



Renato Dell'Andro



Camera dei deputati
Archivio storico

Renato Dell'Andro

Camera dei deputati
Archivio storico

INDICE

Presentazione del Vice Presidente Vicario della Camera dei deputati
on. ANTONIO LEONE, *L'umanesimo integrale di Renato Dell'Andro* 1

ANGIOLA FILIPPONIO, *Il docente* 7

LUIGI FERLICCHIA, *Il sindaco* 11

GIUSEPPE PISICCHIO, *Il deputato* 13

GIOVANNI CONSO, *Il giudice costituzionale* 17

COMMÉMORAZIONI

PAOLO FRANCESCO CASAVOLA, *Nel ricordo di Renato Dell'Andro* 35

GAETANO CONTENTO, *Ricordo di un maestro* 39

ALDO LOIODICE, *Dell'Andro e la Corte costituzionale* 55

GIUSEPPE RUGGIERO, *La lungimiranza del giurista* 59

VITO SAVINO, *Riaccendere la speranza* 61

ENZO SORICE, *Politica e cultura nel pensiero di Renato dell'Andro* 63

PROFILO BIOGRAFICO DI RENATO DELL'ANDRO 65

In copertina:

Vito Stramaglia, *"Ritratto di Renato Dell'Andro"*, olio su tela, 2010.

SELEZIONE DI SCRITTI E DISCORSI PARLAMENTARI

Autonomia regionale e nozione di Stato, <i>3 giugno 1964</i>	77
Il delitto di genocidio come distruzione delle persone, <i>15 luglio 1965</i>	97
Relazione al Parlamento in seduta comune sul caso Trabucchi, <i>16 luglio 1965</i>	105
L'adozione dei minori e il diritto ad avere una famiglia, <i>12 gennaio 1967</i>	129
La natura del referendum in un sistema democratico, <i>28 giugno 1967</i>	147
Una concezione comunitaria della famiglia, <i>1 dicembre 1971</i>	159
La famiglia intesa come comunione di vita con vita, <i>27 settembre 1972</i>	163
La semplificazione dei procedimenti giudiziari come premessa per la riforma generale del codice di procedura penale, <i>7 dicembre 1972</i>	169
Punibilità del reato e lesione del bene tutelato, <i>19 febbraio 1975</i>	179
Soggettività e oggettività nell'analisi del reato, <i>13 marzo 1975</i>	185
Il sistema proporzionale di elezione dei magistrati al CSM è garanzia del pluralismo delle idee e dei valori, <i>8 aprile 1975</i>	189
Sulla depenalizzazione del consumo di stupefacenti, <i>30 settembre 1975</i>	199

Recuperare alla società i consumatori di droghe, <i>6 novembre 1975</i>	209
Crisi della giustizia e crisi dei valori, <i>25 novembre 1975</i>	225
La condizione femminile e l'umanizzazione delle strutture sociali, <i>11 dicembre 1975</i>	235
Per una nuova disciplina delle professioni liberali, <i>18 dicembre 1975</i>	249
La questione dell'emergenza nelle carceri alla luce dei principi di riforma dell'ordinamento penitenziario, <i>4 aprile 1977</i>	257
L'istituzione del giudice di pace per la democraticità e l'efficienza della giustizia, <i>20 gennaio 1982</i>	263
Sulla natura processuale e non sostanziale dell'istituto della carcerazione preventiva, <i>2 febbraio 1984</i>	277
La riforma del Codice di procedura penale deve guardare al futuro, <i>18 luglio 1984</i>	281

INTERVENTI A CONVEGNI

La rivoluzione cristiana di don Lorenzo Milani, <i>23 ottobre 1977</i>	287
Il rapporto tra soggetto ed ordinamento giuridico: la parziale dichiarazione d'incostituzionalità dell'articolo 5 del codice penale, <i>4 giugno 1988</i>	297
Aldo Moro a Bari, <i>6 luglio 1990</i>	315

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Sentenza 30 giugno 1986, n. 184 <i>(Danno biologico)</i>	331
Sentenza 23-24 marzo 1988, n. 364 <i>(Inescusabilità dell'ignoranza della legge penale)</i>	355
Sentenza 23-31 marzo 1988, n. 369 <i>(Condono edilizio)</i>	391
Sentenza 30 novembre-13 dicembre 1988, n. 1085 <i>(Furto d'uso)</i>	433
Sentenza 17-25 maggio 1989, n. 282 <i>(Liberazione condizionale)</i>	449
Sentenza 23-25 ottobre 1989, n. 487 <i>(Potestà legislativa in materia penale)</i>	473



Aldo Moro e Renato Dell'Andro.

ANTONIO LEONE
Vice Presidente Vicario della Camera dei deputati

L'umanesimo integrale di Renato Dell'Andro

Avrebbe forse garbatamente sorriso, Renato Dell'Andro, a veder qualificare le molteplici dimensioni del suo impegno civile, accademico, politico e giurisdizionale, come altrettante espressioni del suo “umanesimo integrale”; e forse, per indole, vi avrebbe avvertito più una responsabilità che una gratificazione.

Eppure proprio questa espressione, in cui risuona immediatamente, per la cultura cattolica, un richiamo valoriale alla lezione di Jacques Maritain, sembra di poter trovare una valida chiave di lettura dell'itinerario di vita e di pensiero di Renato Dell'Andro.

La lezione di Maritain era stata fondamentale nella formazione di gran parte dei giovani costituenti cattolici, fra cui Aldo Moro, e da questi condivisa con le generazioni successive, attraverso l'articolazione di movimenti ed organizzazioni come la Fuci, particolarmente attiva in ambito universitario, a cui risale anche la formazione giovanile di Dell'Andro, studente di giurisprudenza a Bari.

In quell'ambiente, in particolare, iniziò ad essere partecipe della maturazione di una nuova cultura generazionale, ispirata all'esigenza di ripensare il senso dello Stato, contrapponendo alle ideologie totalitarie la cultura dei diritti, dei valori, della libertà e della dignità della persona umana.

“*Non più la persona per lo Stato – aveva affermato Dossetti in Assemblea costituente – ma lo Stato per la persona*”: in tal senso occorreva dare concreta testimonianza di “umanesimo integrale”, coniugando valori spirituali ed impegno personale nei diversi campi dell'agire sociale, professionale e politico.

Ispirata da tali presupposti culturali ed etici, l'esperienza intellettuale ed umana di Dell'Andro viene svolgendosi coerente e discreta, sommessa e tenace, attenta alle ragioni degli altri.

Più tardi, nel 1977, intervenendo ad un convegno sulla figura di don Milani, affermò che “*insegnare significa eliminare il dislivello*”, un precetto che

improntò il suo impegno di docente, di sindaco, di deputato e di giudice costituzionale: eliminare, cioè, il dislivello tra chi sa e chi non sa, tra chi può e chi non può, tra la Costituzione e la legge, tra la legge, la sua “*ignorantia*” e la sua violazione.

Eliminare il dislivello, era considerato da Dell’Andro come dovere morale del cristiano rispetto ai meno privilegiati; come dovere istituzionale del giudice costituzionale; come dovere civile del rappresentante politico rispetto alle necessità morali e materiali delle collettività nazionale e locale.

In tutto questo la figura di Renato dell’Andro assume valore esemplare, perché evidenzia la sua linea evolutiva, quasi un cammino di maturazione e perfezionamento costante.

E il richiamo a quel valore ricorre come principio fondante del nostro ordinamento, così come sancito dall’articolo 2 della Costituzione, negli scritti e discorsi di Dell’Andro raccolti in questo volume, tutti con il loro stile equilibrato ed attento, limpido e preciso, che come tali costituiscono una preziosa fonte di comprensione ed approfondimento.

Si tramanda nell’Università di Bari che nel primo giorno di lezione del giovane Aldo Moro, assistente universitario presso la Cattedra di diritto e procedura penale della Facoltà di Giurisprudenza, sedesse al primo banco il giovane Dell’Andro, attento ad annotare i contenuti salienti della complessità dottrinale che caratterizzava lo stile e la cultura del docente.

Moro rimase colpito dalla capacità di quel giovane di decodificare e ricomporre in quadro organico e didatticamente strutturato il suo denso argomentare giuridico. Fu l’inizio di un sodalizio che finì per trascendere il perimetro dell’Accademia ed il tecnicismo penalistico e processuale, per assurgere ad una piena condivisione di valori umani e politici.

In entrambi, un profondo senso dello Stato si coniugavano una spiccata sensibilità sociale, un’attenzione costante alle ragioni degli altri e alle condizioni degli ultimi.

E’ un’interessante testimonianza di questo anche l’iniziale convergenza dei rispettivi ambiti di approfondimento scientifico: risale al 1951 la prima edizione del classico volume di Moro su “*Unità e pluralità dei reati*” e nello stesso anno Dell’Andro pubblica il suo lavoro su “*La recidiva nella teoria della norma penale*”: un tema classico, quello della recidiva, in cui più che altrove si esplicita il legame intrinseco fra condizione sociale, valori giuridici e politica del diritto, che testimonia la riflessione giuridica e politica dei due giovani autori, e che fin dalle origini della “questione

sociale” nel nostro Paese aveva suscitato l’interesse del riformismo giuridico d’ispirazione cattolica, come di quello d’ispirazione socialista.

Per Dell’Andro, tuttavia, come per Moro, il riformismo giuridico rappresenta la dimensione tecnica di un’azione più generale di rinnovamento politico e culturale, di cui c’è bisogno in ogni tempo – e specie agli inizi degli anni Sessanta - per armonizzare la crescita del Paese, per ampliare la base di consenso e partecipazione alle istituzioni democratiche, per ribadire la necessità di un argine al relativismo insito nei processi di secolarizzazione libertaria e consumistica della società.

Si trattava di un’azione a tutto campo, tale da investire i processi di formazione e ricambio delle élites sociali, tecniche e politiche, a partire dalla scuola e dall’università; dal mondo dell’economia e del lavoro; dall’organizzazione burocratica al funzionamento degli apparati dello Stato; dall’esercizio della sovranità popolare al rapporto fra cittadini e poteri pubblici; dalla famiglia al ruolo della donna nella società e il futuro dei giovani.

Un’azione che presupponeva un’ampia serie di interventi legislativi attraverso i quali si ribadiva il ruolo fondamentale del Parlamento, come sede privilegiata del confronto democratico.

Nella sede parlamentare, in veste di deputato o di membro del governo, Dell’Andro si fa costantemente interprete della centralità della persona umana, coniugandovi profonda preparazione tecnica e radicati valori etico-sociali, come ben documentano gli scritti e i discorsi che questo volume offre la possibilità di rileggere.

Un significativo riflesso di tale atteggiamento, sempre equilibrato e documentato, incline alla moderazione ma non al moderatismo, aperto alla trasformazione ma non al trasformismo, si ritrova in particolare nei suoi interventi sulle questioni che più lo coinvolgono per competenza e sensibilità: l’autonomia regionale e la nozione dello Stato (3 giugno 1964); il valore delle garanzie istituzionali all’esercizio delle funzioni di governo (16 luglio 1965); il diritto dei minori ad avere una famiglia (12 gennaio 1967); il referendum non come correttivo della democrazia rappresentativa ma come uno dei modi in cui si esercita la sovranità nello Stato, (28 giugno 1967), il ruolo determinante dell’efficienza e dell’umanizzazione delle strutture sociali nelle politiche di promozione della condizione femminile (11 dicembre 1975); il recupero alla società dei consumatori di stupefacenti, anche attraverso interventi legislativi di depenalizzazione che non necessa-

riamente implicino rassegnato lassismo o non meditata liberalizzazione (6 novembre 1975); ed infine l'uso limitato della carcerazione preventiva in funzione esclusiva delle esigenze processuali in un sistema di tipo accusatorio (2 febbraio 1984).

Sorprende in particolare come in questo breve elenco di riferimenti ricorrono congiuntamente tematiche che, nel senso comune, sono talora distintamente riferite ad una maggiore sensibilità della "destra" o, viceversa, della "sinistra".

"Chiarite il vostro pensiero – argomenta Dell'Andro in un suo noto discorso del 1 giugno 1959 al Teatro Piccinni di Bari - ci dicono: siete di destra, aprirete alla destra? Siete uomini di sinistra, vorrete aprire a sinistra? Noi non ci accontentiamo delle espressioni verbali, delle formule, noi vogliamo prima di tutto rispondere esattamente, chiarire che cosa significa sinistra, che cosa significa destra in sede politica. (...) Noi siamo di sinistra perché rispettiamo le esigenze delle forze di lavoro e vogliamo assicurare un lavoro per tutti. Devo però aggiungere che anche quando i cosiddetti uomini di sinistra parlano di destra intendono riferirsi a concezioni economiche superate. (...) Se per destra s'intende tutela dell'iniziativa del privato, non tutela isolata, ma tutela di quell'iniziativa in quanto inquadrata in un piano organico voluto dallo Stato, se cioè per destra s'intende non rivoluzione a tutti i costi, ma incentivo allo sviluppo economico da parte del singolo, cioè aiuto all'iniziativa privata, nello stesso tempo, aiuto che vuole inquadrare l'iniziativa privata in un ordine dato dalla società e dallo Stato, in questo senso noi siamo uomini di destra".

Si può oggi valutare retrospettivamente quanto queste considerazioni, pur espresse in una temperie politica così particolare come quella della fine degli anni Cinquanta, non fossero già allora un semplice espediente dialettico d'ispirazione morotea, ma l'espressione compiuta di una tensione interiore verso un difficile e non sempre praticabile equilibrio fra tradizione e modernità, fra senso dello Stato e cultura della persona umana, fra Costituzione formale e diritto vivente, che connota sempre costruttivamente la riflessione di Renato Dell'Andro.

Uno degli esempi più alti di tale attitudine di pensiero, non soltanto dal punto di vista della cultura giuridica, si ritrova nella sua attività di giudice costituzionale, di cui la sentenza n. 364 del 1988, in materia di inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, riveste valore emblematico.

Con quella decisione, infatti, si attenua la valenza applicativa di uno dei principi cardine dell'ordinamento penale, ridefinendo in favore della persona, il concetto dell'imputabilità penale: fra la punibilità del reato e

l'effettiva coscienza, nell'agente, dell'antigiuridicità del fatto.

"A che vale richiedere – si domanda il giudice estensore Dell'Andro – come essenziale requisito subiettivo (minimo) d'imputazione uno specifico rapporto tra soggetto ed evento, tra soggetto e fatto, quando ogni "preliminare" esame delle relazioni tra soggetto e legge e, conseguentemente, tra soggetto e fatto considerato nel suo "integrale" disvalore antigiuridico viene eluso? E come è possibile risolvere i quesiti attinenti alla c.d costituzionalizzazione del principio di colpevolezza, intesa quest'ultima come relazione tra soggetto e fatto, quando non "rimuovendo" il principio d'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale sancito dall'art. 5 c. p. , vengono "stroncate" in radice , le indagini sulle metodiche d'incriminazione dei fatti e quelle sulla chiarezza e riconoscibilità dei contenuti delle norme penali nonché sulle "certezze" che le norme penali dovrebbero assicurare e, pertanto, sulle garanzie che, in materia di libertà d'azione, il soggetto attende dallo Stato?"

Attraverso la trama raffinata dell'argomentazione giuridica Dell'Andro manifesta pienamente un valore fondamentale: non la persona per lo Stato, ma lo Stato costituzionalmente vincolato a una scrupolosa attenzione alla persona, specie quando è in gioco la limitazione della sua sfera di libertà..

Troppo spesso, nel nostro tempo, l'amplificazione mediatica del conflitto politico o dell'indignazione sociale tende a dilagare fino a travolgere, nella comune percezione, l'anzidetto irrinunciabile principio, espressione di un "umanesimo" che è parte della nostra civiltà e come tale non perde mai di attualità.

In tal senso, l'eredità culturale e politica di Renato Dell'Andro mantiene integro il suo valore e va costantemente rimeditata non solo dai giovani che si preparano ad intraprenderne un analogo cammino, ma anche da quanti, con il medesimo spirito, assumano, nel pur diverso contesto odierno, analoghe responsabilità.



Renato Dell'Andro con gli studenti dell'Università di Bari.

Renato Dell'Andro è stato un maestro.

Che cosa rende un docente anche “maestro”? L'amore per il sapere. Amore che per sua natura è espansivo: si trasmette all'altro e lo apre al medesimo atteggiamento, all'atteggiamento – la *Stimmung* – che ha consentito la nascita della filosofia, anzi dell'*anér philosophos*. Come sottolinea M. Heidegger, la parola greca *philosophia* deriva dalla parola *philosophos*, parola presumibilmente coniata da Eraclito. *Philosophos* significa *anér philòsophos*, colui *òs philei tò sophón*, colui che ama il *sophón*: dove amore vuol dire “corrispondere” e *sophón* indica il “tutto”, “*pánta tà ònta*”, cioè il tutto dell'essente.

L'amore per il sapere è l'amore per ciò che è e per come è nella sua verità ontologica.

Dell'Andro, in assoluta consonanza con il pensiero filosofico-giuridico del suo maestro Aldo Moro, individua nell'idea della vita, nella verità-valore dell'idea della vita, tanto l'essere quanto l'essente che noi stessi siamo. È verso l'essere così inteso che è rivolto l'amore che apre alla conoscenza. Prima di tutto alla conoscenza di se stesso, secondo l'insegnamento di Socrate e Agostino, autori cari a Renato dell'Andro. L'idea della vita si presenta come verità-valore universale in quanto pienezza e senso dell'essere. Anzi, come legge universale che, a sua volta, prescrive la seguente legge universale: Adegua la tua vita alla verità-valore dell'idea della vita. Diventa ciò che sei, per dirla con Schelling. Questo imperativo categorico genera due doveri: il dovere teoretico e il dovere prassico. Vale a dire il dovere della conoscenza e il dovere di realizzare nella propria individualità la verità valore della vita. Sono questi doveri che generano la vita etica.

L'etica è tutta nello sforzo di adeguare il dover essere all'essere, nel dire sì a questa scommessa in cui ne va del nostro stesso essere.

L'amore del sapere di Dell'Andro, trova dunque radici filosofiche, ed è per questo che il suo amore per il sapere non è un mero sentire, ma un con-sentire – *omologhein* – con ciò che è. Il con-sentire è a sua volta *òrexis*,

tensione, sforzo con cui inizia la vita etica, sforzo che non ha mai fine.

E non ha fine, perché, come dice Kierkegaard, “L’inizio non è ciò con cui si inizia, ma ciò cui si giunge e vi si giunge a ritroso”.

È nello sforzo dell'*omologhein* la propria vita con la verità-valore della vita che si radica e si snoda la nostra libertà. La nostra libertà consiste nel dovere di essere, per usare un’espressione e un concetto di Sergio Cotta. Il dovere di essere è il dovere originario, la fonte, di ogni dovere morale e giuridico.

Sub specie iuris, il dovere di essere si duplica nella modalità normativa relazionale diritto-dovere.

È la relazione del dovere-diritto con l’originario esistenziale dovere di essere che può far affermare a Rosmini: “La persona dell’uomo è il diritto umano sussistente”.

Il diritto, dunque, quale forma di vita costitutiva per l’uomo in quanto persona. La persona, anzi la dignità della persona, diventa così per il giurista Dell’Andro, il concetto, la verità, il valore, la norma fondamentale intorno a cui ruotano il suo insegnamento e i suoi scritti.

È chiaro ove si fondi per Dell’Andro la dignità della persona. La dignità trova il suo fondamento nella capacità-dovere della persona di adeguare la sua vita alla verità-valore dell’idea della vita, nell’essere l’uomo l’unico ente che si pone la domanda sul senso dell’essere e il compito di tendervi.

La dignità della persona è la dignità che la persona è, e la definisce nel suo statuto onto-assiologico. Di qui il rispetto della dignità della persona quale diritto umano fondamentale, quale diritto che si fonda sulla coscienza originaria del diritto originario. Il diritto originario è misura di ogni possibile diritto positivo e dell’etica di ognuno di essi, come sottolinea E. Lévinas. È per il tramite del diritto originario che anche del diritto si può predicare la verità e il valore.

Ho tracciato alcune linee lungo le quali si modula l’attività di ricerca di Dell’Andro; ho tracciato quelle linee del suo pensiero che costituiscono lo sfondo e il fondo più che la superficie, il non-detto più che il detto, il presupposto più che il posto. Ho tracciato le linee che hanno suscitato e, perciò, reso possibile l’amore della ricerca, quell’amore che fa di ogni uomo un *anér philosophos*; quell’amore praticato da Dell’Andro e per il quale egli è “maestro”.

Per un tale maestro mi sembrano evocativi i versi di R.M. Rilke tratti da “I sonetti a Orfeo” (XXIV):

*“Und wenn dich das Irdische vergaß,
zu der stillen Erde sag: Ich rinne.
Zu dem raschen Wasser sprich: Ich bin”*

“E se il mondo ti avrà dimenticato
di’ alla terra immobile: Io scorro
all’acqua rapida ripeti: Io sono”



Renato Dell'Andro sindaco di Bari.

LUIGI FERLICCHIA

Il sindaco

Parlare di Dell'Andro Sindaco non può prescindere dal periodo storico, 1959-1961, in cui ha assolto al ruolo di primo cittadino di Bari. È questa la fase in cui Moro (16 Marzo 1959) assume la guida della DC e da quel ruolo, il suo primo sguardo lo volge alla sua città d'adozione (dal 1934 è cittadino barese). È Moro che si occupa della città di Bari, con le elezioni amministrative-regionali convocate per il 7-8 Giugno '59 unitamente alle regionali in Sicilia ed in Valle D'Aosta. È lui che pensa e chiama al ruolo politico il suo allievo giuridico Renato Dell'Andro, il quale rimane sorpreso e sconcertato alla nuova chiamata del suo Maestro, peraltro in un ruolo a lui nuovo e nel pieno agone politico-istituzionale.

Dell'Andro, allievo di Moro sin dall'anno accademico 1940-41 e poi suo assistente, nel 1947 divenne magistrato, funzione che esercitò fino al 1955, allorquando, definitivo fu il suo ruolo ordinario nell'Università di Bari.

Ed era tranquillo, all'ombra di Aldo Moro, quando fu da questi chiamato a scendere in campo per la campagna a Sindaco di Bari. Ed a Bari Dell'Andro dovette misurarsi con il blasonato leader missino Araldo di Crollalanza, che in un epica conta fu battuto in voti di lista e preferenze dal giovane trentasettenne professore.

E Dell'Andro Sindaco si inserì in un clima politico generale procelloso, instabile, senza una maggioranza assoluta definita e certa ma instabile ed esposta a tutte le turbolenze politiche del tempo. Basti pensare che Bari, allora, per dieci anni fu gestita da una giunta PCI-PSI-PSDI e con 24 voti contro 23 della DC grazie alla benevolenza dell'MSI che astenendosi favoriva la sinistra.

Una sorta di milazzismo strisciante che in analogia alla Sicilia ed alla valle D'Aosta, vedeva comunisti e fascisti alleati contro la DC. Ed in questo contesto operò Dell'Andro le cui sorti erano legate a quanto Aldo Moro riusciva a fare sul piano nazionale. E Moro dovette sconfiggere, prima di tutto, il milazzismo in termini radicali e definitivi attraverso la strategia del centro –sinistra, riportando in ogni angolo del paese quel

clima politico di stabilità e di feconda collaborazione politica al fine di dare all'intero Paese sviluppo democratico, sociale ed economico.

Dell'Andro fu eletto quattro volte Sindaco in soli 3 anni, ma si impose oltre che per la sua indubbia capacità giuridica anche per il suo galantomismo e per le varie realizzazioni amministrative.

Sono gli anni dell'industrializzazione della città con il consorzio ASI e con le tante industrie che pervennero a Bari. Alla vocazione commerciale si aggiunse quella industriale. E Mattei venne spesso a Bari per favorirne il processo. Si sviluppò notevolmente l'Università, si dette vita al Conservatorio Musicale ed all'Orchestra Sinfonica; l'edilizia si sviluppò notevolmente, nacque il nuovo quartiere Poggiofranco, i tram furono sostituiti dalla filovia e la costa marina si aprì a sud con il lungomare Perotti e con tutta la litoranea che giunse fino a Torre a Mare e quindi fino ai confini con Mola di Bari. Si aprì il camping S.Giorgio fu presentato il progetto della nuova circonvallazione stradale e Via Glomerelli, da tratturo fu trasformata in bretella che dava sfogo al traffico nord della città. Il tutto in una difficoltà finanziaria del Comune, ma si fece riferimento ai tanti cantieri-scuola, che finanziati dal Ministero del Lavoro, davano la possibilità di impiegare i disoccupati in lavori Stradali di sistemazione ed apertura di nuove strade. È il caso della litoranea che da San Giorgio porta a Torre a mare. Ma l'instabile situazione politica portò allo scioglimento del Consiglio Comunale non essendo ancora mature le condizioni per un coinvolgimento amministrativo del PSI. Cosa che si realizzò a partire dal 1962. Ma l'opera di Dell'Andro fu di sfondamento definitivo a destra perché l'elettorato barese capì e dette fiducia alla DC sino all'avvento della II Repubblica allorché le cose assunsero un nuovo aspetto. Ma questa è storia di oggi. Un mio libro "Dell'Andro Sindaco di Bari" Ed. Rota 2000, esprime in maniera completa l'intera vicenda del Comune di Bari(1959/62).

