

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

GIOVEDÌ 17 APRILE 1969

(13^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Presidente CASSIANI

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Seguito della discussione e rinvio:

« Riforma del Codice Penale » (351):

PRESIDENTE	Pag. 187, 189, 192, 193, 194 195, 202, 205, 206, 207, 208, 211, 212
AMADEI, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i>	197, 203, 205, 206
BARDI	190
COPPOLA	211
FOLLIERI	192, 199, 212
GALANTE GARRONE	192, 193, 197, 199, 200, 201, 202
LEONE, <i>relatore</i>	188, 190, 191, 192, 193, 194 196, 197, 198, 199, 200, 201 202, 203, 204, 205, 207, 210
LUGNANO	200
MARIS	189, 191, 192, 197, 198, 203
PETRONE	190, 191, 192, 193, 194 197, 202, 205, 206, 208
SALARI	209, 211
ZUCCALÀ	188, 201, 202

La seduta ha inizio alle ore 10,35.

Sono presenti i senatori: Bardi, Carraro, Cassiani, Colella, Coppola, Falcucci, Finizzi,

Follieri, Galante Garrone, Leone, Lugnano, Mannironi, Maris, Petrone, Salari, Tropeano, Venturi e Zuccalà.

Interviene il Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia Amadei.

V E N T U R I , *segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

Seguito della discussione e rinvio del disegno di legge: « Riforma del Codice penale » (351)

P R E S I D E N T E . L'ordine del giorno reca il seguito della discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Riforma del Codice penale ».

Come gli onerevoli colleghi ricorderanno, nella scorsa seduta la Commissione decise di discutere oggi i primi 15 articoli del disegno di legge.

Dichiaro pertanto chiusa la discussione generale.

Passiamo ora alla discussione ed alla votazione degli articoli di cui do lettura:

Art. 1.

L'articolo 2 del Codice penale è sostituito dal seguente:

Art. 2. (*Successione di leggi penali*). — « Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo la legge del tempo in cui fu commesso, non costituiva reato.

Nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; e, se vi è stata condanna, ne cessano l'esecuzione e gli effetti penali.

Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile.

Se si tratta di leggi eccezionali o temporanee, non si applicano le disposizioni dei capoversi precedenti, salvo il caso di successione di leggi eccezionali o temporanee fra loro.

Nel caso di legge successivamente dichiarata incostituzionale ed in quello di mancata ratifica di un decreto-legge o di ratifica dello stesso con emendamenti si applicano ai fatti commessi nel tempo del loro vigore le disposizioni della legge invalidata e quelle del decreto-legge non ratificato o modificato, allorchè le stesse siano più favorevoli al reo. Il reato si considera commesso nel tempo in cui ha vigore una legge allorchè durante lo stesso sia stato realizzato il comportamento o l'ultima parte del medesimo ».

Tale articolo lascia invariati i primi tre commi dell'articolo 2 del vigente Codice penale. Viene modificato, invece, il quarto comma che nella dizione attuale esclude la non ultrattività e l'extrattività in caso di leggi eccezionali o temporanee. Il motivo dell'esclusione, come i colleghi sanno, è dovuto al pericolo che tali norme possano diventare inefficaci per fatti commessi nell'imminenza della scadenza della legge eccezionale o nella fase ultima dello stato eccezionale per leggi temporanee (differenza tra leggi eccezionali e leggi temporanee). La modifica introdotta dal quarto comma dell'articolo in esame (« Se si tratta di leggi

eccezionali o temporanee, non si applicano le disposizioni dei capoversi precedenti, salvo il caso di successione di leggi eccezionali o temporanee fra loro ») fa salvo evidentemente il caso di successione di leggi eccezionali o temporanee, stabilendo precisamente che in tale ipotesi si applicano i principi della non ultrattività e della extrattività.

La modifica prevista al quinto comma tende invece a disciplinare uniformemente le due ipotesi della dichiarazione di incostituzionalità di una legge e della mancata ratifica di un decreto-legge o della ratifica dello stesso avvenuta con emendamenti per l'applicazione delle disposizioni più favorevoli al reo.

L E O N E , *relatore*. Il Presidente ha lucidamente ricordato i motivi che sono alla base della nuova formulazione dell'articolo 2 del Codice vigente, del quale già ci siamo occupati in altre sedute. Ritengo che l'articolo stesso possa essere approvato dalla Commissione.

Z U C C A L A' . Desidero chiedere un chiarimento al relatore. Mi sembra che al quinto comma vi sia una discrasia; infatti quando si stabilisce che « nel caso di legge successivamente dichiarata incostituzionale ... si applicano ai fatti commessi ... le disposizioni della legge invalidata », si dispone, in pratica, l'applicazione — ai fatti stessi — della legge dichiarata incostituzionale. A parte la considerazione che una legge dichiarata incostituzionale crea una *vacatio*, è mai possibile dal punto di vista di una corretta impostazione costituzionale che si considerino applicabili le disposizioni di una legge incostituzionale, anche se poi viene aggiunto l'inciso « allorchè le stesse siano più favorevoli al reo »? Sia detto fra parentesi, poi, che una legge dichiarata incostituzionale non può essere nè più nè meno favorevole al reo.

L E O N E , *relatore*. Mi sembra che il senatore Zuccalà abbia ragione. L'intento del legislatore era quello di incorporare in questa previsione, che è già contenuta nel Co-

dice penale e che si verifica soltanto alla mancata ratifica o alla ratifica con emendamenti del decreto-legge, il caso della legge dichiarata incostituzionale. A parte dunque l'esattezza o meno della espressione « legge invalidata », non vedo in questo momento la possibilità di riconoscere alla stessa vigore.

Ritengo pertanto che si possa essere d'accordo nell'estromettere dal comma l'ipotesi della legge dichiarata incostituzionale (« Nel caso di legge successivamente dichiarata incostituzionale ... della legge invalidata ... »), lasciando alla Sottocommissione l'incarico di studiare il problema. In tale sede potremo richiedere agli uffici del Ministero della giustizia, che predisposero il disegno di legge Gonella, quale possa essere la fattispecie da applicare; se se ne troverà la possibilità, potremo aggiungere un capoverso che riproduca la situazione determinata dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

P R E S I D E N T E . Possiamo allora sospendere la discussione del quinto capoverso, affidando alla Sottocommissione lo studio di una diversa formulazione da sottoporre all'esame della Commissione.

M A R I S . Nell'articolo in esame vi è anche un'altra parte innovativa, quella contenuta nell'ultima frase del quinto comma che così recita: « Il reato si considera commesso nel tempo in cui ha vigore una legge allorchè durante lo stesso sia stato realizzato il comportamento o l'ultima parte del medesimo ». L'attuale articolo 2 del Codice penale che s'intende modificare non contiene, infatti, una norma di tal tipo: si tratta dunque di una nuova disposizione attinente al *tempus commissi delicti*, questione, com'è evidente, assai importante.

Non vi è dubbio che con il testo in esame si introduce un criterio nuovo, diverso, per esempio, da quello dettato nell'attuale Codice a proposito della decorrenza del termine della prescrizione. Dispone l'articolo 158: « Il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole;

per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione ». Il testo in esame è anche diverso dal concetto che troviamo espresso nel principio di cui all'articolo 6 (Reati commessi nel territorio dello Stato): « Il reato si considera commesso — secondo comma del citato articolo 6 Codice penale — nel territorio dello Stato, quando l'azione o l'omissione, che lo costituisce, è ivi avvenuta in tutto o in parte, ovvero si è ivi verificato l'evento che è la conseguenza dell'azione od omissione ». Lo stesso discorso vale poi per le norme concernenti l'amnistia.

In altri termini, per la determinazione del *tempus commissi delicti* nel nostro Codice vengono adottati criteri che a volte si riferiscono al comportamento, cioè all'azione, e a volte invece all'evento, cioè alla conseguenza del comportamento. In altri casi viene in considerazione, ai fini della competenza per territorio, il luogo dove si è verificato l'evento (articolo 6). Per l'applicazione dell'amnistia in un reato di carattere colposo, nell'ipotesi che la morte subentri a distanza di tempo, si tiene conto di quando si è verificato l'evento; come pure ai fini della competenza per territorio, se il reato colposo è commesso a Milano, ma la vittima muore a Palermo, la competenza è del giudice di quest'ultima località.

Il criterio stabilito al quinto comma dell'articolo in esame è dunque nuovo e costituisce una norma di carattere indubbiamente dogmatico. Se ne discusse molto anche nel passato, quando si affrontarono gli studi per l'attuale riforma e se ne interessarono tra gli altri Marco Siniscalco e il professor Delitala. In generale, però, sarebbe preferibile non introdurre norme di carattere dogmatico, che inevitabilmente turberebbero un certo equilibrio; se il reato si considera commesso « nel tempo in cui ha vigore una legge allorchè durante lo stesso sia stato realizzato il comportamento o l'ultima parte del medesimo », si escluderebbe tra l'altro la considerazione dell'evento, ponendo con ciò, specie per quanto riguarda i reati permanenti e i tentativi di reato, una serie di altri problemi, problemi che non si

possono liquidare con una formulazione dogmatica così semplicistica.

Sarebbe dunque forse preferibile non dire nulla in proposito o, se proprio lo si ritenga necessario, precisare che l'innovazione si riferisce esclusivamente alla norma in esame e non attiene a un principio di carattere generale.

B A R D I . Da parte mia aggiungo che un'altra innovazione è rappresentata dalla parola « comportamento », introdotta per la prima volta nel Codice. Che cosa s'intende esattamente per « comportamento »? Non è ben chiaro, infatti, se ci si riferisca alla azione o all'evento, o alle due cose insieme.

P E T R O N E . All'evento certamente no.

L E O N E , *relatore*. Delle argomentazioni addotte dal senatore Maris accetterei la parte subordinata e finale. Mi rendo conto che nel Codice penale sostanziale vi è una diversità di disciplina sia del *tempus* sia del *locus commissi delicti*, ma soprattutto del primo. Ad ogni modo, salvo a vedere se la formulazione è tecnicamente corretta o non, mi pare che lo spirito dell'innovazione possa essere accettato in sostanza anche dal collega Maris, perchè esso ha lo scopo di favorire il reo. Si tratta di una disposizione a carattere liberale la quale in sostanza stabilisce che, quando vi è successione di leggi, si considera commesso il reato anche durante il periodo in cui è in vigore una legge, nel cui corso si sia verificato parte del comportamento. Il principio mi pare giusto. Non è tanto un orientamento liberale, sentimentale o irrazionale, favorevole all'imputato; se vi è una successione di leggi con diverse discipline (leggi abrogative o leggi modificative) a favore del reo, se anche una sola parte del comportamento (vedremo poi se la definizione è esatta) si verifica durante l'efficacia della legge tra queste più favorevole, è giusto che venga considerata tale parte — sia pure essa frazione del comportamento — per la determinazione del tempo della commissione del reato ai fini dell'applicazione della legge più favorevole.

Per ovviare dunque all'inconveniente lamentato dal senatore Maris, si potrebbe permettere all'ultima frase del quinto comma le parole « Ai fini della presente disposizione », in modo da non generalizzare il principio.

Per quanto riguarda l'osservazione del senatore Bardi, sono d'accordo che la parola « comportamento » farebbe la sua comparsa per la prima volta nel Codice. D'altra parte l'espressione « azione od omissione » non rientrerebbe in questa disciplina, perchè il momento in cui si verifica l'evento è al di fuori della volontà del soggetto agente. I problemi della successione delle leggi debbono essere considerati dunque in rapporto al comportamento. È ben vero, però, che quest'ultima espressione, pur largamente usata in dottrina, porta un'innovazione sulla quale potrebbero poi sorgere notevoli problemi interpretativi. È per questo che, anche in connessione con l'articolo 6 del Codice penale che disciplina la parallela situazione del *locus commissi delicti* (« ... quando l'azione o l'omissione ... è ivi avvenuta ... »), potremmo così modificare l'ultima parte del quinto comma: « Ai fini della presente disposizione il reato si considera commesso nel tempo in cui ha vigore una legge, anche se durante lo stesso sia stata realizzata l'azione o l'omissione che costituisce il reato o l'ultima parte dello stesso ».

