

SENATO DELLA REPUBBLICA

V LEGISLATURA

2^a COMMISSIONE

(Giustizia e autorizzazioni a procedere)

MARTEDÌ 4 MARZO 1969

(9^a seduta, in sede redigente)

Presidenza del Vice Presidente ZUCCALA'

INDICE

DISEGNO DI LEGGE

Discussione e rinvio:

« Riforma del codice penale » (351):

PRESIDENTE	Pag. 149, 150, 151, 153, 154, 155, 156, 160
CARRARO	156
GAVA, <i>Ministro di grazia e giustizia</i>	151
	153, 155, 156
FENOALTEA	149
FOLLIERI	151, 154
LEONE, <i>relatore</i>	150, 151, 152, 153, 155
MANNIRONI	153, 154, 156
MARIS	150, 156
SALARI	154, 155
TOMASSINI	152, 153, 155, 156

La seduta ha inizio alle ore 16,35.

Sono presenti i senatori: Bardi, Carraro, Colella, Coppola, Dal Falco, Fenaltea, Filletti, Follieri, Galante Garrone, Leone, Lugnano, Mannironi, Maris, Petrone, Salari, Tomassini, Tropeano, Valsecchi Pasquale, Venturi e Zuccalà.

Interviene il Ministro di grazia e giustizia Gava.

VENTURI, Segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.

Discussione e rinvio del disegno di legge: « Riforma del Codice penale » (351)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione, in sede redigente, del disegno di legge: « Riforma del Codice penale ».

Dichiaro aperta la discussione generale.

FENOALTEA. Per quanto riguarda la procedura da seguire nella discussione del disegno di legge, ritengo che sia necessario stabilire fin d'ora che la Sottocommissione, nominata dal Presidente Cassiani, svolga il compito di un Comitato di redazione, cioè raccolga le indicazioni della Commissione e le traduca in un testo da ripresentare alla Commissione stessa. Dico ciò in quanto siamo in sede redigente e la discus-

sione avviene già in una sede più ristretta rispetto a quella dell'Aula e se volessimo svolgerla, anche in parte, nella Sottocommissione, penso che andremmo al di là di quanto sia lecito fare. La Sottocommissione deve svolgere, infatti, un lavoro di redazione e di coordinamento per poi sottoporlo al giudizio della Commissione.

M A R I S . A me pare che il collega Fenoaltea abbia ragione. Non si può affidare alla Commissione plenaria una redazione vera e propria dei singoli articoli; d'altra parte non si può sottrarre alla Sottocommissione la discussione sui singoli articoli da redigere. Il lavoro della Sottocommissione non si può anteporre al lavoro della Commissione plenaria. Secondo me, dopo avere esaurito una discussione generale si dovrebbero enucleare i vari istituti e dibatterli di volta in volta in sede plenaria in modo che affrontando ogni singolo istituto possano, da ogni discussione ad esso relativa, emergere, sui vari punti, le indicazioni delle modifiche che la Sottocommissione dovrà seguire.

P R E S I D E N T E . La Sottocommissione, secondo quanto lei propone, senatore Maris, dovrebbe di volta in volta riunirsi, man mano che si presentino nella discussione generale nuove modifiche da apportare.

M A R I S . Sì, ma nella sede plenaria non deve essere affrontata una sola discussione su tutto il disegno di legge; occorrerà — almeno — che la discussione sia strumentata in modo tale da enucleare alcuni istituti su ognuno dei quali aprire un'altra discussione generale che abbia come fine precipuo quello di creare poi le premesse per un lavoro completo della Sottocommissione in sede di redazione, salvo il diritto della Commissione di rielaborare quanto fatto dalla stessa Sottocommissione.

L E O N E , relatore. Le proposte dei senatori Fenoaltea e Maris sono molto simili e cioè, in sostanza, essi dicono: è indispensabile che la Commissione proceda alla discussione generale, però è anche necessa-

rio snellire la discussione stessa per quel che riguarda il reperimento dei problemi e la soluzione delle varie alternative.

Però, per quanto ha detto il senatore Maris anche se vogliamo affrontare in una discussione ampia tutti i problemi di politica criminale dovremmo mantenere questo disegno di legge sempre nell'ambito di una riforma novellistica.

Vorrei chiarire il mio pensiero. Il disegno di legge è di iniziativa del precedente Governo ed è stato accettato da quello attuale; indipendentemente da quello che può essere il pensiero del Governo attuale, era nello spirito del Governo che lo presentò, che il disegno di legge servisse a richiamare l'attenzione sull'urgenza del problema della riforma del Codice penale, senza l'ambizione di volere indicare in alcune soluzioni tutta la tematica del problema, ma sperando in successive ed ulteriori acquisizioni per quanto riguarda nuovi profili, nuovi punti per i quali si potrebbero presentare, via via, le soluzioni. Infatti, vi sono, a mio avviso, altri problemi che il disegno di legge governativo non tocca ma che potremmo prospettare; a questo fine converrà agire seguendo il solco del codice vigente e arricchendo il disegno di legge con la serie di proposte che possono venire e che certamente verranno da ciascuno di noi. Dopo aver concluso, nella maniera più semplice e breve, la discussione su ciascun titolo o libro del Codice la Sottocommissione dovrà riunirsi, elaborare i risultati della discussione precedente e prospettare le soluzioni sulle quali, poi avverrà una nuova discussione.