GIUSEPPE PISICCHIO

Il deputato

Renato Dell'Andro entrò a Montecitorio a 41 anni, nel giugno 1963. Vi sarebbe restato ancora per 22 anni, una permanenza lunga sei legislature, interrotte nel luglio 1985 con l'elezione alla Corte costituzionale. Nello scenario umano che abita le stanze e i larghi corridoi della Camera, esiste una certa consuetudine di presenza che riguarda un numero di deputati (illustri per lignaggio politico o per longevità parlamentare? Dalla lunga navigazione sul Transatlantico. Dell'Andro pur avendo cospicui titoli da esibire, quanto ad anzianità di servizio, ha rappresentato una figura assolutamente atipica e non inquadrabile nella tipologia dei capitani di lungo corso in perenne navigazione nel Transatlantico. Parlamentare di antica vocazione e di solida esperienza, non ha, tuttavia, legato la sua figura a certa oleografia delle assemblee legislative, che si nutre di episodi, di presenze, di occasioni generate da una quotidianità assai intensa di rapporto col "Palazzo". Il ricordo del passaggio di Dell'Andro per le aule di Montecitorio, pur vivido nella memoria dei colleghi parlamentari, è avvolto in quell'aura di mitezze e di meticolosità un po' "d'antan" che ne caratterizzavano la figura. Gentile, ossequioso, devoto al Maestro Moro fino all'identificazione. Rigoroso, capace di esprimere una qualità scientifica di altissima cifra e tuttavia mai del tutto priva di una impronta di umanità leggibile anche dai non addetti ai lavori, Dell'Andro tuttavia resta nella memoria dei colleghi in una posizione silenziosa, quasi "laterale"; certamente priva di quell'eclatanza di gesti, non rara nell'esperienza parlamentare, che Lui avrebbe forse giudicato fuori misura. Un'orma più precisa, un ricordo non affatto vago dell'esperienza alla Camera di Renato Dell'Andro, è rintracciabile nelle aule di studio contigue all'arena parlamentare, tra i funzionari di rango dei servizi di biblioteca, di documentazione e studio del legislativo, luoghi, in verità, di non assidua tradizionale frequentazione da parte della maggioranza dei deputati. E' con i ricercatori, i dirigenti, i funzionari di questi fondamentali servizi della Camera che Dell'Andro stabilisce rapporti di scambio, di confronto scientifico, talvolta di amicizia, riconoscendo magari le ragioni d una comune passione per la musica, per la lirica specialmente. Eppure

l'esperienza parlamentare fu piena e fortemente caratterizzata dall'impegno peculiarissimo nella commissione Giustizia, scelta per istinto e per competenza agli esordi, nella quarta legislatura e non mai abbandonata, se non per alcune non incoerenti incursioni delle Giunte per le autorizzazioni a procedere e per il regolamento, nell'Inquirente, nella commissione speciale per la riforma del codice di procedura penale e, da ultimo, nella Giunta delle Elezioni che lo vide Presidente nella nona legislatura. Né furono contraddittorie con la fondamentale vocazione giuridica le partecipazioni ai lavori della commissione affari costituzionali, in prima legislatura e a varie commissioni di indagine tra cui quella sulle tragiche vicende del Vajont: un impegno complessivo, dunque, che non ha mai trasgredito la regola della competenza, anche se può aver contribuito ad una certa qual settorializzazione della sua esperienza di deputato. Ma vi è una ragione più forte che non poco ha potuto concorrere a costruire l'atipicità dell'esperienza parlamentare di Dell'Andro, ragione che risiede nella circostanza, assolutamente inusuale per un parlamentare democristiano, della lunga permanenza nell'ufficio di Sottosegretario di Stato. Il deputato barese segnò, infatti, quasi un record di permanenza nella carica, superando i sei anni e mezzo, quasi interamente assorbiti dall'attività di Sottosegretario alla Giustizia, salvo una breve parentesi alla Pubblica Istruzione. Quella lunga attività di governo, che impegnò la parte centrale della sua esperienza (e che fece registrare, tra l'altro, una vistosa eccezione alla regola aurea del limite di un quinquennio nell'incarico di Sottosegretario, sancita dalla ferrea prassi del gruppo parlamentare DC. Un'eccezione consentita solo ad un capo corrente "irregolare" come Moro), lo sottrasse, tuttavia, alle consuetudini più tipiche della quotidianità parlamentare: il lavoro gomito a gomito con i colleghi in Commissione, la frequentazione dell'Aula dalla parte dell'emiciclo da cui si interroga, e non dai banchi da dove devono essere date le risposte, l'abitare il "Palazzo", insomma, in condominio con i timori, le attese, le aspirazioni dei deputati. Anche a motivo di questa circostanza, dunque, l'attività tipicamente parlamentare di Renato Dell'Andro, e vale a dire la sequenza degli interventi in Commissione e in Aula, gli atti di sindacato ispettivo, le proposte di legge, insomma l'insieme degli episodi e degli atti parlamentari che integrano e definiscono l'esperienza di un deputato, può apparire, a confronto con quella di colleghi di pari anzianità, non particolarmente esuberante.

Ma saremmo in errore se fossimo indotti a giudicare il senso del

passaggio del giurista pugliese tra i banchi di palazzo Montecitorio solo dalla quantità dei suoi interventi. E non solo per l'elementare considerazione che la "mole" di per sé non è un criterio, ma anche e soprattutto per la valutazione analitica della sua attività più tipicamente legislativa, per la metodologia adottata, direttamente discendente dalle abitudini scientifiche non mai cadute nella desuetudine, per la profondità della riflessione umana, per la solidarietà dell'ispirazione dei principi.

Abbiamo compiuto una scelta nella proposta degli interventi svolti da Dell'Andro in Commissione e in Aula nell'arco delle sei legislature, pur avendo cura di rappresentare per ognuna di esse una scheda di sintesi dell'attività compiuta e degli uffici ricoperti. La scelta riguarda alcuni brani che abbiamo ritenuto particolarmente significativi e caratterizzanti in qualche modo l'impegno di legislatura. I brani proposti, uno per ogni legislatura, si riferiscono all'area di impegno privilegiata da Dell'Andro, che, pur trovando nel diritto e nella procedura penale una evidente ragione di continuità di interessi, spazia alquanto nella dimensione giuspubblicistica, con ricorrente riferimento ai temi della famiglia (interessante una sua dichiarazione di voto in tema di riforma del diritto di famiglia nella seduta del 1° dicembre 1971) e dell'adozione (notevole intervento da relatore nel dibattito in Aula del 12 gennaio 1967), non trascurando di argomentare persino intorno ai temi a lui apparentemente lontani, quali i diritti dei lavoratori, seppure in una dimensione più attenta ai profili giuridico-formali in veste di rappresentante del Governo (seduta d'Aula del 24 novembre 1977).

Assai interessante è la verifica dei percorsi di tecnica, per così dire, oratoria, o se si vuole, di retorica applicata alla modalità parlamentare, propria dell'On. Dell'Andro, cogliendo nello schema (che si presenterà subitaneamente, fin dai primissimi interventi in Aula, fedele ad uno stilema assai caratterizzato) l'umore, la personalità, la cultura, l'impronta umana del parlamentare. Paradigmatico è l'intervento sull'adozione speciale, che racchiude la scansione retorica assolutamente peculiare del deputato barese, nella veste di relatore di un provvedimento dai contenuti assai più vicini alla sensibilità dell'uomo di quanto la sua stessa personale biografia non lascia immaginare. L'approccio di Dell'Andro al tema è alquanto largo e argomentato, con ricchezza di riferimenti e di riconoscimenti a persone ed interventori che, talvolta, possono anche sortire la sensazione di una qualche ridondanza. Nel caso dell'adozione speciale, Dell'Andro

esordisce con il riconoscimento alla collega autrice della prima proposta di legge, successivamente passa ad elogiare il Ministro della Giustizia per la “collaborazione veramente illuminata” offerta alla commissione giustizia, non trascurando di segnalare che, al merito di quest’ultima, va ascritta (“e particolarmente al suo presidente”) l’elaborazione della proposta in esame, laboriosissimo frutto di numerose sedute di lavoro (contabilizzate anche nel numero, ben 38!), che hanno visto la convergenza degli sforzi di tutti i gruppi parlamentari, “nessuno escluso”, volti alla “migliore redazione della proposta”. In realtà solo chi non ha conosciuto l’On. Dell’Andro potrebbe valutare la successione dei riferimenti come espressione di un modo retorico parlamentare datato: Dell’Andro porta sui banchi di Montecitorio per intero il bagaglio e le nomenclature formali dell’esperienza accademica, filtrata dalla duplice influenza, scientifica e politica, del suo Maestro Aldo Moro, alla cui fonte attinge anche l’ispirazione del dire e del proporsi in pubblico. Con l’accentuazione, naturalmente, di alcuni caratteri propri di un’indole che non si risolve ad esprimere asprezze verbali neanche nei passaggi di più acuta tensione, essendo decisamente incline alla mediazione. Nella docile formalità del discepolo, insomma, distillò agevolmente l’ammaestramento docile del modello di Aldo Moro. Così nel discorso sull’adozione speciale più volte vi sarà spazio e riferimento anche ai contraddittori (“credo che, prima di ogni cosa – dice un passaggio quasi a correggere una sottolineatura del Presidente della Commissione sull’eccessiva condiscendenza nei confronti degli oppositori – noi dobbiamo ringraziare proprio questi oppositori i quali, con la loro tenace (direi pervicace, ma forse non è il termine esatto) opposizione ci hanno evitato di prendere strade affrettate...”) cui verranno riservati ampi riconoscimenti formali del tutto privi di valenza politica effettiva. Il riconoscimento formale, in realtà è funzionale al sostegno della tesi di cui è solidissimo assertore: scarnificando il provvedimento in discussione ben oltre i livelli di divergenza formale, non è improbabile che si incontri una filosofia dall’unanime condivisibilità. “Il principio di dare una famiglia a chi non l’ha è principio giustoquindi unanimità vera, profonda, sincera su questo punto....”.

GIOVANNI CONSO

Il giudice costituzionale ¹

[...]

Un dato spicca nel panorama dell’impegno profuso da Renato Dell’Andro come giudice costituzionale: un dato che già le cifre rimarcano (44 sentenze e 138 ordinanze redatte nell’arco di soli cinque anni), ma che l’impeccabile metodologia ed i ricchi contenuti, tipici dei Suoi provvedimenti principali (e sono stati molti), esaltano ancor di più, al di là della stessa considerazione che ben cinque sentenze e ventotto ordinanze - tutte quelle, cioè, dell’ultimo anno - sono state pensate ed affrontate nella sofferenza, fisica e morale, provocata dal male che, nel silenzio, cresceva inesorabile.

Volendo scendere in qualche dettaglio, si può anzitutto rilevare come la maggior parte delle 44 sentenze redatte concerna la materia penale, intesa nel senso più ampio, comprensivo anche degli aspetti processuali ed esecutivi, oltre quelli riguardanti il diritto penale militare, sostanziale e di rito.

Spicca fra esse la sentenza n. 364 del 1988, unanimemente riconosciuta autentica pietra miliare nella più che trentennale esperienza giurisprudenziale della Corte. Accolta con estremo favore non solo dagli “addetti ai lavori”, ma anche dall’opinione pubblica, questa sentenza ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 5 del codice penale nella parte in cui esclude la scusabilità dell’ignoranza della legge penale qualora l’ignoranza sia inevitabile: è stato così ridimensionato il principio della inescusabilità dell’ignoranza della legge ed al tempo stesso si è realizzata una vera e propria svolta nel sistema penale italiano, in sintonia con i principi ai quali si ispira la grandissima parte degli ordinamenti penali degli Stati democratici contemporanei. Con l’affermare che alla base della responsabilità penale devono immancabilmente esservi, quale

¹ Estratto dal testo del discorso commemorativo tenuto il 29 ottobre 1991 nell’Aula magna dell’Università degli Studi di Bari e pubblicato nella collana dei “Quaderni” della Federazione dei Centri studi “Aldo Moro e Renato Dell’Andro”, luglio 1992.

momento della consapevolezza, la possibilità di aver coscienza dell'anti-giuridicità del comportamento e, quindi, l'effettiva capacità di conoscere la legge penale ed una concreta rimproverabilità dell'agente, si è inteso sottolineare come lo spirito dell'intera Costituzione ed i suoi essenziali principi ispiratori pongano la persona umana al vertice delle scelte dei valori. D'altro lato, il principio di legalità dei reati e delle pene e l'esigenza della previa pubblicazione della legge implicano l'adempimento, da parte dello Stato, di ulteriori doveri costituzionali, concernenti la formulazione e il contenuto delle norme penali, così da renderle effettivamente conoscibili dai cittadini.

La consapevolezza dell'antigiuridicità del fatto

La necessità di una piena consapevolezza, da parte del reo, dell'antigiuridicità del fatto, è stata ribadita, trovandovi un'applicazione di notevole rilievo pratico, nella sentenza n. 1085 del 1988, con il dichiarare la parziale illegittimità dell'articolo 626 del codice penale relativo al furto d'uso, nel senso che, qualora la mancata restituzione della cosa sottratta sia dovuta a caso fortuito o a forza maggiore, chi ha sottratto la cosa allo scopo di farne uso momentaneo nell'intento di restituirla immediatamente dopo l'uso, deve rispondere del più lieve reato di furto d'uso, non del reato di furto ordinario.

Notevole peso riveste pure l'affermazione del principio secondo cui la sanzione penale deve costituire soltanto l'*extrema ratio* della tutela della società: un principio evidenziato in particolare dalla sentenza n. 369/1988 (in tema di condono edilizio) e della sentenza n. 487/1989 (a proposito di potestà legislativa regionale in materia penale). Con la prima si è posto in risalto come l'eccessiva utilizzazione, nelle varie materie, del deterrente della sanzione penale abbia comportato due conseguenze, entrambe negative: da un lato, la proliferazione - determinata dall'enorme accumulo di processi penali - di provvedimenti di clemenza, che offendono il senso di giustizia e pregiudicano la stessa credibilità della giustizia; dall'altro, la possibilità per il cittadino di avere un'effettiva consapevolezza del disvalore del comportamento. Con la seconda si è puntualizzato come la normazione penale «dovrebbe essere ridotta al minimo indispensabile per il raggiungimento (attraverso l'incriminazione di gravi modalità di lesione di beni costituzionalmente significativi od almeno socialmente

rilevanti) delle elementari condizioni del vivere democratico»; inoltre nel ribadire l'appartenenza allo Stato della fondamentale funzione di difesa sociale e nel dare un più adeguato e sicuro fondamento sistematico al principio secondo cui le Regioni non hanno potestà normativa in questa materia, si è posto in luce come l'intervento del legislatore nelle scelte incriminatrici trovi un limite nei principi di sussidiarietà, proporzionalità e frammentarietà dell'intervento penale.

Costituzione e diritto penale militare

In materia di procedura penale si segnalano principalmente le sentenze nn. 274 e 277 del 1990. La prima ha ritenuto illegittima l'attribuzione al Ministro di grazia e giustizia, anziché al giudice di sorveglianza, del potere di decidere il rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena nel caso di avvenuta presentazione della domanda di grazia, dichiarando parzialmente illegittimo il 2° comma dell'articolo 684 del nuovo codice di procedura penale. La seconda sentenza ha, invece, ritenuto non irrazionale l'articolo 247 delle disposizioni transitorie di tale codice, là dove esclude l'applicabilità dell'istituto del giudizio abbreviato ai procedimenti per i quali siano state già esperite, all'entrata in vigore del nuovo codice, le formalità d'apertura del dibattimento di primo grado.

Fra le molteplici decisioni in materia di esecuzioni penali, va ricordata almeno la sentenza n. 282 del 1989, con la quale, posta in rilievo la natura affittiva della liberazione condizionale, è stata dichiarata l'illegittimità della norma concernente la revoca della liberazione stessa nella parte in cui non consente al tribunale di sorveglianza di tener conto, nella determinazione della pena residua da scontare, del tempo trascorso in libertà condizionale e del comportamento del soggetto in tale periodo.

Numerose le pronunce in materia penale militare, che hanno notevolmente stemperato il carattere di specialità dell'ordinamento militare, sempre più uniformandolo allo spirito della Costituzione repubblicana. Tra queste pronunce ne spiccano tre: la sentenza n. 278/1987 (dove, nello statuire la necessità di applicare l'istituto della sospensione dei termini processuali nel periodo feriale anche nei processi militari, si afferma per la prima volta che l'avvento della Costituzione ha ricondotto il diritto penale militare, sostanziale e processuale, nel sistema generale di garanzia); la sentenza n. 266/1988 (con la quale drasticamente si è chiesto al legislatore

l'adempimento dell'obbligo di assicurare l'indipendenza della Magistratura militare mediante la costituzione di un apposito organo di autogoverno e rapidamente ottenendolo) e la sentenza n. 409/1989 (che ha ridimensionato il trattamento sanzionatorio previsto per gli obiettori di coscienza c.d. "totali", adeguandolo a quello previsto dal c.p.m.p. per i colpevoli di mancanza alla chiamata, ritenendo non giustificata una disparità di trattamento penale fondata esclusivamente sul fatto che il rifiuto del servizio militare sia determinato da motivi di coscienza).

Renato Dell'Andro è stato redattore anche di diverse, rilevanti, decisioni in settori diversi da quello penale (tributario, regionale, amministrativo, civile, previdenziale) nell'ambito sia di giudizi di legittimità costituzionale che di conflitti d'attribuzione fra i poteri dello Stato o fra Stato e Regioni. Una, soprattutto, non può essere dimenticata per l'impegno e la passione profusi nello studio delle questioni implicate e nella stesura finale della decisione, che ha dato nuovo impulso alla sistemazione dommatica dell'importante materia: la sentenza n. 184 del 1986, in tema di risarcimento del c.d. danno biologico. Precisata la nozione di danno biologico con il distinguerlo sia dal danno morale sia da quello patrimoniale, se ne è giustificata la risarcibilità ex articolo 2043 c.c. con l'esigenza di apprestare un'adeguata garanzia al diritto alla salute, tutelato come diritto fondamentale della persona dall'articolo 32 Cost.

Discussioni proficue e autorevoli consensi

Proprio questa sentenza, come quella sull'articolo 5 c.p., meritano qualche parola di commento in più, anche per le analisi profonde cui sono state immediatamente sottoposte, divenendo occasione di convegni e tavole rotonde, fonte a loro volta di discussioni proficue.

A proposito della sentenza n. 184 del 1986 non si può non richiamare innanzitutto l'intervista a "La Provincia di Taranto", rilasciata dallo stesso Renato Dell'Andro nel corso della Sua ultima estate, quasi una sorta di testamento pubblico, con il male che avanzava inesorabile, ormai al limite della vita.

Alla domanda conclusiva del direttore-intervistatore («Quali altre sentenze, da Lei relate, hanno forza innovativa?», dove l'aggettivo "altre" si ricollegava ad alcune considerazioni sulla sentenza n. 364 del 1988), l'intervistato rispondeva con semplicità pari alla fierezza: "Vorrei ricordare

soprattutto un'innovativa sentenza sulla dignità della persona umana: nel caso di risarcimento, abbiamo stabilito che spetta una determinata somma non soltanto per la ridotta attività, ma anche perché s'è apportato un danno ad una persona umana, che va tutelata in sé, e non soltanto per il danno subito. Ecco, in questa sentenza io scorgo veramente il frutto maturo della scuola di pensiero pugliese, la sua originalità nel solco tracciato da Aldo Moro".

Se questa era la sintetica valutazione del redattore della sentenza, ben più ampi sono stati i commenti di civilisti attenti ed impegnati, pur se ci si deve qui limitare ai soli brani più significativi.

Anche se non sono mancate le critiche, gli apprezzamenti, anche calorosi, risultano di gran lunga prevalenti. Così inizia uno scritto molto articolato di Guido Alpa: «La sentenza della Corte costituzionale aggiunge una nuova tessera al mosaico ormai da più di un decennio in fase di elaborazione da parte di dottrina, giurisprudenza di merito, giurisprudenza di legittimità, giurisprudenza costituzionale. Per proseguire nella metafora è una tessera preziosa e di grande rilievo: non accadeva spesso di leggere sentenze così dense, forbite, chiare e attente come questa. Al piacere di leggerla si accompagna quindi il gusto di disegnare un breve commento».

A sua volta, Massimo Paradiso sintetizza il suo giudizio con queste parole: «L'elaborata e pregevole sentenza della Corte costituzionale viene, per più di un aspetto, se non a chiudere il dibattito sul danno non patrimoniale alla persona, certo a definire un importante capitolo che ha visto impegnati, per almeno un decennio, vasti settori della giurisprudenza e della dottrina. A conclusione di tale capitolo, può darsi ormai per vigente nell'ordinamento la regola della risarcibilità del danno non patrimoniale all'integrità psicofisica, quale (conseguenza della) lesione di un bene – appunto, l'integrità – per sé rilevante e tutelato pur se privo di conseguenze di carattere patrimoniale. La soluzione, e i procedimenti interpretativi seguiti dalla Corte, accolgono le indicazioni ed i risultati forse più significativi della moderna dottrina e giurisprudenza in tema di danno biologico, e non è certo il caso qui di riprenderne le fila se non per evidenziare come la soluzione prescelta si articola in tre profili o passaggi principali che costituiscono anche un'importante scelta di metodo... Globalmente, deve segnalarsi lo scrupolo sistematico con cui è stata ricostruita la vicenda storica e concettuale dell'articolo 2059 nei suoi rapporti col sistema della responsabilità civile - e del risarcimento

del “danno ingiusto” in particolare - e, più in generale, con l’ordinamento costituzionale. Sotto questo profilo, anzi, merita particolare attenzione la scelta metodologica di fondo che, in luogo di una mera verifica o commisurazione nella normativa di diritto privato ai criteri di legittimità costituzionale, ha opportunamente preferito la più matura via di una ricostruzione sistematica del diritto vigente, procedendo da un lato alla rilevazione del reale contenuto dei concetti nella prassi giudiziaria piuttosto che nel testo dei codici; dall’altro, all’integrazione e armonizzazione delle diverse fonti di legge, costituzionale e ordinaria, pur nell’ovvio rispetto dei rispettivi ruoli e del diverso “peso” di ciascuna».

Una tappa fondamentale nell’inquadramento sistematico del danno alla salute

E Alberto Ravazzoni: «La sentenza della Corte costituzionale pone certamente un punto di assoluto rilievo sia per quanto attiene alle immediate conseguenze su un piano applicativo, sia per quanto attiene l’elaborazione dottrinale in tema di danno non patrimoniale... La sentenza della Corte si distingue, in primo luogo, per un inconsueto approfondimento di concetti, affronta taluni problemi che sono alla radice dell’illecito civile e, con decisione interpretativa di rigetto, esclude dall’ambito del danno non patrimoniale le conseguenze proprie della lesione del diritto alla salute e le inquadra nell’ambito dell’articolo 2043 cod. civ....

Le sue osservazioni resteranno per molto tempo fondamentali anche nella dogmatica civilistica, riaffermando chiaramente la natura risarcitoria della reazione dell’ordinamento anche nel caso del danno alla salute».

Particolarmente significative le parole iniziali di un acuto saggio di Giovanna Visintini: «L’estensore di quest’articolata sentenza è notoriamente di formazione un penalista. Si vede. Il lungo *iter* della motivazione procede per tappe argomentative, che dal punto di vista dell’interpretazione storica, dell’articolo 2059 cod. civ., che passa, di necessità, attraverso riferimenti al codice penale vigente e ai suoi procedimenti, colgono nel segno e portano chiarezza in una materia dominata, ad avviso di chi scrive, da una confusione sovrana».

Non meno incisivo l’intervento di Stefano Rodotà: «La sentenza costituisce la conferma e lo sviluppo di un orientamento già largamente consolidato tra gli studiosi, che aveva dato origine ad assai notevoli deci-

sioni della Corte di Cassazione e che trova precedenti solidi nella stessa giurisprudenza della Corte costituzionale, ma la nettezza con la quale vengono ricostruiti senso e conseguenze dell’articolo 32 della Costituzione impedisce di considerare la recentissima sentenza costituzionale come una pura conferma di quanto era già noto... Qui interessa rilevare soprattutto come la sentenza n. 184 arrivi a comprendere nel diritto alla salute l’intera sfera psico-fisica del soggetto, attribuendo ad essa una tutela incondizionata. Una ricostruzione, questa, che non può essere ritenuta rilevante solo sotto il profilo, pur essenziale, del risarcimento dei danni: essa sembra destinata a giocare un ruolo non secondario anche dal punto di vista della possibilità del soggetto di agire al fine di prevenire il prodursi di danni. E non mancano certo nella sentenza affermazioni direttamente interpretabili in questo senso: da quella relativa al “riconoscimento del diritto alla salute come diritto pienamente operante anche nei rapporti di diritto privato” (e quindi non alla sola area della responsabilità civile) a quella, ancor più impegnativa, che prospetta la necessità di “rileggere tutto il sistema del codice civile alla luce della Costituzione” ».

Infine per Francesco D. Busnelli: «La sentenza è apprezzabile, anzitutto per il dichiarato, insistito intento di “prendere atto del diritto vivente...” Esemplare è l’attenzione per le “esigenze di tutela, anche in sede di diritto privato, di specifici valori, determinati soprattutto dalla vigente Costituzione”, e in particolare del diritto alla salute... Puntuale, infine, è il riferimento alle “tre voci di danno” (danno alla salute, danni patrimoniali in senso stretto, eventuale danno non patrimoniale); e altamente opportuno è il suggerimento – che speriamo sia ascoltato – di “cautela nella liquidazione dei danni in esame, onde evitare da un canto duplicazioni risarcitorie e dall’altro gravi sperequazioni nei casi concreti”. In conclusione, la sentenza n. 184/1986 resterà, piaccia o non piaccia ai suoi critici, una tappa fondamentale, anche se non definitiva, nell’inquadramento sistematico della figura del danno alla salute, e più in generale della categoria dei danni alla persona».

Senza dire di Antonio Gambaro che, pur in chiave critica, ha dedicato una sua relazione allo “stile della sentenza n. 184/86”: mai un’attenzione del genere era stata dedicata ad una pronuncia costituzionale.

La sentenza 364 del 1988: un testo basilare del nostro nuovo ordinamento giuridico

Venendo alla sentenza n. 364 del 1988, anche qui esiste un documento che contiene, in un breve passaggio, il pensiero del suo relatore. Si tratta del testo registrato, e recuperato amorevolmente dal dott. Massimo Siclari, di una relazione svolta nel dicembre 1988 all'Università di Perugia da Renato Dell'Andro a conclusione di un Convegno dedicato ai diritti dell'uomo. Ad un certo punto del discorso, imperniato essenzialmente sui principi costituzionali in materia penale, si legge questa breve ma significativa annotazione: «Di recente la Corte costituzionale è andata oltre e ha detto che la personalità della responsabilità penale giunge fino al punto di abolire anche il vecchio principio della ignoranza della legge che non scusa e la Corte ha detto, in questo lavoro di costruzione del nuovo diritto penale, che non è possibile, che non è rispettata la persona umana allorché è inevitabile l'ignoranza della legge: la medesima scusa. Pensate quanti passi avanti ha fatto e sta facendo il diritto penale proprio perché è un diritto di garanzia, perché nasce per la garanzia dell'umanità».

