SENATO DELLA REPUBBLICA

VI LEGISLATURA

2ª COMMISSIONE

(Giustizia)

72° RESOCONTO STENOGRAFICO

SEDUTA DI GIOVEDÌ 4 LUGLIO 1974

(Antimeridiana)

Presidenza del Presidente VIVIANI

INDICE

DISEGNI DI LEGGE

IN SEDE REDIGENTE

Discussione congiunta e rinvio:

« Tutela dell'ordine pubblico e misure di prevenzione contro la criminalità » **(16)** (*D'iniziativa dei senatori Nencioni ed altri*);

« Nuove norme contro la criminalità » **(1422)** (*D'iniziativa dei senatori Bartolomei ed altri*);
« Nuove norme per la prevenzione e repressione della criminalità organizzata » **(1497)** (*D'iniziativa dei senatori Zuccalà ed altri*):

PRESIDENTE . . . *Pag.* 1001, 1002, 1011 e *passim*
COPPOLA 1012, 1013
DE CAROLIS, *relatore alla Commissione* . . 1002, 1011, 1012
LUGNANO 1012, 1013
MARIANI 1009
MAROTTA 1010
MARTINAZZOLI 1005
PENNACCHINI, *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia* 1011, 1013
PETRELLA 1002
SABADINI 1011, 1012

La seduta ha inizio alle ore 11,40.

DE CAROLIS, *f. f. segretario, legge il processo verbale della seduta precedente, che è approvato.*

IN SEDE REDIGENTE

Discussione congiunta e rinvio dei disegni di legge:

« Tutela dell'ordine pubblico e misure di prevenzione contro la criminalità » (16), d'iniziativa dei senatori Nencioni ed altri;

« Nuove norme contro la criminalità » (1422), d'iniziativa dei senatori Bartolomei ed altri;

« Nuove norme per la prevenzione e repressione della criminalità organizzata » (1497), d'iniziativa dei senatori Zuccalà ed altri

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione dei disegni di legge: « Tu-

tela dell'ordine pubblico e misure di prevenzione contro la criminalità », d'iniziativa dei senatori Nencioni, Artieri, Bacchi, Basadonna, Bonino, Crollalanza, De Fazio, De Sanctis, Dinaro, Filetti, Fiorentino, Franco, Lanfrè, La Russa, Latanza, Majorana, Mariani, Pazienza, Pecorino, Pepe, Pisanò, Plebe, Tanucci Nannini e Tedeschi Mario;

« Nuove norme contro la criminalità », d'iniziativa dei senatori Bartolomei, Dal Falco, De Vito, Attaguile, Carollo, Follieri, Rosa, Santalco, Spigaroli, Tanga, Zugno, Tesauro Accili, Arcudi, Assirelli, Baldini, Barra, Benaglia, Berlanda, Bertola, Burtulo, Cacchioli, Caron, Carraro, Cassarino, Cerami, Colella, Colleselli, Coppola, Costa, Dal Canton Maria Pia, Dalvit, Della Porta, De Luca, De Marzi, Deriu, Falcucci Franca, Farabegoli, Ferrari, Forma, Gaudio, Leggieri, Limoni, Lisi, Manente comunale, Martinelli, Moneti, Murmura, Noè, Oliva, Pacini, Pastorino, Patrini, Rebecchini, Ricci, Russo Arcangelo, Russo Luigi, Salerno, Sammartino, Santi, Scardaccione, Segnana, Sica, Spora, Tiberi, Tiriolo e Treu;

« Nuove norme per la prevenzione e repressione della criminalità organizzata », d'iniziativa dei senatori Zuccalà, Cipellini, Stirati, Licini, Arfè, Avezzano Comes, Bloise, Catellani, Cucinelli, Minnocci, Segreto, Signori, Viviani, Marotta e Buccini.

I colleghi ricorderanno che la materia è stata ampiamente discussa in sede referente. Ora, siamo in sede redigente e abbiamo il dovere, oltre che il diritto, di ripetere nei punti essenziali la discussione. Si tratta, secondo gli accordi intervenuti e la raccomandazione del Presidente, di cercare di stringere il più possibile i tempi data l'urgenza della materia e dato anche che sui punti fondamentali vi è accordo.

Prego il senatore De Carolis di riferire alla Commissione sui disegni di legge.

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Mi rimetto alla relazione già svolta, riservandomi di intervenire in sede di esame dei singoli articoli.

P R E S I D E N T E . Dichiaro aperta la discussione generale.

P E T R E L L A . L'argomento ha una rilevante importanza, anche perchè il mondo culturale, che tante volte abbiamo visto assente sulla tematica delle riforme riguardanti il diritto sostanziale e processuale penale, rispetto a questa pare si sia mosso... almeno se si tiene conto dei numerosi interventi di stampa. D'altra parte l'opinione pubblica è sempre stata estremamente sensibile ai temi della sicurezza sociale e alla gravità che hanno assunto attualmente taluni fenomeni criminosi. La richiesta dell'opinione pubblica a che sia provveduto da parte del Parlamento muove da preoccupazioni di ordine sociale che è inutile stare a nasconderci. Sono fatti reali che concernono l'assetto, il modo di sviluppo, l'essere della nostra società organizzata. Vi sono due dati della cui realtà noi siamo perfettamente coscienti: l'aumento quantitativo della criminalità per quello che concerne specificamente alcuni reati, come la rapina, l'estorsione, il sequestro di persona (per non parlare di altre forme di criminalità analoghe); la trasformazione qualitativa di parte di tali reati, ad esempio i sequestri di persona, le rapine alle banche, che richiedono uno svilupparsi dell'organizzazione del crimine, che è quasi la fotografia della presente società, e che proprio per questo rivelano una maggiore pericolosità.

Ora, da questi dati obiettivi nascono alcune esigenze. Innanzitutto nasce l'esigenza dell'apprestamento di strumenti per fronteggiare nella misura più idonea possibile una situazione per tanti versi nuova per il nostro Paese, ma di cui abbiamo impressionanti testimonianze all'estero, specie nelle società industrializzate, tecnologicamente più evolute e caratterizzate da un alto tasso di urbanizzazione.