P R E S I D E N T E . Proprio questo è il punto delicato che alcuni commissari ritengono di non poter condividere, in quanto dicono che tutti devono partecipare alla elaborazione del testo della norma e che la discussione generale deve essere quanto più ampia possibile perchè essi non si sentono di accettare quello che è stato stabilito in sede di Sottocommissione senza sapere come è stato stabilito.

L E O N E , relatore. Non è escluso che durante la discussione generale si possa at-

tuare anche un coordinamento del testo; in sostanza il modo stesso con il quale svolgeremo il nostro lavoro ci mostrerà la strada migliore da seguire; dobbiamo usare un metodo empirico; cioè se riusciremo, nel termine della discussione generale su ciascun istituto, su ciascun gruppo di problemi, a formulare anche la norma, salvo gli affinamenti tecnici, tanto meglio; quei problemi — invece — di cui non potremo offrire dopo la discussione un'immediata soluzione normativa saranno affidati alla Sottocommissione con l'intesa che la Commissione possa rielaborare la soluzione prospettata.

Quanto ha fatto presente il Presidente sulla opposizione di certi commissari, potrebbe essere un ammonimento, una specie di guida perchè la discussione sia quanto più possibile corretta e conclusiva.

F O L L I E R I . Mi permetto di dissentire dalle osservazioni fatte finora perchè reputo che la Commissione non possa essere in condizione di riprendere il lavoro svolto nella Sottocommissione senza conoscere l'iter in virtù del quale si è arrivati alla formulazione di una determinata norma. Credo che sia più produttiva e più aderente all'essenza e all'istituzionalità della Commissione che il lavoro si faccia alla presenza di tutti i commissari che così potranno rendersi conto di ogni problematica. Peraltro la nostra esperienza ci dice che il lavoro di *équipe* è più produttivo e per ciò che mi riguarda non voglio sottrarmi a quelli che potranno essere i chiarimenti che il senatore Leone potrà dare in sede di Sottocommissione e che io nella mia scarsa competenza sulle questioni teoriche dovrei richiedere, allorché non mi rendessi conto del perchè della modifica di una norma. In un certo senso mi pare che il nostro lavoro, perchè sia produttivo, debba essere svolto in Commissione; il lavoro di coordinamento si farà dopo, come si è fatto per altri disegni di legge; ma noi dobbiamo essere al corrente della formulazione della norma e anche del perchè, attraverso quale ragionamento, si è giunti a quella formulazione.

P R E S I D E N T E . In effetti la nomina e la composizione della Sottocommissione sono già stati deliberati dal Presidente Cassiani per mandato unanime della Commissione, il problema quindi si incentra su questo punto: quale funzione avrà la Sottocommissione in relazione al lavoro della Commissione nella sua plenarietà.

L E O N E , *relatore*. Nel mio suggerimento non intendevo togliere alla Commissione alcun potere. Andiamo per esemplificazioni: poniamo che si faccia una discussione sul sistema della pena e che si dica che i minimi delle pene sono eccessivi, per lo meno per il grosso dei reati, e arriviamo ad una conclusione: cioè o aumentiamo la diminuzione delle attenuanti generiche o riduciamo il gioco delle aggravanti o diamo la possibilità di procedere al giudizio di comparazione; orbene, giunti ad una tale conclusione, la Sottocommissione formulerà la norma. Anche alla Camera dei deputati il relatore, il rappresentante di gruppo formula la norma e la presenta alla seduta successiva dopo ciascuna discussione generale. Le conseguenze tecniche e formali della discussione, per le quali si deve tener conto della nomenclatura e del coordinamento del sistema, possono, dunque, essere risolte in una ristrettissima riunione che sia, però, solo applicativa di principi che la Commissione nella sua pienezza ha già fissato.

F O L L I E R I . Ma la relazione al disegno di legge chiarisce già quali sono i criteri informativi della novellistica. A me pare che avremmo un lavoro più produttivo e anche più razionale se tutta la discussione avvenisse in Commissione.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia*. Il parere del Governo è subordinato alle decisioni della Commissione, ma a me sembra inevitabile procedere per Sottocommissioni sul presupposto assolutamente inderogabile — che peraltro è determinato dal nostro Regolamento — del voto articolo per articolo da parte della Commissione.

Dato che siamo in sede redigente, io credo che la proposta formulata dal senatore

Leone sia la più adeguata e, come tale, accettabile; iniziamo con una discussione generale oggi — senza allargare troppo, in quanto si potranno benissimo raggruppare insieme alcuni titoli e alcuni libri — sui principi che debbono essere esaminati.

Una volta che la Commissione avrà indicato i criteri da seguire, l'atto di redazione tecnica delle norme dovrà essere tradotto nella realtà da un comitato tecnico ristretto: in una assemblea molto vasta, specialmente in materia di codici, è difficile trovare delle redazioni tecniche opportune e felici. Una volta che il comitato avrà redatto tale formulazione tecnica, la dovrà portare in seno alla Commissione che deciderà, articolo per articolo, sul lavoro svolto dal comitato. Su questo non sussistono dubbi, anche per quelle parti che non avranno creato obiezioni particolari. Terminati l'esame e l'approvazione di un gruppo di norme, passeremo ad un altro gruppo, nella speranza di poter concludere rapidamente — in senso relativo — il nostro lavoro. Ritengo questa procedura la più opportuna da seguire.

T O M A S S I N I . Ma se il comitato elabora in una data maniera, sulla quale la Commissione è dissenziente, che facciamo? Ritorniamo in comitato e ricominciamo da capo? Cerchiamo di prendere la via più breve!