Ma gli altri, che cosa ne hanno detto gli altri?

L'eco si è subito propagata, anche all'estero. Un grande maestro come Hans-Heinrich Jescheck così conclude la conferenza tenuta a Bologna in occasione del 900° anniversario dell'Ateneo bolognese: «Con questa decisione l'Italia ha compiuto un passo essenziale nella direzione della riforma del proprio diritto penale, in quanto essa, con il pieno riconoscimento in chiave costituzionale del principio di colpevolezza, apre uno spiraglio per diversi altri interventi modificativi ormai non più procrastinabili».

Da parte della dottrina italiana i commenti sono stati molteplici, in un concerto di apprezzamenti autorevoli, a cominciare da quello di Giuliano Vassalli: «Dalla selva di sentenze e di ordinanze – talune ponderose, altre telegrafiche – che segnano il recuperato ritmo di lavoro della Corte costituzionale (e da cui taluno teme – a nostro avviso senza fondamento – una caduta di qualità della sua giurisprudenza) emerge, dopo quasi sei mesi dalla deliberazione (ma le ordinanze di rimessione sono del 1980 e del 1982), questo testo basilare del nostro nuovo ordinamento giuridico, dovuto alla penna di un cultore profondo del diritto penale e alla sua personale rimediazione di alcuni problemi essenziali del nostro diritto costituzionale. Con questa sent. n. 364 del 1988 non solo assume diversa

formulazione l'articolo 5 del vigente codice penale, ma viene radicalmente modificato un precedente indirizzo della stessa Corte, culminato nella sent. 23 marzo 1975 n. 74, che aveva ritenuto infondata analoga questione di costituzionalità relativa al detto articolo 5... Al problema di legittimità costituzionale la sentenza n. 364 dedica pagine importanti, non comparabili con le precedenti prese di posizione della stessa Corte vuoi sullo stesso argomento vuoi sugli altri argomenti che pure furono ricondotti all'interpretazione del comma 1 dell'articolo 27 Cost. in relazione ad altre ipotesi di asserita responsabilità non colpevole: articolo 57 vecchia formulazione, articolo 539, articolo 116 ed altri. D'altra parte ciò era necessario, trattandosi della prima pronuncia di (sia pur parziale) illegittimità costituzionale verificatasi su questo terreno, mentre le precedenti o avevano negato il problema o avevano contenuto impulsi al legislatore o si erano limitate a dettare (come per l'articolo 116) una "interpretazione costituzionale" della norma ordinaria. È peraltro da rilevare (e questa è indubbiamente una caratteristica saliente della sentenza) che la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 5 non è avvenuta in forza del solo suo contrasto con il comma 1 dell'articolo 27. Ben al di là di ciò, la sentenza investe tutto l'arco dei conflitti denunciati dai giudici di merito e tutti sostanzialmente li accoglie in una visione quanto mai globale ed unitaria dei principi costituzionali in gioco... La sentenza, anche se incentrata sulla rivalutazione più decisa del principio di colpevolezza, si inserisce nel grande alveo del garantismo liberale rivendicando al singolo uno spazio di libertà e di dignità pur nella dovuta osservanza dei suoi doveri verso lo Stato e le sue leggi. Nelle tradizionali critiche mosse dall'articolo 5 (e ai precedenti di esso nei codici del passato) la dottrina si era soprattutto soffermata sulla ingiustizia della regola, o meglio della absolutezza di essa. La Corte sembra altrettanto, se non più, interessata agli aspetti di reale democrazia del sistema... Per finire questa sommaria lettura, non resta che qualche cenno sulle presumibili implicazioni dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 364 del 1988. Non a caso a questa sentenza sono state riconosciute una "importanza storica" ed una "forza dirompente". Effettivamente, come abbiamo visto, la Corte non si è fermata, per riconoscere la parziale illegittimità costituzionale della regola, né alla disamina della portata del principio di obbligatorietà della legge penale né al confronto dell'articolo 5 con il principio costituzionale di eguaglianza. Ben al di là, essa ha inteso soprattutto affermare il carattere

costituzionale del principio penalistico di colpevolezza, e con una portata che va assai al di là della scusabilità dell'*error iuris*».

Una sentenza che ci avvicina all'Europa

Ed ecco, in rapida carrellata, altri giudizi significativi, da Fernando Mantovani («Definita “importante” e “coraggiosa” nei primi commenti dottrinali e “storica” e “rivoluzionaria” nei primi commenti dei mezzi di informazione, la sentenza n. 364 costituisce il più incisivo intervento della Corte costituzionale sul tessuto del nostro sistema penale, invertendo essa fra l'altro il tradizionale atteggiamento di inflessibilità e severa censura verso il diritto processuale penale e di tolleranza e arrendevolezza verso gli autoritarismi del diritto penale sostanziale. E segna, col superamento del dogma della assoluta inescusabilità dell'*ignorantia legis*, una significativa tappa nell'affermazione del principio di colpevolezza, quale principio cardine del diritto penale accanto al principio di offensività. Ma, parimenti respingendo l'opposto dogma della scusabilità assoluta dell'*ignorantia legis*, perché “rimette alla temibile “psicologia” dei singoli la tutela dei beni, che, per essere tutelati penalmente, si suppone siano fondamentali per la società e l'ordinamento giuridico, ha fatto propria la prospettiva teorica ed il modello di soluzione additato dalla dottrina sopramenzionata: la scusabilità, relativa, dell'ignoranza inevitabile”. E va altresì, rilevato che tale sentenza ha una portata che trascende la specifica questione dell'*ignorantia legis*, in quanto la motivazione, argomentata e dotta in misura inusuale, ma adeguata all'importanza della questione affrontata e al valore innovativo della pronuncia, poggia su affermazioni di principio coinvolgenti altri settori del nostro sistema penale, a cominciare dalla responsabilità oggettiva e lo stesso modo “personalistico-garantista” di concepire il nostro diritto penale... Per concludere, la storica apertura della Corte costituzionale alla scusabilità dell'errore sul precetto è capace di polivalenti ed opposti effetti, che il tempo appurerà. In quanto viene a sanzionare le ambiguità ed incertezze legislative e le contraddittorie giurisprudenze suona come autorevole monito al legislatore, prima ancora che al giudice, per un recupero del principio di determinatezza e certezza giuridica. Ma in quanto “compensa” con la scusabilità dell'*ignorantia legis*, la inevitabile perdita di determinatezza e certezza dell'ordinamento giuridico, può contribuire a consolidare la degradante realtà dell'“ordinamento giuridico

occulto”, del “disordine giuridico”, della “caotizzazione della giustizia”. Si da rendere preferibile – nella crescente confusione tra l'“agire” e l'“agitarsi”, che sembra sempre più contrassegnare, anche al livello legislativo, le complicative società moderne – ad un legiferare agitato, scomposto, sciatto, un sereno “riposo del legislatore”») a Tullio Padovani (“La sent. 364/88 rappresenta, senz'ombra di dubbio, il più cospicuo ed incisivo intervento della Corte costituzionale sui cardini del nostro sistema penale. È noto come spesso, in passato, la Corte abbia manifestato un atteggiamento profondamente diverso, a seconda che si trattasse di valutare la legittimità di norme processuali o di norme sostanziali: severo e talvolta inflessibile nel censurare le storture ed i ritardi della disciplina processuale (al punto di ridelineare *ab imis* le strutture portanti), cauto e per lo più arrendevole nel valutare gli arcaismi autoritari del codice penale. Non avrebbe senso esplorare in questa sede le ragioni di una tale, vistosa difformità. Certo è che la sent. 364/88 abbandona le antiche ritrosie e batte coraggiosamente la strada di un ben diverso impegno nell'affrontare i nodi di fondo del sistema penale”), da Domenico Pulitanò (“La sentenza, ampiamente motivata, merita di essere analizzata sotto diversi profili: per le affermazioni di principio che hanno motivato il distacco dal principio tradizionale d'inescusabilità dell'ignoranza del precetto legale, per i problemi aperti dal nuovo ambito di possibile rilevanza scusante dell'errore inevitabile, e per altre possibili o doverose implicazioni sistematiche. Fra i molti immediati apprezzamenti positivi per la sentenza della Corte sono affiorate anche preoccupazioni per un temuto affievolimento dell'autorità della legge: la sentenza della Corte è stata vista come rottura di un principio indiscusso, se non di un tabù. Ma la rottura con la secolare tradizione, della quale l'articolo 5 era espressione, ha anche significato un allineamento con un principio già introdotto da tempo in altri ordinamenti europei, per via giurisprudenziale o legislativa. Incrinando un principio tradizionale, nel quale tradizionalmente si ravvisa un riflesso dell'obbligatorietà della legge, la Corte costituzionale si è dimostrata libera dai condizionamenti derivanti dagli aspetti “simbolici” della legislazione penale, che tendono ad ostacolare riforme in senso liberale in sede politico-legislativa, e ha emanato una sentenza all'altezza dei tempi, che ci avvicina all'Europa... La “rivoluzionaria” apertura della Corte costituzionale della scusabilità dell'errore sul precetto è il doveroso riconoscimento che l'erroneo rapporto tra l'ordinamento giuridico e i destinatari non è

sempre rimproverabile all'individuo, ma può essere rimproverabile allo Stato. Ed è perciò il legislatore, ancor prima dei giudici, il destinatario del monito appassionato lanciato dalla Corte») a Marino Petrone («Prima di entrare nell'esame degli aspetti più strettamente dogmatici del tema, credo che sia opportuna qualche considerazione sulla portata generale del grande avvenimento che ha determinato queste riflessioni: ossia la pronuncia, il 24 marzo 1988, della sentenza n. 364 della Corte costituzionale. Tanto ancora ne parleremo, prima di mettere a fuoco adeguatamente le conseguenze che tale pronuncia, da molti qualificata "storica", sono derivate nell'intero sistema penale. Nel centenario della morte di Francesco Carrara, nell'anno della celebrazione del pensiero carrariano, una sentenza del genere potrebbe sembrare addirittura rivoluzionaria e, comunque, "eretica", rispetto agli insegnamenti del grande maestro. Qualcuno, infatti, potrebbe affermare che essa avrà l'effetto di "esporre a ruina tutto l'edificio del giure punitivo", ripetendo quanto affermava appunto il Carrara, negli "Opuscoli", ponendosi il problema degli effetti della *ignorantia legis* e negando ad essa decisamente efficacia scusante. Ma da allora sono passati oltre cent'anni e non invano. Profonde trasformazioni politiche, sociali e giuridiche hanno caratterizzato il nostro Paese come, del resto, tutta l'Europa e tutto il mondo. In Italia in particolare, come è noto, con l'entrata in vigore della Costituzione rigida del 1948, è avvenuta una svolta decisiva nel sistema penale, in senso garantista, della quale non sempre ci si rende conto, malgrado la migliore dottrina italiana, l'abbia da tempo evidenziata elaborando i relativi principi. Non va, comunque, dimenticato che Francesco Carrara esprimeva l'ideologia liberale per la quale la regola *ignorantia iuris non excusat* si ricollegava ad una visione tipicamente giusnaturalistica del diritto penale: ogni norma penale avrebbe un substrato, un sottofondo di disvalore sociale che ad essa preesiste e che, dunque, ogni consociato non potrebbe non percepire ancor prima di conoscere la norma. Orbene, una tale concezione, se era errata a quei tempi, si dimostra ancor più falsa oggi. Ché, anzi, oggi sarebbe una siffatta affermazione la vera eresia»), da Giovanni Fiandaca («L'importante e coraggiosa sentenza su riprodotta, ben a ragione definita "stoica" nei primi commenti, segna una tappa particolarmente significativa lungo il cammino della compiuta affermazione del principio di colpevolezza, quale criterio-cardine del sistema penale: il superamento del principio della assoluta inescusabilità dell'*ignorantia legis* si inquadra, secondo

la Corte, all'interno di una prospettiva che includa nella colpevolezza, quale categoria che riflette l'appartenenza psicologica del fatto criminoso all'autore, anche la conoscenza – almeno "potenziale" – del carattere illecito del fatto penalmente sanzionato») a Giovanni Flora («A poco più di un anno dalla "storica" sentenza della Corte costituzionale sull'articolo 5 c.p. non sembra fuor di luogo una riflessione critica più ponderata, dopo i primi entusiastici commenti a caldo. Il contenuto della sentenza, di straordinario pregio scientifico e letterario, è ormai troppo noto perché ci si debba attardare ad esporlo compiutamente. Vale forse la pena però di ricordarne i punti fondamentali, perché è in relazione a questi che si cercherà di individuare i problemi che si pongono e di verificare l'attuale stadio di soluzione... Da quanto finora esposto risulta chiaro che l'appassionato sforzo della Corte costituzionale, teso ad adeguare il sistema penale al principio di colpevolezza, rischia di risultare vano se non viene accompagnato da un pari impegno attuativo della giurisprudenza, della dottrina e, in particolar modo, del legislatore».

Convinzioni profonde di fede nella vita e nobilissimo impegno etico

Due brani vorrei ancora aggiungere, l'uno di un allievo e l'altro di un collega della Corte. In occasione della toccante cerimonia commemorativa tenuta il 3 dicembre 1990 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari, anche con interventi di Ruggiero, Spagnolo, Regina, Perchinunno, Garofoli e Suppa, Gaetano Contento, nel «ricordare il Maestro», sottolineava come la grande ricchezza della Sua ormai compiuta perfetta formazione morale, culturale e giuridica, si è potuta, alla fine rilevare nell'apporto da Lui dato ad alcune importanti decisioni della nostra Corte costituzionale, luogo privilegiato per chi, come Lui, si è sempre battuto per il trionfo degli ideali, per la fedeltà ai principi, e per la riaffermazione dei valori umani e sociali. Basterà rammentare la sentenza n. 364 del 24 marzo 1988 con la quale è stato sciolto il nodo dell'articolo 5 c.p., che, imponendo di considerare sempre irrilevante la ignoranza della legge, soffocava inesorabilmente ogni aspirazione ad una giustizia più umana. Nella motivazione di questa sentenza, la cui vastissima eco nell'ambiente scientifico non si è ancora spenta, si rispecchiano le Sue convinzioni profonde di fede nella vita ed il Suo nobilissimo impegno

etico; ma, insieme, essa costituisce una mirabile sintesi di rara sapienza giuridica e di perfetta consequenzialità e coerenza argomentativa logico-sistematica. In essa, chiunque, può - e potrà sempre - ritrovare, tutto intero, Renato Dell'Andro e colloquiare ancora con Lui». Pochi giorni dopo il 13 dicembre 1990, il giudice Francesco Paolo Casavola, così concludeva un accorato profilo dell'amico e collega perduto: «Il saggio sui diritti del condannato del 1969 aveva una ispirazione evangelica espressa nelle parole: "Ero carcerato e veniste a me". Di qui una lettura analitica rigorosamente scientifica della condizione giuridica del condannato, ma insieme una concezione della pena come pietà per il colpevole e stimolo per la società ad educarsi ed accettare la pena non come deterrente o difesa o repressione, ma rieducazione del colpevole. Nella sentenza n. 364 del 1988, che sancisce il superamento parziale del principio della inescusabile ignoranza della legge penale torna a correre lo stesso filo di persuasione cristiane di rispetto della viva coscienza dell'uomo, mai oggetto, sempre oggetto e dunque rimproverabile soltanto se la legge lo raggiunge nella sfera della sua conoscenza e della sua volontà».

Contro la morsa della paura salvare il rispetto della persona umana

Conclusivamente – sempreché sia possibile (ma non è possibile a così breve distanza dalla Sua scomparsa) tentare una conclusione per tanto copiosa somma di messaggi – si potrebbe ben dire, riprendendo il ritratto tracciato nell'immediatezza dell'addio da Mario Chiavario, che "col passare degli anni, l'impegno di Dell'Andro si è reso sempre di più tramite di una tensione che si collocava su di un piano diverso, pur senza essere in contraddizione con un perdurante riconoscimento del compito proprio della "costruzione giuridica": ed anche in questo – e pur nella differenza di ruoli e di responsabilità – si possono scorrere molti punti di contatto con l'insegnamento e con l'esperienza di vita del Moro giurista e del Moro "politico". Era una tensione diretta a sottolineare – e, più e meglio ancora, a rendere operativi e quasi a spremere in tutti i loro possibili contenuti – taluni valori trainanti di una concezione del diritto ispirata a profonda fede nella centralità della persona umana. Riassunti ed espressi dalle formule dell'articolo 27 della Costituzione e in particolare dal "principio" di "personalità" della responsabilità penale

e da quello della "rieducazione" come fine cui devono tendere le pene. Quei valori dovevano trovare in Dell'Andro un interprete finissimo ed al tempo stesso appassionato: specialmente in quell'opera di concretizzatore ed equilibratore di fondamentali diritti della persona e di altrettanto fondamentali esigenze della collettività, che – dopo una lunga militanza parlamentare – venne chiamato a vivere come funzione primaria quale giudice costituzionale».

«Non si sarebbe sinceri se non si ricordasse – sono ancora parole di Mario Chiavario – come sia un momento, questo, nel quale, e non senza ragione, la nostra società avverte con particolare acutezza il timore che le leggi, nel campo della giustizia penale e dell'ordinamento penitenziario, finiscono per dimenticare le obiettive esigenze di difesa contro le prepotenze e le astuzie della criminalità, specialmente quella organizzata. Di fronte a ciò, un messaggio di fiducia nella possibilità di scorgere, nelle leggi operanti in quei settori, anche e soprattutto degli strumenti rispettosi della persona e capaci di non spegnere in alcun uomo la speranza, sembra spesso soltanto espressione di un'utopia ingenua e pericolosa».

«L'insegnamento e la testimonianza di Dell'Andro ci inducono – concludeva Chiavario – a continuare a credere ed a sforzarci di operare affinché non sia così. Non perché si debba negare l'evidenza di problemi reali e brucianti, che soprattutto oggi impongono un'attenzione ed una incapacità di agire idonee ad evitare che le istituzioni confondano le istanze di garanzie e di umanità con la licenza al crimine. Ma perché non si sommergano, sotto la morsa della paura e dell'affanno, anche gli sforzi per mantenere ed anzi sviluppare, nella legge e nella giustizia umana, quei livelli di rispetto della persona, di ogni persona, che ne fanno degli strumenti, appunto, "umani"».

È da qui che bisogna partire per ricostruire la società ammalata. Nel necessario recupero dei valori di fondo, uno soprattutto chiede di essere privilegiato: "Non far agli altri quello che non vorresti fosse fatto a te". Per Renato Dell'Andro questo era non soltanto un modello sempre proclamato, ma ancor più una pratica di vita continuamente testimoniata. Anche per questa ragione, non dimentichiamolo mai.



COMMEMORAZIONI

Ho conosciuto per la prima volta Renato Dell'Andro in un convegno di studio della FUCI agli inizi degli anni cinquanta. Appariva realizzare compiutamente il modello di giovane intellettuale cattolico della metà del nostro secolo, legato a tre appartenenze o ambiti di impegno: alla Chiesa, all'Università, alla politica. Parlava col tono di voce proprio del colloquio, non da lezione o da discorso pubblico; con proprietà lessicale, con finezza concettuale, che rivelavano l'uomo di studi e di letture lungamente meditate. Malgrado dieci anni di distanza, l'essere egli già un noto professore ed io appena uno studente universitario, una comune e distinguibile risonanza riempiva l'ascolto delle sue parole: nuclei del pensiero e del fraseggio di Giuseppe Capograssi si coglievano e agevolavano - come un utile codice di decifrazione - non solo la comprensione ma la convinta accoglienza. Gli occhi si facevano ora intenti, ora sorridenti, a seconda della concentrazione del ragionamento o del felice esito della dimostrazione e guardavano verso l'uditorio come su uno specchio delle operazioni della sua mente.

Era però tutt'altro che un isolato parlante. Cercava la comunicazione e il rapporto umano quasi a compensare o scongiurare l'esperienza della solitudine che sempre attraversa la giovinezza degli studiosi. Forse qualcuno tra gli ascoltatori lo avrebbe preferito più assertorio o polemico, insomma più duro. Ma quel giovane Dell'Andro, con l'aria non di capo e piuttosto di fratello maggiore, sapeva nascondere sotto un tratto mite, convinzioni e decisioni ferree.

Tornai ad incontrarlo nel 1961 a Bari, entrambi colleghi di Facoltà. Mi fece festa come se tra noi non ci fosse stato l'incontro casuale di un lontano convegno fucino, ma un'assidua frequentazione di anni. La sua era fraternità di cristiano prima che umana amicizia o colleganza accademica. Era già stato Sindaco di Bari e si apprestava alla candidatura parlamentare. Ma dal modo con cui mi fece visitare l'Istituto di diritto penale, di cui era

² Testo pubblicato in "Rivista italiana di diritto e procedura penale", 1991, n. 3, p. 691-694.

Direttore, descrivendomene minutamente il rinnovamento nell'organizzazione, nell'arredamento, nella dotazione libraria, sembrava esser vissuto soltanto per leggere e riflettere e prepararsi in quel luogo ove insegnare. Mi confidò di avvertire inariditi i suoi interessi di studioso. Un dogmatico a differenza di uno storico - disse - non ha una serie pressoché inesauribile di oggetti da investigare. E soprattutto non rinnova il suo strumentario concettuale. Non era segno di precoce stanchezza, ma di già consumato dominio della sua disciplina. Aveva scritto alcuni anni prima, in un saggio su *Il dibattito delle scuole penalistiche*, del grave errore di «confondere dibattiti filosofici o, peggio, politici con dibattiti scientifici», racchiudendo tra parentesi questo grave giudizio, inconsueto per un giovane studioso trentacinquenne: «in definitiva questo errore ha condotto il diritto penale, come scienza giuridica, a rimanere in uno stadio indubbiamente arretrato nei confronti delle altre scienze giuridiche» [*Il dibattito delle scuole penalistiche*, in *Conferenze*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 568].

Per Dell'Andro, l'autentico scienziato del diritto è «colui che tende ad una sistemazione concettuale della realtà dal punto di vista delle norme giuridiche» [*Il dibattito delle scuole penalistiche*, in *Conferenze*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 570].

La ricerca dell'oggetto specifico della scienza del diritto era un suo assillo metodologico costante, in ciò tributario alle suggestioni del pensiero capograssiano.

Esprimeva tuttavia Dell'Andro qualche cosa di più profondamente partecipato, con tutta la sua esistenza, che non un'adesione soltanto intellettuale. A metà di questo secolo un cattolico viveva la difficile esperienza della distinzione dei tanti piani della realtà e dell'esigenza della loro ricomposizione ad unità. Altrove Dell'Andro avrebbe scritto dell'atteggiamento del giurista «di disinteresse per tutto ciò che non attiene specificamente alla realtà giuridica» [*I diritti del condannato*, in *Iustitia* 1963, pag. 259]. Quest'operazione di isolamento era richiesta dalle esigenze proprie dell'analisi scientifica dell'oggetto scelto e del punto di vista individuato. Dell'Andro praticava con estremo rigore siffatta delimitazione del dato d'indagine, ma nel contempo affermava con lucida consapevolezza che «se lo scienziato, nello spingere all'estremo il proprio interesse al particolare oggetto d'osservazione, si disinteressasse degli altri dati ed aspetti della realtà e del sistema unitario e totale della realtà stessa, da un canto non riuscirebbe ad approfondire compiutamente il proprio oggetto (e cioè si

negherebbe come scienziato) e dall'altro correrebbe il rischio di credere che il risultato della propria specifica, e perciò limitata, indagine dica la parola conclusiva su tutta la realtà» [*I diritti del condannato*, in *Iustitia* 1963, pag. 261].

Una tale chiara connessione dell'oggetto della conoscenza giuridica con tutto il contesto della realtà permetteva a Dell'Andro affermazioni nette: «Esiste, dunque, un unico oggetto della scienza giuridico-penale, che è l'intera realtà sotto l'aspetto della normazione penale; lo studio di tale realtà è operato dal giurista nell'unico modo come la scienza può studiare una realtà: determinando concetti e principi, universali e necessari» [*Il dibattito delle scuole penalistiche*, in *Conferenze*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 579].

Universalità e necessità di principi e concetti significano per Dell'Andro una professione metodologica molto alta ed ambiziosa ch'egli così esprimeva: «... non aderiamo alla concezione che ritiene oggetto della nostra scienza il cosiddetto ordinamento positivo vigente e cioè uno degli ordinamenti positivi. Basterebbe l'empiricità della scelta dell'ordinamento positivo a porre in crisi la limitazione dell'oggetto della scienza giuridico-penale» [*Il dibattito delle scuole penalistiche*, in *Conferenze*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 580].

Il giurista deve conoscere tutte le concrete storiche normazioni penali in modo da intendere perché una determinata normazione è mezzo adeguato a raggiungere dati scopi. Ma «non è il giurista, non è la scienza del diritto penale, che deve *dire* la propria parola sul cosiddetto fondamento degli istituti penali: sia affermato con decisione e, speriamo, nei limiti in cui si può parlare di definitività scientifica, senza ombra di superbia, definitivamente» [*Il dibattito delle scuole penalistiche*, in *Conferenze*, tomo I, Milano, Giuffrè, 1958, pag. 581].

Dell'Andro, dunque, era ben capace di atteggiamenti intellettualmente ed eticamente forti, perché prodotti da un'assidua e talora tormentata riflessione.