P E T R O N E . Specificando che il reato si considera commesso quando « sia stata realizzata l'azione o l'omissione », cioè nel momento del comportamento, a me sembra fuor di dubbio che non si prenda in considerazione il momento dell'evento.

In altri termini, anche se l'evento è successivo all'azione o all'omissione, il reato si considera perfezionato, in base a tale disposizione, quando queste ultime siano state poste in essere. Con ciò si esclude la possibilità per il reo di beneficiare di una legge successiva a lui favorevole.

L E O N E , *relatore*. A me sembra, invece, che nella norma predisposta appaia chiaro il concetto che il reato, ai fini della sua considerazione, è rapportato anche al-

l'evento. È certo infatti che se in un dato momento interviene una legge modificativa o abrogativa di un'altra, che ad esempio commini una pena minore per il peculato o abolisca del tutto questo stesso reato, non è possibile riferirsi al solo comportamento, onde stabilire se il reo in concreto beneficia della nuova disposizione di legge a lui più favorevole, ma ci si deve riferire anche all'evento, evento che viene considerato non nel tempo ma come elemento del reato.

Nella fattispecie, però, la preoccupazione è un'altra. Facciamo un esempio: il 1° gennaio 1969 entra in vigore una legge modificativa o abrogativa di un reato: l'azione è avvenuta completamente nel 1968, l'evento si verifica nel 1969; noi prendiamo in considerazione tutti i vari momenti del reato, tant'è vero che il beneficio della legge successiva più favorevole si estende anche al caso che il comportamento si sia avuto, sia pure in minima parte, nel periodo di entrata in vigore della più recente legge.

Il disegno di legge in esame infatti dice: « Il reato si considera commesso nel tempo in cui ha vigore una legge, allorchè durante lo stesso sia stato realizzato il comportamento o l'ultima parte del medesimo ». Siamo di fronte ad una situazione del tutto favorevole all'imputato. Si tratta di stabilire se l'azione si è protratta ed è continuata nel 1969, e allora si potrà applicare la legge entrata in vigore il 1° gennaio 1969, proprio perchè il comportamento non si è esaurito tutto prima della sua entrata in vigore.

In sostanza nel disegno di legge in discussione si stabilisce che quando una frazione del comportamento, compresa l'ultima parte di esso, ricade sotto la legge successiva, il reo può beneficiare delle più favorevoli disposizioni dettate da questa.

Il concetto di evento non ci deve turbare: se anche una sola parte del comportamento si verifica sotto l'impero della nuova legge, si applica quest'ultima. L'evento viene preso in considerazione non ai fini della correlazione del tempo, ma semplicemente come elemento del reato.

M A R I S Non riesco a stabilire fino a che punto questa disposizione sia favore-

vole al reo. Faccio un esempio pratico per essere più chiaro. Supponiamo che due leggi successive puniscano un reato una in maniera più severa e l'altra in modo più mite. Alla luce di quanto stabilisce il disegno di legge in discussione, se noi consideriamo il reato, ai fini del *tempus commissi delicti*, come tutto realizzato quando si esaurisce l'azione, se questa è compresa nel periodo di vigore della legge più grave e l'evento va invece a cadere nel periodo in cui vigeva la legge più favorevole, non avremmo la possibilità di applicare quest'ultima legge.

Voglio dire che se è intervenuta una modifica di una legge, questa è stata determinata evidentemente da una precisa volontà del legislatore, sulla base di precise esperienze che hanno favorito una evoluzione indubbiamente positiva di una precedente disposizione di legge, rendendola più consona alle esigenze dell'attuale organizzazione della società. Mi pare quindi strano che per una qualsiasi ragione si debba ritenere di dover fare ricorso alla precedente legge ormai superata.

L E O N E, *relatore*. Credo che il problema sia risolto dalla disposizione in oggetto, perchè quando diciamo « parte del comportamento o anche l'ultima parte dello stesso » ci si riferisce a tutta l'azione, compreso lo evento, di guisa che, se anche l'azione si è in parte compiuta sotto l'impero della legge precedente, è assicurata la possibilità di ricorrere alla legge più favorevole.

Resta invece il caso in cui l'evento si verifichi in un momento successivo rispetto all'azione: è il caso dei cosiddetti delitti a distanza per i quali la norma non sarebbe applicabile. Noi però potremmo ovviare all'inconveniente portando come parallelo del *tempus* quella stessa norma dell'*opus commissi delicti*, dicendo: « lo stesso sia realizzato durante l'azione o l'omissione, o durante l'evento... ».

P E T R O N E. Con il disegno di legge in discussione fissiamo il principio per cui un reato viene giudicato in base alla legge in vigore al momento del comportamento (azione o omissione), senza riferimento all'even-

to. Quindi nel caso in cui un cittadino abbia commesso un reato quando la nuova legge più favorevole non esisteva e si presenti al giudizio nel momento in cui vige tale legge più favorevole, non sarebbe possibile applicare quest'ultima. Tutto questo a mio avviso rappresenta un peggioramento a danno del reo, quando invece l'attuale articolo 2 del Codice penale stabilisce che si applichi comunque la sanzione più favorevole, risultando senza meno più esplicito in materia.

MARIS. Questo caso rientra nei disposti dei commi secondo e terzo che sono rimasti invariati.

PETRONI. Torno a ripetere che se il reato è commesso sotto l'impero di una legge più sfavorevole e al momento del giudizio è in vigore una legge più favorevole, l'imputato deve poter beneficiare comunque di quest'ultima legge.

Mi si dice che questo è previsto al secondo e terzo comma dell'articolo del disegno di legge in discussione; ma io legge testualmente: «L'articolo 2 del Codice penale è sostituito dal seguente articolo»: non si parla di commi.

PRESDENTE. Siamo d'accordo, ma come ho già detto all'inizio, il nuovo articolo lascia invariati i primi tre commi dell'attuale articolo 2 del Codice penale, apportando delle modifiche soltanto ai successivi.

LEONE, relatore. Tornando alla questione prospettata, mi pare che la nuova disposizione di legge non sia affatto peggiore per il reo. Prima ci si riferiva all'azione o all'omissione nella sua interezza e quindi si poteva dire: l'azione è stata commessa sotto l'impero della legge precedente quindi, anche se l'evento è scattato dopo, noi applichiamo la legge precedente.

Con il nuovo disegno di legge si cerca di risolvere il problema in modo diverso: la possibilità di prendere in considerazione un frammento intermedio o addirittura quello finale dell'azione e l'evento come elemento della stessa, anche se non in relazio-

ne al tempo, non mi pare possa essere considerata sfavorevole per il reo.

FOLLIERI. Vorrei porre un interrogativo alla Commissione e cioè se non sia opportuno rivedere il concetto del commesso reato nei confronti anche di tutti gli altri istituti così da formare una disciplina generale e globale. Indubbiamente, nella modifica che ci accingiamo a fare, realizzare un principio di carattere generale, ad esempio anche per l'amnistia, la prescrizione, eccetera, sarebbe utile, al fine di evitare disarmonie che si potrebbero creare con altri articoli del codice che non vengono presi in esame. Si potrebbe, dunque, studiare una dizione che coinvolga tutte le ipotesi nelle quali il legislatore prende in esame il tempo del commesso reato e vedere, poi, se dobbiamo applicare una diversa disciplina a queste ipotesi previste nell'articolo 2 del Codice penale.

Questa mi pare una buona soluzione ai fini di quel trapianto di cui parla sempre il professore Leone che dovrebbe essere vitale e non provocare rigetto.

LEONE, relatore. Questa precisazione del senatore Follieri è apprezzabilissima. Noi configuriamo in questo momento un concetto lato e dobbiamo proporci lo studio, per l'avvenire, della configurazione unitaria del tempo del commesso reato o comunque della revisione di tutti gli istituti in cui torna questo concetto.

Ai fini di una semplice precisazione vi è da dire che a proposito dell'amnistia, in parte, la giurisprudenza ha introdotto delle sanatorie, mentre per la prescrizione bisognerà che il concetto venga esplicitamente affermato.

Siamo dunque d'accordo su quello che è il nostro impegno, salvo poi concordarci sulla formulazione di questo comma dell'articolo 1.

GALANTE GARRONE. Mi permetto di chiedere, come avvocato non penalista e quindi non molto esperto in materia, quale è la necessità di questa disposizione prevista nell'ultima parte del quinto comma.

Tutte le varie ipotesi pratiche, concrete che abbiamo preso in esame non trovano già la loro soluzione puntuale e sicura nella nuova formulazione del secondo e terzo comma dell'articolo 2?

L E O N E , *relatore*. I commi precedenti non parlano di commesso reato. Il problema si concentra soprattutto nello stabilire se l'evento è compreso nella figura del commesso reato. Può accadere che di due leggi successive la seconda sia più favorevole (o anche viceversa, mi viene in mente in questo momento, che può verificarsi anche il caso contrario). Noi, senza lasciarci influenzare dal sentimento, ma sulla base di un principio di equità dobbiamo stabilire se per il reato vige la legge più favorevole quando sotto questa ultima si è realizzata tutta o parte della struttura del reato, parte della azione o si sia realizzato anche l'evento.

Mi sono andato convincendo nel corso di questa discussione molto proficua che l'intento espresso in questo disegno di legge è di escludere l'evento; io intendo, viceversa, che nel testo si dica quale legge deve essere applicata, quella più favorevole o quella meno favorevole e che, nell'ambito della legge più favorevole, anche l'evento sia previsto come parte del commesso reato.

Abbiamo accantonato il problema della dichiarazione di incostituzionalità di una legge e quello della mancata ratifica di un decreto di legge per l'esigenza, da me condivisa, di approfondirli e chiarirli; per quanto riguarda l'ultimo periodo che si pensa dover contenere uno sbaglio...

G A L A N T E G A R R O N E . Non si tratta di uno sbaglio. Secondo me, quest'ultimo periodo fa parte del corpo del quinto comma e dalla lettura appare chiaro: « ... si applicano ai fatti commessi nel tempo del loro vigore le disposizioni della legge invalidata e quelle del decreto-legge non ratificato o modificato, allorchè le stesse siano più favorevoli al reo. Il reato si considera commesso nel tempo in cui ha vigore una legge allorchè durante lo stesso sia stato realizzato il comportamento ». Il problema si pone ai fini della formulazione definitiva.

In altri termini vogliamo estendere il concetto a tutti i commi dell'articolo 2 o vogliamo che valga solo per quest'ultimo?

L E O N E , *relatore*. Secondo me deve estendersi a tutti. La relazione al disegno di legge in questo punto non è chiara, dice: « si è ritenuto necessario al fine di evitare dubbi interpretativi... », parrebbe che la indicazione si riferisse anche ai commi precedenti, e questo è il mio avviso. Bisognerebbe, però, configurare un comma unitario che, per ora, potrebbe essere formulato nel seguente modo: « Ai fini del presente articolo il reato si considera commesso nel tempo in cui ricorre la legge allorchè durante lo stesso è avvenuto in tutto o in parte l'azione o l'omissione che lo costituisce, ovvero si è verificato l'evento e la conseguenza dell'omissione o azione ».

P E T R O N E . Come ci regoliamo con il terzo comma?