L E O N E , relatore. Probabilmente nell'intervento precedente sono stato poco chiaro; però io credo che sia nell'animo di tutti l'idea di prendere in esame un gruppo di problemi — e mi riferisco all'accenno fatto dal Ministro — senza, evidentemente, seguire un criterio troppo rigido (per esempio il primo libro del codice penale va disarticolato in almeno due parti). Poi possiamo esaminare titolo per titolo: avremo il testo governativo da un lato e il codice attualmente vigente dall'altro e faremo le nostre proposte. In tema di recidiva, ad esempio, si porranno più casi, tra cui dovremo scegliere. Dopo di che bisognerà formulare la norma e, per l'esperienza che tutti noi abbiamo, sappiamo che se dovessimo esaminare ogni volta venti o trenta emendamenti, dei

quali molti di carattere tecnico, perderemo moltissimo tempo, senza poi riuscire a fare opera perfetta. Anche per questo motivo io credo che avremo bisogno dell'aiuto degli uffici tecnici del Ministero di grazia e giustizia e specialmente del suo ufficio legislativo. Non dimentichiamo che la grave lacuna della legislazione vigente è proprio la sua imperfezione; sappiamo per esperienza il valore diverso che assumono certi termini in seguito ad una votazione con conseguenze veramente gravi che portano alla svalutazione del Parlamento e che rappresentano una delle più fondate ragioni di critica che spesso arriva addirittura al vilipendio del Potere legislativo. La seconda e più grave conseguenza è l'erosione del Potere legislativo, cioè l'interpretazione a « ruota libera », specie da parte della giurisprudenza, perchè le leggi sono fatte male. Il valore della Sottocommissione di cui discutiamo consiste nel dare corpo a delle norme il più possibile perfette e armonizzate col sistema del Codice e con l'ordinamento giuridico in genere che la Commissione, nella sua pienezza, avallerà con la sua approvazione. Prima ho parlato di recidiva; ebbene, vogliamo abolire questo istituto — anche se è una ipotesi alquanto eccessiva — oppure disciplinarlo in maniera diversa? La Sottocommissione esporrà le sue ragioni e la Commissione deciderà in merito. Quello che mi preoccupa è la formulazione della norma in maniera non corrispondente alle deliberazioni adottate: ne verranno fuori emendamenti su emendamenti con l'aggravante che il lavoro risparmiato prima lo faremo dopo come coordinamento e dovremo tornare in Commissione per molti problemi che saranno stati risolti male o non risolti affatto.

Questa è l'interpretazione che io do del lavoro della Sottocommissione.

Insomma non vorrei togliere alla Commissione plenaria la pienezza delle sue decisioni, ma tenere affiancati i compiti, in modo che il lavoro sia svolto in maniera il più possibilmente parallela: se la norma esce perfetta dalla Commissione plenaria, tanto meglio. Non dimentichiamo che nella passata legislatura la discussione si insab-

biò — quando presiedeva il collega Fenoaltea — su tutti gli emendamenti che furono presentati, per esempio, in merito all'area a disposizione del detenuto. E chiaro anche che il testo governativo non è definitivo, ma più che suscettibile di arricchimenti: spetta a noi, però, non indulgere in una discussione inutile e sterile e collaborare, invece, al fine di riformare il Codice in maniera radicale e non novellistica.

G A V A, *Ministro di grazia e giustizia.* Desidero aggiungere che l'ufficio legislativo del Ministero è a disposizione per tutti i rilievi che potranno essere fatti dalla Sottocommissione. Quanto, poi, alla proposta del senatore Follieri rilevo che non è impossibile accedervi, però bisognerà cancellare la precedente deliberazione presa dalla Commissione sotto la presidenza del senatore Cassiani in sede di ordine dei lavori. Non è impossibile, ripeto, ma non mi pare che le ragioni addotte siano così importanti da farci ritornare sui nostri passi. Quindi il Governo si dichiara d'accordo con le proposte fatte dal senatore Fenoaltea e dal relatore senatore Leone.

T O M A S S I N I. Per una breve precisazione sull'ordine del lavoro da seguire: fissiamo una seduta della Commissione esclusivamente per la discussione del disegno di legge che ci interessa ora; per esempio quella di giovedì prossimo sarà dedicata tutta intera alla riforma del Codice penale, ma oggi passiamo all'esame di altri provvedimenti, come quello sull'adulterio e la relazione adulterina, che debbono essere discussi per evitare che la Corte costituzionale esamini il problema prima del Parlamento. Il problema che oggi stiamo affrontando — e cioè la riforma dei Codici — è un problema grande e impegnativo che deve essere riservato ad alcune sedute senza nessun altro provvedimento all'ordine del giorno.

M A N N I R O N I. Mentre si giungeva a questa rapida discussione, mi ponevo alcune domande che desidero ora porre alla attenzione della Commissione.

Poichè stasera stiamo dedicando la nostra attività ad una sgrossatura generale di tutto il problema della novella del Codice penale, desidererei che sin da oggi noi cercassimo di fissare un certo programma o ordine di lavori. Da quanto ho inteso finora, mi pare che siamo arrivati ad un certo accordo sulla necessità preliminare della discussione generale sul problema dopo, beninteso, la relazione illustrativa del senatore Leone. Una volta fatta questa discussione generale, io non so se la Commissione — ecco la prima domanda alla quale desidererei fosse data risposta — si troverà nella necessità, o quanto meno nella opportunità, di trarre certe conclusioni, fissando determinati principi cui si dovrà successivamente allineare la Sottocommissione.