Bisogna però anche evitare il pericolo (e in questo dovrebbe, a mio parere, consistere la giustezza del nostro intervento) che la mistificazione dei dati sulla criminalità o l'inerzia nel procedere possano essere sfruttate per dare corpo alla propaganda politica reazionaria, che ha sempre finito, in tutte le sue espressioni, per agitare il vessillo della legge e dell'ordine, con il fine del tutto contra-

stante di abbattere l'unico ordine storicamente oggi possibile ed accettabile che è quello democratico e repubblicano.

In questo quadro si innestano le misure legislative che prevedono nuove norme penali e processuali contro la criminalità.

Su alcune di queste norme, salvo la formulazione tecnica delle stesse e l'armonizzazione con il sistema penale in generale, non vi è discussione alcuna. Mi riferisco in particolare all'inasprimento delle pene concernenti il commercio e la detenzione illegittima delle armi. È un traguardo, questo, quanto mai opportuno. Si tratta cioè di intervenire prima che l'azione criminosa, in via di preparazione, possa essere sviluppata nella sua totalità. Una politica criminale giusta ci porta a far salire il livello della prevenzione fino a questi reati che in effetti si presentano come reati di mezzo rispetto ad un numero di illeciti notevole per la loro gravità e pericolosità. Su questa parte, come ho detto, non abbiamo obiezioni da fare.

Le opinioni divergono (ad ecco l'importanza di una discussione generale che tenga conto delle posizioni di tutti e di una certa posizione concorde che sta emergendo nell'ambito della Commissione) su altri punti, riguardanti l'inasprimento delle sanzioni per taluni reati, l'assetto dato ad alcuni istituti processuali, quali il giudizio direttissimo e la competenza del tribunale anzichè della corte assise; il punto, infine, su cui si rivolgono le osservazioni critiche più penetranti, è quello relativo ai poteri che si intendono dare, nel corso della preliminare istruttoria, alla polizia giudiziaria.

Ritengo personalmente (e in questo credo si possa trovare — se già non lo si è trovato — un punto di convergenza nell'ambito della Commissione) che molte delle obiezioni che sono state mosse siano frutto di una inesatta informazione oppure di una ingiustificata prevenzione.

Bisogna considerare separatamente i vari problemi.

Innanzitutto vi è quello dell'inasprimento delle pene per i reati di rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina ed estorsione. Noi arrivammo in proposito alla conclusione che dovessero essere operati degli aumenti sui massimi e non sui minimi. In effetti, anche per l'intervento autorevole del Governo, noi non abbiamo aumentato i minimi della pena. Dirò che ciò è molto opportuno, perchè vi è un ventaglio di fatti da ipotizzare e considerare a proposito di delitti di questa natura: si va dalla rapina impropria fatta dal ragazzino per poche lire, fino alla rapina progettata ed eseguita dalla *gang*, fatta nella banca, ponendo in pericolo vite umane. Per cui nella sistemazione normativa che si è trovata in Commissione su questo particolare punto, salvo a discutere i dettagli, mi pare che esista la possibilità per il giudice di moderare equamente la pena per i fatti minori (quelli denotanti scarsa pericolosità del reo, quelli derivanti da cause sociali e umane apprezzabili, eccetera). E dirò che questa normativa si inquadra anche nel complesso delle riforme che di recente abbiamo approvato e che consentono ad esempio, di dare una diversa rilevanza al giudizio comparativo tra aggravanti ed attenuanti anche speciali, e che quindi danno al giudice una discrezionalità di apprezzamento che in questa materia a noi pare assolutamente opportuna e non eludibile, se si vuole che la sanzione penale sia commisurata alla capacità a delinquere del reo.

Non siamo contrari (è bene dirlo subito) nemmeno all'aumento dei massimi. Noi possiamo dare tutto il valore che vogliamo alla tesi, emergente o sottintesa, da taluni autori, secondo la quale si finisce col negare quasi la funzione di prevenzione della pena, ma non ci sentiamo di condividere una tesi siffatta, perchè la funzione di prevenzione generale della pena è un dato reale, direi storico, negando il quale si nega il fatto storico stesso. Non possiamo nemmeno trascurare che la pena, quando è connessa a fatti di gravità notevole, ha una funzione di prevenzione speciale che non è possibile ignorare· serve cioè a neutralizzare, a rendere innocuo per la società il delinquente che ha compiuto il fatto stesso; in questo caso anche la severità della pena ha una sua giustificazione logica, che si riallaccia peraltro ad un patrimonio culturale comune che non intendiamo disconoscere.. Riteniamo pertanto che l'im-

postazione data al problema degli aumenti delle sanzioni punitive, intendendo tali aumenti riferiti al massimo della pena, sia apprezzabile, salvo a considerare i dettagli quando arriveremo alla valutazione delle singole norme. Sarebbe stato, a mio parere, un errore accedere alla tesi di un inasprimento anche dei minimi delle pene, perchè si sarebbero potute creare delle ingiustizie, e noi ci saremmo in questo caso opposti. Questo pericolo è stato però evitato.

Vi è poi la questione della competenza del tribunale e del giudizio direttissimo. Sono mezzi processuali che servono per dare rapidità ed esemplarità ai giudizi per i fatti più gravi. Si potrebbe dire (in effetti sono stato io stesso a muovere per primo questa obiezione) che, trattandosi di fatti così gravi, sarebbe stato opportuno conservare la competenza delle assise, perchè una certa partecipazione popolare al giudizio sui fatti più gravi è nel quadro della nostra già esistente organizzazione giudiziaria. Dobbiamo però renderci conto (e questo è un altro punto di consenso) che il giudizio davanti alle assise, specie nei centri più importanti, diventa ogni giorno più difficile e lungo. Ora, una delle forme di prevenzione più necessaria è che il giudizio segua al fatto il più rapidamente possibile, che la punizione cioè sia tempestivamente , equamente ma esemplarmente data. Così si introduce un'arma effettiva contro le forme criminose più gravi. Diciamo che la giustizia dovrebbe essere rapida sempre, ma giustamente ci dobbiamo preoccupare che sia più rapida quanto più grave è il turbamento sociale che da taluni fatti deriva. Non dobbiamo scordare inoltre che la disfunzione delle corti d'assise va a danno di molti imputati innocenti (o colpevoli di fatti molto meno gravi di quelli ipotizzati dell'accusa).