G A L A N T E G A R R O N E . Non mi pare che dalla relazione si possa evincere che si applica a tutti i commi; la relazione precisa, anzi, che: « Nel citato comma si è ritenuto necessario, ad evitare dubbi interpretativi, eccetera ». Torniamo sempre al punto cruciale, la cui soluzione dipende dalla nostra decisione.

P R E S I D E N T E . Mi sembra che cominciamo a danzare sul mattone. Arrivate le cose a questo punto la Commissione dovrebbe deferire all'esame della Sottocommissione l'intero articolo 1. Non è necessario precisare su quali punti vertono le nostre perplessità; è più produttivo che la Sottocommissione riveda tutto l'articolo 1 pur tenendo conto delle considerazioni fatte in sede di Commissione.

L E O N E , *relatore*. Sono d'accordo; ma proprio ai fini di evitare incertezze e perplessità direi che, se non si tratta di un errore di stampa, il principio deve essere esteso a tutto l'articolo. Si tratta di trovare la soluzione, ma questa soluzione deve essere univoca. Cosa si intende per legge vi-

gente al tempo del commesso reato? Si intende la legge sotto la quale si è realizzata tutta l'azione del reato, meno l'evento, o s'intende quella sotto la quale si è realizzata tutta l'azione e l'evento, parte dell'azione e l'evento? Un reato può protrarsi nel tempo e alcuni suoi momenti possono realizzarsi sotto il vigore di una legge, altri sotto il vigore di una legge successiva. Nostro intendimento, in ogni caso, è applicare la legge più favorevole.

P R E S I D E N T E . Su questo non vi può essere dubbio.

P E T R O N E . Vi sarebbe da modificare al terzo comma l'espressione sentenze inderogabili. È una questione di giustizia equiparativa; non è giusto che di due cittadini che abbiano commesso nello stesso tempo lo stesso reato solo quello che ha avuto la fortuna di non essere giudicato subito usufruisca delle norme più favorevoli. Bisogna che sia possibile in entrambi i casi applicare la norma più favorevole.

L E O N E , *relatore*. Questo è un altro problema. Per ora stiamo cercando di chiarire un punto in cui il disegno di legge e la relazione sono imprecisi. Ho già avuto modo di dire, e torno a ripeterlo, che questo disegno di legge fu redatto in modo affrettato negli ultimi tempi del precedente Governo. In nome di quel Governo devo fare ammenda di tutte le imprecisioni che via via riscontreremo.

La norma di cui ci stiamo occupando, come appare dalla relazione, è stata configurata solo nell'ambito dell'ultimo comma, però ritengo che il principio sia estraibile; quindi potremmo farvi rientrare, in via di massima, anche l'evento del commesso reato ed estendere il principio a tutta la normativa dell'articolo 2, fermo restando che il quinto comma è stato un punto di partenza.

Ma ora il senatore Petrone ha posto in evidenza un problema completamente distinto dal precedente, anche se molto importante.

In definitiva, è stato sottolineato che il fatto di far valere la legge più o meno fa-

vorevole è determinato solo dal caso o, talvolta, dall'abilità nell'ottenere un rinvio.

Apro una parentesi: problema analogo, a mio avviso, si ha in tema di amnistia ed anche in questo campo dovremo esaminare se non convenga ricercare nuove formulazioni; per l'amnistia propria, ad esempio, che si applica dopo il passaggio in giudicato ove ricorrano certe condizioni, avviene che quando è approvata una legge di amnistia non tutti ne godano alla stessa maniera.

Nel caso dell'ultima amnistia, infatti, abbiamo assistito a fenomeni diversi, poichè i giudici che ritenevano che un certo reato rientrasse tra quelli previsti nel disegno di legge dinanzi al Parlamento hanno disposto un rinvio mentre altri giudici, che non erano dello stesso parere, hanno fatto passare la sentenza in giudicato.

Anche questo è un problema da studiare in sede di Sottocommissione e ritengo che potremo trovarci tutti d'accordo nel cercare di approvare un congegno esecutivo tale da rendere possibile l'applicazione della legge più favorevole.

Poichè ho la parola, onorevoli colleghi, permettetemi di aprire un'altra parentesi a proposito del nuovo indirizzo da dare agli incidenti di esecuzione che oggi sono ridotti a ben poca cosa.

Dobbiamo tener presente che, dopo l'approvazione della legge delega, i casi di connessione si ridurranno di molto per cui ci dobbiamo preoccupare di creare un sistema tale da consentire a questi casi di concentrarsi nella figura del reato continuato.

Attualmente, ottenere la riunione di più provvedimenti a carico di uno stesso imputato è spesso affidato alla fortuna; vi è infatti chi viene condannato per reato continuato e chi, invece, o perchè non è in grado di difendersi come dovrebbe o perchè trova un giudice che non ritiene opportuno unificare i provvedimenti, viene giudicato per ogni singolo reato: così che vi sono detenuti con 20 condanne, ad esempio, ed una pena superiore a quella prevista per l'omicidio.

Ripeto, anche questo è un caso da tener presente.

In questo ambito potremo dunque considerare il rilievo fatto dal senatore Petro-

ne di applicare la legge più favorevole e poichè il problema è in effetti molto complesso, accetterei senz'altro la proposta avanzata dal Presidente di rinviare l'esame di tutto l'articolo 1 all'attenzione della Sottocommissione la quale dovrà stabilire fino a qual punto si dovrà mantenere l'attuale dizione delle ultime 4 righe dell'articolo stesso; nel caso non intervengano modificazioni ritengo che la Commissione sia d'accordo che dovrà essere applicata la legge più favorevole e che questo principio dovrà valere in sede di applicazione anche per il futuro.

P R E S I D E N T E . Perchè nessun altro domanda di parlare, se non si fanno osservazioni, l'articolo 1 è demandato all'esame dell'apposita Sottocommissione perchè questa possa approfondire in modo particolare l'ultimo comma per i problemi con esso connessi.

(Così rimane stabilito).

Art. 2.

L'articolo 4 del Codice penale è sostituito dal seguente:

Art. 4. (*Cittadino italiano. Territorio dello Stato*). — « Agli effetti della legge penale, sono considerati cittadini italiani gli appartenenti per origine o per elezione ai luoghi soggetti alla sovranità dello Stato e gli apolidi residenti nel territorio dello Stato.

Agli effetti della legge penale, è territorio dello Stato il territorio della Repubblica e ogni altro luogo soggetto alla sovranità dello Stato. Le navi e gli aeromobili italiani sono considerati come territorio dello Stato, ovunque si trovino, salvo che siano soggetti, secondo il diritto internazionale, ad una legge territoriale straniera ».

(È approvato).

Art. 3.

L'articolo 8 del Codice penale è abrogato.

Trattandosi di materie affini (delitto politico ed estradizione) il senatore Maris ha

proposto di esaminare, congiuntamente all'articolo 3, l'articolo 5 del quale do lettura accantonando momentaneamente la discussione sull'articolo 4:

Art. 5.

L'articolo 13 del Codice penale è sostituito dal seguente:

Art. 13. (*Estradizione*). — « L'estradizione è regolata dalle convenzioni, dagli usi internazionali e, ove essi non dispongano, dalla legge penale italiana.

L'estradizione è ammessa quando ricorrono le seguenti condizioni:

1) che il fatto sia preveduto come reato dalla legge italiana e dalla legge dello Stato estero;

2) che per l'una e l'altra legge non sia estinto il reato o la pena;

3) che l'azione penale possa essere esercitata per l'una e l'altra legge.

L'estradizione è vietata:

1) quando concerne un cittadino, salvo che si tratti di reati per i quali l'estradizione del cittadino sia espressamente consentita dalle convenzioni internazionali;

2) allorchè si tratti di reato politico o di reato a questo connesso;

3) in ogni caso in cui risulti che l'estradizione sia richiesta per perseguire o punire la persona per ragioni di razza, religione, nazionalità od opinioni politiche.

Agli effetti della legge penale è delitto politico ogni delitto che offenda l'interesse politico dello Stato, ovvero un diritto politico del cittadino. È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato da motivi politici ».

L'abrogazione prevista dall'articolo 3 testè letto si riferisce all'articolo 8 del Codice penale — che ha per titolo: « Delitto politico commesso all'estero » — il quale sottrae il delitto politico alla disciplina dei delitti comuni commessi all'estero nell'intento di arrivare ad una più decisa repressione del delitto politico stesso.

Non starò qui a dire i motivi che hanno ispirato il legislatore del tempo ad approvare questa disposizione che, evidentemente, era dettata dalla struttura dello Stato di allora.

In conseguenza dell'abrogazione dell'articolo 8 verranno modificati, questo è bene dirlo subito, gli articoli 9, 10 e 11 del Codice penale con l'eliminazione della menzione dell'articolo 8, mentre la definizione del delitto politico viene trasferita (ecco l'opportunità della proposta del collega Maris) nel rinnovato articolo 13 del Codice penale che si riferisce all'estradizione, (cui si fa riferimento nell'articolo 5 del provvedimento in esame).

Il nuovo testo dell'articolo 13 prevede una modifica veramente sostanziale di quello che si chiama il delitto soggettivamente politico. Infatti, la definizione del delitto politico come « delitto comune determinato da motivi politici », di cui all'articolo 5 del provvedimento in esame, è sostitutiva di una formulazione profondamente diversa contenuta nell'articolo 8 dell'attuale Codice penale, dove si dice che il delitto politico è « il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici ».

Altra innovazione importante rispetto alle norme vigenti è costituita dal fatto che l'estradizione è vietata quando risulti che essa sia richiesta per perseguire o punire la persona per ragioni di razza, religione, nazionalità od opinioni politiche. Anche questa disposizione segna la differenza profonda, il clima diverso, tra il Codice del 1932 ed il testo che stiamo oggi discutendo.

L E O N E, *relatore*. In aggiunta a quanto già detto dal Presidente desidero mettere in evidenza qualche altra modificazione apportata al nuovo testo dell'articolo 13 del Codice penale.

Mi sembra infatti importante sottolineare che mentre la norma attuale dice che « L'estradizione è regolata dalla legge penale italiana, dalle convenzioni e dagli usi internazionali », nel disegno di legge in esame si aggiunge che, ove questi istituti non dispongano diversamente, l'estradizione è regolata « dalla legge penale italiana ». Si

tratta di una doverosa precisazione circa le fonti cui rifarsi nel caso in esame.

Inoltre, nel nuovo testo si dice che la estradizione è ammessa quando per la legge italiana e per la legge dello Stato estero non sia estinto il reato o la pena e quando l'azione penale può essere esercitata per l'una e l'altra legge; si tratta di ipotesi non previste dal Codice vigente, il quale richiede solo che il fatto sia previsto come reato dalla legge italiana e da quella dello Stato estero.

I punti 1), 2) e 3) sono esplicativi di quanto ho ora esposto, mentre di grande importanza è l'ultimo comma, che sostituisce lo articolo 8 del Codice penale, già abrogato dall'articolo 3 del provvedimento in esame. Il fatto che questa disposizione sia stata collocata in coda al rinnovato articolo 13 non ha molta importanza e, ove lo si ritenesse opportuno, non sarei contrario a farne oggetto di un apposito articolo.

Ciò che è importante, come ha già detto il Presidente, è il contenuto di questo comma e giustamente la relazione che accompagna il disegno di legge sottolinea che, essendosi soppresso l'articolo 8 del Codice penale nella parte relativa alla perseguibilità dei delitti politici commessi all'estero, la presente riforma pone a base della nuova norma tanto il criterio oggettivo quanto quello soggettivo; con riferimento a quest'ultimo si è ritenuto di limitare la portata del delitto politico considerando politico il delitto comune « solo » quando esso è stato determinato da motivi politici e non quando, come per il passato, esso era determinato « in tutto o in parte », da motivi politici.