Quando, a distanza di quasi un ventennio, la nostra antica colleganza universitaria si rinnovò per gli inesplicabili appuntamenti della vita nella colleganza all'interno della Corte costituzionale, di Dell'Andro ormai non più giovane mi colpiva un'accresciuta, se possibile, riservatezza di vita che si versava in una dedizione illimitata allo studio delle cause e alla stesura di complesse ed ampie sentenze. In camera di lettura dalla

sua viva voce traevano colore e nuovo significato le costruzioni dei suoi periodi. Non pochi tra noi erano tuttavia stupiti e forse non del tutto persuasi della fatica ch'egli spendeva nella scrittura dei lunghi testi delle sue sentenze. Egli scriveva non solo per rispondere al giudice remittente, ma per colloquiare con i giuristi della sua disciplina, con i suoi maestri ed allievi, finanche con un'ideale platea di studenti quasi a voler conservare la consuetudine universitaria della lezione e del seminario.

La lunga esperienza di parlamentare, di uomo di governo, di militante di partito non aveva attenuato in lui una viva sensibilità per l'imparzialità delle istituzioni, per la equidistanza loro da tutte le pur legittime divisioni politiche e sociali dei cittadini.

L'educazione di quella generazione di cattolici che fu la sua, sulla cerniera del rinnovamento conciliare della Chiesa, gli imponeva una sola intransigenza, quella del servizio per le ragioni della persona umana, ch'egli coglieva con gli strumenti e l'oggetto della sua disciplina, nell'acuto dramma della violenza della legge penale e dell'espiazione della condanna.

Il saggio sui diritti del condannato del 1969 aveva un'ispirazione evangelica espressa nelle parole del Signore: «Ero cercato e veniste da me». Di qui una lettura analitica rigorosamente scientifica della condizione giuridica del condannato ma insieme una concezione della pena come pietà per il colpevole e stimolo per la società ad educarsi ad accettare la pena non come deterrente o difesa o repressione ma rieducazione del colpevole.

Nella sentenza n. 364 del 1988 che sancisce il superamento parziale del principio dell'inescusabile ignoranza della legge penale torna a correre lo stesso filo di persuasione cristiane di rispetto della viva coscienza dell'uomo, mai oggetto sempre soggetto e dunque rimproverabile soltanto se la legge lo raggiunge nella sfera della sua conoscenza e della sua volontà.

Ho voluto disegnare di Renato Dell'Andro appena qualche tratto di un'immagine che nella sua interezza è nota solo a Colui cui con lo spegnersi della vita si è fuori del tempo ricongiunta.

GAETANO CONTENTO

*Ricordo di un maestro*³

1. Abbiamo salutato per l'ultima volta Renato Dell'Andro il 29 ottobre. Se ne è andato in silenzio, abbandonando in punta di piedi la scena di cui, per tanti anni, è stato protagonista indimenticabile. Ma Lui non ci ha lasciati soli. La Sua presenza continua ad essere fra noi, la Sua forza morale ci incoraggia, la Sua memoria non verrà mai meno. Come tutti i veri, grandi Maestri, Egli ci ha lasciato ben più che un patrimonio, peraltro cospicuo, di lavori e di opere di scienza: ci ha proposto e additato un modello di vita, dimostrando che anche in un mondo così degradato, come quello in cui oggi viviamo, nel quale tutto ciò che è nobile, puro, disinteressato, sembra destinato a cedere, e a rinchiudersi in se stesso in una grigia e tetra rassegnazione, dinanzi al male che irrompe e devasta le coscienze sgretolandone i fondamenti morali, si può ancora, invece, vivere e combattere per i grandi ideali: si può, anzi, addirittura, anche per mezzo della propria morte, contribuire a farli risorgere, là dove sono caduti, e a renderli imperituri.

Se ne è andato in silenzio, così come, in silenzio, soleva giungere, talvolta, alle riunioni degli studiosi, o degli amici che lo aspettavano, spesso in lieve ritardo: perché era sempre diuturnamente impegnato, senza un attimo di pausa, in tutte le iniziative - da chiunque promosse - che giudicasse utili al bene altrui e al miglioramento della società. Ma quando prendeva la parola, con quella Sua eloquenza così scarna, così essenziale, priva di orpelli, a tratti finanche disadorna, catalizzava e monopolizzava l'attenzione di tutti.

Possedeva quel dono, che a pochissimi è dato, di riuscire a stabilire con immediatezza, direi, anzi, con semplicità, un rapporto di diretta comunicazione personale con il suo uditorio, qualunque esso fosse: e questo spiega il grande carisma che, per più di trent'anni, ha illuminato la Sua persona in quelle aule universitarie dove, puntualmente e assiduamente, teneva i corsi di lezione, circondato da una folla di studenti che

³ Testo del discorso commemorativo tenuto il 3 dicembre 1990 nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari.

riuscivano a coglierne, con quella freschezza di intuizione che è caratteristica propria della giovane età, al di là dell'insegnamento giuridico, il grande messaggio ideale che non si stancava mai di trasmettere.

Ma noi non possiamo, non dobbiamo, restare in silenzio, dinanzi alla Sua scomparsa. Ci siamo raccolti, commossi, dinanzi a Lui, nell'ultimo saluto, per rinnovargli ancora una volta il nostro omaggio filiale; e come suoi discepoli in quel momento abbiamo anche confermato l'impegno - che ci appare oggi ancora più inderogabile - di rendergli testimonianza, sperando di poter sempre essere degni di Lui. La Sua città Gli ha tributato gli onori che si dovevano al più illustre fra i suoi cittadini. Lo Stato - rappresentato al massimo livello, nelle persone dei giudici della Corte costituzionale, alla quale Renato Dell'Andro ha dedicato le migliori energie dei suoi ultimi anni - ne ha compianto (e, una volta tanto, si può crederlo, con vera e profonda commozione, pari a quella espressa dalle nobili parole pronunciate dal prof. Conso) la immatura perdita. L'Università, il mondo della cultura giuridica, gli studiosi del diritto penale, in particolare, gli debbono, tuttavia, qualcosa di più: gli debbono anche quella pubblica manifestazione di gratitudine che ogni persona che sia stata spiritualmente arricchita da Lui, non può non sentire il bisogno di esprimereGli.

E, per cominciare a pagare questo debito - ma osiamo sperare che esso non si estinguerà mai interamente per il resto della nostra vita, perché continuare a sentirci in debito con Lui ci aiuterà ad essergli sempre vicini -, la Facoltà giuridica barese ha voluto dedicare una giornata alla riflessione e alla meditazione sull'opera scientifica di Renato Dell'Andro per riscoprirne l'attualità e la permanente validità, in attesa che più ampi e qualificati contributi di studio gli siano resi dal mondo della scienza.

A me - come suo fedele e più antico discepolo - tocca di introdurre il discorso. Lo faccio con gioia, benché non disgiunta da trepidazione, come accade sempre quando ci si accosta a penetrare nell'intimità di persone amate, rispetto alle quali ci si sente tanto impari, e tuttavia si deve parlare dei loro meriti, e delle ragioni che le hanno proposte alla nostra stima, al nostro affetto, la nostra devozione.

2. È difficile per chiunque accostarsi alla analisi dell'opera scientifica di Renato Dell'Andro, senza averne prima esplorato la matrice e le ascendenze culturali. Tutti sanno che, come giurista, Egli fu il primo - e

prediletto - allievo di Aldo Moro. Non tutti, invece, conoscono il severo e rigoroso impegno di Renato Dell'Andro come filosofo (in ciò seguendo l'esempio del fratello Nicola), che gli consentì di prestare, ancor giovanissimo, le risorse del suo impegno e della sua intelligenza, prima ancora del suo ingresso nell'Università, al servizio dei giovani, presso il prestigioso liceo classico diretto dai PP. Gesuiti ove, per alcuni anni, insegnò, per l'appunto, filosofia. Io Lo conobbi, infatti, quando ero studente di quel liceo: e la memoria del primo incontro con Lui è, ancora oggi, in me così viva, che potrei persino ripetere le parole che ebbe a pronunciare nella sua prima lezione, e finanche descriverne l'aspetto e gli abiti che indossava.

Renato Dell'Andro, dunque - come, del resto, lo stesso Moro - approdò ai lidi del diritto penale provenendo dalla filosofia, e, in particolare, dalla filosofia del diritto, le cui lezioni, nell'Università, ha continuato a tenere (unitamente al corso di diritto penale) sino a pochi anni or sono.

Non bisogna mai trascurare, perciò, nel valutare la produzione scientifica, questo fatto fondamentale, che, di per sé solo, vale a spiegare e a giustificare da un canto il suo naturale interesse per i più alti temi della dogmatica penalistica e, nel contempo, l'eccezionale apparente facilità con la quale riusciva ad impostargli ed a risolverne i vari aspetti problematici. L'approccio «metodologico» di Renato Dell'Andro a qualunque tipo di questione, foss'anche la più concreta e la più (apparentemente) modesta, è sempre stato quello di filosofo. Ciò risulta con particolare evidenza soprattutto nei suoi primi scritti, ma permane costante nel tempo, ed anzi si accentua e si arricchisce a partire dal momento in cui Egli si incontrò (e si trattò di un incontro fondamentale) con il pensiero di Giuseppe Capograssi, rimasto pressoché ignoto fino alla sua morte: pensiero con il quale, in una sorta di continuo dialogo, Renato Dell'Andro non mancherà mai più di confrontarsi. Da quest'epoca (1959), ai temi di dogmatica - che pure continueranno ad essergli sempre cari - Egli affiancherà quelli più strettamente «umani», se così posso esprimermi, antepoendo ai valori della riflessione condotta con i parametri della logica formale quelli fondati sulla meditazione della «esperienza giuridica» della quale Egli, sulla scia di Capograssi, divenne il più convinto assertore.

I riflessi di questa più ampia prospettiva di orizzonte culturale si possono, infatti, notare agevolmente, anche nel lavoro da lui successivamente svolto nell'ambito del suo impegno civile e politico, particolarmente durante gli anni di cui, in qualità di sottosegretario al Ministero di Grazia

e Giustizia, si dedicò all'apprestamento di quella riforma dell'ordinamento penitenziario, che, se pur non porta il Suo nome, fu, prevalentemente, frutto del suo orientamento e della sua guida ideale.

Di questa paternità spirituale può essere buona testimonianza un breve ma denso e significativo intervento (di molto antecedente alla fase di gestazione della legge) che Egli ebbe a svolgere in occasione di un convegno da Lui promosso nella nostra Facoltà, sul tema «crisi e avvenire della pena carceraria» (1964), che si può ancor oggi leggere e meditare, essendone stati, a suo tempo, stampati gli atti dall'editore Giuffrè. Sempre su questo tema aveva già avuto occasione di insistere, anche un anno prima («I diritti del condannato», 1963). Ma ancor più e ancor meglio, la grande ricchezza della sua ormai compiuta perfetta formazione morale, culturale e giuridica si è potuta, alla fine, rivelare nell'approccio da Lui dato ad alcune importanti decisioni della nostra Corte costituzionale, luogo privilegiato per chi, come Lui, si è sempre battuto per il trionfo degli ideali, per la fedeltà ai principi, e per la riaffermazione dei valori umani e sociali. Basterà rammentare la sentenza n. 364 del 24 marzo 1988 con la quale è stato sciolto il nodo dell'art. 5 del Codice penale, che, imponendo di considerare sempre irrilevante la ignoranza della legge, soffocava inesorabilmente ogni aspirazione ad una giustizia più umana. Nella motivazione - da Lui redatta - di questa sentenza, la cui vastissima eco nell'ambiente scientifico non si è ancora spenta, si rispecchiano le sue convinzioni profonde di fede nella vita ed il suo nobile impegno etico; ma, insieme, essa costituisce una mirabile sintesi di rara sapienza giuridica e di perfetta consequenzialità e coerenza argomentativa logico-sistematica. In essa, chiunque, può - e potrà sempre - ritrovare, tutto intero, Renato Dell'Andro, e colloquiare ancora con Lui.

3. Ma veniamo più da vicino a ricordare i suoi scritti, e le sue opere, utilizzando quella chiave di lettura di cui ho già fatto cenno. La gran parte della sua produzione più nota appartiene al fecondo periodo degli anni '50. Nel prosieguo, la saggistica cederà il passo all'elaborazione quotidiana, e le sue «lezioni», continuamente più ricche e stimolanti, anno dopo anno, saranno raccolte e gelosamente conservate dai migliori fra i suoi assidui ed entusiasti studenti, in attesa che il Maestro trovi il tempo per curarne la presentazione in una versione definitiva. Il tempo, purtroppo, gli mancherà: ne aveva sempre così poco, benché sottraesse molte

ore al riposo, e quasi ignorasse, ormai, quelle destinate allo svago, preso com'era, in ogni momento, da tanti impegni, grandi, o meno grandi, ma tutti ugualmente importanti per Lui, ed ai quali dedicava sempre, equanimemente, tutta la sua attenzione.

Tuttavia le «Lezioni» hanno continuato e continueranno a vivere nella tradizione orale affidata alla testimonianza dei suoi allievi. Di esse dirò, brevemente, alla fine di questa rapida rassegna.

Negli anni '50, Renato Dell'Andro cominciò a proporre all'esame degli studiosi la elaborazione di numerosi temi di indagine. Innanzi tutto, con due lavori, pressoché coevi, dedicati il primo allo studio della recidiva, il secondo all'analisi del concetto della cosiddetta «liceità penale». Per quest'ultimo lavoro, che affrontava un tema di cui, in quel tempo, molto si amava discutere e dibattere, Remo Pannain (che nutriva per Lui un'ammirazione incondizionata, assai rara da parte di un professore già anziano nei confronti di un giovane), nella recensione che gli dedicò sull'Archivio penale, la prestigiosa Rivista da lui diretta, non poté fare a meno di rivolgergli un «bravo, veramente bravo» (v. Arch. pen., 1951, I, pag. 331). E si trattava, è fuor di dubbio, di un vero pezzo di bravura, cioè della impeccabile dimostrazione - condotta con assoluta padronanza degli strumenti concettuali della teoria generale - della insostenibilità dello stesso concetto tecnico-giuridico di «liceità penale». Conclusione che Dell'Andro raggiungeva percorrendo la difficile strada della serrata critica alla nota tesi sul diritto di libertà penale di Arturo Rocco, dopo aver posto i fondamenti della Sua posizione in una chiarissima premessa nella quale enunciava le due categorie logiche della giuridicità ontologica e della giuridicità funzionale.

Lo sforzo per riuscire ad essere il più chiaro possibile, induceva spesso Dell'Andro - ma questo «carattere» non lo abbandonò mai, nel corso del tempo - ad insistere, per ribadirla, su passaggi e sequenze argomentative di cui, forse, non vi sarebbe stata stretta necessità, proprio per la lucidità della esposizione.

E ciò si coglie anche - analogamente - nella più ampia e complessa indagine svolta intorno al tema della recidiva, di cui nessuno, prima di Lui, aveva ancora espresso, almeno nella nostra dottrina, una teorizzazione sistematica completa, e tanto meno così originale. Nella «recidiva» si colgono, a mio avviso, i primi sicuri segni di quel prevalere dello Spirito sulla forma esteriore che caratterizzerà sempre più, nel tempo

avvenire, il pensiero di Renato Dell'Andro, di quell'affezione al primato della soggettività, di quella costante ricerca della chiave di soluzione di tutti i problemi nel profondo valore della persona, che culmineranno nella definizione dell'azione illecita che egli giunse a formulare: l'azione illecita è una «presa di posizione dello Spirito»: e, più specificamente - riecheggiando Capograssi - è una «fermata» del soggetto, nel lavoro di costruzione della sua esperienza etica.

Troppo filosofia, per un giurista? Ma che cosa può sperare di scoprire, un giurista, quali traguardi può mai sperare di raggiungere, se pensa di poter fare a meno, nel suo lavoro, di una riflessione filosofica preliminare, che gli assicuri almeno che ciò che fa ha senso, e gli permetta, perciò, di continuare a credere nella utilità della sua opera?

La recidiva, secondo Dell'Andro, non è una semplice «circostanza», e neppure una mera qualificazione giuridica soggettiva. È il reato commesso dal recidivo, innanzi tutto, ad essere diverso da quello commesso dal delinquente primario. Diverso perché il già reo impegna, nella sua realizzazione, un «tipo» di colpevolezza che è diversa, per la differente natura dell'«energia spirituale» che vi è espressa, da quella che contraddistingue il delinquente primario. Si tratta della colpevolezza di inclinazione, che merita dunque maggiore pena, perché - potremmo oggi dire con parole che Egli stesso avrebbe, forse, usato, alcuni anni più tardi - inaridisce le fonti della possibile doverosa ripresa del cammino del soggetto verso la «costruzione» dell'esperienza giuridica, interrotto dalla «fermata» costituita dal primo illecito.

Particolarmente illuminati sul suo pensiero, sono, in questa prospettiva, le considerazioni di sia pur parziale apprezzamento che Dell'Andro, in quest'opera, esprime sulla dottrina del «tipo d'autore» elaborata in Germania dai seguaci della cosiddetta Scuola di Kiel; apprezzamento in un certo senso sorprendente, se si pensa alle pericolose deviazioni ed alle illiberali applicazioni che, di quella dottrina, aveva dovuto registrare, suo malgrado, come testimone, se non come protagonista, la scienza giuridica penale in Germania, durante il nazismo. Ma ci si può rendere agevolmente conto del Suo atteggiamento, riflettendo che - e ciò è fuor di dubbio - nessun altro, più dei fautori della dottrina del *Tätertyp*, aveva, fino ad allora, posto l'accento, con tanto vigore, sulla necessità di rivalutare il soggetto, e la sua irripetibile individualità, in un ambiente scientifico sempre più destinato ad essere dominato dal prevalere - nella costruzione

della teoria del reato - della concezione belinghiana del *Tatbestand*, ove il soggetto sembrava ormai condannato a trovare sempre meno spazio e minore attenzione.

Nello stesso senso va interpretata la assai frequente citazione del Bockelmann - al di là della evidente connessione della sua celebre dottrina sulla colpa d'autore con il tema della recidiva - e l'accento (veramente prezioso) all'impostazione di una «nuova» teoria sistematica del reato abituale, fondato non più sulla reiterazione dell'azione (secondo la eredità del «reato collettivo» di tradizione germanica), bensì sulla colpevolezza d'«habitus».

4. L'opera più nota, e generalmente riconosciuta da tutti come la Sua opera più importante, «la fattispecie plurisoggettiva», vede la luce alcuni anni dopo la recidiva, dopo un lungo travaglio ed una scrupolosa preparazione (1956). Ne ricordo ancora, con nitida chiarezza, alcuni momenti, allorché, nel lontano 1955, nell'unica auletta di cui, allora, disponeva l'Istituto (peraltro precariamente, essendo ospite della Biblioteca del Seminario giuridico) ebbi il privilegio, che oggi considero inestimabile, di poter vedere Renato Dell'Andro al lavoro, mentre io, per mio conto, allo stesso (unico) tavolo muovevo appena i primi passi nello studio del tema delle circostanze del reato, indicati da Aldo Moro. Renato Dell'Andro passava ore ed ore sui testi (specialmente su quelli di lingua tedesca), leggeva tutto, annotava tutto, e tornava a compulsare incessantemente appunti e note, quasi senza neppure rendersi conto del tempo che trascorrevano. Io ne ero ammirato e rimanevo sgomento se, talvolta, mi usava la cortesia di anticiparmi le linee di soluzione di taluno dei numerosissimi problemi che - via via - andava affrontando, e di chiedermi cosa ne pensassi, benché dovesse essere conscio che la modestia dei miei mezzi non poteva certo contribuire ad alleviare il Suo difficile compito di scegliere e di decidere. Ma Egli secondava così quella generosa e istintiva necessità che lo spingeva a rendere sempre partecipi delle sue idee tutti coloro che aveva ammesso al grande dono della sua amicizia.

La «fattispecie plurisoggettiva» introdusse, a pieno titolo, Renato Dell'Andro, nella schiera, relativamente scarsa, dei giovani penalisti destinati ad un brillante e sempre più fecondo avvenire scientifico.

Molti scrittori si erano occupati - e si occuparono, intorno agli stessi anni - del tema del concorso di più persone nel reato; e, qualche anno

più tardi, un altro giovane studioso, anch'esso, ahimè, di recente prematuramente scomparso, tornerà a rivedere sull'argomento. Ma è opinione diffusa, si può dire, nella odierna scienza penalistica, che l'opera di Renato Dell'Andro concluda, definitivamente, il dibattito dottrinale, almeno su alcuni dei temi di fondo della materia.

Così è da ricordare il definitivo superamento - che si deve soprattutto a Lui - del ristretto concetto del fatto tipico, ereditato dalla dottrina del Tatbestand belinghiano, sostituito dall'incontestato ingresso, tra le categorie logiche della teoria del concorso, della nozione di fattispecie plurisoggettiva, con tutto ciò che questa comportava, in specie per quanto riguarda la radicale demolizione della teoria della cosiddetta «natura accessoria della partecipazione», e la negazione della stessa possibilità di una qualunque distinzione fra autore e partecipi. Non più azioni (tipiche) dell'autore e azioni (atipiche) dei partecipi, ma soltanto azioni dei concorrenti, la cui tipicità doveva essere riscontrata alla luce di una nuova, autonoma e diversa fattispecie, quella, appunto, plurisoggettiva.

Lo stesso può ripetersi per ciò che riguarda la chiarissima indicazione della «complessità» di questa nuova fattispecie, unitaria, ed anzi unica, sotto l'aspetto della lesività, plurima, invece, sotto l'aspetto «personale» (che Egli chiama «antiprecettivo»). Il concorso di persone non dà luogo, dunque, ad uno o a più reati, secondo i punti di vista, ma ad un'unica fattispecie complessa, sulla quale convergono ragioni di unificazione e motivi di differenziazione, in corrispondenza con la pluridimensionalità della stessa norma penale, nelle sue due funzioni di tutela e di comando.

Si tratta di punti ormai acquisiti che, oggi, non sono più messi in discussione. E non è senza significato che, nel lavoro di un altro valoroso giovane studioso, solo di pochi anni successivo, il seme del Suo pensiero si trovi già accolto, benché si tratti di un lavoro dedicato a un tema diverso: mi riferisco, in particolare, all'importante studio di Siniscalco sulla struttura del delitto tentato, che, nella ricostruzione logica della fattispecie del tentativo, seguì un percorso concettuale assai simile a quello tracciato, nella fattispecie plurisoggettiva, da Renato Dell'Andro.

In realtà, sembra essere questa una costante della maggior parte dei lavori di Dell'Andro. Egli interveniva sempre nel momento in cui era sempre più vivo il dibattito dottrinale: ma raramente, dopo il Suo intervento, questo si alimentava ancora: anzi, si andava, viceversa, rapidamente esaurendo, per concludersi in un vasto e ragionato consenso alle solu-

zioni da Lui indicate. Così è accaduto, infatti, non soltanto per i risultati conseguiti - sul piano della dogmatica del concorso di persone - con «la fattispecie» (gli studi sul concorso, da allora in poi, hanno affrontato sempre altri profili ed altri aspetti della tematica, anche importanti, ma mai più i medesimi problemi); ma anche, e, starei per dire, soprattutto, per quelli raggiunti nei lavori, apparsi tutti nel 1958 (un anno di eccezionale fecondità e produttività scientifica) sull'amnistia, sull'antigiuridicità, sull'agente provocatore. Lo stesso, ancora, accadrà, ed anzi in misura ancor più evidente, due anni dopo, con il lavoro sulla «capacità giuridica penale», apparso, al pari di quelli ora menzionati, come «voce» della monumentale «Enciclopedia del diritto», allora agli inizi della pubblicazione.

Ma, prima di parlare di questi lavori è doveroso fermarsi un momento a considerare un altro prezioso «gioiello» la cui lettura, tuttora, ritengo estremamente stimolante per chiunque, accingendosi allo studio del diritto penale, voglia orientarsi sulla selezione della sterminata letteratura disponibile. Il 23 maggio 1957 Dell'Andro fu invitato a tenere una lezione di orientamento agli uditori giudiziari che frequentavano un corso di perfezionamento. La lezione, compresa nel volume completo del «Corso» pubblicato a cura dell'editore Giuffrè, fu pubblicata anche (ed è qui più facilmente reperibile) sull'Archivio penale di Remo Pannain (di cui si è già avuto modo di ricordare la stima e l'ammirazione che lo legavano a Dell'Andro), con il titolo: «Il dibattito delle Scuole penalistiche».

Il titolo può apparire riduttivo e poco invogliante, se inteso - come pure verrebbe fatto di dover intendere, a prima vista - relativo al cammino fatto dalla scienza penale, in Italia, per la ricomposizione del divario fra le due Scuole. In realtà, si tratta non soltanto di questo, ma di un ampio e vasto quadro d'insieme di tutto il panorama delle correnti scientifiche che, a quell'epoca, erano presenti sulla scena del grande dibattito dottrinale con una ricchezza di opere che non sarà più facilmente eguagliata in avvenire, quanto meno a livello della qualità e della raffinatezza delle indagini svolte. Il quadro teorico del sistema di Beling da una parte, il finalismo di Welzel e Maurach dall'altra, l'alternativa fra ontologismo e normativismo, le linee di fondo dell'avvenire della scienza penalistica, tutto ciò è con chiarezza analizzato e serenamente vagliato, con vivissima sensibilità critica, in un continuo excursus che non tralascia quasi nessuno dei principali temi penalistici cari alla dogmatica del tempo. Lontano ormai, come dice conclusivamente Dell'Andro, il ricordo della polemica,

scientificamente sterile, fra Scuola classica e Scuola positiva, i dibattiti in corso, nella scienza penalistica, sono «più vivaci che nel passato, più interessanti ed appassionanti certamente». Non è improbabile, del resto, che la grande attenzione di Dell'Andro ai fermenti «ricostruttivi» della grande dottrina tedesca, testimoniata da questa sua opera, si spieghi con ciò che Egli stesso ebbe a scrivere, più o meno in quello stesso torno di tempo (1954) nel concludere la recensione ad una importante opera storica di Eberhard Schmidt, e cioè che «il quadro generale della evoluzione del diritto penale tedesco... insegna, al di sopra dei nazionalismi, a considerare l'altrui esperienza come parte della nostra stessa esperienza, ed altresì indica che il perfezionamento discende dal piegarsi alla civiltà e alla cultura, da qualunque parte provengano, e con qualsiasi nome si presentino».