Quindi, anche su queste parti, che hanno prestato il fianco a considerazioni negative dall'esterno, noi potremmo consentire, salvo, ripeto, a vedere in dettaglio la singola normativa.

È indubbio, tuttavia, che il campo più controverso della proposta nuova normativa è quello che riguarda le indagini preliminari e i poteri di polizia. Ho letto giorni fa sul « Corriere della Sera » un articolo di Bovio, persona che non può essere certamente tacciata di condiscendenza verso la sinistra politica, il quale ha sostenuto che è questione di uomini e di mezzi e non di modifica di disciplina legislativa.

Ora, io non nego che vi sia una questione di uomini e di mezzi. Credo che un partito d'opposizione che si rispetti debba far valere la propria critica per far notare come talvolta vengono dispersi e in quali compiti vengono dispersi gli uomini che fanno parte della polizia, dei carabinieri e degli altri corpi destinati a prevenire e a reprimere reati, quale sia l'addestramento specifico di questi uomini, quali i mezzi dati loro.

In realtà, vi è un difetto che concerne gli uomini, e riguarda gli uomini anche nel campo della magistratura; i magistrati inquirenti, infatti, non hanno talvolta la necessaria abilità istruttoria (anche se va respinta, ovviamente, la figura del giudice « poliziotto »). Ciò non ci esime però dal proporre il quadro normativo più adeguato ai fini di un'efficiente opera della polizia e della magistratura contro la delinquenza.

La funzione svolta dall'attività giudiziaria deve essere di garanzia, mentre la funzione della polizia è cosa estremamente diversa e si deve svolgere su un altro piano sia deontologico che pratico. La polizia deve tempestivamente assicurare che le prove non vadano disperse o alterate. La magistratura deve raccogliere le prove ed equamente vagliarle.

Dal punto di vista normativo non si deve trascurare il fatto che dobbiamo intervenire anche nella materia dell'indagine preliminare se vogliamo che, per i fatti di maggiore gravità, si possa rapidamente sviluppare la fase del giudizio per dare, conseguentemente, efficacia all'azione repressiva dei reati in vista anche della loro prevenzione.

Bisognava dunque intervenire in questo delicato settore e — a mio parere — lecitamente lo si è fatto con gli accorgimenti adottati, salvo, anche in questo caso, studiare in dettaglio i limiti e le modalità specifiche degli interventi della polizia nella fase preliminare e, soprattutto, i collegamenti che devono esistere tra questa e l'autorità giudiziaria alla quale deve sempre essere consen-

tito, trattandosi di questioni attinenti la libertà personale dei cittadini, un intervento tempestivo.

Il fatto che si sia previsto l'intervento della difesa fin dalla prima fase delle indagini rappresenta una sicura acquisizione che va potenziata e strutturata, mediante l'apporto di tutti, in una formulazione normativa capace di soddisfare tutte le esigenze di tutela delle libertà costituzionalmente protette

Non va dimenticato che l'attuale situazione delle nostre leggi, per il vorticoso succedersi delle innovazioni legislative e per i ripetuti interventi della Corte costituzionale, rende la materia particolarmente infida ed incerta, onde un intervento chiarificatore si rende assolutamente necessario. Esso servirà tra l'altro, a raggiungere un fine del quale non possiamo trascurare l'importanza: larga parte delle stesse forze di polizia, dall'attuale caotica e disorganica disciplina, hanno infatti tratta motivi di incertezza, sfiducia e frustrazione con ripercussioni certamente non trascurabili e pericolose in un momento tanto delicato per la vita democratica del nostro Paese. A queste forze noi dobbiamo dare una risposta che tenga realisticamente conto delle esigenze di funzionalità e di rispetto del corretto esercizio delle loro mansioni che sono alla base delle loro rivendicazioni. Non mi nascondo, comunque, che proprio questa parte della normativa in esame sarà la più delicata e quella che richiederà uno sforzo concorde ed approfondito più di altre.

La lotta contro la criminalità rimane pur sempre l'obiettivo finale da perseguire, ed una volta assicurato l'intervento della difesa per prevenire possibili abusi ed a tutela delle libertà essenziali e costituzionalmente protette, noi potremo procedere nel nostro lavoro certi di aver rispettato il mandato affidatoci e di aver tenuto presenti le varie esigenze della nostra società. Vi sono, infatti, istanze insopprimibili di difesa sociale alle quali, evidentemente, non possiamo non dare risposta.

Orbene, quando avremo ottenuto un serio collegamento tra la polizia e l'autorità giudiziaria (che deve essere tempestivamente avvertita); quando avremo fatto del difensore la figura centrale del processo preliminare, noi avremo tenuto conto delle esigenze di civiltà giuridica e costituzionale e, nel contempo, avremo restituito dignità alla fase dell'indagine preliminare che tanta parte ha nel processo penale e nel determinarne il futuro corso.

In realtà anche oggi, nella maggior parte dei casi, non si presentano ostacoli ai fini dell'indagine preliminare, tuttavia spesso si ha l'impressione che si passi nell'illecito quando, ad esempio, si legge in certi verbali di polizia « ha spontaneamente dichiarato che... ». Che cosa vuol dire questa espressione? Che, in effetti, l'interrogatorio dell'imputato da parte della polizia è avvenuto e noi non sappiamo certamente come!

Porre basi di certezza in questa materia significa dunque, come ho detto, conferire dignità a tutto il procedimento e restituire questa fase del processo alle esigenze di democrazia che tutti avvertiamo. Con questo, signor Presidente, ho terminato.

MARTINAZZOLI. Signor Presidente, ritengo doveroso, anche a rischio di ripetere cose già dette — proprio perchè si dà avvio alla discussione di questo disegno di legge in sede redigente — riprendere un discorso da me già fatto in precedenza, al quale cercherò di dare un minimo di organicità.

Ritengo, innanzitutto, corretta ed espressiva la premessa formulata dal senatore Petrella, il quale ci invitava a tener conto della posizione assunta dalla pubblica opinione in merito a questo nostro lavoro, opinione che si manifesta in verità in modi piuttosto divaricati. Noi ci scontriamo infatti da un lato con richieste più che altro emotive che, sia per difficoltà di natura culturale e di apprezzamento reale del problema, sia per suggestioni irrazionali, tendono a chiedere al Parlamento misure ed iniziative non qualificate sotto il profilo dell'adeguatezza e delle congruità; dall'altro lato, ci troviamo di fronte ad una opinione culturalmente valida la quale, già attraverso alcune anticipazioni, ha dimostrato una notevole preoccupazione in merito a quanto ci accingiamo a fare.