P R E S I D E N T E. La proposta del relatore, infatti, è proprio questa.

L E O N E, *relatore.* Noi potremo accogliere alcuni emendamenti in via provvisoria in questo senso: così come nel trapianto è previsto il rigetto, se durante la discussione nella Sottocommissione sorgeranno dei problemi, li riporteremo in sede di Commissione; ma il punto veramente importante da tenere presente è questo: bisogna evitare che la Commissione stessa giostri su un punto per delle settimane intere; arriveremo, quindi, dove è possibile.

M A N N I R O N I. Un'altra domanda che mi sono posta è questa: quando la Sottocommissione avrà esaurito il suo compito e presenterà all'esame della nostra Commissione, in sede plenaria, il suo lavoro, quale rotaiia dovremo seguire che ci consenta di proseguire nell'*iter* del lavoro legislativo e di arrivare in porto? Dovremo seguire il testo governativo o il testo che elaborerà la Sottocommissione?

T O M A S S I N I. Si può proporre anche un terzo testo.

G A V A, *Ministro di grazia e giustizia.* È il solito lavoro di tutte le Commissioni:

testo governativo e testo della Sottocommissione.

MANNIRONI. Poi mi darete una risposta. Io sto ponendo adesso queste domande che tendono a chiarirci reciprocamente le idee in maniera che si sappia da oggi qual'è il metodo di lavoro che noi potremo svolgere.

Alla terza domanda mi pare abbia incidentalmente risposto il collega che mi ha preceduto: la Commissione plenaria dovrà attendere che la Sottocommissione esaurisca tutto il suo lavoro, oppure dovrà procedere a tappe, cioè all'esame di gruppi di articoli? Una volta fatta l'elaborazione, da parte della Sottocommissione, dei primi dieci articoli, questa li dovrà presentare in Commissione oppure la Commissione si riserva di esaminare il tutto, per approvarlo o no, dopo che la Sottocommissione avrà esaminato tutto il disegno di legge?

Pongo queste tre domande perchè desidererei che su questi tre punti raggiungessimo un certo accordo che dovrebbe servire a tracciare il metodo da seguire per tutta la durata dei lavori.

SALARI. Io mi scuso soprattutto con il collega senatore Leone per le osservazioni che andrò a fare. La nomina della Sottocommissione risponde a uno scopo essenziale, quello, cioè, di snellire i lavori della Commissione. Perchè questo possa avvenire occorre che essa abbia un certo mandato, che vada al di là di quello che mi è sembrato poter cogliere dai chiarimenti e dalle esemplificazioni prima forniti dal senatore Leone, quando ha affermato che mediante il raffronto tra Codice e testo del disegno di legge si possono raggiungere dei risultati solo discutendo per capitoli.

Quando si sono raggiunti degli accordi di principio, e solo allo scopo di formulare tecnicamente, nel modo più perfetto possibile, la norma, allora può subentrare il lavoro della Sottocommissione. Ma io domando: se prima dobbiamo raggiungere l'accordo su tutta la materia e dobbiamo poi demandare alla Sottocommissione solo il compito

strumentale, meccanico, di trovare la terminologia esatta dal punto di vista giuridico, tanto vale che invitiamo qui gli esperti degli uffici legislativi del Ministero della giustizia, i quali possono poi concertare tra loro la formula più perfetta ed omogenea possibile su tutte quelle norme sulle quali ci siamo già trovati d'accordo.

Se la Commissione deve ridursi a questo, allora sono del parere di ritornare su quanto abbiamo deciso e di revocare la costituzione della Sottocommissione.

La Sottocommissione deve rimanere in vita in tanto in quanto ha un compito veramente di concetto, cioè quello di sfrondare i problemi sui quali non è possibile raggiungere un accordo completo, e di approfondire, ed eventualmente eliminare, i punti di maggior contrasto, altrimenti ci si riduce ad esaminare un documento calligrafico inaccettabile.

Ecco qual è il dubbio che mi è sorto quando ho sentito questa esemplificazione che mi ha spinto a prendere la parola.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, mi pare che se siamo un po' più pragmatici forse riusciamo a raggiungere meglio lo scopo che ci siamo prefissi. Cominciamo la discussione generale dopo la relazione del Presidente Leone; dopo questa discussione generale vediamo di esaurire la discussione particolare sui singoli capitoli del codice, e poi ci regoleremo di conseguenza, ferma restando la nomina della Sottocommissione.

FOLLIERI. Mi è parso di cogliere un'interruzione del senatore Fenoaltea, secondo la quale la Sottocommissione dovrebbe procedere alla formulazione della norma. Ma la norma quando viene all'esame della Commissione può essere nuovamente discussa?

PRESIDENTE. Può essere discussa integralmente.

FOLLIERI. Per questo io mi permetterei di suggerire che questo lavoro venga fatto addirittura dalla Commissione, non dalla Sottocommissione.

T O M A S S I N I . Se la Sottocommissione elabora un gruppo di dieci, venti articoli che, esaminati dalla Commissione, vengono approvati, il lavoro si svolge rapidamente. Invece, presentando tutti e 106 gli articoli, più gli altri eventuali, non può avvenire una discussione così ampia; per cui si rischia di rimanere tutti insabbiati e di non giungere a nessuna conclusione.