Reato politico è quello, infatti nel quale il movente che mette in moto l'azione illecita — per la sua prospettiva politica — non lascia spazio a nessun'altra valutazione; con la dizione « in tutto o in parte », invece, ci si riferisce a qualcosa di causale, ad un motivo che può essere politico ma può essere anche personale o collegato solo in minima parte con un movente politico.

Il movente, nel delitto politico, deve essere un tutto unico con l'azione e non deve essere confuso con altri eventi delittuosi.

questo anche perchè, ad esempio, se in caso di amnistie si terrà conto con maggiore benevolenza del reato politico, non è giusto che questo trattamento di favore venga esteso ad altri reati che, per l'appunto, non siano stati determinati esclusivamente da moventi di natura politica. Ricordo che oggi ci stiamo occupando del delitto soggettivo politico, perchè il delitto oggettivo politico è quello considerato nel primo comma. Si può offendere il Codice penale anche con un reato comune e restare nell'ambito del reato politico.

Qui si tratta invece di estendere la qualifica del reato politico a un delitto comune, proprio per cancellarne l'impronta di reato comune, perchè questo è, in sostanza, il congegno; cioè noi cancelliamo questa impronta del delitto comune, soltanto quando il movente sia tale da dissipare il dubbio di qualsiasi correlazione con un motivo estraneo a quello politico.

Ecco perchè io sono d'accordo con questa definizione.

GALANTE GARRONE. Come mai nel penultimo comma dell'articolo 5 si parla di « reato politico » e nell'ultima parte di « delitto politico »? Non converrebbe usare la stessa dizione?

LEONE, relatore. Non me ne ero reso conto. Può trattarsi anche di un errore.

AMADEI, Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Il « reato » può avere carattere contravvenzionale; e una « contravvenzione politica » ha un po' il sapore di una beffa...

PETRONE. Più reato di quello rappresentato da un'adunata sediziosa!

LEONE, relatore. Io credo si possa dire « reato » anche nell'ultima parte.

PETRONE. Il discorso va un po' allargato perchè il precedente legislatore aveva collocato la definizione del delitto politico all'articolo 8; e secondo me opportunamente. Lì era chiaramente indicato un

fine persecutorio, stabilendo, al primo comma, che il delitto commesso all'estero, se di natura politica, poteva essere punito in Italia; e nel terzo comma era poi chiaramente affermato che il delitto si considerava politico anche se parzialmente commesso per motivi politici. Però qui, adesso, la definizione del delitto politico è collocata in un posto diverso, cioè nell'articolo 13 del Codice penale, non più nel quadro dei delitti commessi all'estero e punibili in Italia, ma sotto il profilo, invece, dei delitti per i quali è vietata l'estradizione. In altri termini, qui si vuole stabilire il concetto che se un cittadino viene perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità e opinioni politiche o in conseguenza di reato politico o di altro reato a questo connesso, non può venire estradato.

Ora il togliere il concetto del « parzialmente politico » significherebbe esporsi al pericolo che, nel caso in cui non sia esclusivamente politico il movente del reato, quest'ultimo non potrebbe essere incluso fra i « delitti politici ». Si può infatti verificare il caso di un individuo che agisca essenzialmente per motivi politici, ma non interamente. Noi abbiamo allora il potere di configurare il delitto politico solo se il motivo è interamente politico; mentre non si può escludere che vi possa essere un delitto politico pur quando in esso sia inserito qualche movente non politico.

A me sembra, dunque, che la vecchia dizione: « È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici » lascia un maggior margine nella determinazione dei delitti politici.

Vogliamo tacere su questo punto, o non sarà il caso di ripensarci per vedere come il legislatore indica all'interprete la via della giusta definizione del reato politico, anzichè abbandonarla all'interpretazione?

MARIS. Io non ritorno sulle cose già dette, sulle quali concordo. Vorrei però richiamare l'attenzione del relatore su alcuni punti: per esempio sul numero 3 del terzo comma dell'articolo 5: « In ogni caso in cui risulti che l'estradizione sia richiesta

per perseguire o punire la persona per ragioni di razza religione, nazionalità od opinioni politiche ».

In effetti, il relatore del disegno di legge chiarisce che questa norma è stata introdotta perchè il Codice penale ha funzionato come testo unico delle leggi penali, in quanto esiste la legge 30 gennaio 1963, n. 300, che dichiara esecutiva in Italia la Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957; e la norma stessa riporta integralmente l'articolo 3 di quella Convenzione. La relazione governativa aggiunge: « Davvero non si comprende perchè la riforma del Codice penale non dovrebbe far propria detta clausola ». Ed io sono d'accordo sull'esigenza che, dovendo introdurre la norma del Codice, questa clausola venga resa esecutiva dalla legge. Infatti, prosegue la relazione: « La stessa regola si applicherà se la parte requisita ha delle serie ragioni di credere che la domanda di estradizione motivata da un'infrazione di diritto comune è stata presentata ai fini di perseguire o di punire un individuo per considerazioni di razza, di religione, di nazionalità o di opinioni politiche »: e fin qui la norma è stata recepita. Ma poi aggiunge: « o che la situazione di questo individuo rischi di essere aggravata per l'una o per l'altra di queste ragioni »; cioè non soltanto ipotizza che l'individuo possa essere perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità od opinioni politiche, ma prevede anche la possibilità che, pur perseguito per un reato di diritto comune, una volta tornato in patria possa vedere la sua situazione aggravata di fronte alle autorità del suo paese.

Ecco quindi che la Convenzione di Parigi del 1957 (recepita nel nostro ordinamento con la legge del 1963) ha accolto anche questa parte; cioè è vietato concedere la estradizione del cittadino non soltanto quando esso è perseguitato per ragioni di razza, religione, nazionalità od opinioni politiche, ma anche quando esso è perseguitato per un reato comune, ma la sua posizione soggettiva è tale per cui si possa pensare che questa posizione aggraverebbe la sua situazione.

L E O N E , *relatore*. Sono d'accordo di aggiungerla nel testo.

M A R I S . Un'altra considerazione a sostegno di quanto è stato detto prima. Sono d'accordo sul fatto che si debba parlare di delitto politico in luogo di « reato » politico. Si tratta inoltre di una norma di carattere generale: non so se valga la pena di mantenerla nell'articolo 5 o darle autonomia, perchè ha riflessi anche sull'amnistia, e forse sulle attenuanti. Quindi, probabilmente, una sua autonomia darebbe maggior pregio alla norma stessa.

A questo punto esprimo alcune perplessità perchè leggo nella relazione governativa, a pagina 7: « Con il nuovo ordinamento costituzionale, essendosi profondamente modificato l'ambito di efficacia della nozione del delitto politico, ed essendo il motivo politico divenuto, anzichè fonte di più intensa e larga persecuzione, fonte di trattamenti privilegiati (per esempio, ai fini di amnistia e condono e al fine di poter negare l'extradizione), la situazione veniva ad essere profondamente cambiata: e più volte la giurisprudenza, per non applicare l'amnistia a delitti comuni determinati da delitti politici, ma di indubbia gravità sostanziale, è giunta arbitrariamente a negare del tutto la sussistenza del delitto politico (dando non di rado luogo a sentenze ingiuste, anche se guidate da senso di orrore per il delitto commesso) ».

A questo punto rileviamo questo grave fatto: che la giurisprudenza, per poter applicare l'amnistia, ha stabilito che si consideri delitto politico quello commesso, in tutto o in parte, per questo fine. Non so cosa accadrà il giorno in cui noi metteremo a disposizione dell'interprete una norma nella quale non è stata fatta menzione neanche di quel « in tutto o in parte », ma si dice semplicemente che è politico il reato determinato da motivi politici. Quando da parte di alcuni si è fatto rilevare che effettivamente la dizione « in tutto o in parte » poteva dar luogo ad inconvenienti, si è però proposta un'alternativa e si è tentato di introdurre l'avverbio « prevalentemente »: qui non c'è più neanche questo. Allora per de-

litto politico verrebbe inteso solo quello commesso esclusivamente a questo fine. Ecco perchè non si può accettare questa formulazione, ma bisogna allargarla.

Un'ultima considerazione desidero fare ed è la seguente: l'articolo 13 del Codice penale nella vigente formulazione dice che la estradizione è regolata dalla legge penale italiana, dalle convenzioni e dagli usi internazionali. Sembra quasi che stabilisca una gerarchia di fonti; senonchè questa gerarchia noi la troviamo completamente capovolta nella nuova formulazione dell'articolo 13 del Codice penale che ci viene proposta, in quanto si dice: « L'extradizione è regolata dalle convenzioni, dagli usi internazionali e, ove essi non dispongano, dalla legge penale italiana ».

Effettivamente l'articolo 10 della Costituzione stabilisce che l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute; mentre l'articolo 26 — sempre della Costituzione — recita: « L'extradizione del cittadino può essere consentita soltanto ove sia espressamente prevista dalle convenzioni internazionali ». È questa la ragione dell'inversione che ritroviamo nella nuova formulazione dell'articolo 13 del Codice penale?

L E O N E, *relatore*. Già prima della Costituzione era pacifico, secondo la dottrina, che si dovesse introdurre questa inversione. D'altra parte, mi sembra che la cosa sia anche logica perchè, se il rapporto è bilaterale, occorre una convenzione che lo vincoli. Poi, naturalmente, in virtù della norma della Costituzione è apparso indispensabile codificare il principio.

Ma vorrei dire qualcosa sul tema centrale relativo alla definizione del delitto politico. Evidentemente, una soluzione può essere quella di attenerci alla formulazione attuale del Codice penale: « È altresì considerato delitto politico il delitto comune determinato, in tutto o in parte, da motivi politici ». Come dice la relazione che accompagna il disegno di legge, secondo il progetto predisposto dall'onorevole Reale la modifica veniva dettata in questi termini: « È altresì

considerato politico il reato comune determinato prevalentemente da motivi politici ».

Io sono convinto, e credo che lo siate anche voi, che l'inciso « in tutto o in parte » sia inopportuno perchè, stante la nuova situazione venutasi a creare dopo l'instaurazione dello Stato democratico, appare ingiusto rendere meritevole del trattamento di favore colui che commette un reato solo per un concorrente motivo politico che, intervenendo in parte, può essere anche marginalissimo.

Come chiarisce la stessa relazione che accompagna il disegno di legge, togliendo l'avverbio « prevalentemente », sarà pur sempre la giurisprudenza a determinare l'applicazione della legge nei casi concreti; anzi si dà ovviamente una ancor maggiore possibilità al giudice di escludere la esistenza del delitto politico ogni qualvolta egli assuma che il delitto non è determinato integralmente da motivi politici. Ecco perchè io proporrei di ritornare all'avverbio « prevalentemente », cioè alla formula proposta originariamente nel progetto di legge dell'onorevole Reale: per lo meno impediremo che, in sede di applicazione della norma, il magistrato escluda la esistenza del delitto politico, qualora egli assuma che questo non sia determinato da motivi esclusivamente politici.

Quello della interpretazione è un problema molto serio, ed io sono veramente preoccupato del fatto che in regime democratico l'interpretazione delle norme sia tanto libera da allontanarsi completamente dai lavori preparatori e da creare una *mens legis* conforme alla volontà dell'interprete. E questo lo dico perchè vi rendiate conto di quanto sia necessario accostarci ad una norma configurata con il massimo rigore possibile, in modo da lasciare poco spazio alla discrezionalità dell'interprete.

F O L L I E R I. Sono d'accordo.

G A L A N T E G A R R O N E. Non sarei d'accordo sull'avverbio « prevalentemente », proprio perchè lasceremmo una eccessiva discrezionalità di interpretazione

al magistrato. Abbiamo — e lei, senatore Leone è il primo ad insegnarcelo anche per quanto ha detto sui problemi della giustizia — una sacrosanta diffidenza verso l'interpretazione soprattutto dell'alta magistratura. L'avverbio « prevalentemente » è certo meglio che niente, ma lascia aperte molte vie all'interpretazione della norma.