Il senatore Petrella ha prima citato un articolo di Bovio apparso sul « Corriere del-

la sera ». Ora, se è esatto quanto Petrella diceva, che cioè si tratta di un personaggio certamente non afflitto da propensioni progressiste, aggiungerei che si tratta di un interlocutore di insuperabile autorevolezza culturale. Le battaglie condotte da Bovio sulle pagine del « Corriere della sera » sono state, qualche volta, battaglie di retroguardia a partire, ad esempio, dal grosso problema della tutela della *privacy* del cittadino in merito al quale la sua voce, anche in occasione di congressi, si è sempre espressa con particolare insensibilità al problema. Pertanto, l'atteggiamento di Bovio non va certo ignorato ma, piuttosto, va sfidato.

In tal modo si comincia con il prendere posizione anche nei confronti di un altro dato che a me pare, nell'attuale situazione, piuttosto ambiguo: la continua richiesta di aggravamento delle procedure repressive Ebbene, nei confronti di tale richiesta è chiaro che la nostra risposta non potrà essere nè acritica nè corriva.

Vi è anche da tener conto della richiesta, assai seria e pertinente peraltro, relativa ad una rifondazione organica del processo penale e del diritto sostanziale penale italiano, richiesta che ha dato luogo a polemiche che durano oramai da 30 anni.

Perciò, ripeto, non ci si può fermare alla superficie delle cose ma bisogna domandarsi il perchè di certi atteggiamenti. Rilevo, ad esempio, che molto spesso accade — mi riferisco anche ad una recentissima ed interessante intervista del ministro Zagari concessa al settimanale « Il Mondo » — che le stesse persone che sono seriamente impegnate in questa grossa operazione riformatrice si lascino trarre a dire che, pure di fronte a questa nuova situazione di delinquenza organizzata, bastano le norme esistenti e non ne occorrono altre.

Ebbene, ritengo si debba fare attenzione cercando di comprendere il senso di questi atteggiamenti, che vanno anche essi discussi.

Si tratta di un problema che non attiene direttamente al provvedimento in esame ma, ad esempio, credere o affermare di credere che nei confronti del terrorismo fascista siano effettivamente applicabili le norme del codice Rocco in tema di organizzazioni sovversive significa, tutto sommato, non apprezzare fino in fondo la realtà, significa non intendere che per le stesse ragioni per le quali da 30 anni andiamo dicendo che vogliamo liberarci del codice Rocco non si può poi ritenerlo praticabile proprio nelle sue zone nevralgiche.

Norme che hanno una cifra ideologica precisa, che è alternativa e contraddittoria rispetto alla nostra esperienza democratica, non possono essere resuscitate neanche per singoli casi ritenendo, in tal modo, di offrire risposte concrete e soddisfacenti!

Anche a questo proposito ritengo che bisogna avere il coraggio di affermare che non dobbiamo avere paura di profonde modificazioni e questo noi, mi pare, lo stiamo dicendo da sempre.

Certo è che il problema fondamentale è un altro: come fare ad uscire da questo stato di apparente contraddizione per cui non ci riesce di fare delle operazioni organiche complessive, ma ci riesce soltanto di operare per singoli spunti, successivi e specifici.

Ebbene, io penso che non sia una scelta di retroguardia quella di un legislatore il quale si muova non secondo moduli che potrebbero essere deteriormente intesi come pragmatici, ma secondo una valutazione realistica della situazione sociale.

L'importante è che le singole norme che il legislatore emana non siano tra loro scoordinate, non costituiscano il frutto di una nevrastenia normativa per la quale, volta a volta — acriticamente — si carica di valore un'istanza invece che un'altra, ma esprimano in modo chiaro la visione della polarità dell'operazione che si vuol preseguire. In altri termini, dentro la propsettiva data, che è ricavabile soprattutto in virtù delle norme costituzionali, non vi deve essere nessuna difficoltà ad accettare un certo gradualismo nelle operazioni di riforma legislativa anche perchè dovremmo avere imparato che, purtroppo, l'attesa apocalittica della riforma totale rappresenta molto spesso l'alibi, il luogo geometrico dell'immobilità.

Premesso questo penso che il disegno di legge al nostro esame trovi la sua motivazione originaria, in due aspetti fondamentali del problema: da un lato la situazione rea-

le, che non denuncia un aumento molto alto, in termini quantitativi, della criminalità quanto un aumento della stessa in termini qualitativi (e questo dato mi pare molto interessante in quanto ci consente di ricavare spunti di ottimismo e di non arrenderci alle critiche più dirompenti).

E vero che nel nostro Paese, negli ultimi 40-50 anni, la curva degli omicidi, ad esempio, è stata piuttosto discendente e non bisogna essere sociologi per sapere che il dato tipico di una società si esprime anche a livello di criminalità; e che i comportamenti criminali hanno un legame esistenziale con il modo di essere di una società per cui taluni delitti tipici di una società contadina non ci sono più in una società industriale. È però chiaro che la sproporzione, la mancanza di correlazione tra un codice nato sulla base dei valori e disvalori di una società che è andata mutando rappresenta un qualcosa che non può lasciare indifferente il legislatore, così che il discorso circa la qualità e quantità delle pene non deve essere considerato un'operzaione culturalmente scorretta come qualcuno tende a far credere.

Per esempio, io sono convinto che se avessimo tempo e modo di operare rapidamente proprio su questo terreno — in termini più generali — delle grosse operazioni riformatrici, riusciremmo a determinare una svolta notevole a livello di diritto penale sostanziale. Non dimentichiamo che oggi il furto è di competenza del tribunale; che fino al decreto-legge n. 99 il meccanismo di qualificazione delle pene per i furti era di un certo tipo ed incentrato su un certo modello di valori ma che, al contempo, le truffe, le frodi in commercio, i reati di inquinamento, tutta una serie di gravi attentati attuali, moderni, alla consistenza della nostra struttura sociale vengono puniti invece lievemente da quel legislatore del passato che non poteva essere così preveggente e che, per di più, agiva all'interno di una cifra ideologica. Occorre considerare che la società urbana crea una delinquenza urbana, la quale si rappresenta come delinquenza estremamente sofisticata, in genere basata su organizzazioni molto articolate, dotata di una tecnologia particolarmente raffinata e di una potenzialità distruttrice notevolissima; per cui l'impiego di risorse vecchie ed arcaiche contro di essa sarebbe, da parte del legislatore, segno di insenbilità, per non dire peggio.

