalla punizione infamante di una condanna penale che, anche se contravvenzionale, risulta nel casellario giudiziario — e nel contempo esula dal finalismo rieducativo della pena, che dalla Costituzione è stato istituzionalizzato dando risalto più alla efficacia di tutela della norma che al momento del comando. D'altra parte, se il valore generale della pena viene meno, la condanna perde la sua forza intimidatrice — come è stato sottolineato da tutti — perchè quest'ultima non proviene dalla norma soltanto, ma dalla misura in cui può vivere nella comprensione dei più.

La evoluzione sociale ed economica, se si vuole anche disuguale, ha determinato il fenomeno inoltre, della sostituzione quasi totale della criminalità derivante dalla miseria e dal bisogno con la criminalità ben più pericolosa derivante dal benessere, che ha bisogno di una diversa rieducazione e risocializzazione, le quali non possono esaurirsi in un breve lasso di tempo. A questo aggiungasi l'abbassamento dell'età dei criminali che rende viepiù necessaria una nuova politica criminale finalizzata a quella rieducazione. A proposito della giustificazione della pena come retribuzione e come idonea alla rieducazione, anche solo per curiosità, consentitemi di riferire l'opinione di un sociologo, il quale ha sostenuto che il tempo perce-

pito non equivale al tempo astronomico, poichè si riferisce alle quantità di istanti che il soggetto riesce a percepire per ogni unità di tempo astronomico, con la conseguenza che un giorno, un mese, un anno agiscono in maniera diversa a seconda dell'età del criminale, per cui la forza deterrente della pena avrebbe più efficacia nei confronti dei giovani che nei confronti degli anziani, cioè avrebbe maggiore efficacia se il numero di istanti che si riescono a percepire è superiore ad una certa quantità. La pena breve, in effetti, non riesce mai ad avere la forza deterrente che il legislatore vorrebbe che avesse.

Va ancora rilevato che un ulteriore elemento di crisi del sistema penale è da ricercarsi nella durata dei giudizi, oltre che nella crescente complicazione e, come dicevo prima, nella proliferazione delle pene. Lo stesso ministro Sarti si è anche di recente intrattenuto sulla durata dei giudizi che nelle preture durano in media 268 giorni, nei tribunali 726 giorni, in corte d'assise 423 giorni, in cassazione addirittura 454 giorni. Da noi, in Cassazione addirittura 454 giorni. Da ciò deriva la tendenza, accertata anche dai sociologi, della cosiddetta deformalizzazione delle norme. Certo ne derivano molti problemi difficili da affrontare in pratica, anche se in teoria sembrano facili, ed è per questo che sorgono numerosi dubbi. L'accentuazione delle garanzie formali, caratteristica costante nella evoluzione della giustizia moderna, e l'accentuarsi nel processo penale delle garanzie della difesa, volute dalla Costituzione, delle quali non possiamo più fare a meno, ha accresciuto in termini di costi e di durata la complessità del processo, con la conseguenza che il processo stesso è diventato meno adatto a garantire un intervento rapido della giustizia. Infatti, se una pena lieve deve essere comminata dopo un processo che dura un anno, certamente l'intervento della giustizia, non essendo rapido, non raggiunge lo scopo che il legislatore si proponeva.

L'accresciuta durata dei processi provoca inoltre un crescente carico di lavoro per gli organi giudiziari, il che pone la necessità della ricerca di modi di razionalizzazione dell'apparato giudiziario, che non può esse-

re visto solo come alleggerimento del numero delle controversie attraverso la loro composizione non giudiziale o amministrativa. È certo però che la razionalizzazione dell'apparato della giustizia deve porsi anche il problema di sgomberare il campo dalle liti minori riservando solo i processi di maggiore complessità alla competenza della magistratura.