LEONE, *relatore*. Me ne rendo conto. In sostanza il problema sorge comunque, ogni qualvolta vi sia una circostanza attenuante di carattere soggettivo. Il motivo di particolare valore sociale è molto elastico; e in questo caso vi è una elasticità che non è difforme rispetto ad altre norme. Ecco perchè voglio limitare quanto più è possibile la discrezionalità dell'interprete; e credo che inserire il termine « prevalentemente » sia preferibile alla definizione generica del delitto commesso per motivi politici, senza avverbi nè altre delimitazioni.

GALANTE GARRONE. Proprio la convenzione del 1957 — che così utilmente il collega Maris ha ricordato — resa esecutiva in Italia nel 1963, è molto larga nel riconoscimento di quelli che possono essere gli impulsi politici. A me sembra alquanto pericolosa l'espressione « determinato da motivi prevalentemente politici » e penso invece che, al fine di non lasciare margini troppo ampi di discrezionalità all'interprete, andrebbe bene la dizione « determinato in parte da motivi politici ».

LUGNANO. Potremmo dire « non esclusivamente da motivi politici ».

LEONE, *relatore*. Vorrei far osservare al collega Galante Garrone che è esatto il suo riferimento alla convenzione del 1957 — il cui testo è riprodotto nella relazione — per quanto riguarda il tema dell'estradizione per la quale si può avere una concezione del reato politico molto più larga. I casi, però, sono due: o adottiamo una definizione del reato politico ai fini della sola estradizione — e in tal caso io sarei per la più larga concezione possibile: potremmo dire « de-

terminato in tutto o in parte da motivi politici » —, ma dovremmo poi definire il reato politico ai fini della legge penale; oppure accettiamo di definire il reato politico in senso generale.

È impossibile a mio avviso, nella complessa causalità psichica del reato, dare rilievo ad un movente politico che non sia prevalente, ma solo occasionale e marginale. La coscienza di qualsiasi uomo politico si rifiuta di concedere un trattamento privilegiato ad un reato commesso certamente per l'ottanta per cento per motivi comuni tra i quali si inserisce un motivo politico, che non può essere che occasionale. Allora, se definiamo in senso generale il reato politico, perchè sia soggetto ad una valutazione la quale in regime democratico è sempre alquanto benevola, dobbiamo configurarlo in maniera rigorosa.

Il reato politico nel passato era il gesto drammatico dell'anarchico che uccideva il monarca che non conosceva; se uno uccide il proprio avversario politico, non mancherà il motivo politico, ma ci sarà anche quello di trasformare una manifestazione di concorrenza politica in un delitto. Quindi la massima concessione che potrei fare come relatore, sempre sul piano del compromesso, è quella di inserire l'avverbio « prevalentemente ». Qualsiasi altra soluzione non ci permette di raggiungere lo scopo perchè, quando si dice « prevalentemente », si presuppone un controllo della motivazione e allorchè il magistrato dovrà escludere che il motivo sia politico dovrà stabilire la prevalenza dei moventi egoistici; dicendo, invece, « non esclusivamente », consentiamo al magistrato una maggiore libertà.

GALANTE GARRONE. Tutte le volte che si formula un giudizio di quantità, a prescindere dalle aspettative più o meno legittime che si possono avere per gli orientamenti della Cassazione, le speranze debbono essere deluse. L'avverbio « prevalentemente » mi lascia quindi molto perplesso e preferirei, invece, la formula suggerita dal collega Lugnano. In sostanza, se riconosciamo il diritto di cittadinanza al sentimento politico, non andiamo a valutare la

prevalenza o subvalenza; ma diamo importanza all'esistenza di questo sentimento.

L E O N E , *relatore*. La dizione « non esclusivamente » è pericolosa perchè può rientrarvi l'« in parte » (sulla qual cosa non sono d'accordo) e perchè la sua interpretazione potrebbe essere esasperata. Ora, quale che sia la parte politica di appartenenza, non abbiamo il diritto, nel momento in cui abroghiamo una norma odiosa del reato politico, di mutare a tal punto le cose da far diventare reato politico anche un reato che sia determinato in gran parte da motivi che lo qualificano comune. Dobbiamo ricordare, infatti, che non siamo di fronte ad un delitto oggettivamente politico, cioè, ad un delitto che, se offende l'interesse politico dello Stato o un diritto politico del cittadino, è sempre politico, quale che sia il movente; stiamo per dare invece veste di reato politico ad un reato comune per il quale, se volessimo essere rigorosi, dovremmo dire: quale che sia il movente, non merita un trattamento di favore.

Ritengo, quindi, che non possiamo consentire un allargamento tale attraverso cui possa inserirsi nel delitto politico la volgare delinquenza comune col pretesto del motivo politico. Si tratta, perciò, di trovare un avverbio più idoneo...

G A L A N T E G A R R O N E . Se si tratta di un pretesto o di un vero motivo sarà il giudice a stabilirlo. Esprimo, pertanto, la mia netta opposizione a questa interpretazione. Se un motivo veramente politico entra anche in minima parte in un reato deve essere tenuto in considerazione.

Z U C C A L A ' . Consentitemi di allargare un po' il dibattito, perchè tutte le considerazioni sinora fatte sono state condizionate dall'esperienza negativa che si è avuta in questo campo. Se dovessimo tener presente la giurisprudenza antipartigiana elaborata dalla Cassazione dovremmo dire che è delitto politico il delitto comune determinato da motivi, anche in minima parte, politici. Ma per fortuna il clima storico è mutato, così come sono mutate le condi-

zioni obiettive in cui considerare le qualificazioni del reato politico. A mio avviso, quindi, il problema del « non esclusivamente » o del « prevalentemente » non è attuale in questo nuovo clima; è un problema del passato. Personalmente mi preoccupo di un'altra cosa: dei delitti comuni determinati da motivi di carattere esclusivamente sindacale.

Una giurisprudenza che si limitasse a qualificare politico un delitto che abbia solo ed esclusivamente ispirazione politica ed escludesse (non tenendo conto del nuovo clima e contesto storico in cui vive il nostro Paese, nel quale si stanno manifestando e continuano a manifestarsi fermenti innovatori molto seri) da questa qualificazione i delitti ispirati da motivi di carattere sindacale, sarebbe già gravemente compromessa in relazione ai fini che il nuovo legislatore democratico e repubblicano mira a raggiungere. Invito quindi la Commissione ad esaminare attentamente la necessità di considerare delitto politico non solo quello determinato da motivi politici, ma anche quello ispirato da motivi sindacali, se si vuole essere aderenti alla nuova realtà del Paese. Allo stato attuale, infatti, un blocco stradale fatto in occasione di uno sciopero non verrà mai considerato dalla Cassazione come reato politico, ma sempre come reato comune. Questo è soltanto un esempio, ma vi sono molte altre ipotesi di reati comuni che possono essere commessi in occasione di lotte operaie, che costituiscono parte integrante del nuovo clima politico e che meritano attenta considerazione.

Più che della questione relativa alla dizione da adottare (« non esclusivamente » o « prevalentemente »), mi preoccupo di dare una nuova struttura e dignità alle lotte operaie e contadine, che debbono essere tutelate nel nostro Paese. Sarei del parere, quindi, di dire che è considerato delitto politico il delitto comune determinato da motivi politici ed anche da motivi sindacali.

L E O N E , *relatore*. Pur apprezzando i motivi che hanno ispirato l'intervento del senatore Zuccalà, non posso condividere la sua tesi, perchè non dobbiamo dimenticare

che stiamo configurando il concetto di reato politico, anche se non esclusivamente, prevalentemente ai fini dell'estradizione...

Z U C C A L A ' . Ho dimenticato, infatti, di dire che questa parte dovrebbe essere stralciata per essere inserita in un articolo a parte.

L E O N E , *relatore*. Neppure facendone un articolo a parte, a mio avviso, si può accettare un concetto del genere, perchè bisognerebbe ampliare il significato del delitto politico. cioè nell'elaborazione della dottrina e della giurisprudenza il movente politico dovrebbe essere esteso anche a quello sindacale. Attenendoci, invece, alla situazione attuale, i moventi sindacali non costituiscono movente politico. Se esaminiamo la disciplina del reato in generale, possiamo constatare che mentre per il reato politico non è prevista alcuna attenuante, per il reato sindacale si può far ricorso all'attenuante n. 1 dell'articolo 62: « l'aver agito per motivi di particolare valore morale e sociale ». Inoltre, a mio avviso, è in sede di amnistia, condono, eccetera, che sorge il problema.

Concludendo, quindi, innanzitutto non possiamo estendere il concetto generale di delitto politico al delitto ispirato da motivi sindacali, perchè dovremmo, in tal caso, fare una norma particolare per l'estradizione, con il rischio di creare delle situazioni di sperequazione non opportune con i Paesi, tipo la Francia, l'Inghilterra o gli Stati Uniti, con i quali abbiamo stipulato delle convenzioni. In secondo luogo, se si desidera considerare con maggiore benevolenza il reato di ispirazione sindacale, a questo si può arrivare in sede di esame delle attenuanti. Infine, se si intende conseguire un effetto di benevolenza e di mitigazione del trattamento per un reato ispirato da un movente sindacale, tale scopo può essere raggiunto in sede di amnistia, di condono, eccetera, dove, volta per volta, si può fare questa valutazione.

Per quanto concerne la questione del « non esclusivamente » o del « prevalentemente », anche per ragioni di *fair play*, sa-

rei dell'avviso di accantonarla, rinviando la votazione su questo punto, e di procedere nell'esame degli altri articoli.

P R E S I D E N T E . Questa, se non erro, è stata una proposta fatta nella passata seduta dal senatore Maris.

P E T R O N E . Sarebbe opportuno vedere come le altre Nazioni con le quali abbiamo stipulato delle convenzioni hanno definito il reato politico.

L E O N E , *relatore*. Allora potremmo pregare l'onorevole Sottosegretario di far fare una ricerca comparativa al Ministero di grazia e giustizia per vedere quale è la definizione del reato politico nella legislazione interna dei Paesi europei.

P R E S I D E N T E . Oltre che rinviare la votazione su questa parte, possiamo anche demandare l'esame della questione alla Sottocommissione perchè ci troviamo di fronte a un caso tipico di materia controversa.

G A L A N T E G A R R O N E . Per quanto concerne quel punto rimasto in sospeso, cioè se parlare di « delitto » o di reato », che cosa si è deciso?

L E O N E , *relatore*. Ritengo che sia meglio parlare di « reato », perchè ci può anche essere una contravvenzione politica.

P R E S I D E N T E . Dato che ci troviamo di fronte a opinioni notevolmente divergenti, se non si fanno osservazioni ritengo opportuno demandare alla Sottocommissione il seguito dell'esame degli articoli 3 e 5.

(Così rimane stabilito).

Passiamo ora all'articolo 6:

Art. 6.

Dopo l'articolo 13 del Codice penale è inserito il seguente:

Art. 13-bis. (*Transito per estradizione*). — « Il transito attraverso il territorio dello

Stato italiano per l'estradizione da uno ad altro Stato estero può essere permesso dal Ministro di grazia e giustizia, sempre che si accerti che vi sia stata la deliberazione favorevole dello Stato concedente od offerente e che non ostino le condizioni di cui al terzo comma dell'articolo precedente ».

M A R I S . Io avrei delle osservazioni da fare sull'articolo 6, nel quale è disciplinata una ipotesi che non è stata prevista. I nuovi mezzi di comunicazione, infatti, portano a prendere in considerazione questa particolare situazione del transito per estradizione.