Secondo me noi dovremmo dedicare determinate sedute fisse onde portare a termine i lavori il più rapidamente possibile, se non vogliamo che la Corte costituzionale si trasformi in legislatore, perchè oggi le riforme che si sono avute le ha fatte la Corte costituzionale, non il Parlamento.

P R E S I D E N T E . Allora mi pare si possa concludere questa parte della discussione in questo senso: il senatore Leone farà la relazione generale; su questa si aprirà la discussione sui singoli titoli. Si darà quindi mandato alla Sottocommissione di elaborare un indirizzo generale o anche specifico, in relazione ai singoli istituti, o di elaborare delle proposte di articoli da sottoporre via via alla Commissione; se la Commissione trova invece modo di elaborarle direttamente, le norme non vengono portate in Sottocommissione.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Si parte dal testo governativo con la possibilità di formulare ogni sorta di emendamenti, modificativi, aggiuntivi, sostitutivi, eccetera.

L E O N E , *relatore.* Se mi permette l'onorevole Ministro, ho già detto che lo spirito con cui il Governo ha presentato il disegno di legge era quello di investire il Parlamento dandogli un documento affinché, superate le remore, avesse dinanzi lo stimolo per procedere alla riforma più ampia del Codice penale; perchè, con l'esperienza che ho della procedura penale, le leggi delega mi pare siano ritardatrici. D'altra parte il sistema del Codice vigente, come struttura tecnica, è tale da consentire ogni soluzione. Se moltissimi istituti vanno riveduti, come

sistema, il Codice penale è certamente rispettabile.

P R E S I D E N T E . Su questo punto, mi pare, siamo d'accordo. Resta un altro problema di metodo che mi sembra importante e sul quale la Commissione dovrebbe pronunciarsi. Dobbiamo scegliere tra due Codici, prima quello penale e poi quello civile, o possiamo iniziare i lavori, ferma restando la proposta del senatore Tomassini, che mi sembra utile, cioè quella di dedicare un giorno *ad hoc* al Codice senza paralizzare la Commissione nell'altro lavoro che essa deve svolgere? Allora sorge il problema se la riforma del Codice di procedura civile debba essere esaminata successivamente a quella del Codice penale, o se si possa inserire la discussione di qualche problema che riguarda il Codice di procedura civile.

L E O N E , *relatore.* Io vorrei fare una proposta. Le sedute della Commissione, di regola, potrebbero essere tre alla settimana: una per il Codice penale, una per la procedura e una per la legislazione corrente; perchè mi pare che quello che dice il senatore Tomassini sia sacrosantamente vero: più noi ritarderemo l'esame di certi provvedimenti e più daremo alla Corte costituzionale la possibilità di essere fonte di leggi, creando veramente una prevalenza di poteri, per me, in questo momento, giustissima, ma certamente pericolosa.

S A L A R I . Mi pare che, a questo punto, si possa opportunamente inserire una discussione, sia pur breve, sui lavori della Commissione. Se noi c'impegniamo a tenere stabilmente, permanentemente, tre sedute alla settimana, noi corriamo il rischio di rimanere avulsi dal resto del lavoro che si svolge nel Senato, in Aula, e staremo sempre qui chiusi, ogni qualvolta anche in Aula si delibera su argomenti importanti, come ad esempio avviene stasera nel dibattito sulla scuola. Stiamo correndo il rischio, noi della 2^a Commissione, di diventare una specie di casta chiusa nel Senato.

Capisco l'urgenza del problema e sono stato anch'io a sollecitarne la definizione,

ma in tutte le cose bisogna cercare di trovare il giusto temperamento. Non me la sento di chiudermi come in un'armatura: vi sono anche altri grossi problemi dei quali noi non possiamo, almeno in parte, non occuparci.

Perciò possiamo tenere anche tre sedute alla settimana, ma non stabiliamolo come norma fissa; vediamo come si può adeguare questa esigenza della 2ª Commissione alle altre esigenze parlamentari e politiche. Nessuno di noi, credo, intende rinunciare a tutto il vasto e complesso lavoro in cui si sente impegnato.

M A R I S . Io penso che si possa anche seguire un criterio non rigido o tassativo; comunque tre sedute si possono tenere fra il martedì pomeriggio, il mercoledì mattina e il giovedì mattina o pomeriggio. Ritengo però sia giusto assegnare rispettivamente due sedute una al Codice penale e una al Codice di procedura civile.

Vorrei cogliere l'occasione per rinnovare una richiesta, e cioè che il Governo metta a disposizione della Commissione gli studi cui si fa riferimento nel disegno di legge sulla riforma del Codice penale. Mi rendo conto che i lavori delle apposite commissioni sono molto ampi, ma mi risulta che essi sono stati condensati in relazioni conclusive.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Non credo. Comunque, se ci sono, le farò avere alla Commissione.

M A R I S . Se non fosse possibile avere queste relazioni, ci si dovrebbe per lo meno fornire una indicazione delle fonti.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* D'accordo.

C A R R A R O . Allacciandomi all'intervento del collega Maris, vorrei segnalare al Ministro (che forse ne è già a conoscenza) che due o tre anni fa le facoltà di giurisprudenza sono state invitate ad esprimere pareri intorno alla riforma del Codice di procedura civile. Mi pare che tali pareri siano stati raccolti in un volume di un centinaio di pa-

gine. Penso che potrebbe essere utile per la Commissione o per la Sottocommissione conoscerli.

G A V A , *Ministro di grazia e giustizia.* Se si tratta soltanto dei pareri delle facoltà, credo che sia possibile averli. Per quanto riguarda i lavori preparatori, è impossibile.