Parole, queste, sulle quali molti contemporanei dovrebbero fermarsi più spesso a meditare.

Ma ritorniamo al 1958, l'anno della più impegnata produzione scientifica di Dell'Andro. Della «amnistia», potrei limitarmi a segnalare quanto e come essa ponga in risalto la sua poliedrica e versatile attività di scienziato, poiché - come è noto - Egli curò la «voce» non soltanto per la parte afferente alla stretta competenza del penalista, ma anche per quanto era di spettanza degli studiosi di diritto costituzionale e di diritto processuale penale. Ma non posso tacere l'originalità - ancora una volta - della soluzione da Lui indicata, circa il tipo di vicenda estintiva legata all'operare dell'amnistia, problema che, sino a quel momento, sembrava essersi arenato nelle secche di un vicolo cieco, altalenante fra l'estinzione della punibilità in astratto o della punibilità in concreto. Secondo Dell'Andro, invece, l'amnistia estingue ciò che egli chiama l'effetto della norma - indipendentemente dal riscontro della verifica dei fatti concreti che sembrano condizionarla. Poiché, infatti, la semplice «posizione» di una norma, nel seno dell'ordinamento, già importa una modificazione nel mondo dei valori giuridici poiché la norma, per il solo fatto di esistere, e di essere «in vigore», vale, deve «valere», anche prima che si determinino condizioni di fatto per la sua applicazione, ebbene, l'amnistia estinguerà, per l'appunto, questo «vigore» (ma soltanto questo), relativamente ad una (ipotetica) classe di possibili fatti concreti. L'estinzione, dunque, si esaurisce in un rapporto normativo astratto fra due norme. Come si può negare, a parte le opzioni e le opinioni personali, la estrema raffinatezza

di una simile soluzione del problema dogmatico?

Dello studio sull'«agente provocatore» va ricordata la sicura e ferma indicazione del disvalore della attività in esame: conclusione, si può dire, «naturale», per un Uomo come Lui, così fortemente legato al rispetto dei principi etici, e più di chiunque altro lontano dalle suggestioni di ogni tentazione di utilitarismo, o peggio ancora, di machiavellismo della peggiore specie. Ma è - soprattutto - con le voci sulla antigiuridicità e sulla capacità penale che Renato Dell'Andro raggiunge - almeno a mio giudizio - la piena maturità e l'autorità culturale che oggi gli è così largamente riconosciuta.

Si trattava di due «voci» particolarmente difficili e impegnative, non soltanto per l'innegabile complessità della materia da trattare, e per la immensa letteratura disponibile (soprattutto sul tema della antigiuridicità) ma ancor più impegnative per Dell'Andro, come discepolo di Moro, che - come è noto - aveva dedicato agli stessi temi (prima alla capacità giuridico-penale, poi all'anti-giuridicità) due studi monografici di eccezionale profondità ed acume. Confrontarsi con il Maestro, è sempre una esperienza stimolante per un verso, ma anche generatrice di ansia, di dubbi, di incertezze: e non è raro che, alla fine, per sfuggire all'ansia e all'incertezza, ci si rifugi nel sicuro porto del consenso e della acquiescenza, al riparo, così, da ogni attacco esterno.

Ma quando come a Renato Dell'Andro è accaduto - e come è accaduto, naturalmente, anche a noi, suoi ultimi allievi - si ha la ventura di avere per Maestri degli spiriti liberi, che della libertà di giudizio dei propri allievi abbiano fatto l'obiettivo primario del proprio compito educativo, il confronto produce frutti e frutti copiosi. Il desiderio naturale di emulazione e di competizione aguzza l'ingegno e dischiude nuovi orizzonti. Il bisogno di apprezzamento e di lode, da parte di Colui che di tanto consideriamo superiore a noi, spinge a tentare nuove vie, a ricercare diversamente la verità, pur nel solco, mai dimenticato, di una profonda fondamentale concordanza sui valori essenziali.

È quel che è accaduto a Dell'Andro, che, sia nell'antigiuridicità, sia nel lavoro sulla capacità, elabora, ormai, il Suo pensiero, in modo completamente autonomo, rispetto alle impostazioni di Moro. Piuttosto è il caso di notare come il lavoro sulla antigiuridicità si leghi con un filo ideale di continuità al suo primo impegno giovanile, quello «intorno al concetto di liceità giuridico-penale», di cui ritroviamo le tracce in più punti, e partico-

larmente allorché, per negare autonoma rilevanza all'antigiuridicità (quale elemento del reato), egli torna ad insistere sulla distinzione fra giuridicità ontologica e giuridicità funzionale, e ribadisce la impossibilità di desumere dalle conseguenze dell'illecito e dalla sua mera qualifica (funzionale) di rilevanza giuridica, una pretesa qualifica ontologica del fatto-reato (anti-giuridicità, lesività, illiceità, etc.). Non esiste una ontologica antigiuridicità dei comportamenti. Egli afferma più volte: «Non si riuscirà mai, infatti (come non è riuscita tutta la dottrina), a precisare il valore giuridico, il criterio in base al quale determinare tale ontologica qualifica. Esiste solo una ontologica giuridicità dei comportamenti: questi sono ontologicamente giuridici (leciti o doverosi) allorché si pongono quali attuazione di situazioni giuridiche subiettive nascenti da una norma giuridica, quando, cioè, sono effetti predisposti da una norma giuridica».

La conclusione è, a dir poco, rivoluzionaria. Dopo decenni di incontrastato e pressoché pacifico dominio della concezione tripartita del reato e dopo altrettanti decenni di ossequio supinamente prestato al cosiddetto primato dell'antigiuridicità oggettiva, esso che proprio da un giurista così fine ed attento alle grandi questioni di dogmatica e di teoria generale, giunge una così perentoria smentita. L'antigiuridicità non è, non può essere, un elemento del reato, tanto meno può essere una sua qualifica (ontologica).

Sulla scia di questi risultati, la dottrina penalistica che seguirà, nel tempo, giungerà anche a negare, con lo stesso approccio metodologico, la stessa «colpevolezza» intesa, a sua volta, quale «elemento» del reato.

Ebbene, pur giungendo a siffatta conclusione, e pur dovendosi constatare il distacco del figlio dalla casa paterna - come potrebbe dire un altro grande maestro, assai caro ai colleghi civilisti, Nicola Coviello - non si deve tuttavia credere che Renato Dell'Andro abbia percorso una via addirittura opposta a quella di Moro. Si è trattato soltanto di una strada diversa che lo ha portato ad approfondire in particolare alcuni aspetti nuovi della tematica dell'antigiuridicità, ma i cui risultati, per la larga parte, continuano a coincidere almeno con la più profonda e caratteristica intuizione di Moro, circa l'impossibilità, o, almeno, l'inopportunità di considerare fatto, antigiuridicità e colpevolezza come parti, elementi, o aspetti di quel «tutto unitario» che è il reato (cfr. L'antigiuridicità penale, 1947, pag. 132).

E che dire, infine, della «voce» sulla “capacità penale”? Qui il distacco

dalle posizioni di Moro è più netto ed evidente perché è la stessa conclusione del discorso che lo rivela apertamente. La negazione della «capacità» penale, come autonoma «categoria» giuridica soggettiva, e la sua riduzione ad una semplice realtà «logica», pregiuridica, è, infatti, sostenuta, e dimostrata, in modo assolutamente ineccepibile, con argomenti che comprovano, ancora una volta, le solidissime basi di teoria generale e la vasta ed ampia preparazione filosofica di cui Renato Dell'Andro disponeva, e della quale dà un ampio saggio proprio nella elaborazione di questa «voce». Mai, come in questo caso, il suo intervento ha davvero concluso il dibattito dottrinale sul tema, indirizzandolo decisamente nella direzione da Lui indicata.

5. Negli anni '60 e in quelli successivi sembra tacere la sua operosità e la sua attività creativa. Alla messe dei lavori - tanto importanti - del primo decennio, non fa seguito una altrettanto cospicua produzione scientifica. Ma ciò si deve - come è agevole comprendere - (la stessa cosa era accaduta, del resto, anche a Moro) all'opzione fatta da Dell'Andro, già alcuni anni prima, per il servizio civile e politico, cui già Moro aveva ritenuto doveroso dedicarsi e del quale, a sua volta, volle seguire l'esempio. Un servizio che non ha conosciuto pause né soste, e si è protratto ininterrottamente per quasi trent'anni, a beneficio non solo della Sua città, che lo ricorda come Sindaco soprattutto, per la assoluta integrità nell'esercizio del suo mandato, ma dell'intera Nazione, che gli deve molte fra le cose buone (ancorché queste siano poche, nell'insieme) che, nel corso di questi anni si sono riuscite a realizzare nel quadro delle riforme del sistema penale. Ma di questa milizia politica, del suo impegno civile e sociale, non debbo parlare, così come non parlerò della sua rimarchevole attività svolta nell'esercizio della magistratura e della avvocatura, né della sua carità e della fede cristiana, che pure sono state componenti tanto importanti della Sua vita.

Altri lo faranno, in altra sede e con maggior titolo. Non posso, tuttavia, esimermi dal ricordare, a chiusura di questo breve «itinerario», la Sua costante attività didattica che, a dispetto di ogni difficoltà, sempre antepose ad ogni altro tipo di impegno, ed alla quale dedicò tutto se stesso, considerandola come la sua prima, e fondamentale missione.

Ho già detto del carisma che lo rendeva un punto di riferimento sicuro per i suoi studenti, che amò come e più di quanto avrebbe amato

la Sua famiglia, se ne fosse creata una. Ho già detto della preziosa miniera di idee che sono sparse negli appunti inediti delle Sue lezioni, amorevolmente raccolti e custoditi dagli allievi che più gli furono vicini. Voglio solo aggiungere che egli fu Maestro non solo per le tante generazioni di giovani formatesi al Suo insegnamento, ma anche, e soprattutto, per noi, suoi discepoli, cui, pur nella ristrettezza delle occasioni d'incontro, ahimè, sempre forzatamente meno frequenti, a causa della limitatezza del tempo, non ha mancato di dispensare, con generosità, il seme della sua saggezza e della sua sapienza. A volte in modo apparentemente incidentale, nel corso di un breve colloquio, o in fugaci incontri, nelle sedi più diverse, Egli lasciava cadere, a beneficio di quanti lo ascoltavano, osservazioni acute e profonde, pensieri, idee, giudizi, di cui siamo sempre stati pronti a impossessarci, per farne tesoro, tanto più prezioso, quanto più raro era il suo dono. È stato così che, senza neppure rendermene bene conto, personalmente sono pervenuto, anch'io, alla maturazione di un disegno complessivo del nostro sistema penale che ho poi tentato di svolgere, e di fissare a mia volta, in un «corso di lezioni» - che oggi vede, per singolare coincidenza, la sua seconda edizione -, e che reputo, in grandissima parte, frutto del Suo insegnamento.

Sue, e soltanto sue, sono molte delle intuizioni nelle quali credo e che mi sono più care: a cominciare da quella sulla necessità di una interpretazione «fedele e obiettiva» (sono parole sue) delle norme, per procedere a quella sul differente valore e significato della interpretazione rispetto alla dogmatica, per finire - non potrei citare tanti altri esempi - con le sue definizioni della azione e dell'evento del reato.

Nel corso di una breve ma significativa manifestazione, che gli amici e i colleghi dell'Istituto vollero organizzare l'anno scorso per la presentazione di questo mio lavoro, alla quale Renato Dell'Andro non mancò di partecipare, dissi che avevo scritto il libro principalmente per pagare un debito verso di Lui. La commozione che lessi, sul suo viso, rinsaldò ancor più - se mai ve ne fosse stato bisogno - il mio affetto filiale e la devozione che gli ho sempre espresso e che per sempre mi manterrà fedele alla Sua memoria.

Oggi, la Sua voce non può più risuonare alle nostre orecchie, né il suo sguardo, limpido e leale, rischiarare, con la Sua luce, i nostri occhi, per guidarli alla scoperta del nuovo e del vero. Ma, pur essendo tutti di ciò così dolorosamente consapevoli, ciò nonostante avvertiamo - come

ebbe a notare Aldo Moro, in occasione della morte di un altro grande dello spirito, Giorgio La Pira - che il cordoglio e il rammarico per la Sua scomparsa sembrano quasi ingiustificati, tanto è ricca l'eredità che ci ha lasciato, tanto è viva e grande la presenza della Sua forza morale in mezzo a noi.

Dell'Andro e la Corte costituzionale



20 aprile 1968. Convegno sulla scuola promosso dall'Amministrazione provinciale di Bari.

1. Renato Dell'Andro fu lieto di cogliere che la sua sensibilità giuridico-costituzionale, manifestata all'interno della Corte costituzionale, era condivisa dalla Facoltà Giuridica di Bari della quale era stato Preside. Ciò avvenne quando, in un seminario dell'aprile del 1988, si esaminò la sentenza della Corte costituzionale n. 364 del 1988 sull'ignoranza inescusabile della legge penale, che veniva presa in considerazione come titolo per mandare assolto un soggetto che avesse violato la legge penale con tale tipo di ignoranza.

Da millenni il principio "*ignorantia legis non excusat*" non era mai stato toccato; le sue punte esasperate di applicazione, lesive della dignità umana, ferivano la sensibilità di Renato Dell'Andro che, nella Corte costituzionale, era riuscito a portare la luce di una visione universale, aperta anche ai non credenti, per raggiungere decisioni fondate non sulla divisione ideologico-culturale-politica ma legate dall'*"idem sentire"* sui valori incancellabili dell'uomo.

Tale opera di cordialità nei rapporti e di comunione spirituale e scientifica con gli altri Giudici, che mi fu testimoniata dal Presidente Antonio Baldassarre, rese fertile il terreno decisionale in occasione della storica sentenza da lui proposta e redatta.

Il risultato era stato ottenuto con un metodo operativo appreso dal suo maestro, Aldo Moro, che aveva cominciato ad applicarlo nell'Assemblea Costituente, laddove lo scontro tra cattolici, comunisti e massoni era abbastanza evidente e significativo.

2. Si tratta, in sostanza, di riscoprire le radici profonde dell'accordo che ha dato luogo alla Carta costituzionale; radici che trovano evidente traccia e conferma nei documenti della Dottrina sociale della Chiesa; l'accordo, cioè, sui principi e sulle esigenze di fondo, che permettono a persone di diversa provenienza culturale, ideologica, politica e sociale di lavorare insieme e di decidere, in maniera trasparente, le azioni pubbliche e sociali idonee a migliorare la qualità della vita.

Tale atteggiamento interpretativo permette di rinviare ai lavori dell'Assemblea costituente, nei quali è rintracciabile il chiaro intento dei costituenti di ricercare, piuttosto i momenti e i punti di incontro e di decisione comune, che non quelli di differenza e contrapposizione.

Tale metodo, che chiaramente caratterizzò i lavori della Costituente, è coerente con le sollecitazioni che, oggi, vengono riprese anche in diversi documenti ecclesiali; i complessi problemi dei popoli, invero, richiedono di essere risolti col metodo del dialogo e della solidarietà; è necessario che gli uomini imparino a lottare per la giustizia senza violenze. Nell'Assemblea costituente è significativo il ruolo di coloro che, come Moro, hanno ritenuto di testimoniare la necessità che il lavoro costituente dovesse rappresentare l'adempimento di un dovere etico; hanno manifestato, cioè, la convinzione della compatibilità (e possibilità di convivenza costituzionale) di concetti e ideologie aventi differente provenienza o risalenti a mentalità opposte. Lo sforzo metodologico venne indirizzato per dimostrare come l'affermazione dei valori cristiani sia riscontrabile anche nella tradizione socialista e comunista quando, con animo scevro da pregiudizi, ognuno riesce a scoprire nell'altro (nel prossimo) l'incommensurabile valore della persona umana.

3. Tale traccia interpretativa, che non modifica (anzi valorizza) i contenuti etici della normativa sui diritti e doveri dei cittadini garantiti nella prima parte della Costituzione, affiora, più spesso di quanto non si possa immaginare, negli orientamenti della giurisprudenza costituzionale relativi a tale parte; il ruolo di Dell'Andro è stato significativo; si può ricordare, come esempio, la nota sentenza della Corte costituzionale, sopra richiamata, che ha dichiarato l'incostituzionalità parziale dell'art. 5 del Codice penale nella parte in cui l'ignoranza della legge viene considerata inescusabile, anche quando si tratti di ignoranza inevitabile (sent. 24 marzo 1988 n. 364).

Il tema dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, infatti, era tale da richiamare lo scontro tra diverse ideologie e mentalità, ma la Corte costituzionale si trovò concorde sul profilo di tutela della dignità della persona umana proposto da Dell'Andro: si ripercorse, cioè, lo stesso iter che, metodologicamente, aveva caratterizzato il lavoro di redazione dei testi costituzionali; in sostanza, le esperienze storiche della Costituente e della metodologia decisionale della Corte costituzionale, permettono

di cogliere che è stato possibile, più di quanto non possa apparire, che persone ideologicamente contrapposte abbiano trovato unità decisionale intorno ai principi dai quali, in quanto consapevoli del valore della persona, non si può prescindere: si ritrova l'unità tra le persone non tanto come credenti quanto, si ripete, come uomini di buona volontà (è il termine usato nelle Encicliche di Giovanni Paolo II).

4. La Chiesa, in effetti, non ha modelli giuridici, economici, da proporre, perché dipende dalle diverse situazioni storiche la scelta delle soluzioni; la dottrina sociale, però, diventa "indispensabile orientamento ideale" e passa nella vita delle istituzioni attraverso lo spessore culturale di chi opera in esse, come ha dimostrato Dell'Andro.

Collegando la linea operativa del metodo seguito da Dell'Andro alla Corte costituzionale con quella di Moro all'Assemblea Costituente, si scopre uno scenario storico di estremo interesse, nella vita costituzionale dell'Italia, che rischia di restare ignorato se si dovesse privilegiare la tendenza a dare valore a ciò che appare, seguendo i criteri di apprezzamento prevalenti nell'odierna civiltà dell'immagine, che si ferma alla facciata della vita e non entra nei cuori e nella mente delle persone, come avveniva ai tempi di Moro nell'Assemblea Costituente ma anche ai tempi di Dell'Andro nella Corte costituzionale.



GIUSEPPE RUGGIERO

La lungimiranza del giurista

Renato Dell'Andro! Evocarlo oggi le memorie è meno doloroso che al momento della sua scomparsa, quando intorno alla sua ultima sembianza ci è sembrato di potergli ancora parlare, nell'illusorio rifiuto di una realtà cui si stentava a credere. Oggi, invece, caduta ogni residua illusione, la più serena meditazione ha preso il posto della commozione, e riesce a ricondurci all'indietro, dalla grigia atmosfera della fine verso le stagioni della più intensa vitalità dell'uomo.

Così ci riesce di risalire al lontano incontro degli anni 1948-49, quando, sostituto di Aldo Moro nel corso di Diritto Penale presso la nostra Università, ne interpretava il pensiero, in modo originale e talvolta critico, in una continuità dialettica che lo faceva apparire insieme allievo impareggiabile del primo e maestro di un nutrito gruppo di discenti, a lui profondamente legati nel dibattito pressoché quotidiano di principi e di idee, che in quei tempi travalicavano di gran lunga il contesto strettamente accademico.

In tale più complessa realtà, egli svolgeva un ruolo che, non a caso, nulla aveva dell'immagine tradizionale del dispensatore di assiomi per riassumere il più vivo e dinamico ritratto di suscitatore di interessi speculativi, guida impareggiabile negli incerti itinerari della scienza giuridica, alimentatore instancabile della più rigorosa nazionalità metodologica.

E tale restò nei tempi successivi, nei rapporti con coloro che, come me, gli restarono accanto, sempre più conquistati dall'entusiasmo della ricerca scientifica. Nei loro confronti in nulla egli incideva quanto a scelta dei temi e, meno che mai, quanto a contenuto delle soluzioni, benché queste ultime fossero a volte fortemente dissenzienti dalle sue. E, tuttavia, era inflessibile nell'esigere rigore logico e coerenza sistematica, singolare virtù, questa, che gli consentì di conservare un profondo e saldo legame con il mondo scientifico, anche quando ciò gli sarebbe stato difficile a causa delle più impegnative e prestigiose tappe, prima della sua carriera politica e, dopo, della Suprema Giurisdizione costituzionale.

Anzi, il suo immutato fervore per l'approfondimento scientifico,

ispirato ad incrollabili convincimenti etico-politici, gli ha consentito, proprio nel ruolo di Giudice costituzionale, di legare il suo nome a decisioni di portata storica per la nostra civiltà giuridica.

Tutto con una forza d'animo che, specie nell'ultima fase della sua vita, è apparsa eroica e religiosa ad un tempo e, in fondo, rivelatrice dei suoi più autentici pensieri di vita. I quali non hanno mai mirato ad imporsi mediante una meccanica trasmissione di «verità» maturate nel contesto di una fredda sapienza, ma hanno teso ad operare – ed hanno operato – tramite l'esemplare rivelazione di un metodo di vita improntato a coerenza intellettuale e rigore morale. Sua costante ineguagliabile: la fede incrollabile nell'imperativo di persistere, sempre ed instancabilmente persistere nelle proprie vocazioni, di superare ogni ostacolo altrui ed ogni limite proprio al sacrificio, non per il semplice realizzarsi in un vivere individuale, ma per far vivere, oltre se stesso, valori perenni nei quali ciascuno ritrovi il senso della propria esistenza.

VITO SAVINO

Riaccendere la speranza

In una società, come quella attuale, caratterizzata da degrado, confusione, incoerenze, opportunismi, ridotte presenze di competenze e professionalità, classe politica e dirigente distinguendosi in parte consistente per minimi etici insufficienti, non adeguato senso istituzionale, trasversalità all'insegna degli interessi particolari e degli affari, ricordare Renato Dell'Andro ad un anno dalla morte ha il significato forte di riaccendere una speranza, di dare senso all'impegno sociale e nelle istituzioni, incoraggiare il formarsi e l'operatività di *élite* culturali e morali, in grado di far uscire la comunità dalla crisi profonda che l'attanaglia e di avviarla sulla strada della ripresa, all'insegna dello sviluppo ordinato, del rispetto della legalità, della giustizia in tutte le sue articolazioni.

Per chi come me e altri ha avuto nel periodo più formativo dell'esistenza un punto di riferimento sicuro e nobile di cultura e di vita in Renato Dell'Andro, il senso più autentico del suo ricordo è cercare di proseguire la sua opera nei limiti delle nostre più modeste possibilità e realizzare il massimo di aggregazione intorno alle sue idee e al suo insegnamento.

Il Professore ci ammoniva che i valori, gli ideali, l'identità danno forza morale, mentre la loro assenza rende gli uomini psicologicamente e caratterialmente più deboli. Occorre rimettere in moto il circuito delle virtù tradizionali, sconfiggere il capitalismo senza regole che pone il dato ricchezza al di sopra di tutto e di tutti (il comunismo è già sconfitto), recuperare allo Stato la funzione superiore di imposizione del rispetto del quadro normativo, costituzionale e non, in ogni direzione, senza alcuna esclusione.

È essenziale il compito di *élite* culturali, morali, religiose, politiche, che in periodi di crisi conservano i valori, non perdono l'orientamento, preparano la riscossa morale, che poi diventa di massa. Si può contare su alcune famiglie esemplari, su alcuni giovani esemplari, sulla generosità e l'entusiasmo di gruppi di volontariato (che vanno incoraggiati, sostenuti, orientati), su istituzioni di punta nella formazione dei giovani (in proposito

una responsabilità grande ha la scuola cattolica), su movimenti autentici e ispirati (sia fuori che dentro alcuni partiti politici), su qualche intellettuale, politico, autorità religiosa esemplare.

Certo una minoranza rispetto al quadro dominante, negativo, ma una minoranza illuminata, una *élite* appunto.

Bisogna però attivarsi senza soste, schierarsi, coinvolgere gente, educare, affermare con fermezza e rigore la propria identità nei vari ambiti e nelle varie situazioni, intervenire per denunciare distorsioni e aberrazioni, senza opportunismi né logiche di schieramento, non abdicare nel campo politico e sociale (pure se la lotta è difficile e sembra spesso frustrante, destinata sistematicamente all'insuccesso), tenere condotte coerenti con i valori che si propugnano.

Ovviamente occorrono pazienza e lungimiranza; con la consapevolezza serena e sicura, non arrogante, di essere dalla parte del giusto, della ragione, e che l'accentuazione del degrado che si combatte alla fine non potrà non essere spinta decisiva per il superamento del sistema che dà causa al degrado.

Un giudizio sintetico forse eccessivamente severo per un verso, ingenuo e utopistico per l'altro? No, solo un affresco di speranza di chi ha l'intimo convincimento che nella vita bisogna volare alto con gli ideali e che la storia non devono farla i prevaricatori e gli opportunisti; ed è l'affresco di speranza più giusto ed opportuno per ricordare Renato Dell'Andro e onorarne la memoria, al di là di oleografiche commemorazioni.

ENZO SORICE

Politica e cultura nel pensiero di Renato Dell'Andro

Politica e cultura; la moralità politica; il potere come strumento per il soddisfacimento del bene comune e non come fine; la distinzione tra politica ed economia sono i temi che Renato Dell'Andro ha ampiamente sviluppato nelle innumerevoli conferenze che hanno caratterizzato la sua attività politica.

I sintomi della degenerazione oggi presente nella vita politica non possono non accordarsi al mancato rispetto di quei principi che sono state le coordinate nell'azione politica ed educativa del compianto maestro.

Infatti è inutile continuare ad interrogarci sul perché della disaffezione dei cittadini ed in particolare dei giovani dalla politica che inevitabilmente finisce per sfociare in una crisi globale di credibilità delle istituzioni democratiche se l'attuale classe dirigente non si cimenta, più che con le enunciazioni, con personale testimonianza, a riscoprire la politica come servizio per l'interesse generale.

«Politica e cultura – diceva Dell'Andro – sono le due facce della stessa medaglia» per cui non era concepibile per uno studioso quale egli era immaginare qualsiasi impegno politico senza un adeguato supporto culturale perché la politica senza cultura rischia di degradarsi a semplice lotta per la conquista del potere allontanandosi così dalla sua vera funzione di interprete delle istanze, delle sensibilità, delle problematiche, della generalità dei cittadini.