Ora, l'articolo 6 dice che il transito attraverso il territorio dello Stato italiano per l'estradizione da uno ad altro Stato estero può essere permesso dal Ministro di grazia e giustizia, sempre che si accerti che vi sia stata la deliberazione favorevole dello Stato concedente od offerente e che non ostino le condizioni di cui al terzo comma dell'articolo precedente. In tal modo, a mio avviso, al Ministro di grazia e giustizia viene affidato un compito che è di natura giurisdizionale e di delibazione, e questo non è assolutamente possibile perchè avverrebbe senza nessuna delle garanzie giurisdizionali. Se noi vietiamo il transito, l'estradizione, dati i mezzi attuali, avverrà attraverso un altro Stato, il che non ci riguarda; ma se stabiliamo che un estradato possa passare sul nostro territorio, allora anche il transito di un estradato non può essere consentito se non attraverso una valutazione che deve necessariamente avere le garanzie di carattere giurisdizionale della stessa estradizione.

L E O N E , *relatore*. In sostanza, ci sono due elementi in questa situazione: uno è il permesso di transito che concede il Governo e che bisogna lasciare alla discrezionalità del Ministro di grazia e giustizia per una serie di considerazioni che sono di carattere di opportunità. Perchè una persona deve passare sul nostro territorio se ciò può dare fastidio? L'osservazione del collega Maris è valida per quanto riguarda il secondo elemento, relativamente cioè all'accertamento di certe condizioni, delle convenzioni inter-

nazionali, eccetera. Ora, probabilmente non viene disposto un procedimento giurisdizionale in via incidentale per ragioni di brevità. In altri termini, potremmo essere d'accordo in linea di massima anche per un preventivo esame in sede giurisdizionale del permesso di transito, purchè resti ferma la discrezionalità del Ministro nel presupposto che esistano quelle condizioni.

M A R I S . Io non so se al Ministro possa essere lasciata tale discrezionalità, soprattutto se si pensi che possono esservi certi accordi internazionali.

L E O N E , *relatore*. Però può darsi che gli accordi internazionali sul transito non siano precisi. Se le condizioni sono difformi, c'è sempre una norma che dà la facoltà di concedere il permesso di transito. Se mancano le condizioni, il Ministro non consentirà il transito; però se ci sono, la concessione del permesso deve essere lasciata alla sua discrezionalità, perchè ci possono essere in un senso o nell'altro interessi politici internazionali dello Stato. Può darsi che ci sia uno Stato interessato alla sorte dell'individuo che viene estradato: perchè ne dobbiamo consentire il passaggio proprio sul nostro territorio?

Quindi, io lascerei al Ministro questa discrezionalità, che è in fondo — come diceva il senatore Maris — cosa non grave, giacchè oggi le comunicazioni internazionali sono tali per cui, cambiando rotta, si può facilmente ovviare all'eventuale diniego del permesso di transito.

Quello che non vedo molto bene è l'accertamento giurisdizionale. Potremmo cercare di trovare un congegno snellissimo, un procedimento leggerissimo e breve per introdurre la componente giurisdizionale. Se siete d'accordo, potremo esaminare la possibilità di un congegno giurisdizionale molto snello, giacchè non si può aspettare tre mesi per avere il giudizio della sezione istruttoria.

A M A D E I , *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. A questo proposito devo dire che, se affidiamo ad un

organo giurisdizionale l'accertamento, poi bisognerebbe che la delibera andasse al Ministro di grazia e giustizia.

L E O N E , *relatore*. Indiscutibilmente.

Ora, se permette, signor Presidente, prima di proseguire nella discussione degli articoli successivi vorrei richiamare quello che già dissi in una precedente seduta.

Io ritengo che il sistema delle pene principali non si presti a nessuna rielaborazione. Quello che deve essere rielaborato, a mio avviso, è il sistema delle pene accessorie. Io sono contrario all'automatismo delle pene accessorie in rapporto o al titolo del reato o alla condanna. Sono innanzitutto contrario ad una globalità di pene accessorie.

Per l'interdizione dai pubblici uffici l'articolo 28 comprende sette componenti; all'ultimo comma è detto che la legge determina i casi nei quali la interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuni di questi, ma io non so se esistono tali casi. Quindi dovremmo innanzitutto far rivivere efficacemente quest'ultimo comma dell'articolo 28 e stabilire, a mio avviso, che il magistrato può disporre la interdizione per tutte o per alcune delle componenti indicate nello stesso articolo 28: per esempio, potrebbe escludere il condannato dal pubblico ufficio, ma non dai gradi di dignità accademiche e dai titoli onorifici. L'esclusione dallo stipendio, come è noto, è stata cancellata dalla Corte costituzionale.

Quindi, io articolerei la futura elaborazione in due aspetti, stabilendo: 1) che la interdizione dai pubblici uffici è sempre nell'ambito di quella parte che il magistrato dispone che sia oggetto d'interdizione: 2) che, tranne per le più gravi pene, direi forse solo per l'ergastolo, l'interdizione dai pubblici uffici è sempre facoltativa e mai correlata al titolo del reato e all'entità della pena, affinché il magistrato possa veramente graduare le pene accessorie a quella che è la entità oggettiva ed anche la carica soggettiva del reato. Oggi accade frequentissimamente che, per esempio, il povero postino che tenta di prendere i dieci dollari da una lettera ottiene forse, attraverso il congegno

delle attenuanti, la condanna condizionale o il condono, ma praticamente viene messo sul lastrico, facendone un disgraziato condannato alla miseria ed alla insurrezione morale. Un condannato per peculato ottiene il condono, ma è profondamente colpito con l'interdizione dai pubblici uffici. Talora anche pene che non attengono neppure al reato contro la pubblica amministrazione comportano l'interdizione.

Si dovrebbe rientrare in quello che è lo spirito dell'articolo 29, che viene profondamente tradito nell'interpretazione. Bisognerebbe stabilire che il giudice dispone se la interdizione è limitata ad alcuni di questi uffici o si applica a tutti; cioè mentre la legge determina i casi, il giudice dispone se l'interdizione è totale o parziale.

L'articolo 29 verrebbe completamente rielaborato in questo senso: « In caso di condanna all'ergastolo il giudice può disporre l'interdizione per un tempo pari alla durata della pena principale ». Poi occorrerebbe aggiungere le pene accessorie automatiche.

All'articolo 30, che riguarda i casi di condanna per reati commessi con l'abuso di una professione, arte, industria o di un commercio o mestiere, io direi egualmente: « il giudice può disporre l'interdizione ».

Andrebbe soppresso l'articolo 31, il cui spirito verrebbe incorporato nella norma precedente.

Andrebbe soppresso anche l'articolo 37 per la durata delle pene accessorie.

A mio avviso, l'innovazione più importante è la possibilità della sospensione condizionale della pena anche per le pene accessorie.

Lo spirito di queste mie proposte, che vogliono essere solo un nucleo intorno al quale si deve svolgere la collaborazione della Commissione, è questo: oggi accade frequentemente che, quando scatta l'interdizione, l'uomo è distrutto. Io mi sono proposto l'interrogativo se ciò non sia perfino incostituzionale: se infatti diciamo che la pena è rieducativa, come possiamo rieducare il condannato facendogli perdere il posto di lavoro ed anche l'accesso a futuri posti di lavoro? Estinguendosi, col decorso del

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)13^a SEDUTA (17 aprile 1969)

tempo, la pena principale, si deve avere anche l'estinzione della pena accessoria.

Io non sono affatto convinto che le formulazioni che vi ho presentate siano definitive, anche perchè sono affrettate, ma ritengo che possano valere per voi e per il Governo come materia di meditazione. Può essere, questa, una prima svolta per la riforma penale. Chiedo a voi la massima collaborazione per arrivare a questo intento, giacchè spessissimo la pena accessoria procura maggior danno di quella principale ai fini del recupero sociale del condannato.

P R E S I D E N T E . Il relatore ha fatto un *excursus* opportunissimo. Il collegamento tra quello che si è detto prima e quello che ha detto in quest'ultima parte il senatore Leone è evidente. Ma non vorrei che saltassimo parecchi articoli, su cui non ci siamo fermati affatto.

L E O N E , relatore. La mia è stata come una prefazione al lavoro che dovremo svolgere.

P R E S I D E N T E . Mi rendo conto perfettamente di questo, ma è bene tornare un po' indietro.

P E T R O N E . Siamo arrivati alla questione delle pene principali ed accessorie, punto qualificante della riforma. Qui il discorso necessariamente deve essere globale, per cui accetto quello che per grandi linee, salvo dettagli, ha detto il senatore Leone. C'è un primo problema, da cui, secondo me, deve muovere la discussione: quello connesso al principio costituzionale della pena intesa in senso rieducativo. Non è concepibile, per la nostra Costituzione, nessuna pena che non abbia questa finalità: recuperare alla società colui che ha commesso il delitto anche più efferrato. Da questo discende il primo quesito fondamentale: è costituzionale la pena dell'ergastolo? Consente il recupero del reo? È evidente che nel momento in cui manteniamo in piedi la pena dell'ergastolo lo spirito della Costituzione è violato.

Quindi, la prima questione è se dobbiamo mantenere o non mantenere l'ergastolo.

Secondo: sempre nell'ambito e nello spirito della rieducazione della pena, possiamo concepire che, così come è congegnato il sistema penitenziario italiano, una pena di trent'anni abbia veramente la capacità di riadattare e rieducare il condannato? Il problema va affrontato, e con urgenza, perchè specialmente oggi, alla luce della rivolta generale dei detenuti, davvero non può più essere ignorato.

Carcerazione preventiva, modo di concepire le pene, questione dei locali (per la quale in Italia non si è fatto un solo passo avanti): l'intero sistema penitenziario è da riesaminare. Cosa facciamo di concreto per consentire che un individuo condannato al massimo della pena possa essere recuperato alla società? E, soprattutto, questo massimo di trent'anni deve essere mantenuto? Vi sono Paesi nei quali non è assolutamente concepibile che la pena possa raggiungere un numero così elevato di anni.

A M A D E I , Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia. Magari i condannati vengono ammazzati!

P E T R O N E . Sì, è vero, questo però non è un motivo perchè noi dobbiamo violare la Costituzione, sol perchè negli altri Paesi vige la pena di morte, che è auspicabile venga abolita in tutto il mondo. Comunque, quando un Paese per punire un determinato reato stabilisce di non uccidere, ma di condannare, in definitiva compie una scelta, con cui poi dovrebbe essere conseguente. Ma è così? Prendiamo per esempio la questione dell'obbligo al lavoro del condannato (obbligo che è fra i motivi non ultimi della recente rivolta): a prescindere dal trattamento che riceve, esiste per il detenuto l'obbligo del lavoro, lavoro che viene pagato con diecimila lire al mese, su cui addirittura lo Stato trattiene le spese di mantenimento in carcere!

Vi è insomma tutto un discorso da fare in relazione alla pena e in relazione anche all'ordinamento penitenziario, ed io voglio far-

lo qui in Commissione, perchè il Governo possa riflettervi insieme con noi.

Quello dell'ordinamento penitenziario è un problema urgentissimo — specie oggi, come ripeto, dopo la rivolta dei detenuti — che non possiamo assolutamente ignorare. Qualcosa non funziona, qualcosa non va. Non possiamo dire che la rivolta è organizzata e che la colpa è dei soliti cinesi! È una situazione di malessere generale che ha fatto ribellare le carceri di tutta Italia. Ora i detenuti sono stati sparpagliati per il Paese, con disagio immenso per le famiglie; e fra quei detenuti, ciò che è più grave, c'erano anche persone in attesa di giudizio, molte delle quali saranno dichiarate innocenti. Il problema esiste, dunque: e, come Commissione cosa intendiamo fare?