L'altro dato da tener presente è il riferimento alla norma costituzionale, perchè su questo occorre essere chiari, specie nei confronti dei critici più facili. Il Parlamento italiano non può ignorare il riferimento alla Costituzione repubblicana: noi non abbiamo dubbi sul fatto che la qualità della difesa democratica è diversa da quella della difesa autoritaria; vogliamo cioè muoverci con i mezzi specifici di una risposta democratica, il che vale sia nei confronti dei critici di estrazione democratica sia, e soprattutto, nei confronti di quei settori i quali intendono giocare sulla richiesta d'ordine per muoversi in termini di risposta politica contestatrice dell'assetto garantito dalla Carta costituzionale.

Orbene, se questa premessa è esatta, io penso che, tenendo conto del testo definito dal lavoro abbastanza attento — e, tutto sommato, accettabile — della Commissione, il provvedimento rientra nei termini suindicati, facendosi da un lato carico di inventare nei limiti del possibile, strumenti aggressivi nei confronti della criminalità più pericolosa, e, dall'altro di non sconfinare nella ricerca di strumenti incompatibili con la difesa democratica. Cos, ad esempio, si giustifica la scelta dell'inasprimento delle pene. Non dimentichiamo infatti che la pena per il reato di rapina era quella pensata nel 1930, quando questo era un reato che aveva un posto marginale nella topografia del crimine; oggi che ha assunto ben altre proporzioni non vedo perchè non dovremmo preoccuparci di dare una risposta più adeguata sul piano sanzionatorio; senza contare che il discorso della pena ha un valore pedagogico, anche nei confronti della pubblica opinione. Non sempre e non necessariamente la legge si rivolge, come interlocutori, ai criminali: essa si rivolge a tutti i cittadini, perchè ne possano ricavare le lezioni che ritengono opportune.

Il testo in esame contiene poi un importante tentativo di snellimento delle procedure d'accertamento dei reati ai fini della com-

minazione delle sanzioni penali: grosso tentativo che si manifesta sia attraverso un allargamento del processo per direttissima, sia attraverso una dislocazione di competenze ad un livello che, visto superficialmente, potrebbe far guardare ad una svalutazione del fenomeno criminale per reati particolarmente gravi ma, se apprezzato in termini sostanziali, significa che non ci interessa tanto un'indicazione di pena in astratto quanto la possibilità di offrire alla struttura giudiziaria strumenti puntuali ed efficaci; nel che si realizza l'unica possibile prevenzione realizzabile in un paese moderno, poichè sono convinto che ci avviamo verso un orizzonte che consentirà sempre meno di muoversi secondo i cosiddetti moduli di prevenzione tradizionale e nel quale sarà il processo stesso un fatto di prevenzione.

Certamente non è che noi, per quanto riguarda il processo per direttissima, non abbiamo tenuto conto dei limiti entro i quali operavamo. Abbiamo tentato un inquadramento di tale tipo di giudizio e siamo pervenuti ad una formulazione che lascia ancora ampio margine di discrezionalità all'operatore per la scelta del tipo di processo; ed io credo che nella discussione in sede redigente non ci si potrà aprioristicamente rifiutare agli eventuali tentativi di rendere più stringenti queste norme, anche se abbiamo la consapevolezza che non ci compete tanto di scrivere e di imporre dei doveri, « di carta » quanto di accertare quale sia il limite entro il quale si può forzare al massimo una situazione che vede il processo per direttissima come marginale rispetto alla struttura generale del processo nel nostro Paese.

Infine, per giungere rapidamente alla conclusione, credo valga la pena di spendere qualche breve parola in ordine a quello che è il tema nodale e cruciale, e lo è stato anche per i nostri lavori: mi riferisco all'interrogatorio di polizia. È su tale argomento che, a giudicare dalle avvisaglie dobbiamo aspettarci reazioni anche polemiche da parte del mondo dottrinario-culturale; ma io credo che qui occorrerebbe avere non dico il coraggio — perchè non è questione di coraggio — bensì la sufficiente freddezza per accettare questo confronto. Non credo infatti che noi dobbiamo solo limitarci ad affermare che sì, in linea astratta, non dovremmo consentire l'interrogatorio di polizia ma le condizioni attuali ci costringono a farlo, perchè saremmo già su una linea di retroguardia; credo invece teoricamente possibile sostenere, con validità di argomenti, che questa scelta non è una scelta aberrante all'interno del sistema.

È chiaro: occorrerebbe avere la possibilità di operare su molti versanti. Però l'importante è cominciare ad acquisire alcune consapevolezze. Io penso, cioè che molti esiti improduttivi, in questi anni, si siano verificati perchè abbiamo continuato a ragionare sulla base di un concetto di « polizia nemica », e quindi il problema era quello di ridurre sempre di più il perimetro delle sue attribuzioni. Non dico che oggi sospetti e timori siano diminuiti: quei sospetti e quei timori che sempre, ontologicamente, dobbiamo nutrire per qualsiasi polizia, anche la più democratica; dobbiamo però sforzarci di ragionare all'interno di un'ipotesi che dia un massimo di funzionalità reale a chi deve esercitare delle funzioni, perchè se pensassimo di mantenere l'ordine in un paese partendo dalla premessa che la polizia non serve dovremmo poi rinunciare a qualsiasi soluzione risolvente ed attenderci esiti catastrofici.

Quali sono i limiti entro i quali collocare i problemi dell'interrogatorio? Ce n'è uno « teorico »: l'interrogatorio è uno strumento di difesa dell'imputato. L'interrogatorio, cioè, non è prova e non è mezzo d'accusa: ciò non significa, però che non vi sia la possibilità di trarre vantaggi anche dal punto di vista accusatorio, della praticabilità, più a monte possibile, di un sistema di difesa qual è l'interrogatorio, perchè è chiaro che la possibilità di scelta, da parte dell'inquisito, circa il rispondere o meno alle domande realizza da un lato, un suo diritto di difesa ma, dall'altro, può ritornare a vantaggio delle indagini di polizia.