Il problema si è posto, anche se con intensità diversa, in tutto l'ordinamento contemporaneo, e si è cercato di risolverlo sul piano dell'ordinamento giudiziario anche con la riduzione dei costi del processo. Comunque il problema da risolvere con urgenza è quello di evitare il ricorso al carcere senza eliminare l'esecuzione di una pena, alla quale deve essere conservata non solo la sua forza intimidatrice ma anche la sua natura retributiva, necessaria per svolgere funzione di rieducazione. Ciò spiega anche i motivi per i quali non si è ritenuto opportuno di ammorbidire l'intervento sanzionatorio ma di trasferirlo invece nel campo dell'illecito amministrativo, allo scopo anche di decongestionare la macchina giudiziaria.

So di essere stato in certo qual modo caotico, ma d'altra parte il problema è assai grave ed ho a mia volta tanti dubbi — che non sono riuscito nemmeno ad illustrare se non in piccola parte — sulla necessità di approvare il provvedimento al nostro esame.

La dottrina è divisa sul concetto di illecito amministrativo, ma sono d'accordo con il relatore nel ritenere che l'illecito amministrativo dia luogo non a pena ma a sanzione amministrativa, che è espressione di autotutela e si distingue dalla sanzione penale. Per questo ho difficoltà nel collocare in questa concezione tutta la materia della depenalizzazione. La sanzione amministrativa è comminata nei confronti di chi non sottostà ad un obbligo verso l'amministrazione. Le funzioni amministrative non raggiungono lo scopo che l'amministrazione intendeva perseguire, nè soddisfano il relativo interesse, ma si pongono come forme strumentali rispetto ad esso. Quindi, si pongono come vere e proprie sanzioni. La differenza tra sanzione amministrativa e sanzio-

ne penale va ricercata, oltre che nel bene protetto, nel diverso modo nel quale si presenta il reato. Nel caso di reato è necessaria la volontarietà, nel caso di illecito amministrativo si tiene solo conto dell'elemento materiale del comportamento vietato. Risalendo alla distinzione tra pena e sanzione amministrativa, è stato sostenuto che la corrispondenza tra illecito penale e amministrativo deve desumersi dall'ordinamento che solo può disporre che una trasgressione venga considerata reato. Cioè l'illecito amministrativo si definisce in senso negativo in quanto viene considerato tale perchè la pena non è collegata ad un reato. Le conseguenze che derivano dalla distinzione sono evidenti. Infatti, solo la pena ha funzione repressiva e serve alla tutela di un interesse generale e non particolare alla pubblica amministrazione.

Dicevo all'inizio che anche se sono stato caotico per mia colpa, sono riuscito comunque a condividere le preoccupazioni di chi ritiene indispensabile in questo attuale momento un provvedimento di depenalizzazione che tenga conto delle mutate esigenze della società dalla quale viene una diversa domanda. La depenalizzazione perciò non può essere solo un mezzo per evitare la crisi della giustizia e la congestione nelle carceri, in quanto questi obiettivi devono essere succedanei di un diverso modo di considerare l'illecito, che tenga sempre conto della necessità della tutela del cittadino, il quale non può essere privato delle garanzie di un processo sanzionatorio anche in ordine alla prova dell'illecito. Certo, il criterio usato dal legislatore per classificare i reati in base alla misura edittale è molto semplice, però le leggi vengono promulgate in epoche diverse e rispondono a diverse domande per cui ognuna di esse riflette delle volontà contingenti.

Se volessimo affrontare e risolvere tutti questi dubbi probabilmente ci creeremmo dei problemi grandissimi e non andremmo avanti. Dobbiamo fare una valutazione di priorità di interessi. Oggi noi abbiamo più interesse a decongestionare la macchina della giustizia che a cercare di mettere ordine nel sistema penale. E questo è un obiettivo

che dobbiamo perseguire senza indulgere troppo con dubbi che, comunque, permangono. Molti dubbi vi sono anche per la parte relativa alle sanzioni che le regioni possono comminare, anche perchè, per inadempienze identiche, si potrebbe avere un trattamento diverso da regione a regione, tenuto conto dell'autonomia legislativa costituzionalmente riconosciuta alle regioni. Vi è cioè la preoccupazione che ci si possa trovare di fronte ad una diversa valutazione dello stesso illecito. Le regioni hanno nelle materie di propria competenza un'autonomia legislativa vasta. Sarebbe opportuno, quando si dà alla pubblica amministrazione la possibilità di comminare sanzioni, anche se solo amministrative, prevedere delle garanzie analoghe a quelle del processo, lasciando all'amministrazione stessa la minore discrezionalità possibile.