T O M A S S I N I . Chiederei anche che siano messi a disposizione tutti i disegni di legge parziali di riforma del Codice penale. Per esempio, per quanto riguarda la recidiva, c'è un disegno di legge d'iniziativa mia, del senatore Leone e di altri; anche questo andrebbe tenuto presente per la rielaborazione del testo.

M A N N I R O N I . Vorrei aggiungere una considerazione di carattere pratico, allacciandomi in parte all'intervento del senatore Salari, che mi pare importante. Le preoccupazioni che egli ha manifestato sono apprezzabili e legittime. Noi abbiamo collegialmente risposto che si sarebbe nel tempo trovato il modo di conciliare le opposte esigenze, e speriamo di riuscirci. Però c'è una altra esigenza da tenere presente.

Io credo che tanto per la riforma del Codice penale quanto per quella del Codice di procedura civile la Sottocommissione dovrà lavorare molto. Ora, bisognerebbe fare in modo che i suoi lavori non si svolgessero in concomitanza con quelli della Commissione, perchè coloro che fanno parte della Sottocommissione desidereranno prendere parte alle discussioni che si svolgeranno collegialmente qui. La Sottocommissione potrà fare uno sforzo, ma non si potrà andare oltre dei limiti ragionevoli. Desidererei che questo aspetto fosse tenuto presente.

P R E S I D E N T E . Questa esigenza mi sembra sia legittima.

Do ora la parola al senatore Leone perchè riferisca sul disegno di legge.

L E O N E , *relatore.* Sarò veramente schematico, perchè non posso che richiamarmi ai principi che sono affermati nella re-

lazione illustrativa del disegno di legge governativo.

Noi dobbiamo mirare, secondo me, ad un triplice scopo. Innanzitutto adeguare il Codice penale alla Costituzione per tutte quelle parti che le varie riforme novellistiche, che il Codice stesso ha subito, non hanno ancora messo a punto.

Un secondo scopo (ed è a mio avviso il più impegnativo) è quello di affrontare tutti quei problemi che nell'applicazione del Codice del 1930 hanno dato luogo a discussioni non ancora concluse, ad incertezze giurisprudenziali che sono vive da quarant'anni. Anzi direi (come ho già avuto occasione di osservare in Aula) che l'interpretazione più recente della Magistratura, specie della Cassazione, abbia esasperato alcuni aspetti, sia aumentando, seppure per difficoltà pratiche, le contraddizioni della giurisprudenza, sia accettando spesso l'interpretazione più retriva.

Un terzo scopo è quello di rivedere talune figure di reati che certamente non rispondono più alla moderna coscienza giuridica. Per la parte generale, alcuni problemi sono prospettati nel disegno di legge governativo, altri certamente verranno posti in evidenza. Penso che noi, come dicevo poco fa interrompendo il collega Tomassini, possiamo lavorare su quello che è il solco della struttura tecnica del Codice vigente, secondo una ripartizione che può essere per qualche aspetto modificata. Si tratta di una ripartizione in gran parte secolare, direi comune a molte legislazioni straniere, e cioè: una parte generale e una parte speciale e, nell'ambito della parte generale, una ripartizione in temi corrispondenti a titoli e capitoli.

Però, alcune linee del Codice del 1930 devono, a mio avviso, restare ferme. Innanzitutto la configurazione dei singoli reati nella maniera più concreta possibile per rispondere al precetto del *nullum crimen sine lege*; la *lex* deve essere indicativa di un comportamento e non può essere espressiva solo di una vaga formulazione, la quale poi ammetterebbe delle ipotesi che il legislatore si è guardato bene dal voler fare rientrare sotto la forma del reato.

Ma conviene, poi, secondo me, mantenere in piedi anche (e d'altronde non mi risulta che vi siano richieste in senso contrario in sede legislativa) il sistema del doppio binario della pena e della misura di sicurezza. Mi affretto qui a dire che un problema che dovremo certamente affrontare e che, se non vado errato, non è risolto dal disegno di legge governativo, è quello della coesistenza della pena e della misura di sicurezza per i semi-imputabili. Io non ho alcuna difficoltà a dichiarare, avendo meditato attraverso decenni anche su mie vecchie posizioni dottrinali, che ritengo che quel sistema non regga; quindi bisognerà, nel caso dei semi-imputabili, dare la prevalenza ad una sola misura, che può essere anche la sola misura di sicurezza.

Comunque, nell'ambito della parte generale vi è una ricchissima serie di problemi che dovremo affrontare. Il problema, ad esempio, della causalità. Io ho molti dubbi che troveremo una formulazione atta a soddisfare la coscienza giuridica. Questo problema è secolare e nessuna legislazione l'ha mai risolto in modo soddisfacente. Credo che nell'ambito della stessa ispirazione del Codice del 1930 si debbano apportare alcune modifiche alla disciplina della causalità, sì da renderla meno rigida e meno esasperata.

E qui, saltando alla parte speciale, devo dire che bisogna certamente configurare, ad esempio, la possibilità della preterintenzione, che è prevista soltanto per l'omicidio, ma non è prevista per altri reati.

Vi sono istituti che devono essere, a mio avviso, ancora soggetti ad una notevole rielaborazione, pur non comportando questo un capovolgimento degli attuali sistemi; ad esempio, l'istituto della recidiva, cui accenno nella introduzione di carattere procedurale, che, così come è disciplinata oggi, è certamente incivile. La recidiva, quale che sia la sua ispirazione, il suo fondamento politico, non può arrivare a delle conseguenze che talora sono veramente contrarie ad ogni aspettativa.