Vi sono poi limiti costituzionali, rappresentati dalle garanzie di difesa e, soprattutto, dalla necessità che, nei confronti dell'imputato, del fermato, non si esercitino mezzi di pressione contrari ai principi di umani-

tà, perchè questo è il riferimento costituzionale. Ebbene, quando il legislatore vietò l'interrogatorio del fermato, lo fece perchè mancava questa garanzia; nel momento in cui la garanzia è offerta, rispondiamo al criterio di tutela della personalità umana, e allora mi pare di poter dire che nessuno potrà rinvenire un principio costituzionale di ostilità all'interrogatorio di polizia: ciò che è garantito dalla Carta costituzionale sono i diritti di difesa, e l'impedire che siano usati, nei confronti dell'imputato, strumenti contrari all'umanità.

Del resto varrebbe la pena di richiamare una notevole sentenza della Corte costituzionale, la quale ha rappresentato un momento del grande dibattito che ha avviato il processo di riforma della nostra procedura penale, cioè la sentenza n. 86 del 1968. Quella sentenza recuperava all'interno del processo tutti i cosiddetti momenti di preistruttoria o di indagine di polizia giudiziaria, i quali sono sempre stati in una zona di confine, nel codice Rocco, al di fuori di regolamentazioni attive (pensiamo che in tale zona stava anche il fermo di polizia!). Orbene, in quella sentenza la Corte costituzionale si preoccupava di garantire, anche per quella fase, tutte le garanzie del procedimento: garanzie di difesa e tutela dei diritti della persona. Ma è chiaro che proprio di fronte a tale operazione, occorre essere coerenti e dire che se arretrano i diritti arretra anche la possibilità d'intervento da parte della polizia.

Dunque, è certo che a questo punto l'interrogatorio di polizia non rappresenta un fatto da considerarsi come eccezionale, come contraddittorio rispetto ad una linea di tendenza, ma, semmai, come un momento che potrà consentire anche un ripensamento abbastanza interessante sul cammino del diritto processuale italiano. A me ha fatto molto piacere sentire affermare dal collega Petrella un qualcosa che penso fermamente, e cioè che il problema, in Italia, è questo: occorre restituire a polizia e magistratura il senso delle rispettive funzioni. Non possiamo infatti fingere che si tratti di affidare tutto alla magistratura: la magistratura va restituita alla sua funzione di garanzia, cioè di controllo sulla legalità dell'indagine e la rilevanza della prova.

Penso che proprio l'occasione dell'esame di questo disegno di legge possa rappresentare un modo di iniziare un ripensamento utile della problematica processuale penalistica, purchè — consentitemi un'opinione politica non so quanto condivisa — si riesca a realizzare su questo terreno la più ampia convergenza tra le opinioni di tutti coloro che si richiamano ai valori, alle prospettive ed agli orizzonti perennamente segnati sulla Carta costituzionale.

M A R I A N I . Il mio Gruppo è perfettamente d'accordo sulla necessità di questo intervento legislativo, sia per quanto riguarda le norme di carattere processuale che quelle di diritto sostanziale. In particolare per quanto si riferisce alle norme processuali, ci dichiariamo favorevoli alla competenza del tribunale in luogo di quella della corte d'assise, e al procedimento per direttissima. A tal proposito concordo con la proposta del senatore Martinazzoli di non consentire una troppo lata facoltà discrezionale di procedere o non procedere per rito direttissimo. Una volta che nella norma proposta è stabilita la riserva: « sempre che non siano necessarie speciali indagini », credo che bisognerà forse precisare che in tutti gli altri casi si deve sempre procedere con rito direttissimo. Così siamo d'accordo sugli aumenti di pena e sulle norme per la prevenzione dei reati con un irrigidimento dei controlli, e particolarmente sull'aumento delle pene per detenzione e porto di armi ed esplosivi Ritengo che sia stato proprio il lassismo nei confronti di coloro che si procurano i mezzi per gli atti di terrorismo che ha consentito che l'Italia divenisse un immenso arsenale. Quando, nel corso di indagini, si effettua per una ragione qualsiasi una perquisizione, si trovano sempre armi ed esplosivi.

Una efficace risposta già era costituita dal decreto-legge n. 99 dell'11 aprile 1974, che poneva limiti alla liberazione automatica di coloro che erano adusati a rapine e delitti e che, uscendo dal carcere, diventavano inevitabilmente maestri di nuovi delinquenti.

Leggendo la relazione — che è del maggio 1972 — che accompagna il disegno di legge n. 16 presentato dal nostro Gruppo,

si nota che 36 condannati a severe pene per omicidio e 10 condannati per rapine o sequestri a scopo di rapina erano stati, a quella data, rimessi in libertà per decorrenza del termine massimo di carcerazione preventiva, in virtù del disposto del decreto-legge n. 192 del 1970. E a questo punto non si può non lamentare il bailamme di leggi buttate qua e là nel mosaico della legislazione e che hanno creato situazioni veramente paradossale, alle quali oggi si tenta di riparare. Quando si ridusse a quattro anni il termine massimo di carcerazione preventiva si doveva pensare, dato l'affollamento di processi in corso, che sarebbe stato impossibile esaurire nel termine di quattro anni le istruttorie e i processi con sentenza definitiva.

È stata una necessità cui si è fatto fronte in maniera non meditata, per cui si è stati poi costretti a fare macchina indietro, e a raddoppiare i termini.

Ci sono poi altre leggi che io penso bisognerà ad un certo momento modificare. Uno degli uomini importanti della nostra vita politica, l'onorevole Preti, interviene ogni settimana con i suoi discorsi (io l'ho letto sul « Resto del Carlino ») a proposito della legge Valpreda. Ora, mi pare che fosse presente anche la componente socialdemocratica quando si è approvata quella legge. È giusto quanto osservava il senatore Martinazzoli, e cioè che non c'è correlazione, non c'è osmosi fra opinione pubblica e Parlamento: nessuno sa quello che il Parlamento fa, anche con sofferta meditazione, quando deve esaminare certi parametri, ed ogni tanto, invece, si rivolgono attacchi violenti contro quello che il Parlamento viene a decidere.