Per quanto riguarda l'altro aspetto del disegno di legge al nostro esame, cioè quello della sostituzione alle pene brevi di misure alternative, credo che vi sia poco da aggiungere. Buoni risultati hanno dato istituti analoghi: si pensi ad esempio all'affidamento al servizio sociale, esteso ultimamente anche ai reati militari.

Vorrei concludere dicendo che il problema sollevato ieri dal ministro Sarti, relativo alla possibilità di un'amnistia da concordare, credo che non contrasti con questo provvedimento. Un'amnistia prevista e concessa con una certa oculatezza probabilmente riuscirebbe anche ad eliminare quella discrasia alla quale accennavo prima, che attiene alla diversità delle pene edittali come conseguenza del fatto che le norme risultano emanate in momenti diversi. Certamente un'amnistia fatta per sfoltire il numero dei detenuti nelle carceri costituisce soltanto una iniezione di morfina, come diceva Gozzini, anche molto lieve; ritengo comunque che non possiamo non prendere in esame la proposta del Ministro perchè essa a mio avviso, non contrasta con gli altri provvedimenti al nostro esame.

B E N E D E T T I . Il nostro Gruppo ha già espresso, attraverso l'intervento del senatore Graziani, il suo consenso pieno al

disegno di legge sul quale ci apprestiamo a concludere la discussione generale. Questo consenso emerge già dal contributo apprezzabile che il nostro Gruppo ha dato all'elaborazione e alla discussione del testo nell'altro ramo del Parlamento. Noi vogliamo in questo momento confermare che oggi è urgente l'approvazione di questo disegno di legge. Occorre procedere con la massima sveltezza e con attenzione esclusiva a pochi punti che possiamo ritenere qualificanti per un miglioramento del testo, sempre che il miglioramento sia compatibile con i termini di urgenza che ci siamo dati con riferimento all'approvazione in questo ramo del Parlamento e quindi all'eventuale nuovo lavoro nell'altro ramo. Non farò pertanto un intervento che entri nel merito delle singole disposizioni; voglio soltanto dire che il nostro consenso si attesta soprattutto su un elemento fondamentale che viene fuori dal disegno di legge comunemente detto di depenalizzazione. In realtà la grande novità non sta nella depenalizzazione, ammesso che la denominazione sia esatta.

La storia politica del diritto penale — al di là di tutte le brusche impennate di irrazionalità che spesso si possono registrare proprio a contatto con gli istituti penali da parte magari di certe fasce dell'opinione pubblica strumentalizzata nei suoi sentimenti — non sta tanto in questo, ma sta invece in un altro fatto fondamentale che è la ricerca di sanzioni alternative: qui registriamo un arretrato storico notevole, e non soltanto in quanto riferibile alla nostra storia ma in quanto riferibile anche alle acquisizioni degli altri paesi europei. In questo senso potremmo dire di aver avuto un destino un po' strano perchè con Cesare Beccaria, con la sua scuola, siamo stati i primi a dare un insegnamento di civiltà giuridica non soltanto al nostro Paese.

Abbiamo rotto lo schema secolare che concentrava nella pena una miscela pericolosa, e per la parte che riguardava le origini della nozione germanica della pena-vendetta e per la parte che riguardava la nozione cattolica della pena-espiazione abbiamo portato avanti questa rottura stori-

2ª COMMISSIONE

32º RESOCONTO STEN. (9 aprile 1981)

ca; forse a quel punto si imponeva un grosso salto di qualità che consentisse di uscire dallo schema della pena identificata nei secoli e in assoluto come pena detentiva, salvo l'alternativa della pena pecuniaria.