Stiamo esaminando oggi la riforma del Codice penale; ancora non si sa quando sarà possibile iniziare quella del Codice di procedura civile: continuando di questo passo, ho netta l'impressione che prima che sia possibile occuparci della questione dell'ordinamento penitenziario sarà sopravvenuta la fine della legislatura e del problema non se ne parlerà più.

A M A D E I, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Questo lo dica al suo collega Maris che, come lei sicuramente ricorda, si è opposto a proseguire i lavori nella giornata di venerdì.

P E T R O N E. Il senatore Maris quel giorno si oppose non perchè non volesse fare la seduta (noi siamo i primi a sostenere che dobbiamo lavorare a ritmo pieno), bensì egli disse che si trattava di una seduta inutile. Quella settimana erano infatti all'ordine del giorno provvedimenti che tutti sapevamo non dovevano essere — come infatti non furono — approvati.

P R E S I D E N T E. Trovo giustissima la sua preoccupazione. Le faccio notare però che la presidenza della Commissione si è preoccupata di inserire nell'ordine del giorno di alcune settimane fa la riforma dell'ordinamento giudiziario. Se non ricordo male, l'argomento venne rinviato su richiesta del

relatore, il quale chiese una breve proroga per poter riferire alla Commissione stessa. Il provvedimento sarà quindi certamente al nostro esame in una delle prossime sedute; non vedo d'altra parte perchè la discussione sul disegno di legge riguardante la riforma del Codice penale debba interferire o comunque ostacolare la discussione sulla riforma dell'ordinamento giudiziario.

Tornando ai nostri lavori, ritengo opportuno puntualizzare la situazione: abbiamo accantonato l'articolo 4, riguardante i delitti del cittadino e dello straniero all'estero, che forse sarebbe opportuno rinviare all'esame della Sottocommissione ma che tra poco riprenderemo. Poichè abbiamo già esaminato l'articolo 6 e nessun altro domanda di parlare lo metto ai voti con la riserva di coordinamento.

(*E approvato*).

Do ora lettura dell'articolo 4.

Art. 4.

Gli articoli 9, 10 e 11 del Codice penale sono sostituiti dai seguenti:

Art. 9. (*Delitto del cittadino all'estero*). — « Il cittadino che, fuori dei casi indicati nell'articolo 7, commette in territorio estero un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo o la reclusione non inferiore nel minimo a tre anni, è punito secondo la legge medesima, sempre che si trovi nel territorio dello Stato.

Se si tratta di delitto per il quale è stabilita una pena restrittiva della libertà personale di minore durata, il colpevole è punito a richiesta del Ministro di grazia e giustizia, ovvero ad istanza o a querela della persona offesa.

Nei casi preveduti dalle disposizioni precedenti, qualora si tratti di delitto commesso a danno di uno Stato estero o di uno straniero, il colpevole è punito a richiesta del Ministro di grazia e giustizia, sempre che l'estradizione di lui non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il delitto ».

Art. 10. (*Delitto dello straniero all'estero*). — « Lo straniero, che, fuori del caso indicato nell'articolo 7, commette in territorio estero, a danno dello Stato o di un cittadino un delitto per il quale la legge italiana stabilisce l'ergastolo, o la reclusione non inferiore nel minimo a un anno, è punito secondo la legge medesima, sempre che si trovi nel territorio dello Stato e vi sia richiesta del Ministro di grazia e giustizia, ovvero istanza o querela della persona offesa.

Se il delitto è commesso a danno di uno Stato estero o di uno straniero, il colpevole è punito secondo la legge italiana, a richiesta del Ministro di grazia e giustizia, sempre che:

- 1) si trovi nel territorio dello Stato;
- 2) si tratti di delitto per il quale è stabilita la pena dell'ergastolo, ovvero della reclusione non inferiore nel minimo a tre anni;
- 3) l'extradizione di lui non sia stata concessa, ovvero non sia stata accettata dal Governo dello Stato in cui egli ha commesso il delitto, o da quello dello Stato a cui egli appartiene ».

Art. 11. (*Rinnovamento del giudizio*). — « Nel caso indicato nell'articolo 6, il cittadino o lo straniero è giudicato nello Stato anche se sia stato giudicato all'estero.

Nei casi indicati negli articoli 7, 9 e 10, il cittadino o lo straniero, che sia stato giudicato all'estero, è giudicato nuovamente nello Stato, qualora il Ministro di grazia e giustizia ne faccia richiesta ».

L E O N E , *relatore*. L'articolo 4 può essere approvato, fatte salve le eventuali modifiche collegate agli articoli successivi.

P R E S I D E N T E . Se non si fanno osservazioni, metto ai voti l'articolo 4.

(È approvato).

M A R I S . Desidererei fare una osservazione prima di passare all'esame dell'articolo 7: ci troviamo infatti in una sede del tutto particolare in cui possiamo espor-

re anche dubbi e perplessità dandoci una mano l'un l'altro nella speranza e nel tentativo di elaborare qualcosa di buono e di positivo. Appunto in questo spirito vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sull'articolo 15 del Codice penale: tale articolo detta il cosiddetto principio di specialità in base al quale, in presenza di due norme, nel caso concreto deve essere applicata dal giudice non quella che sanziona il comportamento più generale, ma quella che sanziona il comportamento più particolare.

Orbene, questo principio, che è molto discutibile, ha dato luogo in molte occasioni a notevoli difficoltà interpretative e addirittura, ove il magistrato interprete abbia voluto applicare proprio l'articolo 15 sopra citato, a sentenze ingiuste. In proposito, per rendere più chiaro il mio pensiero, farò un esempio: se un tizio va in casa di un'altra persona o ne forza la porta e vi resta contro la sua volontà si ha violazione di domicilio: se tutto questo avviene invece in un reparto di una fabbrica si ha sabotaggio. In altri termini, il comportamento da perseguire si risolve in entrambi i casi soltanto nello stare in un luogo in cui è proibito stare: però, in base al principio di specialità, se questo luogo è una casa privata ci troviamo di fronte ad una violazione di domicilio, se è un opificio ci troviamo di fronte ad un atto di sabotaggio. Molte volte pertanto il magistrato per evitare questo inconveniente ha preferito piuttosto far ricorso all'applicazione della norma che corrisponde esattamente al bene giuridico protetto, in base ad un criterio evidentemente del tutto diverso da quello di specialità dettato dall'articolo 15 del Codice penale.

Ora, la prima considerazione che vorrei fare è la seguente: è giusto, ponendo noi mano a questa materia, arrivati a questo punto scivolare via, passare oltre senza avvertire quanto meno questo problema, senza tentare di risolverlo, senza rifletterci almeno un po' per vedere se non sia possibile trovare una soluzione migliore?

Vorrei poi fare altre due considerazioni, che si riferiscono a temi che ricorrono più avanti: ritengo peraltro che forse non sarebbe inopportuno farle adesso oggetto di

discussione dal momento che ci troviamo su di un piano per così dire programmatico.

PRESIDENTE. A questo punto desidero richiamare l'attenzione del senatore Maris sul fatto che ci troviamo in sede redigente e che questa sede prevede la redazione del resoconto stenografico. La discussione quindi si dovrebbe svolgere in modo tale da permettere la stesura di un regolare resoconto.

PETRONE. Faccio presente all'onorevole Presidente che con il ministro Gava si era rimasti d'accordo — e tutta la Commissione ne è testimone — nel senso che, pur trovandoci di fronte ad un disegno di legge con determinate norme, sarebbe stato possibile anche al di fuori di esse toccare articoli del Codice penale non previsti dal disegno di legge stesso. E questo è il motivo per il quale si stabilì di affrontarne l'esame fino ad un certo punto.

PRESIDENTE. È esatto: tanto è vero che dai resoconti delle sedute precedenti — che io mi sono premurato di leggere, come del resto era mio dovere — risulta che appunto su sua proposta si è deciso di esaminare i primi quindici articoli del Codice penale. Per la precisione, anzi, ella ha fatto una proposta che gli avvocati chiamerebbero generica e specifica: la generica era quella di delimitare il campo di lavoro per ogni seduta e la specifica quella di esaminare i primi quindici articoli.

Sono dell'avviso però che l'inserire un argomento successivo possa ritenersi opportuno fintanto che ciò sia utile o addirittura indispensabile per l'esame di una norma: nel caso in cui questo non fosse mi parrebbe più logico fare l'osservazione al momento in cui si discuterà la norma relativa. Dico questo, comunque, in via generale.

LEONE, relatore. A questo punto, per quanto non sia materia di mia competenza, vorrei dire qualche parola sull'ordine dei lavori. A mio avviso, l'esigenza

posta del senatore Petrone è fondamentale: la gravità del lavoro all'ordine del giorno della 2ª Commissione — e questa in un certo senso è una grande soddisfazione per me che ho sempre sostenuto l'enorme importanza che riveste l'amministrazione della giustizia — è infatti tale che sarebbe opportuno proporre alla Presidenza del Senato che la Commissione stessa venga divisa in due Sottocommissioni, come già avvenne alla Costituente, al fine di poter espletare il più rapidamente possibile i propri lavori. Abbiamo di fronte a noi oltre alla riforma del Codice penale e alla riforma dell'ordinamento penitenziario infiniti altri provvedimenti: ora, è evidente che il fatto di soprapporre tanti argomenti, nonostante la buona volontà della Presidenza, del Governo e nostra, non può fare a meno di determinare delle gravi sfasature che sarebbe bene invece evitare.

Desidero inoltre richiamare l'attenzione del Governo sulla situazione che si sta creando in Italia, dove a seguito di un recente caso giudiziario a tutti noto stanno scattando in maniera vertiginosa i mandati di cattura. Non mi permetto di pronunciarmi sull'opportunità dell'inchiesta né sul caso giudiziario in sé, ma è fuori dubbio che oggi il mandato di cattura viene emesso anche sulla scorta di semplici indizi. Potrei citare decine di casi in cui è stato sufficiente che un organo di polizia giudiziaria o un anonimo abbiano messo in giro la voce che l'imputato avrebbe potuto darsi alla fuga perché lo si sia arrestato.

Stiamo assistendo ad una vera e propria ondata di terrorismo giudiziario, in cui i magistrati peraltro agiscono non per cattiveria, ma solo per paura. In altri termini — se mi è consentito usare questa espressione — il mandato di cattura è diventato facile. Di fronte a questo fenomeno, sarebbe pertanto opportuno — colleghi di ogni Gruppo — che venisse presentato al più presto il disegno di legge sulla libertà personale che, come tutti sanno, è una mia vecchissima idea.

Per quanto si riferisce alle pene principali, sui problemi delle quali il senatore Petrone giustamente ha posto l'accento, io

ritengo che l'ergastolo non debba essere soppresso (il problema è vecchio ed è inutile ora discuterne) dal momento che il principio della recuperabilità di alcuni elementi anche con esso è attuabile in quanto è stata approvata la legge sulla liberazione condizionata. E deve restare l'ergastolo — che peraltro è previsto per reati contrari a qualsiasi senso di umanità, che determinano orrore universale — come ammonimento ed intimidazione.

In proposito ritengo che, più che discutere con *fair play*, sia opportuno procedere ad una votazione: vorrei pregare pertanto la Presidenza di fissare un giorno appunto a tale scopo.