Questi travisamenti sono indubbiamente dannosi alla stessa democrazia. È chiaro infatti che il continuo bombardamento giornalistico contro quello che il Parlamento fa crea sfiducia nelle istituzioni dello Stato.

Credo pertanto che sia necessario varare il presente provvedimento abbastanza sollecitamente, anche perchè se ne parla sulla stampa ormai da mesi e da tempo lo abbiamo al nostro ordine del giorno. Mi pare, d'altronde, che tutte le parti siano d'accordo sia sull'indirizzo generale che sulle singole disposizioni.

È giustissimo quanto hanno detto sia il senatore Petrella che il senatore Martinazzoli, e cioè che polizia e magistratura debbono provvedere ciascuna alle proprie funzioni. Il magistrato, molto spesso inesperto o non proteso con il suo modo di pensare a fare il poliziotto, non riesce a volte ad approfondire tempestivamente certe situazioni. E allora, siamo nell'ambito della Costituzione se, conservando le necessarie garanzie per l'interrogatorio, anche in sede di istruttoria preliminare, affidamo certi compiti alla polizia, senza devolverli tutti alla magistratura.

M A R O T T A . Vorrei osservare soltanto questo. Non è certamente il clamore della piazza che ci ha indotto ad iniziare una politica di repressione, ma è quello che accade davanti ai nostri occhi. Non possiamo sottacere che il fatto impressionante è costituito dalla qualità dei delitti commessi che per la loro esecuzione destano oltre che vivo allarme, indicibile raccapriccio.

Banditi, che fanno bella mostra di armi micidiali di ogni genere dai fucili a canna mozza ai fucili mitragliatori alle bombe, assaltano in pieno giorno nei punti più centrali delle città le banche, le gioiellerie, i negozi di merci pregiate e non disdegnano neanche di penetrare con impressionante audacia persino nelle abitazioni private.

Sovente alla rapina si accompagna la morte e il ferimento grave di più persone ma non trova giustificazione di sorta l'atteggiamento inerte improntato solo a terrore delle vittime dell'aggressione.

La brutalità di fatti di tanta gravità deve indurci ad adottare il massimo rigore sì da radicare nell'animo dei criminali la persuasione che l'applicazione della legge sarà pronta e proporzionata alla entità dei delitti.

Non sono mancate e non mancano vivaci critiche della stampa in un senso e nell'altro: ci si rimprovera a volte di non essere abbastanza rigorosi a volte di esserlo eccessivamente; ci si attribuisce per anche il torto di non occuparsi con quella energia che si conviene di quanto avviene sotto i nostri

occhi e ci si addebita il torto che le nostre leggi vanno troppo lentamente.

La critica è in sostanza all'ordine del giorno, ma ciò che difetta è una critica costruttiva, serena ed obiettiva.

Il codice Rocco stabiliva delle pene gravi che andavano ad esempio da un minimo di tre ai dieci anni di prigione per dei furti insignificanti mentre reati di particolare rilevanza non prevedevano quelle pene che il caso imponeva.

Non era nè è raro tuttora di dover constatare che il magistrato punisca un reato di rapina concedendo le attenuanti.

Se è vero che il magistrato ha un potere di discrezionalità nell'applicazione della pena è pur vero che la frequenza e la ferocia dei delitti che la cronaca quotidiana registra e che aumentano l'allarme dei cittadini esige che i giudici infliggano pene severe ed adeguate alle modalità tutte dei fatti.

Occorre in sostanza che i criminali si persuadano una buona volta che con la legge non si scherza e che i magistrati sono decisi a compiere senza esitazione e senza inopportuna pietà il loro dovere al fine di stroncare un'ondata che non rallenta il suo ritmo e che è causa di serio turbamento dell'ordine pubblico.

Una delle modificazioni più salienti che abbiamo portato nel corso del nostro lavoro è data dalla sottrazione alla competenza della Corte d'assise dei reati di rapina, estorsione, sequestro di persona, detenzioni di armi eccetera che meritano sanzioni proporzionate e che dovrebbero essere trattati con la massima serietà facendo costante uso del rito direttissimo.

Non esito ad esprimere il mio parere sostenendo che al magistrato non deve essere data la facoltà ma l'obbligo di ricorrere al rito direttissimo salvo che non vi siano particolari indagini da svolgere che impongano di formalizzare il processo.

Evidentemente questa è un'eccezione alla regola rigida che a mio giudizio deve trovare la sua applicazione col ricorso al rito direttissimo.

Mi astengo dal ripetere argomenti che sono stati ampiamente trattati dagli oratori che mi hanno preceduto ma non posso non rilevare che il genere di reati di cui abbiamo fatto cenno si diffonde in maniera preoccupante sicchè nessuna regione è esente da queste forme di banditismo.

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

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione.* Ritengo di aver già esposto, in via generale, i problemi salienti che attengono alle norme in esame. Mi riservo pertanto di intervenire nuovamente in sede di discussione degli articoli.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Anche il Governo, per il momento, non ha altro da aggiungere.

S A B A D I N I . Desidero far presente alla Commissione, signor Presidente, che il nostro Gruppo reputa opportuno non procedere oggi all'esame degli articoli onde poter meglio approfondire taluni aspetti della normativa in discussione.

P R E S I D E N T E . Le ricordo, senatore Sabadini, che fin da ieri siamo rimasti d'accordo per iniziare e terminare entro oggi questo dibattito, tanto più che il disegno di legge è stato posto all'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea per il prossimo giovedì 11 luglio.

Non mi pare che ci rimanga molto tempo ed essendo fissata anche per il pomeriggio seduta della Commissione ritengo che dobbiamo rispettare il calendario già concordato.

S A B A D I N I . Vorrei mettere in chiaro, se ce ne fosse bisogno, che la posizione assunta dal nostro Gruppo nei confronti di questo disegno di legge è ben definita: noi siamo favorevoli alla sua approvazione tanto è vero che abbiamo accettato che venisse discusso in questa Commissione in sede redigente. Vi è tutta la nostra buona volontà, dunque, di giungere ad una concreta conclusione; tuttavia, credo che la ri-

chiesta di una pausa di riflessione possa e debba essere accolta e, pertanto, l'esame degli articoli potrebbe essere rinviato a martedì prossimo.