C O C O . C'era un'altra alternativa in passato: la crocifissione.

B E N E D E T T I . Vi è stato un grande salto: la crocifissione è germanesimo vendicativo e forse anche catarsi cattolica; non per nulla il Cristo fu crocifisso.

Quello che volevo dire è che indubbiamente si è registrato un notevole ritardo nel momento in cui invece bisognava riflettere, nel momento in cui, rompendosi questo schema, bisognava aprire una riflessione anche all'interno della pena. Questo è stato fatto, senza dubbio, con grande pregio dalla scuola positiva: per esempio, lo spostamento dall'idea di repressione all'idea di prevenzione, della difesa del singolo. Non è stato fatto, se non con un certo velleitarismo senza dubbio apprezzabile, dalla scuola del socialismo giuridico attraverso personalità affascinanti e contraddittorie, come gli Enrico Ferri, gli Zerboglio ed altri. Comunque, il punto era e rimane quello di inventare, di esprimere una certa capacità di fantasia che ci porti a immaginare nuove misure sanzionatorie. Tutto ciò rientra nel grande dibattito sulle individualizzazioni e mi sembra indubbiamente che si sia ancora all'« a b c » di tale dibattito. Nel disegno di legge in esame vi è però qualcosa che ci potrà consentire di continuare ad immaginare, ad elaborare e a produrre politicamente.

Mi pare che questo sia il punto politico fondamentale: ma non è soltanto un punto politico dell'avvenire ma un punto che ha una forte incidenza nella particolare situazione di oggi, nella particolare situazione di congestione drammatica dell'organizzazione giudiziaria, e conseguentemente del mondo penitenziario. Allora, se è questo il punto fondamentale, è evidente che dobbiamo affrontarlo con estrema rapidità.

Devo dire che, avendo, più che ascoltato, letto la relazione del senatore Valiante, ho ritrovato il piacere, che raramente si prova,

di una lettura affascinante, tanti sono gli stimoli di cultura che emergono dalla relazione. Credo però che anche il senatore Valiante sia consapevole del fatto che non dobbiamo lasciarci sedurre dal fascino di questi stimoli che forse ci porterebbero un po' lontano dalla urgenza politica. Vi è, semmai, un punto, che a me sembra notevole, riguardante una maggiore iniezione di coraggio su certi aspetti: mi riferisco, ad esempio, alla questione dei sei mesi riaccordata all'irrogazione di una non-pena, come diceva il senatore Valiante, soltanto da parte del pretore. Se dobbiamo proprio romperlo dentro questo schema della pena, lasciamo al tormento (che non è mai sopito) della dottrina, dell'interprete, della giurisprudenza, le successive elaborazioni, che potranno anche ritornare a noi in veste di istanze politiche quando sarà necessario. Cerchiamo di chiudere rapidamente questo capitolo importante che mostra di poter avere un'influenza decisiva sui problemi attuali concreti, sui problemi politici della giustizia, sulla giustizia penale in particolare.

Niente altro volevo dire a nome del mio Gruppo se non riconfermare la piena disponibilità a tener conto dell'urgenza e anche dell'elaborazione con l'urgenza compatibile.

C O C O . Desidererei fare alcune osservazioni schematiche, e chiedo scusa se la complessità della materia non può essere presa in considerazione in queste osservazioni che, come ho detto, è opportuno che siano schematiche anche per procedere presto (certamente non frettolosamente perchè si tratta di una norma di notevole importanza che non si può votare comunque entro un breve periodo di tempo, ma deve essere esaminata, approfondita e ponderata).

Alcune osservazioni sono politiche, altre tecniche; cercherò di dividere quelle politiche da quelle tecniche, anche se mi rendo conto che in questa materia gli aspetti tecnici sono connessi a quelli politici.