In sintonia con Aldo Moro continuava a ripetere a noi giovani che timidamente iniziavamo a fare politica – senza trascurare, su sua sollecitazione, gli studi e l'attività professionale – che quest'ultima depauperata della cultura finisce per identificarsi con la difesa degli interessi particolari e quindi inevitabilmente finisce per confondersi con gli affari: autentico cancro nell'attività amministrativa.

L'infiltrazione della criminalità organizzata nelle pubbliche amministrazioni, la litigiosità senza un progetto politico all'interno degli enti locali, la pigrizia dei partiti a tentare di capire il nuovo che va emergendo nella società civile, l'allontanamento degli onesti e degli uomini di cultura

dalla politica, lo iato tra i cittadini e le istituzioni sono purtroppo anche la diretta conseguenza della mancanza di maestri di vita e di politica come Aldo Moro e Renato Dell'Andro.

PROFILO BIOGRAFICO DI RENATO DELL'ANDRO ⁴

Cattolico impegnato, docente universitario, magistrato, avvocato penalista, preside della Facoltà di Giurisprudenza e giurista insigne, sindaco di Bari, deputato, sottosegretario di Stato, parlamentare europeo e giudice della Corte costituzionale. Renato Dell'Andro nasce a Bari il 31 luglio 1922. Il padre Vincenzo è un perito industriale e la madre, Bianca Della Spina, insegnante elementare.

Riceve la prima formazione dalla madre, una maestra di grande rigore morale, cattolica fervente e severissima docente, che lo orienta sapientemente su basi fondamentali di una formazione cristiana di livello culturale superiore.

Renato Dell'Andro è l'ultimo di tre figli maschi. Il primo, Eugenio, tuttora vivente, residente a Venezia, è stato un qualificato docente di liceo nel capoluogo veneto. Anche il secondo, Nicola, deceduto nel febbraio 1978, è stato docente di Filosofia presso il liceo scientifico "Scacchi" di Bari nonché preside dell'Istituto magistrale "Bianchi Dottula" e poi provveditore agli Studi della provincia di Bari.

Nicola Dell'Andro noto per il costante zelo e la severità con cui era solito trasmettere agli allievi la sua grande preparazione culturale, fu allievo del prof. Giovanni Modugno prima ancora dello stesso fratello minore.

Dalla scuola al Petruzzelli

Renato viene educato dalla madre con particolare attenzione e cura. Fra i tanti insegnamenti materni, vi è anche quello relativo alla educazione musicale.

Giovanissimo, Renato Dell'Andro sa già suonare il piano e può vantare una approfondita cultura musicale. Il comm. Lorenzo Vitale, per molti anni assessore al Comune di Bari, lo ricorda fanciullo insieme agli altri due fratelli accompagnato dal padre Vincenzo a tutti gli spettacoli del teatro Petruzzelli.

⁴ Pubblicato in "Renato Dell'Andro Sindaco di Bari: contributo per una storia della Dc barese", di Luigi Ferlicchia, Barletta: Editrice Rotas, 2000, p. 17 – 34.

La madre lo avvia agli studi magistrali, pensando probabilmente di fargli ripercorrere le tappe della sua carriera ma, subito dopo l'abilitazione magistrale, il figlio decide di iscriversi alla Facoltà di Giurisprudenza.

Vivere è educarsi

In soli tre mesi, tra il luglio ed il settembre del 1940, consegue da privatista la maturità classica, potendo così accedere agli studi giuridici.

Alla rigorosa educazione materna si aggiunge nell'età giovanile quella del filosofo bitontino Giovanni Modugno che porta ad ulteriore integrazione e completamento la preparazione di Renato Dell'Andro sotto il profilo della filosofia di vita e dell'educazione sociale. Dell'Andro era solito dire, riferendosi a Modugno: *Vivere significa educarsi ed educarsi significa vivere. Le due cose sono in stretta simbiosi; mentre la persona vive si autoeduca nel confronto con gli altri. Educarsi significa anche vivere l'esperienza delle varie realtà. Ci si educa mentre si vive, si vive mentre ci si educa.*

La formazione di Renato Dell'Andro avviene durante il ventennio fascista, nella famiglia soprattutto attraverso la madre, nella scuola attraverso Giovanni Modugno, nella parrocchia attraverso il sacerdote.

Dell'Andro infatti frequenta assiduamente anche la parrocchia e gli ambienti cattolici, partecipando a tutte le iniziative di impegno sociale e di approfondimento religioso.

Una coincidenza stranissima

Quando a 18 anni arriva all'Università quindi, ha già un solido e ampio bagaglio formativo e culturale. Ed è qui, nell'Università, che si realizza l'incontro con Aldo Moro, giovanissimo professore universitario. Siamo nel novembre 1940. Nell'ultimo discorso pubblico, tenuto il 6 luglio 1990, Dell'Andro definisce "*una coincidenza stranissima*" la singolare concomitanza tra la sua prima lezione da studente con la prima da professore di Aldo Moro.

Giovanissimo, Dell'Andro entra nell'Azione Cattolica, che in quel periodo, sotto l'occhio vigile delle autorità fasciste, svolgeva una professione di prevalente apostolato nel campo religioso.

La FUCI di Paolo VI

Subito dopo le prime esperienze universitarie, su indicazione di Aldo Moro, Dell'Andro s'iscrive alla FUCI ed è qui e con Moro che si completa organicamente la sua formazione. Sono gli anni della FUCI di Righetti e monsignor Montini, futuro Papa Paolo VI. La FUCI, sotto l'iniziativa di queste grandi personalità, avviò il percorso concreto che portò all'inserimento dei cattolici nella vita sociale e quindi nella vita politica. Pertanto in pieno periodo fascista Dell'Andro è protagonista e partecipe, insieme ad Aldo Moro, del ruolo dirompente che ha la FUCI nella cristallizzata situazione sociale e politica italiana.

Al volgere negativo delle sorti belliche, a seguito dell'entrata in guerra dell'Italia, essendo Bari una città a rischio, la madre manda il figlio Renato, ormai giovane studente universitario, a Grumo Appula, ospite della zia Giuseppina Ungaro, apprezzata maestra di tante generazioni di giovani grumesi.

Dell'Andro vive quindi per qualche tempo a Grumo facendo la spola con Bari per frequentare i corsi universitari.

Un libretto da record

Nel 1944, a ventidue anni, dopo aver superato tutti gli esami di profitto con 30/30 e lode, si laurea in Giurisprudenza con una tesi in Storia del Diritto Romano presso l'università degli Studi di Bari con il punteggio di 110 e lode e con pubblicazione nella stessa.

Nello stesso anno è assistente volontario. Viene incaricato dell'insegnamento di Storia del Diritto Romano negli anni accademici 1945/46 - 1946/47. Dopo qualche anno viene nominato assistente incaricato di Diritto Penale.

La DC barese ai raggi X

Nel 1945, agli albori della DC, Renato Dell'Andro aderisce alla Democrazia Cristiana, così come affermato e testimoniato dall'avv. Quintino Basso.

All'indomani delle elezioni politiche del 1948, Aldo Moro viene nominato sottosegretario agli Esteri e per una serie di disfunzioni la DC

provinciale di Bari viene commissariata. Al segretario provinciale Mininni subentra un commissario nominato da De Gasperi, l'on. Ercole Marazza, che si preoccupa di costituire un gruppo di lavoro per dar vita ad un reale rinnovamento della DC in provincia di Bari. Renato Dell'Andro viene nominato da Marazza, su indicazione di Moro, vicecommissario provinciale con il compito di operare un'indagine sugli scompensi e l'obiettivo di individuare le relative cause e le responsabilità di una serie di vicende incresciose verificatesi nella DC locale. Insieme a Dell'Andro sono nominati vicecommissari Nicola Damiani ed il giudice Giuseppe Santoro. All'incarico conferito dall'on. Ercole Marazza Dell'Andro ottempera con grande zelo, stilando una relazione che evidenzia i mali, le cause, le soluzioni per dar vita al nuovo corso della DC barese.

Il lavoro, ritenuto pregevole dall'on. Marazza e dall'on. Moro, fu molto utile per rilanciare l'iniziativa DC in sede locale. La gestione commissariale si concluse con l'elezione del comm. Donato Rossi a segretario provinciale.

Dall'Università alla Magistratura

Nel 1947 gli viene conferito l'incarico per l'insegnamento di Filosofia del Diritto, che ricoprirà sino agli anni 1951/1952 e dal 1958 sino al 1985. Dal 1946 al 1985 è direttore dell'Istituto Penale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari. Viene eletto preside della stessa Facoltà per il triennio 1981/1984 e resta in carica fino al luglio del 1985.

Nel 1947, a seguito di una legge speciale del Governo De Gasperi (con Togliatti ministro Guardasigilli proponente) Renato Dell'Andro entra in magistratura e vi rimane sino al 1955. La legge speciale stabiliva che tutti i laureati in Giurisprudenza con 110 e lode a domanda venissero chiamati ad entrare in Magistratura. Viene nominato pretore a Casamassima. Nel 1949 con voto unanime della commissione, risulta primo al concorso nazionale per la cattedra di Diritto Penale e viene nominato professore straordinario presso la Facoltà di Giurisprudenza della prestigiosa Università di Siena.

Insegna Filosofia del Diritto anche presso la rinomata Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Napoli.

Nel 1960 è nominato professore ordinario alla cattedra di Diritto Penale dell'Università degli Studi di Bari.

Successivamente, nel 1962, è chiamato a ricoprire quale titolare la cattedra di Istituzioni di Diritto Penale dell'Università degli Studi di Napoli, ove resta sino al 1963, quando torna ad insegnare presso la cattedra di Diritto Penale della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari. Ricoprirà tale prestigioso incarico sino al collocamento in aspettativa a seguito della "consacrazione" a Giudice della Corte costituzionale il 28 luglio 1985.

Il Maestro dei maestri

Renato Dell'Andro ha dunque dedicato all'insegnamento universitario ben quarant'anni trascorsi in alcune delle più illustri Facoltà di Giurisprudenza, ricoprendo anche delicate ed ambite cariche accademiche.

Nel suo *cursus* di studi ha avuto illustri maestri, ai quali a volte è succeduto nell'insegnamento: i proff. Giovanni Modugno, Angelo Fraccareta, Luigi Cariota Ferrara, Giovanni Leone, Francesco De Martino, Mario Lauria, ma soprattutto, per lui Maestro dei maestri, Aldo Moro, alla cui scuola intellettuale, civile ed umana Renato Dell'Andro si è sempre richiamato.

Pubblicazioni monografiche e pubblicistica

La produzione scientifica di Dell'Andro spazia dalla pubblicistica alla saggistica più dotta. Tra le opere di maggior rilievo scientifico vanno menzionate:

- Intorno alla nozione di liceità giuridico-penale - Bari 1950.
- La recidiva nella teoria della norma penale - Palermo 1951.
- La fattispecie plurisoggettiva in diritto penale - Milano 1955.
- Il dibattito delle scuole penalistiche - Milano 1958.
- ENCICLOPEDIA DEL DIRITTO Ed. Giuffrè - Milano

voci:

Ammistia (aspetti di diritto costituzionale; diritto penale; procedura penale).

Agente provocatore.

Antigiuridicità penale.

Capacità giuridico-penale.

Ha avuto notevole attività di collaborazione e di redazione nelle più importanti riviste scientifiche di Diritto Penale, di alcune delle quali è stato anche direttore (Foro penale - Archivio penale).

Ha svolto intensa attività pubblicistica scrivendo su importanti settimanali e quotidiani e su riviste cattoliche (Studium, Justitia).

Ha diretto il giornale cattolico barese "Tempi nostri".

La carriera politica

In eguale misura, degna di particolare menzione appare l'attività politica che il prof. Dell'Andro sviluppa sin dagli anni successivi alla II guerra mondiale. Presidente della FUCI di Bari, dei laureati cattolici, dei giuristi cattolici.

Dal '59 al '61 è sindaco di Bari, ed in tale carica svolge delicati e pregevoli compiti al servizio del capoluogo, con riflessi sull'intera area, mostrando particolare interesse e sensibilità per il decollo e lo sviluppo dell'area industriale.

Nel 1962 il Parlamento della Repubblica in seduta congiunta lo chiama alla massima magistratura, e custode della legittimità repubblicana, nominandolo consigliere speciale della Corte costituzionale per i processi penali.

Dal 1952 al 1963 è consigliere d'amministrazione all'Ente Riforma Puglia, Lucania e Molise con delega al personale.

Nel 1963 è eletto deputato al Parlamento della Repubblica per la circoscrizione Bari-Foggia con oltre 54.000 voti di preferenza.

Viene designato segretario della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati. È poi chiamato a far parte della Commissione Affari Costituzionali.

È nominato componente della Commissione Inquirente per i procedimenti di accusa nei confronti dei ministri e della Speciale Commissione per il disastro del Vajont. Quale presidente della Commissione Parlamentare per la messa in stato di accusa dei ministri è relatore davanti al Parlamento in seduta congiunta sul "caso Trabucchi".

È pure componente della Commissione Paritetica Stato-Regioni per le norme di attuazione dello statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, nonché membro della Commissione Parlamentare per le autorizzazioni

a procedere.

Nel 1968 viene rieletto deputato al Parlamento per la stessa circoscrizione Bari-Foggia con oltre 66.000 voti di preferenza e viene chiamato a presiedere la giunta per le Autorizzazioni a Procedere.

Nel secondo Governo Leone è nominato Sottosegretario di Stato al Ministero di Grazia e Giustizia. Mantiene tale carica anche nel primo e nel secondo Governo Rumor. Collabora con il ministro Gonella nella predisposizione d'importanti disegni di legge governativi.

Eletto deputato per la terza volta nel 1972 con 62.000 voti di preferenza, viene prima nominato vicepresidente della Commissione Giustizia della Camera dei Deputati, poi Sottosegretario di Stato alla Pubblica Istruzione nel quarto Governo Rumor, Sottosegretario di Stato alla Grazia e Giustizia nel quarto e quinto Governo Moro.

Eletto deputato per la quarta volta nel 1976 con oltre 75.000 voti, ricopre ancora la carica di Sottosegretario di Stato alla Grazia e Giustizia nel terzo e quarto Governo Andreotti. In tale veste opera fattivamente, in sede parlamentare e governativa, per la preparazione della legge delega per la emanazione del nuovo codice di procedura penale, e per la riforma del codice penale.

Nel periodo 1974/1979 è rilevante il suo apporto alla riforma della legislazione per la lotta alla criminalità e per la tutela dell'ordine pubblico, ed in particolare all'emanazione della normativa antiterrorismo.

Molte leggi in materia penale e di procedura penale di tale periodo portano l'impronta della scienza giuridica del prof. Dell'Andro.

Rieletto deputato nel 1979 con circa 83.000 voti, viene nominato presidente della giunta delle Elezioni della Camera dei Deputati, incarico che ricopre sino al 23 luglio 1985, quando il Parlamento in seduta congiunta lo elegge, con voto pressoché unanime (662 voti), Giudice della Corte costituzionale.

È da sottolineare il suo contributo all'emanazione d'importanti leggi relative alla struttura dello Stato; in particolare la legge elettorale regionale per la prima istituzione delle Regioni a statuto ordinario, delle quali è stato un propugnatore.

Va altresì ricordato il suo apporto come relatore alla Camera dei Deputati sulla legge per l'adozione speciale e la riforma del diritto di famiglia.

È per molti anni consigliere nazionale DC, e nella DC dedica grande

impegno al Movimento Giovanile ed al Movimento Femminile: è attento ed apprezzato relatore in numerosi convegni indetti da tali movimenti.

Nel 1983 è ancora una volta eletto deputato al Parlamento con 62.000 voti.

Riconoscimenti e presenza nel mondo cattolico

In riconoscimento alla sua profonda ed ampia dottrina, e per la sua notevole attività, il Presidente della Repubblica gli conferisce la medaglia d'oro di benemerita della cultura, dell'arte e della scienza.

Va infine citato il rilevante impegno del prof. Dell'Andro cattolico aperto e pronto al confronto ed al dibattito: sono queste le ragioni per cui spessissimo viene invitato come relatore nelle più importanti assisi cattoliche nazionali (Settimane sociali dei cattolici italiani).

È così presente a tutti i congressi nazionali della FUCI; memorabile è la relazione introduttiva al trentaseiesimo congresso nazionale della FUCI del 1961 su "L'evoluzione delle strutture dello Stato Unitario".

È stato altresì relatore in numerosi congressi nazionali dei "Laureati cattolici" e dei "Giuristi Cattolici". Da ricordare fra l'altro la relazione dal titolo "I diritti del condannato" al congresso nazionale dei Giuristi Cattolici del 1963, pubblicata dalla Giuffrè Editore.

Anche le attività sociali cattoliche lo vedono sempre in primo piano: dalle conferenze di S. Vincenzo ai tempi della FUCI (1940/46) sino alle iniziative francescane.

Dunque, quarant'anni di attività accademica, oltre a venticinque anni di attività politica ed un rilevante impegno civile parlamentare: una vita intensa dedicata alla costruzione di una convivenza fatta per l'uomo, che richiede il contributo di tutti, esige competenza tecnico-giuridica conforme allo spirito ed ai "segni dei tempi", pretende consistenti qualità morali, domanda coraggiosa volontà e capacità di collaborazione con uomini di differenti ideologie.

Il 19 novembre 1987 gli viene conferita dal Presidente della Repubblica l'onorificenza di Cavaliere di Gran Croce.

Parlamentare europeo

Nel 1984 viene candidato per la DC al Parlamento Europeo ripor-

tando oltre 145.000 voti di preferenza. In tale funzione il 28 aprile 1988 subentra all'on. Ciriaco De Mita, dimessosi da parlamentare europeo per incompatibilità con la carica di Presidente del Consiglio dei Ministri.

Giudice della Corte costituzionale

Infine notevole ed ampia è la produzione di Renato Dell'Andro nella funzione di Giudice della Corte costituzionale con 44 sentenze e 138 ordinanze di portata storica nella evoluzione del Diritto Penale, redatte nell'arco dei suoi 5 anni di permanenza alla Corte sino a quando, il 28 ottobre 1990, la morte lo portò via all'affetto di tutti.

Una sentenza per tutte va citata, la n. 364 del 1988, autentica pietra miliare nella storia ed esperienza giurisprudenziale della Corte: quella relativa al concetto "La legge non ammette ignoranza". Dell'Andro con questa sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 C.P. nella parte in cui si esclude la scusabilità dell'ignoranza della legge penale qualora l'ignoranza sia inevitabile. Tale sentenza, entrata nella storia e nella dinamica del Diritto Penale, scalfisce questo principio stabilendo che ci sono casi dove è possibile concepire l'ignoranza della norma di legge da parte del cittadino.

**SELEZIONE DI SCRITTI
E DISCORSI PARLAMENTARI**

3 giugno 1964 ⁵

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1062

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DELL'INTERNO
(TAVIANI)DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)E COL MINISTRO DEL TESORO
(COLOMBO EMILIO)Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62,
sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali

Seduta del 4 marzo 1964

ONOREVOLI COLLEGGI! — Il Governo nella decorsa legislatura presentò al Parlamento un disegno di legge recante modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali. Detto disegno di legge teneva conto dei suggerimenti e dei rilievi di carattere tecnico formulati dalla Commissione di studio presieduta dal senatore Tupini, che aveva espresso un giudizio complessivamente favorevole al mantenimento della legge n. 62 nella sua attuale formulazione, ritenendo che la medesima rappresentasse uno strumento sufficientemente ampio di attuazione delle norme costituzionali in materia di ordinamento regionale. La stessa Commissione, però, aveva espresso la necessità di una revisione del testo legislativo, soprattutto in considerazione delle ulteriori esperienze delle Regioni a statuto speciale e del fatto che erano ormai trascorsi tanti anni dalla emanazione della legge stessa.

Il Governo ha ritenuto ora di dover apportare al testo presentato nella precedente

legislatura le modifiche che corrispondono agli emendamenti proposti dalla I Commissione permanente della Camera, con anche qualche ritocco ai fini di un ulteriore perfezionamento tecnico-legislativo.

Avendo per base il testo della suddetta Commissione (Atto Camera n. 4278/A, III Legislatura), le modifiche più importanti appaiono le seguenti:

Con l'articolo 1 si sopprime il n. 5 dell'articolo 1 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, in considerazione che la materia dello stato giuridico ed economico degli impiegati è da ritenersi compresa nella competenza legislativa relativa « all'ordinamento degli uffici », spettante alla Regione ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.

All'articolo 9 il termine « Giunta » è sostituito con quello « Assessori regionali », dato che la Giunta si compone anche del Presidente, la cui elezione è regolata da separata disposizione.

Si precisa, anche, che la coesione della carica del Presidente della Giunta, qualunque

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dalla discussione sono emersi elementi tali da rendere indispensabile procedere ad una chiarificazione radicale, di fondo, del problema dell'autonomia regionale nell'ambito dello Stato. Ciò dico perché ho notato che spesso l'empiria delle motivazioni non è riuscita a stabilire neppure un primo abbozzo della nozione di Stato. E poiché ritengo che sia proprio questa la sede nella quale si debba chiarire di dove e come nasca lo Stato (noi legislatori dobbiamo anzitutto essere coscienti di ciò, diversamente non potremo mai fare delle leggi), a me pare si debba cominciare con una preliminare distinzione: decentramento amministrativo ed autonomie costituzionali.

Da molte parti ho sentito parlare di decentramento amministrativo come se il problema regionale fosse soltanto determinato da una ripartizione della congerie degli affari burocratici, quasi che il problema delle autonomie locali, in genere, costituisse soltanto un mezzo per poter meglio amministrare, facendo sì che gli uffici centrali siano decentrati alla periferia. Così dicendo, si è ancora una volta tornati ad un inquadramento del problema regionale che è ormai decisamente superato.

Credo che nessuno pensi ormai più alle regioni, alle province, ai comuni soltanto come sedi per lo smistamento della congerie degli affari dello Stato. Il problema è ben altro ed è quello che mi permetterei di definire delle autonomie costituzionali.

Ma, per poter chiarire bene che cosa debba intendersi per autonomie costituzionali, occorre rifare la storia dello Stato, la storia dell'esperienza giuridica nello Stato; seguendo la ben nota « degnità » vichiana, quando si deve stabilire che cosa sia un ente, un'istituzione si deve rispondere innanzitutto alla domanda: di dove nasce l'ente o l'istituzione. Rispondere alla domanda « che cosa è », significa appunto descrivere la nascita dell'ente, dell'istituzione. Vico è tanto spesso dimenticato non soltanto dai filosofi

⁵ Camera dei deputati, IV legislatura, Seduta del 3 giugno 1964. Intervento nella discussione sul disegno di legge recante « Modifiche alla legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione e il funzionamento degli organi regionali » (A.C. 1062).

del diritto, ma anche dai legislatori.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Ella pensa ai corsi e ai ricorsi? Sono passati vent'anni!

DELL'ANDRO. I corsi e i ricorsi rappresentano in Vico la parte più caduca del suo pensiero. Evidentemente, se ella ritiene di assumere da Vico soltanto la teoria dei corsi e dei ricorsi, ha ridotto Vico a ben misera cosa.

Dicevo, dunque, che occorre chiarire di dove e come nasce questo Stato; facendo appunto la storia della sua nascita si può capire «che cosa è» lo Stato.

Si è soliti considerare lo Stato come «cosa già fatta», «realizzata», come «punto chiuso» nell'esperienza. Ma tutti sanno che nella dottrina costituzionale, già da diversi decenni, vi è stata una puntualizzazione, credo, insuperabile. Si è precisato dal Santi Romano che lo Stato non è l'unico ordinamento giuridico ma uno degli ordinamenti giuridici; che accanto all'ordinamento giuridico dello Stato vi sono altri ordinamenti giuridici, *intra*, *extra*, superstatali; sicché l'ordinamento giuridico nasce da quella che Santi Romano chiamava «istituzione» e che noi meglio definiamo «società». Esistendo una pluralità di società, ad ogni società corrisponde un ordinamento giuridico. Questo è un punto fermo, ormai, della nostra dottrina costituzionale. Si è parlato dai giuristi, a questo proposito, di una scoperta del Santi Romano. Ciò non è esatto: sapevamo da parecchio che esistono ordinamenti giuridici diversi dallo Stato. Il diritto canonico è diritto esso stesso; l'ordinamento canonico è giuridico e ciononostante non è statale. Non si è trattato, pertanto, di una «scoperta» in campo costituzionale; è tuttavia merito del Santi Romano avere definito in maniera precisa la corrispondenza dell'ordinamento giuridico alla istituzione (noi diciamo alla società); è merito del Santi Romano aver chiarito che l'ordinamento giuridico dello Stato è uno degli ordinamenti giuridici.

Noi dobbiamo però procedere oltre a precisare com'è che lo Stato si pone accanto agli altri ordinamenti giuridici e qual è il *quid* che differenzia l'ordinamento giuridico Stato dagli altri ordinamenti giuridici. Ma, evidentemente, per far ciò, dobbiamo chiarire qual è, anche qui, il modo, come nascono le norme nella società. Occorre superare decisamente quel vizio mentale, pur diffuso, che consiste nel considerare la legge come

determinata da un'autorità superiore, come un *quid* che proviene dall'alto (imperativa, coattiva, ecc.). La legge, invece, è nient'altro che l'espressione della logica interna della società; non è un dato che si impone come limite alla società; è invece la manifestazione esterna dell'essenza razionale della società stessa.

Voglio fare un esempio: la famiglia si costituisce secondo una propria logica interna, naturale e perciò razionale. Le leggi che riguardano la famiglia non sono limite alle azioni dei componenti la famiglia stessa ma, al contrario, espressione della logica interna della famiglia, dei fini essenziali della famiglia; le leggi della famiglia (e la famiglia è ordinamento giuridico autonomo che viene ben prima dello Stato) non sono, dunque, limiti imposti *ab extrinseco* alla famiglia ma i positivi contenuti della famiglia stessa.