Per quanto riguarda le altre pene, io sono convinto — e le agitazioni attuali ce lo provano ora più che mai — della indispensabilità e dell'urgenza, dovendosi procedere ad una riforma novellistica, di una riforma delle piccole pene. È evidente che non è possibile ritoccare tutte le pene per ciascun reato, poichè questo comporterebbe un lavoro enorme: quelli che mi preoccupano peraltro non sono tanto i massimi di pena, che dal punto di vista dell'intimidazione, a mio parere, è opportuno mantenere, quanto i minimi. Quasi tutte le sentenze — e se fosse possibile fare una statistica ne avremmo la conferma — si portano verso i minimi delle pene; il magistrato infatti si va convincendo che le pene minime sono già superiori a quelle che l'equità richiederebbe, per cui non va mai oltre. Come ho già detto, ritengo pertanto che in una riforma novellistica sia necessario preoccuparsi delle pene minime: anche in questo caso però esiste la preoccupazione di ordine pratico dell'impossibilità di ritoccare ogni pena. Bisogna quindi tentare altri strumenti: così, ad esempio, io sarei favorevole all'introduzione del perdono giudiziale e all'ampliamento — difformemente da quanto previsto nel disegno di legge — del limite della pena per la sospensione condizionale, rimuovendo alcune condizioni arcaiche, come una precedente condanna per un reato di piccola entità e così via. Potremmo persino aumentare — lo dico ancora senza convinzione — il limite massimo di riduzione della pena per

concessione di attenuanti. Sono convinto infatti — l'ho detto in molte occasioni — che in Italia per i reati di minore entità si espiano pene gravissime; già il fatto di espianare è incivile, perchè a mio parere sarebbero sufficienti misure penali ma ammonitrici, ma oltre a questo le pene che si espiano sono senz'altro eccessive (3-4-5 anni, ad esempio, per un falso).

Questo è il tema nel quale possiamo incidere: in altri termini, così come si è fatto per il reato continuato — meccanismo del quale sono personalmente orgoglioso — potremmo ampliare il congegno delle condanne condizionali, della revisione e riduzione delle pene in presenza di attenuanti e tenere conto delle osservazioni del senatore Petrone per quanto concerne i limiti delle pene.

Quindi, potremmo accantonare il problema dell'ergastolo, per lasciarne la soluzione ad un'apposita seduta in cui i Gruppi esprimano responsabilmente il loro punto di vista. Per ciò che attiene alla questione delle pene per i singoli reati, dovremmo, invece, astenerci da un esame dettagliato, trattandosi di questione troppo complessa, che ci porterebbe alla fine della Legislatura senza aver concluso niente. Dovremmo, piuttosto, prendere in considerazione gli altri aspetti del problema, soprattutto per quel che riguarda i minimi delle pene nei vari istituti, tenendo conto che — come ho già detto — il congegno del reato continuato offre già una certa tavola di efficace paragone e di possibile imitazione: in analogia potremmo, per esempio, comportarci in tema di sospensione condizionale delle pene e di circostanze attenuanti.

S A L A R I . Richiamandomi a quanto ha affermato il senatore Petrone e a quanto aveva accennato lo stesso Presidente all'inizio della seduta, preciso che sarei del parere di dare una priorità all'esame del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario in considerazione soprattutto dei fatti a tutti noti accaduti in questi giorni. Anche volendo tenere da parte una simile considerazione, del resto concernente un fatto esterno ai provvedimenti al nostro esame, a me pare

infatti che, arrivati all'articolo 7 del provvedimento di riforma del Codice penale non si possa non ravvisare una stretta connessione di questa materia con quella, appunto, dell'ordinamento penitenziario.

D'altro canto, se si fa mente locale agli articoli dal 41 in poi di tale ultimo disegno di legge, quelli che dettano norme comuni sul trattamento dei detenuti e degli internati negli istituti, vi si ravvisano argomenti che non possiamo fare a meno di tenere costantemente presenti in sede di esame della natura delle pene e delle modalità della loro sospensione o cessazione. Per esempio, nel disegno di legge sull'ordinamento penitenziario si prevedono istituti come la liberazione condizionale, la licenza e la semilibertà di cui va tenuto il debito conto in sede di riforma del Codice penale. Altrimenti, correremmo il rischio di seguire, adesso, un certo cammino in tema di applicazione, esenzione, cessazione anticipata delle pene e così via e poi di trovarci di fronte a un altro provvedimento, che ripropone gli stessi problemi magari sotto una differente angolazione.

Ecco perchè, secondo me, dovremmo conoscere prima come è stabilita l'esecuzione delle pene nel nuovo ordinamento penitenziario e poi trattare della riforma del Codice penale. In particolare, proprio per evitare di procedere, come si suol dire, a ruota libera ove si esaminassero separatamente i due aspetti del problema, mi sembrerebbe opportuno concentrare nel tema della natura delle pene anche quello concernente la loro esecuzione, la libertà e la sospensione condizionale. Contemporaneamente, il relatore del disegno di legge sull'ordinamento penitenziario potrebbe essere invitato a fare una illustrazione di tale provvedimento. Oppure si potrebbe escogitare una diversa soluzione. Comunque, ritengo sia necessario, al punto in cui siamo arrivati con l'esame della riforma del Codice penale, aver pienamente presenti anche le analoghe disposizioni della riforma dell'ordinamento penitenziario, così da disporre degli elementi necessari ad adottare le decisioni più opportune, proficue e feconde ai fini del raggiungimento degli obiettivi che l'uno e l'altro disegno di legge si prefiggono.

L E O N E , *relatore*. Mi ricollego a quanto ha detto il senatore Salari per fare un'osservazione di fondo. Siamo realisti: che cosa ci si può aspettare, come immediatezza di effetti, da una riforma del sistema penitenziario? Quando saremo giunti a fissarne il nuovo regolamento, prima che esso sia reso operante occorreranno anni se non decenni, dato che il grosso problema è quello edilizio. Ritengo, invece, che il fenomeno carcerario sia determinato da un eccesso di popolazione. In altri termini, vedo bene in carcere gente condannata all'ergastolo, perchè ha commesso un omicidio premeditato senza attenuanti; ma non vedo in carcere il colpevole di un peculato di 50.000 lire o di una piccola malversazione o di falso per aver dichiarato in un atto pubblico che un determinato evento era avvenuto alle ore 13 anzichè alle ore 13,10 o di altri infiniti reati simili.

A questo punto non vorrei aizzare nessuno, però dobbiamo anche chiederci se in relazione anche alle recenti manifestazioni carcerarie non vi sia responsabilità della magistratura (la quale è sempre tenuta al riparo da ogni sospetto per una sorta di mito) visto che si emettono mandati di cattura per fallimenti avvenuti 5 anni prima, dei quali è difficile accertare se il valore rilevante sia — per esempio — di 5.000 lire o di 5 miliardi.

Il problema della sollevazione carceraria è soprattutto di gente che aspetta un processo per anni o che sta ad espiare pene gravi per fatti di limitata rilevanza. Per cui ad un certo punto dei nostri lavori potremmo anche chiederci se non sia il caso, con legge *ad hoc*, di dettare nuove e urgenti norme sulla libertà condizionale e sulla carcerazione preventiva, la quale ultima dovrebbe avvenire solamente per pochissimi casi.

Un altro obiettivo che dovremo raggiungere è quello della riduzione della esecutività della pena. Per me una pena è efficace soltanto come intimidazione per l'avvenire. Io credo moltissimo nel perdono giudiziale anche per i maggiori degli anni 18; credo soprattutto nella condanna condizionale. Il delinquente primario, tranne che si tratti di forme gravissime di reato, non dev'essere

condannato, dev'essere ammonito, dev'essere intimidito per l'avvenire.

Quindi, ferme restando l'urgenza e l'importanza della riforma penitenziaria, non ritengo sia il caso di dare assoluta precedenza a quest'ultimo nei confronti della riforma del Codice penale; anzi, sono convinto dell'opposto. Tuttavia, qui si imposta un problema che sovrasta la Commissione, forse la stessa Assemblea, lo stesso Parlamento: quello, cioè, di una Commissione come la nostra che si trova contemporaneamente di fronte ad una serie di temi, ciascuno dei quali dovrebbe occuparla subito, giorno su giorno, per settimane e forse mesi e che per dover fare tutto rischia di costruire il suo lavoro sulla sabbia. Qualcosa, evidentemente, bisogna studiare. A cominciare, per esempio, da quell'istituto anomalo al quale giustamente accennava il Presidente, ossia la Sottocommissione; che poi, all'atto pratico, può dare risultati non disprezzabili. Certo è che i problemi si vanno paurosamente accavallando.

D'altra parte non escluderei che ad un certo punto, ove ci accorgessimo (faccio questa ipotesi perchè siamo tutti un po' tentennanti nello stabilire la via migliore da seguire) che l'eccesso di scrupolo, di responsabilità che ci anima potesse portare troppo per le lunghe l'esame delle nuove norme, si renderebbe opportuno estraniare una serie di principi generali e dare facoltà, attraverso una legge delega, al Governo, di procedere alla riforma anche del Codice penale. In questo momento non ho un'opinione precisa circa la preferenza per l'uno o per l'altro strumento. Vediamo fin dove possiamo arrivare col nostro lavoro. Certamente non è più possibile andare avanti con un sistema per il quale si ha una popolazione carceraria giustamente, secondo me, intollerante: anche se ci sforzassimo di creare il più bel carcere del mondo, con le donne, e con la televisione, ugualmente la gente protesterebbe, dal momento che per un piccolo reato si è costretti ad espiare tre anni di pena e che per veder celebrare un processo si devono aspettare due o tre anni.

P R E S I D E N T E . Vorrei aggiungere a quanto ha detto il senatore Leone in

risposta al senatore Salari, che mi rendo conto delle preoccupazioni di quest'ultimo, ma che va altresì affermato come la riforma dell'ordinamento penitenziario costituisca uno dei problemi più complessi tra quelli al nostro esame, non meno complesso comunque della riforma dei Codici. Basta scorrere un po' il relativo disegno di legge per rendersi conto della complessità delle norme e dell'intera materia.

Perciò, sospendere il nostro lavoro attuale per studiare le norme dell'ordinamento penitenziario significherebbe veramente rinviare *sine die* il problema della riforma del Codice penale. Infatti, il provvedimento riguardante l'ordinamento penitenziario è tutt'altro che problema di limitata portata e di rapida soluzione, se non altro per le prevedibili soste e meditazioni che esso necessariamente comporterà.

C O P P O L A . Ciò non toglie che è uno dei problemi che dovremo comunque esaminare.

P R E S I D E N T E . Certo. Voglio dire che studieremo il modo di contemperare le diverse esigenze, senza peraltro con questo sospendere il lavoro che abbiamo intrapreso in tema di riforma del Codice penale. Si tratta, semmai, unicamente di organizzare adeguatamente un programma pratico; per esempio, potremmo ad un certo punto anche decidere la costituzione di una sottocommissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la quale proceda parallelamente, nei suoi lavori, con lo studio della riforma del Codice penale, senza per questo sospendere l'esame che già abbiamo intrapreso.

S A L A R I . Mi permetto di sottolineare come nel nuovo testo sull'ordinamento penitenziario siano stati accolti tutti i suggerimenti e gli emendamenti formulati nella passata legislatura dalla nostra Commissione. Mi sembra quindi che i maggiori ostacoli possano considerarsi già superati.

C O P P O L A . D'altro canto, non possiamo dimenticare i fatti accaduti in questi giorni, nè aspettare che altri ne accadano.

2^a COMMISSIONE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)13^a SEDUTA (17 aprile 1969)

P R E S I D E N T E . Il disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento penitenziario sarà messo subito all'ordine del giorno, per cui ne inizieremo sollecitamente l'esame.

F O L L I E R I . Io penso che l'esame delle due riforme debba essere svolto contemporaneamente, anche perchè è assolutamente necessario adeguarci ai tempi nuovi

P R E S I D E N T E . Poichè nessun altro domanda di parlare, il seguito della discussione sugli articoli del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

La seduta termina alle ore 13,30.

UFFICIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il Direttore delegato per i resoconti stenografici
DOTT. ENRICO ALFONSI