E qui accenno (mi scuso se la relazione è disorganica, ma gli spunti vengono fuori via via) ad un problema di carattere gene-

rale. Vorrei invitare la Commissione a tenere conto di questa mia modestissima idea. Mentre in materia di procedura penale io sono per un codice che sia il più rigoroso possibile nella configurazione delle forme e dei termini, quindi vincoli le parti e lo stesso magistrato, perchè le forme sono sostanza e sono garanzia (non si può ammettere, come sosteneva sia pure autorevolmente ma, a mio avviso, inefficacemente Carnelutti, che in uno Stato moderno, soprattutto in uno Stato di diritto, si affidi al magistrato il rispetto delle forme guardando finalisticamente alla sostanza dell'amministrazione della giustizia; questo è pericolosissimo), mentre, dicevo, sono per un Codice di procedura penale che, senza eccedere (e qui il problema sta nella giusta misura tra nullità assolute e nullità relative), sia molto vincolativo per il giudice sulle forme, sono per il massimo di discrezionalità del giudice, per quanto riguarda il diritto sostanziale. Se potessi configurare un Codice dell'avvenire, riterrei di non stabilire, tranne che per i reati più gravi (l'omicidio e forse qualche altro) minimi di pena. Ma questo sarebbe un trapasso così brusco da poter essere veramente controproducente ai fini della difesa della società. Oggi il magistrato tende al minimo della pena, e non per pietismo, ma perchè i minimi sono già pesanti; ma s'è creata una prassi che è diventata sostanza della psicologia del giudice, per cui si tende al minimo della pena. Se non fissiamo minimi di pena sia pure ridotti, potremo, almeno nella prima applicazione di un sistema innovatore, trovarci di fronte ad un classismo giudiziario non conforme agli interessi della società. Questa è l'impronta più importante che deve valere, anche per la parte speciale, a dare il massimo di elasticità al giudice per adeguare la sanzione al reato.

Indubbiamente, le norme relativamente alla parte generale devono, sotto questa luce, essere in buona parte elaborate con senso moderno. Qui, per esempio, ci sono due strade. Il problema attualmente più angosciante è quello del concorso dei reati con il cumulo materiale salvo taluni piccoli accorgimenti. Si potrebbe tornare, per esempio, al cumulo giuridico, cioè alla pena per il

reato più grave, oppure si potrebbe elaborare un congegno che renda possibile ugualmente riportare in una sola pena, sia pure aumentata, più figure di reato che non siano molto distanti fra di loro come elementi costitutivi. Richiamo alla vostra attenzione un istituto particolarmente modificato in questo progetto di riforma; quello del reato continuato. È assurdo, infatti, il fenomeno cui assistiamo oggi, per cui chi commette dieci peculati può essere condannato ad una pena col minimo — credo — di tre anni, o lievemente aumentata; mentre chi commette un reato che si spezzetti in un certo bizantinismo, nel quale siamo oggi precipitati in Italia (per cui sono configurabili i reati di peculato, malversazione, interesse privato, abuso di autorità, falso, che a sua volta si può disarticolare in vari falsi) può subire una condanna di dieci, dodici anni; ciò è veramente ingiusto perchè si tratta di pene quasi uguali a quelle previste per l'omicidio, che resta sempre fra le più gravi forme di reato che bisogna perseguire nella forma più precisa.

Ora la configurazione del reato continuato è stata studiata da me, dal Ministro Guardasigilli, dall'attuale Sottosegretario, che è anche un eminente giurista; ed è stata chiesta pure la collaborazione di altri eminenti giuristi parlamentari anche di altri partiti; e siamo giunti alla formulazione attuale, la migliore cui si è potuto arrivare, anche se non è certamente perfetta.

Quindi, accertata la necessità che si debba borbordare verso altri istituti, mantenendo fermo quel principio, sul quale sono stato d'accordo di dividere la discussione generale per settori, se accettiamo consapevolmente certi congegni e cerchiamo di definirli nel modo migliore e più preciso, avremo trovato non degli espedienti, ma delle valvole di sicurezza, la strada maestra per poter rispondere a talune esigenze che non è possibile risolvere in sede novellistica, come quella, per esempio di abbassare tutti i minimi delle pene. Si dovrebbe aspirare ad arrivare a questa conclusione: che il delinquente primario, cioè colui che commette reato per la prima volta non debba ad ogni costo essere tenuto ad espiare la pena detentiva, la quale è di-

struttiva della personalità e crea un grosso problema sociale perchè compromette la occupazione, la dignità, il reinserimento nella società, e via di seguito. Un reato commesso per la prima volta, quindi, quando il giudice possa assodare, sia pure in modo approssimativo, la possibilità di recupero del colpevole, non dovrebbe portare all'infissione della pena detentiva. Il problema, però, che ci ponemmo con il Ministro Guardasigilli, al quale diedi la mia collaborazione più sul piano della mia esperienza professionale, che non come Presidente del Consiglio, fu questo: abbassare tutti i minimi delle pene poteva essere interpretato come un lassismo legislativo, per cui sarebbe stato più opportuno mettere a disposizione del giudice strumenti precisi, lasciandogli ampi spazi di discrezionalità nella valutazione della personalità dell'imputato tali da evitare certe esasperazioni.