Da ciò deriva che il diritto non è limite, non è imperatività, non è coazione: è invece principio positivo d'esperienza. La legge esprime il contenuto della società ed è la determinazione del possibile sviluppo della società stessa. Non esistono leggi imposte alla società che si viene creando ma soltanto leggi interne alle singole società che si pongono nell'atto stesso in cui la società si costituisce.

Le leggi non sono arbitrarie, non derivano da motivi contingenti, ma dalle esigenze intrinseche alle società nell'atto in cui queste si vengono creando.

Questo discorso va ripetuto per tutte le società. Ciascuna società ha proprie leggi, prima ancora dello Stato, perché ha propri valori, propri beni, in base ai quali essa sorge. Prima di giungere allo Stato, quindi, ci troviamo di fronte ad una esperienza giuridica già realizzata. La giuridicità non solo non nasce con lo Stato ma trova lo Stato alla fine della sua realizzazione (*Commenti a destra*).

GONELLA GIUSEPPE. L'unica legge preesistente allo Stato è quella del diritto naturale.

DELL'ANDRO. Lo Stato sorge alla fine dell'esperienza giuridica (quando questa è già realizzata) e nasce nel momento in cui i soggetti, avendo realizzato una molteplicità di società e quindi una molteplicità di ordinamenti giuridici, si rendono consapevoli dei valori attuati e quindi ritengono che quei valori debbano essere tutelati, garantiti e perciò

ordinati.

Allorché parliamo di Stato, ci riferiamo al momento in cui l'uomo assume consapevolezza dei valori già realizzati nell'esperienza giuridica delle società già create, dei diritti già costituiti e vuoi dare a quell'esperienza giuridica una unità tale da garantire e da tutelare questi ultimi.

Dunque lo Stato non è all'inizio dell'esperienza giuridica, non è un *prius* ma un *posterius*.

Detto ciò, si chiarisce con evidenza che non è vero che il diritto derivi dallo Stato, che le norme abbiano origine e priorità nello Stato ma che al contrario le norme stesse nascono dalle società nell'atto in cui queste si realizzano. Non è che lo Stato tenga il diritto, come è stato affermato efficacemente da Capograssi, ma è che l'esperienza tiene lo Stato come un suo momento; cioè lo Stato è un momento dell'esperienza giuridica, e precisamente l'ultimo, quello nel quale l'uomo, che quella esperienza ha realizzato, si rende consapevole dell'esperienza stessa ed intende dare alla medesima, unità, ordine, garanzia, tutela.

Ma se così è, discende che il diritto non è un vincolo, un limite, che la legge non è una imposizione limitatrice di attività. Il diritto appare come limite (ed il limite è forma derivata, secondaria, del diritto) a chi non vuol seguire la logica interna della società che liberamente ha creato. Se i soggetti, avendo creato una determinata società, si mantenessero sempre coerenti ai valori riconosciuti nel momento di creazione della società stessa, non avrebbero bisogno di leggi esterne.

Perché appare come imperativa la forma giuridica? Perché ed a chi appare come limite? A chi non vuole seguire la logica interna delle società, a chi si rifiuta di seguire la propria libertà.

GRILLI. Libertà come coscienza del diritto.

DELL'ANDRO. Libertà come «coscienza di sé». Ella mi insegna che il diritto è l'uomo.

GRILLI. La libertà diventa tale nel diritto.

DELL'ANDRO. Diritto come esperienza concreta, realizzata, non come astrazione. Appare come limite la legge soltanto a chi non vuole seguire la propria libertà, cioè quella libertà che ha scelto nel momento

in cui ha realizzato la sua società. La forma imperativa è soltanto un momento derivato, secondario del diritto. Questo è anzitutto energia positiva, principio formativo d'esperienza, non limite all'esperienza.

Ma il diritto non è neppure, in via primaria, garanzia, non è neppure tutela. Che cosa garantisce, infatti, il diritto, che cosa deve garantire? Intanto si può parlare di garanzia in quanto si presuppongano già realizzazioni, contenuti da garantire. Il diritto appare anche come garanzia, in forma secondaria, ma garanzia non di un *quid* estrinseco al diritto, bensì come garanzia dei valori giuridici già realizzati. Il diritto, dunque, si manifesta come limite e come garanzia soltanto in via secondaria, in quanto già esiste una realtà giuridica da mantenere ferma, da garantire. Allora il *prius* del diritto non è costituito dal limite, dall'imperatività della garanzia, ma dal principio attivo che costituisce l'esperienza, dal principio positivo d'esperienza.

Ma, se tutto ciò è vero, cominciamo subito col chiarire che il problema delle autonomie locali non è un problema di decentramento amministrativo; o meglio, prima di essere un problema di decentramento amministrativo, è un problema di precisazione dei centri autonomi dai quali derivano le posizioni giuridiche.

GRILLI. E le regioni?

DELL'ANDRO. Mi è sembrato di notare nella discussione forti «oscillazioni di pensiero», è doveroso, pertanto, approfondire bene i principi senza dei quali non si può parlare delle regioni.

GALDO. Per ora è tutta acqua al nostro molino.

DELL'ANDRO. Vedremo alla fine. Comunque, questa è per me la verità.

Detto questo, il problema delle autonomie locali, prima d'essere visto come problema di decentramento amministrativo, di smistamento della congerie degli affari dello Stato, è un problema di «decentramento costituzionale»: purché sia chiaro, che intendiamo riferirci agli autonomi centri di potestà giuridiche dalle quali deriva la sintesi che è lo Stato. Decentramento costituzionale nel senso che tutto il problema delle autonomie locali va inquadrato in un sistema nel quale sia principio fondamentale

che il diritto non deriva soltanto dallo Stato ma dai tanti «punti» d'autonoma espressione giuridica, dai tanti «centri» che sono poi sintetizzati dallo Stato.

Il problema delle autonomie locali è, dunque, ben più profondo. Non si tratta d'un qualsiasi fenomeno di struttura formale; tale problema s'inquadra, in genere, nel più generale problema delle autonomie nell'ambito dello Stato. Ed è ancora Capograssi a rilevare una stretta correlazione tra il problema dei sindacati e il problema delle autonomie locali. Le forze sociali e le forze locali sono centri autonomi di potere giuridico; nel momento in cui la Costituzione ha riconosciuto le regioni ed i sindacati non ha concesso alcunché, ma ha soltanto riconosciuto quelli che già erano i reali centri autonomi di potere giuridico. E ha chiarito che lo Stato non veniva a porsi come autonomo impositore di diritto ma come raccogliatore dei contenuti autonomi già manifestati dalle forze sociali e locali, come altro potere che, riconoscendo quelli già esistenti, veniva a realizzare la sintesi unitaria dell'esperienza giuridica.

ACCREMAN, *Relatore di minoranza*. E il costituente lo ha detto nell'articolo 5: «riconosce le autonomie».

DELL'ANDRO. Ed anche nell'articolo 2. «Riconosce», non «attribuisce».

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Per le regioni dice: riconosce e «promuove».

DELL'ANDRO. Ho detto che la Costituzione non fa che riconoscere le realtà sociali e locali che già esistevano.

CACCIATORE. Ella, onorevole Dell'Andro, ha fatto una premessa che i colleghi non hanno ascoltato. E se la conclusione non fosse quella che ella ha detto, la sua premessa cadrebbe.

ROBERTI. È una premessa dogmatica.

DELL'ANDRO. È una premessa storica, non dogmatica; non sto facendo dell'astrattismo. Ho fatto ricorso a Vico e al suo storicismo,

intendendolo come storicismo problematico.

GRILLI. Ella afferma di partire da una premessa storica, ma non ha dimostrato che le regioni siano una concreta realtà sociale.

DELL'ANDRO. Dicevo: queste forze locali e sociali già esistevano nell'atto in cui, con una indagine ricognitiva, la Costituzione riconobbe la loro esistenza. Dunque, non è che le regioni derivino dallo Stato, non è che con la Costituzione abbia attribuito un *quid novi*. Tutte le autonomie locali e sociali già esistevano, già realizzavano le proprie leggi, già erano normativamente costituite: perché delle due l'una: o non erano società ed allora non avevano un loro diritto o lo erano ed allora dovevano avere un loro diritto.

L'avvicinamento è fra i sindacati come espressione moderna delle forze sociali autonome e le autonomie locali. Le autonomie locali vanno poste sullo stesso piano delle autonomie sociali, non sono altro che autonomi poteri giuridici in quanto autonome società. Detto ciò, dobbiamo subito chiarire da un canto che lo Stato di diritto, non solo nella formulazione kantiana, ma anche nella successiva formulazione moderna, è stato già superato dallo Stato democratico contemporaneo e dall'altro che le trasformazioni statuali sono già avvenute e noi non abbiamo che da prenderne atto.

Vedremo dopo se si tratti di crisi oppur no. I liberali «vecchio tipo» parlano di crisi dello Stato moderno. A me pare invece si tratti d'un naturale sviluppo dello Stato moderno il quale da Stato di diritto si è trasformato in Stato democratico. Il vecchio Stato di diritto veniva anche definito democratico e perciò bisogna intendersi. Esso postulava una diretta relazione tra il cittadino e lo Stato. Non esistevano intermediari tra il cittadino e lo Stato; sicché, affermato che la sovranità deriva dal popolo, questa sovranità si trasmetteva direttamente allo Stato attraverso il Parlamento: dogma della sovranità parlamentare.

Il parlamentare, in quel sistema era libero di fronte agli elettori. Il mandato che essi gli conferivano veniva, infatti, definito come mandato legislativo. Lontana era l'idea di un mandato imperativo, anche perché il mandato imperativo veniva concepito come mandato per singoli oggetti, con determinazione specifica. Nello Stato contemporaneo, la sovranità è stata invece lentamente, ma a mio avviso decisamente, ripresa diret-

tamente dal popolo, dai cittadini, attraverso tutte quelle espressioni di autonomia in cui i cittadini realizzano, con la propria libertà, se stessi.

Pensate ai programmi elettorali. Oggi non si vota più la persona, il singolo, che poi è libero, in sede parlamentare, di accordarsi, in via contingente, con questi o quelli, dando luogo a provvisorie maggioranze. Attualmente nei programmi elettorali si determinano idee base, concezioni generali del mondo e della vita. Ne deriva che l'elettore non elegge più un «x» perché nel Parlamento sia libero, ma un «x» perché nel Parlamento realizzi, in maniera concreta, legislativa, quelle concezioni fondamentali del mondo e della vita alle quali ha aderito. Sto prendendo atto di quello che è già avvenuto. Poi qualificheremo.

Una voce a destra. Siamo d'accordo su questa diagnosi e denunciemo quanto è avvenuto.

DELL'ANDRO. Lo denunciate. Però per me è un bene che sia così, perché sta avvenendo un più immediato partecipare dell'uomo, con la sua libertà e le sue autonomie, nell'effettiva direzione dello Stato, che non è più quindi diretto da chi contingentemente forma di volta in volta, con questi o quelli, una qualsiasi maggioranza ma da chi è vincolato dai programmi elettorali e non può venir meno a quei programmi senza venir meno al suo mandato. Il parlamentare non è più libero di fare quello che crede, secondo una «astratta» coscienza immediata ma è vincolato dalla concezione espressa nel programma elettorale.

Ma non basta. Pensate a queste discussioni parlamentari: sì, proprio a queste discussioni parlamentari, le quali - si dice con scandalo da qualcuno - non servono più per convincere perché le posizioni sono già decise dai partiti in sede extraparlamentare. Ora, è vero che è così, e non può non essere così nel momento attuale, perché il Parlamento non è più il luogo dove, «in via empirica» ci si convince d'un dato ma il luogo dove si costruisce la direzione ordinata delle forze autonome in base al mandato, in base al contenuto del programma elettorale.

Eccoci al discorso dei partiti. Si dice: la partitocrazia. Non siamo in regime di partitocrazia. Ho sentito dire dall'onorevole Giuseppe Gonella che la partitocrazia deriverebbe dal partito unico, e potrei essere anche d'accordo. Ma qui non siamo per nulla in sede di partitocrazia.

Il partito è garante di fronte all'elettore, di fronte al popolo, titolare

diretto e immediato della sovranità, dell'attuazione dei programmi elettorali, e non può, pertanto, non controllare, direi giorno per giorno, l'attuazione di quei programmi; non può lasciare all'arbitrio degli individui le fondamentali determinazioni, ma deve intervenire affinché i contenuti dei programmi elettorali siano rispettati istante per istante. (*Commenti a destra*).

La democrazia liberale aveva un limite essenzialissimo, ignorava che dall'individuo non si passa immediatamente allo Stato; che a questo si passa attraverso un'infinita serie di società autonome e di forze autonome; che la mediazione fra individuo e Stato deve avvenire; che esistono organizzazioni nelle quali l'uomo realizza concretamente la sua libertà. L'uomo, nella iniziale concezione democratica, era una pura astrazione, il popolo una somma di individualità astratte. Ora, invece, il popolo diventa famiglia, sindacato, provincia, comune, regione: tutta una serie di realtà che devono essere garantite e tutelate dallo Stato. L'antica concezione democratica in definitiva, partiva da una concezione atomistica dell'uomo, non da un'idea della libertà concreta, calata nell'esperienza giuridica. Lo Stato, al contrario, non può essere in immediata relazione con singolo. Lo Stato raccoglie tutti i contenuti delle organizzazioni intermedie e li ordina.

Pensate a queste discussioni parlamentari, pensate a ciò che avviene a proposito delle relazioni fra il Gabinetto e le forze sindacali. Vi sono rapporti diretti e sembra quasi che il Parlamento non faccia altro che ratificare quei rapporti già conclusi in sede extraparlamentare. Tutto ciò significa che le forze sindacali sentono di non essere più estranee al processo formativo della legge. Esse intervengono già concretamente in questo processo. Si ha quindi un bel dire: siamo noi che dobbiamo «fare le leggi». La legge noi la facciamo proprio ordinando i contenuti che ci vengono dalle dirette realizzazioni dell'esperienza sociale e giuridica.

Queste trasformazioni sono già in atto. Le forze sociali e le forze locali hanno riassunto i propri originari poteri, perché anch'esse hanno preso coscienza della loro esistenza e della loro funzione. Nella democrazia nata con l'unità d'Italia queste forze sociali non avevano ancora preso coscienza di se stesse. Questo, del resto, era logico: si veniva da una pluralità di Stati; il problema delle autonomie costituzionali non poteva neppure porsi. Il problema immediato era quello d'attuare l'unità superando la pluralità degli Stati. Il problema dell'unità assorbiva ogni altro problema. D'altro canto, è ben spiegabile che nel momento in cui si veniva costituendo l'unità d'Italia si pensasse solo a questa unità e

non al riconoscimento esplicito e concreto delle forze sociali e locali. Queste non avevano ancora preso coscienza del loro esistere e della loro funzione nello Stato. Ma tempo ne è passato da quando vigeva quel tipo di democrazia; il governo ha assunto funzioni sproporzionate rispetto a quella iniziale forma di Stato. Questi, attraverso il governo, si è ora inserito anche nell'attività economica, venendo a porsi sullo stesso piano delle altre forze economiche.

Non si può disconoscere che i compiti dello Stato siano aumentati. Sorgono pertanto numerosissimi altri problemi relativi appunto alle relazioni fra lo Stato (con la sua attività economica) e il popolo (con la sua esperienza sociale). Si stabiliscono relazioni dirette fra il governo e le forze sociali e locali, con conseguente partecipazione diretta di queste ultime alla formazione della legge.

Valutiamo questa esperienza già realizzata. Da una parte si grida allo scandalo e si dice che ormai la democrazia è finita. Questa affermazione comporterebbe una dimostrazione preliminare, e cioè che la democrazia attuata sulla base di una concezione liberale, individualistica, del mondo e della vita sia l'unica forma di democrazia; e comporterebbe ancora un'altra dimostrazione, che nello sviluppo della società, quella democrazia debba mantenersi sempre ferma, non possa mai «inverarsi» (uso ancora una volta un termine vichiano) realizzando quelle che erano le aspirazioni non attuate della stessa democrazia liberale.

Che storicamente la democrazia sia nata nell'Italia moderna sotto quella forma, non vi è dubbio; ma escludo nella maniera più assoluta che quella sia l'unica forma di democrazia; anzi affermo che essa era basata su un concetto «atomistico» dell'individuo, non considerava l'uomo ma l'individuo, e perciò stesso nasceva con una incongruenza di base.

Non disconosco i meriti di quel sistema ma dico che esso, nel concreto, ha condotto ad un Parlamento il quale, sempre più slegato dalla concretezza dell'esperienza, ha finito per determinarsi in maniera arbitraria contro la stessa realtà sociale che invece veniva prendendo coscienza di sé; in maniera arbitraria, intendo, nella sua espressione parlamentare. In definitiva, quella democrazia, alla quale riconosciamo il merito d'aver posto il problema della sovranità popolare, nello stesso momento in cui questo problema poneva, lo ha negato, considerando non il popolo nella sua unità di valore ma i singoli individui, atomisticamente staccati gli uni dagli altri, rifiutandosi di considerare gli organismi nei quali l'uomo

realizza, con la sua libertà, se stesso.

Una voce a destra. Che cosa ha a che fare tutto ciò con l'ordinamento regionale?

DELL'ANDRO. Ho ritenuto doveroso controbattere alcune affermazioni, fatte in quest'aula, ad esempio dall'onorevole De Marsanich, il quale ha parlato di ignoranza di dottrina dello Stato da parte nostra. Quando ci si accusa di voler infrangere lo Stato e di attentare alla democrazia, dobbiamo pur chiarire che cosa intendiamo con questi termini. Sono anzi lieto che l'intervento dell'onorevole De Marsanich mi abbia fornito lo spunto per illustrare questi punti fondamentali della nostra concezione dello Stato.

La democrazia liberale, dunque, non considerava la persona umana ma l'individuo, considerava i singoli soggetti legati fra loro non da valori ma da rapporti disorganici. In quella forma di democrazia vi era un difetto di base nella ignorata concezione dell'uomo come valore che si realizza nella società e che non sta accanto agli altri in una contingente vicinanza.

A parte questo suo fondamentale vizio di fondo, derivante dalla mancata intuizione del valore della persona, la concezione liberale non poteva mantenersi perché essa presupponeva una distinzione di classi; nell'odierna società, essendosi allargato il suffragio, non si può più pensare ad uno Stato espressione di una classe.

In quella democrazia esisteva un suffragio ridotto: soltanto alcuni eleggevano i rappresentanti in Parlamento; sicché questi non erano che rappresentanti d'una classe; lo Stato si poneva come rappresentante d'una classe e pretendeva con le leggi fatte nel Parlamento di determinare l'intera esperienza sociale. Quando si dice «non vi è più democrazia», si dovrebbe invece dire: «meno male» e che non vi è più «quella» democrazia, poiché essa ignorava l'uomo e rappresentava il dominio d'una sulle altre classi sociali.

Ma non basta. La storia muta, sicché non è possibile che quel tipo di democrazia si mantenga inalterato. Lo Stato (è ancora la filosofia moderna ad insegnarlo) non è che il mutarsi dell'ambiente sociale; mentre le società interstatuali subiscono una lenta trasformazione, lo Stato, invece, esprime proprio il trasformarsi continuo dell'ambiente sociale.

Quando si viene a parlare di unità non si dimentichi che questa non

è una cosa fatta una volta, già realizzata: l'unità si conquista momento per momento, cercando sempre di superare le precedenti determinazioni.

Non voglio togliere valore allo Stato democratico dell'unità d'Italia; ma dico che quello Stato non può mantenersi in vita pena la rinuncia ad una concezione integrale della persona umana, pena la rinuncia ad una concezione che considera lo Stato come rappresentante di tutte le forze sociali e locali. E, dunque, bene che lo Stato moderno si stia trasformando, che da uno Stato solo formalmente «di diritto» si stia passando ad uno Stato concretamente democratico.

Quando si afferma: torniamo allo Stato di diritto, io rispondo: no, non possiamo tornarvi. Per noi lo Stato di diritto, o meglio, il diritto, non è l'imposizione dei voleri d'una classe dominante sulle altre: è invece principio attivo, positivo d'esperienza. Per noi il diritto è l'uomo che si realizza nella sua esperienza giuridica. Il nuovo Stato democratico, quello che si sta ormai realizzando, vede non più l'individuo e lo Stato immediatamente in relazione ma la persona umana che realizza se stessa, nella sua libertà, che crea le società. Il diritto non è che tutta l'esperienza giuridica. Ormai non parliamo neppure più in sede astratta di diritto, ma di realtà giuridica, di momento dell'esperienza giuridica.

Lo Stato democratico che sta sorgendo parte dal rispetto dell'uomo, della persona umana, degli organismi sociali intermedi e si riconosce come sintesi dell'esperienza giuridica già realizzata dagli uomini: non crea, ma riconosce e tutela il diritto.

A questo punto sorge una domanda: in che si differenzia lo Stato dagli altri ordinamenti giuridici? Qual è il contenuto dello Stato?

L'antica teoria dei fini dello Stato (lo Stato che deve difendere la pace all'interno, l'indipendenza all'esterno) è ormai definitivamente abbandonata. Lo Stato ha tutti i fini contingenti che si propone di momento in momento, di volta in volta. Ma qual è il contenuto dello Stato? Esistono contenuti dello Stato? Esistono valori dello Stato? No: lo Stato ha il valore dell'uomo. Lo Stato non ha valori non solo morali ma neppure giuridici, da imporre all'uomo. Lo Stato assume i contenuti dell'uomo. Non si può neppure dire correttamente che lo Stato serve l'uomo, perché lo Stato è l'uomo nella sintesi unitaria delle realizzazioni giuridiche.

ABELLI. È il risultato di una somma.

DELL'ANDRO. Non è una somma meccanica, anche perché le singole società possono fra di loro venire in conflitto in base ad interessi divergenti.

Lo Stato, dicevo, assume i contenuti dell'uomo; questi contenuti ordina in base alla stessa concezione dell'uomo; lo Stato è ordinamento degli ordinamenti, ordina gli altri ordinamenti giuridici sulla base delle concezioni dell'uomo, garantendo i contenuti umani nell'ambito d'una integrale concezione dell'uomo.

Il problema della regione si pone in questa prospettiva. Quando la Costituzione ha riconosciuto le regioni, che cosa ha fatto? Ha preso atto d'una realtà già esistente. L'onorevole De Marzio obietta: vi è un sentimento regionale? A mio parere non deve esistere un sentimento regionale: non dobbiamo confondere l'unità nazionale con le regioni...

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. La domanda è un'altra: vi è una società regionale?

DELL'ANDRO. L'onorevole De Marzio si chiedeva: esiste un sentimento regionale? Esiste una comunanza di questo genere?

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Diciamo più esattamente: esiste una società regionale ?

DELL'ANDRO. Si afferma, insomma, che non esiste un sentimento regionale.

Ma qui vi è una confusione fra espressioni nazionali ed espressioni statuali. Incominciamo dal vertice. La nazione non coincide con lo Stato. Che lo Stato tenda a divenire nazione, come è avvenuto nella storia, e che la nazione tenda a farsi Stato non c'è dubbio. La nazione, tuttavia, non è lo Stato. La nazione si basa sulla coscienza nazionale e si esprime attraverso il linguaggio, lo Stato no. Sicché, quando si domanda: ma esiste il sentimento regionale? Noi rispondiamo subito che non è indispensabile che esista, anzi ove non esista sarà proprio l'ordinamento giuridico della regione a collaborare alla formazione di quel sentimento.

Esiste, si aggiunge, nella regione una comunanza di storia? Rispondo: la nazione è costituita dalla coscienza d'una storia comune e di un destino comune, non lo Stato. In ogni caso, quand'anche la regione fosse un

momento dell'unità nazionale e non statale (cosa che certamente non è), la comunanza di storia si realizza nella dialettica cioè nell'opposizione, direi finanche nella lotta; questa non vale in funzione d'una vicendevole negazione, non è causa della realizzazione d'una più profonda unità. In altri termini, le «lotte» nell'ambito regionale non sono espressione di antagonismi irriducibili, ma espressione di una ricerca di una più profonda manifestazione di unità...

NICOSIA. Anche a livello tribale ?

DELL'ANDRO. La tribù, per fortuna, è stata superata da parecchio e rappresentò a suo tempo una «sintesi», significò una più profonda unità fra le inferiori realizzazioni.

NICOSIA. Come nel Congo, attualmente.

DELL'ANDRO. È nella «lotta» che si raggiunge l'unità. Ma, vedete, voglio concedere tutto, voglio considerare per un momento la regione non come elemento di decentramento costituzionale ma, addirittura, come elemento di unità nazionale. Ebbene, il sentimento dell'unità d'Italia era veramente avvertito, in concreto, da tutti i cittadini italiani nel momento in cui si realizzò l'unità d'Italia? È stata, invece, l'unità raggiunta che è servita per rafforzare il sentimento nazionale.

In realtà, non possiamo prendere le mosse da un sentimento che già dovrebbe esistere, da una comunanza di storia che già dovrebbe essere stata realizzata per pensare alle regioni. Al contrario, vi è un principio ed è questo: la miglior disciplina giuridica degli interessi collettivi può essere data solo a chi ne è direttamente titolare o partecipe.

ROMUALDI. Lo dicono anche i comunisti.

DELL'ANDRO. Ma per motivi diversi. Questi principi sono affermati anche dai nostri pontefici. Leone XIII: «E infine neppure la Chiesa condanna chi voglia farsi propugnatore di un'autonomia e procurare alle città più larga messe di pubblico benessere». Ed ancora: «Di giuste franchigie civili fautrice fedelissima fu sempre la Chiesa, di che fanno testimoni i comuni d'Italia che acquistarono prosperità, ricchezza, nome glorioso in

tempi in cui la salutare influenza della Chiesa era senza contrasto alcuno penetrante in tutte le parti dello Stato».

Pio XI (ed è questo il punto da sottolineare): «Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale che come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alle comunità, così è ingiusto rimettere ad una maggiore più alta società quello che dalle minori inferiori comunità si può fare. È questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa» (deve leggersi superiore) «è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già di distruggerle e assorbirle». Questo è il principio: non si possono affidare ad una comunità superiore funzioni che ben possono essere esercitate dalle comunità inferiori.