D E C A R O L I S , *relatore alla Commissione*. Farei una proposta conciliante; mi pare che tutti gli interventi abbiano posto in luce numerose concordanze su taluni articoli del provvedimento che pertanto, a mio avviso, potremmo cominciare ad esaminare tralasciando — per il momento — l'esame di quelle norme sulle quali si avverte ancora la necessità di un approfondimento.

L U G N A N O . Concordo con l'onorevole relatore nel senso che, nella seduta pomeridiana, potremmo discutere gli articoli sui quali si è già delineata una certa convergenza di opinioni rinviando però ogni decisione sugli altri articoli alla prossima settimana, ad una seduta che la Commissione potrebbe tenere nella mattinata di martedì 9, con l'impegno di terminare martedì stesso il dibattito sul provvedimento.

S A B A D I N I . Potremmo effettivamente concludere il nostro esame martedì mattina, in modo che l'Aula possa affrontare il provvedimento giovedì.

C O P P O L A . Onorevole Presidente, vorrei riportarmi un momento alle decisioni di ieri. Noi abbiamo iniziato la seduta pomeridiana su una richiesta esplicita del senatore Petrella, il quale, con molta serietà e con argomentazioni convincenti, ci ha chiesto di soprassedere all'esame del disegno di legge perchè esigenze del Gruppo comunista portavano a chiedere un aggiornamento di ventiquattro ore. Abbiamo discusso la questione in profondità, vi è stata l'adesione di tutti i Gruppi; e poi si è avuta la richiesta di quello socialista in riferimento all'esigenza di partecipare nel pomeriggio alla seduta dell'Assemblea, per cui si è esaminata la ipotesi di dedicare una parte della seduta di stamani al diritto di famiglia, su proposta dell'onorevole Sottosegretario da noi tutti accolta. Stamani abbiamo utilizzato il tempo a nostra disposizione per la discussione generale, ma si è presentata quella novità nel calendario dei lavori parlamentari e non credo che la nostra Commissione intenda assumersi la responsabilità di contrastare quello che rappresenta un accordo di tutti i Gruppi politici.

A questo punto dobbiamo considerare come si articolerà il nostro lavoro per arrivare in tempo debito a conclusione: nella migliore delle ipotesi giovedì pomeriggio, pregando il senatore De Carolis di svolgere la relazione oralmente. Vi è però l'esigenza di stampare il testo, che necessariamente deve essere conosciuto in anticipo. Abbiamo materia già deliberata sulla quale esiste qualche riserva marginale espressa, che dovremo considerare; vi è materia non ancora esaminata, che certamente richiederà un lasso di tempo maggiore; si prospettano poi aggiunte al testo in esame, addirittura l'opportunità di ipotizzare altre fattispecie criminose, il che mi sembra un po' difficile per la ristrettezza del tempo a disposizione. Ad ogni modo esiste la volontà politica di giungere a conclusione.

Se poi, e qui mi rivolgo alla comprensione dei colleghi i quali dichiarano la loro piena disponibilità, quello della sede redigente dovesse essere proprio un problema, nessuno ci vieterebbe di andare in Aula per confrontare le rispettive posizioni.

L U G N A N O . Abbiamo la testimonianza di una nostra volontà precisa.

C O P P O L A . Nessuno la discute, ma dobbiamo, in termini pratici, vedere come concludere martedì prossimo; ed io ho l'impressione che si rischi di non giungere in tempo. Valutiamo quindi insieme, e in quello spirito di collaborazione che fino a questo momento ci ha animati, se non sia il caso di utilizzare anche la seduta pomeridiana, non dico per esaurire la discussione ma per sgombrare il campo di quegli elementi che potrebbero non servire.

L U G N A N O . Questa era la mia richiesta.

C O P P O L A . Allora siamo d'accordo in questo senso.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Vorrei, come il senatore Coppola, riportarmi alla discussione di ieri, poichè mi sembra che stiamo modificando delle decisioni che avevamo preso all'unanimità.

Il senatore Petrella, ieri, ha chiesto, con il garbo e la precisione che gli sono consueti, una dilazione di ventiquatto ore. Io non voglio riprendere la questione della sede redigente o meno perchè mi sembra non sia opportuno, nè da una parte nè dall'altra, porvi l'accento; ma, senatore Sabadini, lei sa quanto io la stimi e l'apprezzi, per cui sono l'ultimo a porre in dubbio la vostra buona fede, però si era detto diversamente, e la concordia abituale avrebbe dovuto consentirci di licenziare il provvedimento, ove possibile, nella stessa giornata di oggi. Fui io stesso, e non vorrei dolermene, a dire che, in considerazione del fatto che la materia meritava un'approfondita discussione e che avevamo tempo fino a giovedì prossimo, anche se non si fosse esaurita entro oggi la discussione avrebbe potuto concludersi martedì prossimo, aggiungendo anche che in tal caso si sarebbe però dovuto parlare di martedì mattina, essendo io nel pomeriggio impegnato alla Camera per il decreto sulla proroga dei fitti.

L U G N A N O . Mai si supererebbero le ore 12 di martedì mattina.

P E N N A C C H I N I , *sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia.* Quindi, a questo punto, proprio per tener fede a tutti gli impegni che dichiariamo di voler osservare, precisai che la discussione avrebbe potuto svolgersi nel seguente modo: per gli articoli già approvati in sede referente si sarebbe potuta introdurre qualche modifica, ma non di natura sostanziale (anzi, si parlava addirittura di coordinamento ed io dissi: « Modifiche sì, ma non sostanziali »); per quanto riguardava, invece gli altri articoli, non presentando motivi di profondi contrasti, era facile ipotizzare una rapidissima approvazione.

Allora, essendo caduta la pregiudiziale del senatore Licini, esaminiamo gli articoli gia approvati in sede referente con questo spirito, approvando le modifiche marginali di cui si è parlato, con l'impegno di esaurire il nostro lavoro entro le ore 12 di martedì prossimo.

P R E S I D E N T E . Allora, poichè non si fanno osservazioni, il seguito della discussione del disegno di legge è rinviato alla seduta pomeridiana, con l'intesa di varare il provvedimento, al più tardi, entro il prossimo martedì mattina.

(*Così rimane stabilito*).

La seduta termina alle ore 13,20.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI
Il consigliere parlamentare delegato per i resoconti stenografici
DOTT FRANCO BATTOCCHIO