La recidiva, per tornare al punto da cui sono partito, è un istituto che deve essere largamente rielaborato, quanto meno nella nomenclatura. Vi è, infatti, un grosso errore d'impostazione nel Codice del 1930 per quanto concerne le cosiddette cause di estinzione del reato, perchè, quando non si accerta la estinzione del reato si va incontro a gravissimi problemi applicativi. La valvola dell'articolo 152 funziona malissimo e marginalmente si estingue il reato di cui non si ha l'accertamento. Dovremmo arrivare alla formula dei codici precedenti, per cui, con la estinzione dell'azione penale, prescritta o amnistiata, è il processo che viene stroncato, è l'azione penale che viene conclusa e definita, ma non certamente il reato.

Vi chiedo scusa della sommarietà delle mie osservazioni, ma non ritenevo di dover fare una relazione, essendo convinto che saremmo entrati subito nel vivo della discussione.

Nel procedere alla riforma del primo libro, quindi, dovremo tener presente l'esigenza di evitare l'asprezza delle pene. E qui possiamo operare molto sul gioco delle circostanze, stabilendo innanzitutto il giudizio di comparazione e di prevalenza anche nei confronti di circostanze speciali che aumentano la pena. Potremo, cioè, abolire qualche aggravante, ma, soprattutto, potremo dare

al giudice un largo gioco tra concorso di circostanze aggravanti ed attenuanti, tale da ricondurre alla sua vera entità il reato e la configurazione del soggetto del reato in modo che i termini della pena siano meno disumani. Dobbiamo rivedere istituti che tecnicamente e sotto l'aspetto della politica criminale si sono prestati a gravi osservazioni, come l'istituto della causalità, e tutti quegli istituti che sono esasperati nella loro disciplina, perchè non ci conviene una forma di lotta alla delinquenza eccessiva e preterintenzionale, che diventa anche ingiustizia nei confronti di quel delinquente che non debba rispondere in quella misura del reato. Dobbiamo rivedere, quindi, la recidiva in tema di imputabilità; portare qualche ritocco nei casi di semi imputabilità, fermo restando per i reati, per i quali non si delinea il concorso della imputabilità parziale e del vizio parziale di mente, il doppio binario della pena e della misura di sicurezza; mantenere la pena nella sua essenza di pena determinata, sia come configurazione generica e sia come configurazione applicativa, cioè la pena inferta in concreto dal giudice; e guardare, poi, con attenzione a talune particolari norme che, lungo la strada, si presteranno alle nostre osservazioni. Potremo mettere nel Codice quanto vorremo di nuovo e di moderno, ma dovremo anche essere cauti e responsabili. Quelle del Codice del 1930 non furono strutture del regime di quell'epoca, ma strutture ereditate da precedenti regimi liberali ed anche dal Codice Zanardelli, opportunamente adeguate e ravvivate. La strutturazione tecnica del Codice penale si presta a questo lavoro di trasformazione molto più che non il Codice di procedura penale; le correlazioni ed il coordinamento fra le varie norme del Codice penale sono, per nostra fortuna, meno impegnativi e meno gravi di quelli occorrenti per le norme di procedura penale. Ad esempio — dico questo per nostra memoria perchè non ci sfugga —, molto opportunamente potremmo lasciare una traccia (non so se si potrà fare in sede di Codice penale; ma anche se non fosse di sua stretta pertinenza sono del parere che sia opportuno farlo) della possibilità che in sede di incidente di esecu-

zione si possano far valere alcune posizioni di carattere sostanziale. Quello che oggi, in base alla nostra esperienza, dà maggior fastidio e produce gravi reazioni negative è l'impossibilità di attuare in sede esecutiva quel reato continuato, che, se fatto valere tempestivamente e se consentito dalla situazione del processo in sede sostanziale, porta a conseguenze completamente diverse. Se taluno è imputato in un solo processo di più reati della stessa specie può invocare — e spesso viene concessa — la forma attenuata del reato continuato; ma se taluno è processato in dieci processi diversi per dieci reati di truffa, in sede esecutiva si troverà di fronte ad un cumulo di pene che può portarlo a scontare dieci, quindici anni di carcere. Questa è una incongruenza che dobbiamo eliminare in sede di procedura penale; ma potremo farlo, forse, anche mediante le norme di attuazione, oppure elaborando una vera e propria norma che consenta in sede esecutiva di poter far valere situazioni del genere.

Su questa base potremo cominciare a lavorare fin dalla prossima seduta. Potremo dividere la discussione in due, massimo tre parti, portando per ciascuno di questi complessi di problemi il nostro contributo, tenendo presente sia il disegno di legge governativo, sia tutte le altre infinite proposte di leggine presentate alla Camera e al Se-

nato, sia quelle che formuleremo noi stessi in base alla nostra esperienza e in base alle segnalazioni della dottrina e della giurisprudenza.

Queste sono le prospettive, più metodologiche che di segnalazione dei problemi, che ho voluto esporvi in questa sede.

La segnalazione dei problemi la farò nella prossima seduta, quando affronteremo, in sede di discussione globale, la tematica dei settori della parte generale del Codice penale.

P R E S I D E N T E . Ringrazio il senatore Leone per la sua relazione, molto illuminante circa il disegno di legge sulla riforma del Codice penale che dobbiamo esaminare.

Restiamo nell'intesa che ogni settimana una seduta sarà dedicata alla discussione di questo provvedimento.

Se non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato ad altra seduta.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle ore 18,15.