Per quarto riguarda la depenalizzazione, il giudizio politico è che si tratta di una riforma ormai necessaria, che è richiesta da tutti perchè per determinati fatti la sanzione e il procedimento penale importano un

costo processuale eccessivo: con questa espressione si intende il costo economico e di altro genere che importa per lo Stato e il costo che comporta per l'imputato. Pertanto, è giusto che la sanzione e il procedimento penali vengano sostituiti da un procedimento e da una sanzione amministrativi. Auspico però che da questa premessa si desuma una conseguenza logica. Questo procedimento amministrativo certamente dà al soggetto interessato minori garanzie di quelle concesse dal procedimento penale; non possiamo accettare la filosofia della depenalizzazione e poi pretendere che la sanzione e il procedimento amministrativi diano le stesse garanzie del processo penale. Quindi, dobbiamo realisticamente accettare il fatto che la giustizia in questi processi deve esserci, ma che non può essere così raffinata, complessa, garantista, come nei processi penali.

Sto dicendo tutto questo soprattutto per quanto riguarda le impugnazioni di queste sanzioni amministrative. Se la premessa è che liquidare presto una pendenza di tal genere con un procedimento amministrativo è preferibile per lo stesso interessato — non uso più la parola imputato — alle lungaggini e al costo di un processo penale, che in ipotesi sono più garantisti ma che costano molto di più, dobbiamo trarne la logica conseguenza di non incentivare le impugnazioni.

Certo, vi sono grossi problemi giuridici e giuridico-costituzionali circa la competenza in sede di impugnazione: se cioè deve essere competente il tribunale amministrativo regionale o se, come ritengo preferibile per una considerazione politica di buon senso, l'impugnativa deve spettare al pretore. In questo caso vi sarebbe un altro rilevante problema che il senatore Valiante ha posto in risalto: se cioè il pretore possa, oltre che annullare, modificare un provvedimento amministrativo. Quello che politicamente mi sembra necessario è che queste impugnazioni non vengano incentivate, ma certamente non fino ad arrivare ad una sorta di delega giudiziaria perchè sarebbe sempre preferibile comunque liquidare questa pendenza: non intendo assolutamente dire questo. Dobbiamo però certamente prevenire il pericolo che, avverso queste sanzioni

amministrative, vi siano altrettanti ricorsi al pretore o al tribunale amministrativo regionale; perchè, altrimenti, non concluderemmo proprio niente.

Aggiungo che siamo perfettamente d'accordo con la proposta del relatore di depenalizzazione, per così dire, di tutti i reati contravvenzionali di qualunque natura che non siano punibili con una pena detentiva, arresto o reclusione. Ritengo che, se la Commissione dovesse ritenere che il disvalore sociale di alcuni di questi reati contravvenzionali persista tanto elevato da consigliare comunque il processo penale, l'intervento dell'autorità giudiziaria, dovremmo modificare la sanzione di questi reati e aggiungere, anche se in forma alternativa, alla sanzione pecuniaria la pena detentiva.

Per quanto attiene alle misure alternative, penso che tutti si rendano conto che è la parte più delicata della materia in quanto l'opinione pubblica, gli uffici giudiziari, gli stessi avvocati, le stesse strutture di supporto agli uffici giudiziari, sono abituati da anni a considerare come unica sanzione possibile quella della detenzione: cioè oltre alla multa e all'ammenda anche l'arresto e la reclusione.

Non vorrei usare espressioni molto impegnative, non intendo dire che in questo caso ci troviamo di fronte ad una specie di rivoluzione copernicana della sanzione, però bisogna certamente procedere con ponderatezza e con molto senso di equilibrio, facendoci carico anche di una considerazione: la sanzione detentiva è preferita anche perchè, tutto sommato, è la più facile, la più grossolana, mentre invece il recupero sociale del condannato, secondo una direttiva e prescrizione della Costituzione, deve essere perseguito in altri modi. Dobbiamo, anzi, prevedere il pericolo che si sostituisca una burocrazia di queste sanzioni alternative ad un effettivo impegno per il recupero del condannato.

Perciò mi permetto di proporre (poi comunque questi punti sul piano tecnico li esamineremo via via) che vi sia un certo pluralismo di impegni sociali nell'intervento del recupero; ad esempio, quando si parla dell'obbligo del lavoro, si intende una cosa mol-

2^a COMMISSIONE

32° RESOCONTO STFN. (9 aprile 1981)

to importante; infatti, si è visto che la pratica della semilibertà, nel senso che quelle persone il giorno stanno fuori e la notte stanno dentro il carcere, può essere una cosa molto utile.

Molti magistrati di sorveglianza sostengono che a volte ci scandalizziamo eccessivamente per degli esperimenti andati a male (ad esempio, quando qualcuno, trovandosi in stato di semilibertà, ha commesso altri delitti); ed io concordo con quanti sostengono appunto che è abbastanza esagerato chi trae da ciò motivo di scandalo. Infatti, se ci scandalizziamo per certi esperimenti che fanno notizia, non siamo comunque in grado di conoscere quei casi in cui, invece, l'uso oculato di certe misure permetterebbe un notevole allentamento della tensione carceraria favorendo il recupero sociale di quanti sono sottoposti a tali misure. Credo che questo si potrebbe ottenere dando un maggiore rilievo all'obbligo del lavoro inteso in vario modo (anche ai fini della comunità stessa), ma cercando, tuttavia, di stare attenti a non correre il pericolo della burocratizzazione.

Pertanto, anche a nome della Democrazia cristiana, esprimo un giudizio di massima, anche nei dettagli, favorevole ai contenuti e alle proposte della relazione.

Inoltre, vorrei fare una osservazione di carattere logico e metodologico, più che scientifico. Tutti abbiamo apprezzato il notevole supporto dottrinario e scientifico della relazione del relatore Valiante, e certamente, dovendo fare una legge di così difficile applicazione, specialmente per quanto attiene alle misure alternative, dobbiamo cercare di fare una buona legge anche dal punto di vista dogmatico. Ma non darei, comunque, più considerazione di quanto non sia necessario a tutti i dibattiti dottrinari sulla distinzione tra reato e contravvenzione (immaginatoci quanti ve ne saranno in

futuro) e infrazione amministrativa depenalizzata, o sanzionata, con la sanzione amministrativa. Ritengo, cioè, che vi sia la necessità di coerenza logica e di linguaggio anche se ad un certo punto dobbiamo venir fuori da considerazioni dottrinarie, ricordando che *lex imperat non docet*, e pertanto sotto tale profilo procedere speditamente.

Inoltre, ritengo che la soluzione migliore da questo punto di vista sia quella di fare una netta distinzione, ma che sia pratica, operativa e legislativa, tra fatto e reato e quindi fatto criminalizzato punito con la sanzione penale o criminale e sanzione amministrativa di questo tipo, senza lasciarsi troppo prendere da considerazioni di carattere dottrinario. In effetti noi dovremmo fissare una disposizione di carattere generale: tutte le infrazioni punite senza una pena detentiva, anche se alternativa alla pena pecuniaria, sono disciplinate dal provvedimento; senza lasciarci prendere, come diceva poco fa il senatore Benedetti, dal « tormento della dottrina », anche perché questa dottrina dovrà pur fare qualcosa.

Forse, sarebbe bene dire: « Tutte le infrazioni che non sono punite con una pena detentiva, anche se alternativa, sono disciplinate dalla presente legge ». Ritengo che questa potrebbe essere un'idea, cioè potrebbe essere l'articolo 1 del provvedimento.

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, dichiaro chiusa la discussione generale.

Se non si fanno osservazioni, il seguito dell'esame del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 11,40.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore DOTT. GIOVANNI BERTOLINI