Sono in grado le regioni di gestire gli interessi che attengono alle regioni stesse? Sono in grado queste società (non è quindi un problema di comunità nazionale) di gestire autonomamente gli interessi che riguardano proprio il territorio regionale? Questo è il punto. Grave sarebbe se noi dovessimo affermare di no. Dovremmo dire, purtroppo, che questo Stato unitario non è ancora riuscito a liberare i suoi soggetti in modo che ad ogni interesse si ponga una disciplina proveniente da coloro ai quali inerisce. Esistono interessi comunali, interessi provinciali, interessi regionali; questi ultimi che attengono a quel particolare territorio, a quella particolare unità sociale che è la regione.

Chi meglio di coloro i quali vivono la vita degli interessi regionali può disciplinare tali interessi? Ed allora: o veramente una unità d'Italia non è stata fatta, o veramente lo Stato italiano non coincide con la totalità dell'esperienza giuridica già realizzata, oppure tutti i succitati interessi devono essere autonomamente gestiti da coloro i quali ne vivono la vita.

Ecco la comunità, ecco la società. Queste società esistono perché esistono beni regionali, perché esistono interessi attinenti al territorio e all'unità organica che è la regione. Né vi è alcunché da temere per l'interesse nazionale. Ho sentito dire che lo Stato dovrebbe combattere con una serie di regioni. Ma lo Stato deve combattere (se così vogliamo parlare) con le regioni, con le province, con i comuni, nel senso che il diritto prodotto dallo Stato deve essere l'espressione di una sintesi unitaria degli interessi già gestiti da coloro che ne sono portatori.

Interesse nazionale? Vorrei domandare: di dove sorge l'interesse

nazionale? Chi è il titolare di questo interesse? I singoli non sono più l'oggetto della volontà normativa, della volontà legislativa ma divengono ormai i soggetti di questa volontà. La volontà normativa non ha più ad oggetto comuni, province, regioni, forze sociali in genere, ma comuni, province, regioni e forze sociali divengono proprio i soggetti, accanto alla sintesi Stato, della produzione giuridica.

In altre parole, vi è una sintesi che si opera dallo Stato, ma che non può essere operata senza la compartecipazione di coloro i quali vivono direttamente la vita degli interessi sintetizzati. Ecco perché le regioni non soltanto non sgretolano lo Stato ma lo rafforzano dandogli un altro contenuto che sempre più avvicina lo Stato all'elettorato.

Diceva bene l'onorevole Cossiga rispondendo in sede di pregiudiziale: «lo Stato sarà così più vicino ai cittadini». Lasciando che gli interessi attinenti a ciascuna società siano gestiti da coloro i quali vivono la vita delle diverse società, lo Stato diventerà veramente ricco e forte perché avrà il contenuto morale e naturale della intera esperienza giuridica e sociale dalla quale nasce.

E così torniamo all'inizio del mio discorso. Se lo Stato rappresenta il punto evolutivo terminale dell'esperienza giuridica, se lo Stato deve esprimere i contenuti giuridici già realizzati, quante maggiori unità sociali si avranno tanto più lo Stato si rafforzerà. Ogni regione a sua volta, pur non avendo un sentimento, avendo una comune storia è determinata da una unità anche di linguaggio.

NICOSIA. Dal punto di vista linguistico in Sicilia si possono distinguere almeno tre regioni !

DELL'ANDRO. Su questo piano l'atomismo giunge all'infinito perché i dialetti sono diversi anche nella stessa città, e non raggiungeremo mai, alla fine, l'individuo. Ogni lingua è personale. Se volessimo fare un'indagine anche su questo punto, non la finiremmo più.

Se lo Stato si pone come momento conclusivo dell'esperienza giuridica, non può che assumere il contenuto delle società che costituiscono l'esperienza giuridica. Noi non siamo contro lo Stato, non abbiamo mai parlato contro lo Stato. Qui si dice: voi cattolici vi siete ribellati allo Stato. No: noi eravamo contro l'ideologia che giustificava lo Stato liberale. Non potevamo aderire ad una ideologia, ad uno Stato che rappresentava una

classe che dominava le altre classi.

ALMIRANTE, *Relatore di minoranza*. Ci dica qualcosa delle autonomie locali sotto il potere temporale dei papi!

DELL'ANDRO. Si dice: ma voi cattolici vi siete serviti delle autonomie locali per sgretolare lo Stato. Tutt'altro: noi volevamo invece che si costituisse in Italia uno Stato autenticamente espressivo di tutte le esperienze sociali e giuridiche. Volevamo cioè immettere nello Stato un contenuto che corrispondeva alla naturale vocazione dell'uomo perché non volevamo che la democrazia degenerasse nella sopraffazione di una classe su di un'altra. Ho sentito dire: ma perché i comunisti prima erano contro le regioni, poi hanno cambiato parere ed ora sono a favore delle regioni? È una tattica politica? E anche i socialisti quale interesse hanno alle regioni? Qui dovremmo ricordare la storia: sono stati i socialisti e i cattolici ad unirsi per la rivalutazione delle autonomie locali. I socialisti aderirono nel 1901 e i cattolici nel 1903 all'Associazione dei comuni d'Italia, che sollevò il problema regionale.

Quindi anche storicamente il movimento regionalista è nato da una associazione che ha visto insieme cattolici e socialisti. Si dice: ma essi si servirono delle regioni per andare contro lo Stato. Ancora una volta si ripete lo stesso equivoco. Se le regioni servono per realizzare uno Stato maggiormente conforme alle esperienze sociali del momento in cui lo Stato si pone, ben vengano le regioni anche come lotta all'interno dello Stato. Ma come lotta, è evidente, non contro lo Stato ma per lo Stato, in quanto tendente a perfezionarlo ed a renderlo espressione più valida della profonda umanità dell'uomo considerata nel momento storico in cui esso si pone.

Si dice: anche voi avete fatto la battaglia contro lo Stato in nome della regione, che è poi ciò che fanno anche gli altri, i quali si servono delle regioni per andare contro lo Stato. Ora, non vi è un problema di contingenza; il problema è ben più profondo: ciascuno vuol dare allo Stato un contenuto conforme alla propria ideologia, vuole che lo Stato rappresenti l'essenza della propria esperienza sociale e giuridica. E noi cattolici, quando agimmo contro la democrazia liberale, volevamo uno Stato più umano, che rispettasse l'uomo nella sua integralità, che vedesse l'uomo nella libertà e nella giustizia.

Ecco perché tutto quanto si è detto qui mi pare in opposizione al sistema che abbiamo così, sia pure sommariamente, delineato. La destra fino al Di Rudinì, compreso anche Minghetti, ha visto, invece, il problema dell'autonomia regionale come problema di decentramento amministrativo. Noi al contrario consideriamo il problema dell'autonomia regionale come problema di contenuto dello Stato, in nome di uno Stato che, realizzando appieno la Costituzione, si renda conforme alla trasformazione che l'ambiente sociale ha già subito.

Che cosa si deve dire a proposito delle argomentazioni, veramente speciose, da taluni addotte? Volete realizzare le regioni perché ve lo impongono altri; intendete realizzare le regioni perché i giovani democratici cristiani le vogliono al fine di ottenere dei posti; l'incompatibilità tra la qualità di consigliere regionale e provinciale è attuata per accontentare il maggior numero di aspiranti possibile.

Veramente sono argomentazioni sulle quali non varrebbe la pena di soffermarsi. Esse sono per me il segno dell'incapacità di guardare a fondo le cose. Quel voler richiamare motivi contingenti, quel voler vedere ogni azione politica come determinata da un'immediatezza utilitaria, quel non guardare alla storia per rendersi conto di come il problema regionale è nato, il non guardare allo Stato, il non vedere le trasformazioni o vederle alla rovescia scandalizzandosi, sono in definitiva espressione di una superata concezione della politica. La politica coincide con la moralità, è momento dell'etica. E noi, quando facciamo politica, siamo ispirati da tutta una storia e vogliamo interpretare più a fondo i valori della società attuale.

Non ci scandalizziamo, non andiamo gridando contro i depauperamenti della sovranità parlamentare. Diciamo, invece, che se lo Stato si avvicina di più agli uomini, come giustamente rilevava l'onorevole Cossiga, è sempre meglio. Noi riteniamo che l'avvenire indicherà che è appunto attraverso la viva e concreta dinamica all'interno dello Stato, che questo realizza se stesso.

Ma anche qui, tutto questo parlare di rivoluzione, come fosse un episodio immediato che sconvolge lo Stato, alla maniera di Aristotele, il non considerare i filosofi moderni, Vico, Rosmini, ecc., è cosa riprovevole. La rivoluzione è un momento essenziale dello Stato, sol che non sia assunta come un arbitrario capovolgimento di questo o quell'istituto ma come ricerca tesa a far sì che lo Stato esprima quello che è il divenire

continuo della realtà sociale. La rivoluzione è un dato immanente allo Stato; ed è continua. Direi, con Rosmini, che la rivoluzione è la presa di coscienza che una parte sempre maggiore di umanità fa di se stessa.

Devo concludere, ma credo che da queste pochissime cose che ho detto (il problema è molto più impegnativo e noi abbiamo di sfuggita accennato soltanto a qualche tema) risulti che l'anima con la quale si vanno attuando le regioni da parte di noi cattolici non è quella certo di rendere un servizio a Tizio od a Caio o di realizzare accordi momentanei ma è quella di realizzare in pieno uno Stato che esprima sempre più e sempre meglio l'umanità nel grado di sviluppo che ha raggiunto nell'attuale evoluzione della storia.

Chiedo scusa se mi sono dilungato, ma dovevo dire queste cose perché mi è sembrato, dalla polemica fin qui fatta, che molti equivoci derivassero dal metodo, ormai superato, di considerazione dello Stato come entità già perfetta ed immutabile. Lo Stato è conquista di ogni giorno; lo Stato muta sempre perché proprio nel mutare la sua fisionomia, realizza sempre più se stesso trasformandosi ed esaltando più profondamente i valori dell'uomo considerato nella pienezza ed integrità della sua natura. (*Applausi al centro - Congratulazioni*).

IL DELITTO DI GENOCIDIO
COME DISTRUZIONE DELLE PERSONE

15 luglio 1965 ⁶

Atti Parlamentari
Camera dei Deputati
IV LEGISLATURA — DOCUMENTI — ORDINI DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1360-A

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE
(GIUSTIZIA)

(RELATORE DELL'ANDRO)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(REALE ORONZO)

nella seduta del 18 maggio 1964

Prevenzione e repressione del delitto di genocidio

Presentata alla Presidenza il 15 luglio 1965

ONOREVOLI COLLEGGHI! — La Camera dei deputati, già nelle precedenti legislature, ebbe ad interessarsi del delitto di genocidio: nella II Legislatura quando discusse il disegno di legge concernente l'adesione dell'Italia alla Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio e, nella III Legislatura, allorché esaminò il disegno di legge, presentato dall'allora Ministro di grazia e giustizia, Gonella, con cui si dava attuazione, all'interno dello Stato italiano, dei principi contenuti nella Convenzione internazionale stessa.

Per completezza ricordo che già nella II Legislatura, subito dopo la approvazione della Convenzione, venne presentato al Parlamento e, precisamente, al Senato (stampato n. 209), un disegno di legge, a cura del Ministro di grazia e giustizia, Moro, per rendere attuali in Italia quei principi ai quali il nostro Governo aveva aderito ancora il 4 agosto 1952 a seguito della autorizzazione concessa dal Parlamento con legge 11 marzo 1952, n. 153.

Il fenomeno del genocidio, nella storia dell'umanità, non è nuovo in quanto la dispersione e la distruzione delle popolazioni nemiche sono state aspetti costanti della condotta militare nell'antichità precristiana e cominciarono dalle deportazioni in schiavitù delle popolazioni vinte ai tempi di Babilonia, di Ninive o durante il periodo della potenza egiziana. Anche i greci, i macedoni e la stessa Roma adottavano il sistema della distruzione e della soggezione in schiavitù delle popolazioni vinte e basti ricordare Cartagine per vedere quanto esteso, diffuso e drastico fosse il costume, oppure la distruzione di Gerusalemme e la dispersione della popolazione ebraica. Nel Medio Evo, questo sistema cominciò a temperarsi sotto l'influsso del messaggio cristiano ma le invasioni degli Avari e degli Unni comportarono altre dispersioni di nuclei etnici e di popolazioni.

Questa consuetudine si andò progressivamente attenuando nel corso dei secoli successivi arrivando, così, al trattato di Arras che,

ONOREVOLI COLLEGGHI! - La Camera dei deputati, già nelle precedenti legislature, ebbe ad interessarsi del delitto di genocidio: nella II Legislatura quando discusse il disegno di legge concernente l'adesione dell'Italia alla Convenzione internazionale per la prevenzione e la repressione del delitto di genocidio e, nella III Legislatura, allorché esaminò il disegno di legge, presentato dall'allora Ministro di grazia e giustizia, Gonella, con cui si dava attuazione, all'interno dello Stato italiano, dei principi contenuti nella Convenzione internazionale stessa.

Per completezza ricordo che già nella II Legislatura, subito dopo la approvazione della Convenzione, venne presentato al Parlamento e, precisamente, al Senato (stampato n. 209), un disegno di legge, a cura del Ministro di grazia e giustizia, Moro, per rendere attuali in Italia quei principi ai quali il nostro Governo aveva aderito ancora il 4 agosto 1952 a seguito della autorizzazione concessa dal Parlamento con legge 11 marzo 1952, n. 153.

Il fenomeno del genocidio, nella storia dell'umanità, non è nuovo in quanto la dispersione e la distruzione delle popolazioni nemiche sono state aspetti costanti della condotta militare nell'antichità precristiana a cominciare dalle deportazioni in schiavitù delle popolazioni vinte ai tempi di Babilonia, di Ninive o durante il periodo della potenza egiziana. Anche i greci, i macedoni e la stessa Roma adottavano il sistema della distruzione e della soggezione in schiavitù delle popolazioni vinte e basti ricordare Cartagine per vedere quanto esteso, diffuso e drastico fosse il costume, oppure la distruzione di Gerusalemme e la dispersione della popolazione ebraica. Nel Medio Evo, questo sistema cominciò a temperarsi sotto l'influsso del messaggio cristiano ma le invasioni degli Avari e degli Unni

⁶ Camera dei deputati, IV legislatura, Relazione della IV Commissione permanente (Giustizia) sul disegno di legge in materia di "Prevenzione e repressione del delitto di genocidio" (A.C. 1360-A), presentata alla Presidenza il 15 luglio 1965. Relatore On. Renato Dell'Andro.

comportarono altre dispersioni di nuclei etnici e di popolazioni.

Questa consuetudine si andò progressivamente attenuando nel corso dei secoli successivi arrivando, così, al trattato di Arras che, per la prima volta, prevede delle garanzie per le minoranze vinte e, successivamente, questa tutela dei gruppi e delle minoranze si sviluppò nella coscienza degli Stati tanto da arrivare, al Congresso di Berlino del 1878, alla approvazione di uno specifico accordo o statuto delle minoranze.

L'affermarsi del principio della guerra totale, già manifestatosi durante la prima conflagrazione mondiale, e scientificamente sviluppato nella seconda, gli spostamenti coatti di popolazioni, la distruzione, soprattutto durante e dopo la seconda guerra mondiale, di gruppi etnici, il ratto di minori, i tentativi di sterilizzazione in massa hanno dato nuova riviviscenza al fenomeno della distruzione di gruppi etnici o religiosi o razziali che, crudamente, balzò alla ribalta dell'attenzione mondiale durante i processi di Norimberga e di Tokio.

Fu in quel periodo che, per la prima volta, la dispersione o la distruzione di un gruppo etnico o religioso o razziale, in quanto tale, vennero definite con il termine «genocidio» e molto probabilmente fu il Lemkin il primo ad introdurre nelle sue opere questo termine che ha avuto immediata fortuna.

Infatti, negli ordinamenti penali delle varie nazioni è normalmente previsto il delitto di strage ma non era mai stato considerato il fatto della distruzione di gruppi di persone qualificate per appartenenza nazionale, di razza, di religione od altro.

La rilevanza di questo nuovo delitto, messo in luce soprattutto durante i processi di Norimberga e di Tokio, ed enucleato dalla elaborazione dottrinale che intorno ad esso si andava sviluppando, ebbe la sua prima concreta manifestazione dinanzi all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, quando il problema delle stragi razziali venne sollevato dalle delegazioni di Cuba, dell'India e del Panama.

L'Assemblea generale decise che nell'ordine dei giorni dei propri lavori fosse incluso un punto addizionale relativo alla previsione ed alla repressione del delitto di genocidio e, così, l'11 dicembre 1946, con la risoluzione n. 96, dichiarò che «il genocidio è un delitto delle genti, in contrasto con lo spirito e con i fini delle Nazioni Unite, delitto che il mondo civile condanna», e riconobbe che «in tutti i periodi della storia il genocidio ha inflitto gravi perdite all'umanità» e che «per liberare l'umanità

da un flagello così odioso è necessaria la cooperazione internazionale».

Immediatamente, nelle varie commissioni o sottocommissioni delle Nazioni Unite si svilupparono gli studi per la formulazione e la elaborazione di un testo di Convenzione internazionale che, in effetti, venne approvato il 9 dicembre 1948, all'unanimità, dai 55 Stati presenti con l'invito a tutti gli altri Stati, ancora non facenti parte dell'O.N.U., di approvarlo.

Con questa Convenzione si affermò la volontà e l'obbligo da parte degli Stati firmatari di prevenire e punire il genocidio tanto se commesso in tempo di pace quanto in tempo di guerra e si proclamò che esso costituisce un delitto «contro il diritto delle genti». Inoltre, si dette una definizione di questo nuovo delitto stabilendo che si rende colpevole di «genocidio» chi con l'intenzione di distruggere, in tutto o in parte, un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso in quanto tale, commetta uno dei seguenti atti: *a)* omicidio dei membri di un gruppo; *b)* lesioni gravi contro la integrità fisica o mentale dei singoli membri del gruppo; *c)* assoggettamento prestabilito del gruppo a condizioni di vita tali da determinarne la distruzione fisica, totale o parziale; *d)* provvedimenti diretti ad impedire le nascite entro il gruppo; *e)* trasferimento violento di minori da un gruppo ad un altro gruppo.

L'articolo quinto della Convenzione precisò che la semplice adesione dei vari Governi non era sufficiente per introdurre nel diritto interno di ciascun Stato il nuovo delitto di genocidio, per cui ogni Nazione aderente doveva recepirne i principi nella propria legislazione con apposito provvedimento legislativo restando ciascun Governo libero di fissare le sanzioni da applicarsi ai casi concreti secondo i principi ed i limiti dei propri ordinamenti penali. Cioè, l'adesione alla Convenzione non era automaticamente operante in quanto, la sua effettività, era subordinata all'approvazione da parte di ogni singolo Stato di una apposita legge che inserisse il delitto di genocidio nel *corpus* delle rispettive leggi penali.

Ecco, quindi, il motivo per il quale oggi l'Assemblea della Camera è chiamata a discutere e ad esaminare questo disegno di legge che affonda i suoi precedenti legislativi ancora nella II Legislatura in quanto il 20 maggio 1957, il Ministro di grazia e giustizia dell'epoca, Moro, ebbe a presentare, al Senato, il disegno di legge: «Prevenzione e repressione del genocidio» che, assegnato in sede referente alla 2ª Commissione giustizia del Senato, relatore il senatore Azara, non venne mai esaminato per la

sopravvenuta scadenza della Legislatura.

L'anno successivo e, precisamente, il 3 novembre 1958 - eravamo ormai entrati nella III Legislatura - il Ministro di grazia e giustizia, Gonella, ripresentò al Senato il disegno di legge (stampato 225) che venne esaminato in sede referente dalla II Commissione giustizia nella seduta del 26 novembre 1958 e, il 2 dicembre dello stesso anno, l'Assemblea del Senato, a seguito della relazione del senatore Azara, approvò il disegno di legge aggiungendo al testo del Governo un nuovo articolo, l'articolo 9, concernente la estradizione per i reati di genocidio. Fu proprio questo articolo che determinò le maggiori difficoltà e non consentì di concludere l'iter del provvedimento nella scorsa Legislatura. La questione della estradizione e le sue particolari implicazioni verranno da me illustrate nella relazione al disegno di legge costituzionale, rubricato «Estradizione per i delitti di genocidio» (stampato Camera 1361).

Il disegno di legge, approvato dal Senato, fu trasmesso alla Camera (stampato Camera 660) e venne esaminato in sede referente dalla IV Commissione giustizia nella seduta dell'11 giugno 1959. In quella occasione il relatore Dominedò, propose la soppressione dell'articolo sulla estradizione per reati di genocidio introdotto dal Senato.

L'Assemblea della Camera discusse il disegno di legge nelle sedute del 22, 23 e 26 gennaio 1960 e lo approvò con delle modificazioni all'articolo 9 disattendendo, però, il suggerimento del relatore Dominedò di sopprimere integralmente detto articolo.

Conseguentemente, il disegno di legge tornò al Senato e la Commissione giustizia dell'altro ramo del Parlamento lo esaminò in sede referente nelle sedute del 23 febbraio e del 14 giugno 1960 e il senatore Azara, quale relatore, con la concordanza di tutta la Commissione predispose la relazione per l'Assemblea sostenendo la necessità di sopprimere l'articolo sulla estradizione.

Finalmente l'Assemblea del Senato, nella seduta del 21 giugno 1961, approvò il testo predisposto dalla Commissione giustizia di quel ramo del Parlamento, sopprimendo integralmente l'articolo 9 e, il disegno di legge tornò alla Camera.

Il 30 marzo 1962, la soppressione di questo articolo venne approvata in sede referente dalla IV Commissione giustizia della Camera ed il relatore Andreucci presentò il 22 marzo 1962 la relazione per l'Assemblea, ma il provvedimento decadde con lo scioglimento del Parlamento per la

sopravvenuta fine della Legislatura.

Il disegno di legge, ripresentato dal Ministro Reale in questa Legislatura, riproduce integralmente quello precedente, senza l'articolo sulla estradizione.

La Commissione giustizia della Camera ha esaminato, in sede referente, questo testo senza apportarvi alcuna modifica, per cui la formulazione che, oggi, viene sottoposta all'esame della Assemblea, rappresenta il disegno di legge, quale è stato proposto dal Governo.

A questo punto mi sembra opportuno inquadrare, sia pur brevemente, il delitto di genocidio nella sistematica generale dei nostri principi.

Dalla formulazione delle norme del disegno di legge, risulta che tutti gli atti di genocidio sono puniti a titolo di «dolo» in quanto si richiede, in colui che pone in essere il delitto, una precisa coscienza ed una determinata volontà sia nell'azione che nell'evento. Si tratta, quindi, di «dolo» generico ma, vista la particolarità del delitto, perché questo sia punibile agli effetti della presente legge, viene chiesto anche il «dolo specifico», cioè una ulteriore qualificazione dell'elemento psicologico dell'agente e, cioè, il fine dichiarato di distruggere o di voler distruggere in tutto o in parte un gruppo nazionale etnico, razziale o religioso *in quanto tale*.

Sottolineo questo concetto di «in quanto tale» perché è evidente che se, a seguito di azioni belliche regolarmente condotte, delle popolazioni dovessero fatalmente essere distrutte, perché sacrificate dalla dura logica delle operazioni militari, non si ricadrebbe nel caso di «genocidio».

Ho desiderato soffermarmi su questa precisazione perché la eventuale mancanza del dolo specifico, elemento caratterizzante il delitto di genocidio, non renderebbe punibile il fatto come tale ma, eventualmente, sarebbe possibile perseguire l'agente secondo le norme del codice penale individuando di volta in volta casi di lesione, di omicidio o di strage, ma non mai di genocidio, quale è stato definito dalla Convenzione e dal presente disegno di legge.

Il delitto di genocidio è perfetto indipendentemente dalla circostanza che si sia o meno raggiunto il fine propostosi dall'agente e, così, rientra, nella fattispecie dei delitti di attentato per cui l'agente è punibile indipendentemente dall'avverarsi dell'evento. Si può, quindi, classificare questo delitto come «reato a momento consumativo anticipato».

L'articolo 1 del disegno di legge prevede, nei suoi due commi, le offese al bene della vita di un gruppo e, cioè, le lesioni personali gravi

e quelle gravissime, mentre l'articolo 3 qualifica l'evento morte come circostanza aggravante.

Mi sembra opportuno considerare il primo alinea dell'articolo 1 dove si parla di «distruzione» in tutto o in parte di un gruppo e quanto è detto nell'articolo 2 dove è prevista la «deportazione». Nel nostro codice penale il termine «distruzione» è usato solo per cose materiali come agli articoli 253, 255 che prevedono la distruzione di opere militari o di documenti di interessi militare o politico, oppure agli articoli 334 e 351 ove si considera la distruzione di cose sottoposte a misure cautelative di corpo di reato, documenti ed altri, custoditi in un pubblico ufficio, oppure gli altri casi di distruzione, previsti negli articoli 490, 635 e 411.

Per la prima volta, con questa legge, entra nei nostri principi di diritto penale il concetto che la «distruzione» possa riguardare anche le persone, fattispecie, questa finora completamente ignota al nostro ordinamento. Da qui discende la necessità di intendersi sulla portata del termine «distruzione» rapportato ad un «gruppo» di persone. Questo gruppo può essere distrutto con la eliminazione materiale di ogni singolo componente ma può anche venire distrutto attraverso il sistema della «dispersione» che, pur non annullando la vita fisica di ogni singolo individuo, annienta, invece, la esistenza organizzata e sociale del gruppo che, normalmente, viene individuato entro determinati e circoscritti limiti territoriali.

Questo concetto di «distruzione tramite la dispersione» trova conferma nel termine «deporta» usato all'articolo 2 del disegno di legge in quanto, come, purtroppo storie passate e recenti insegnano, un gruppo nazionale, etnico, religioso o razziale, in quanto tale, può cessare dalla sua funzione a seguito di deportazione, cioè di allontanamento coatto dalla terra di origine.

Il principio della dispersione non è nuovo nel nostro diritto e basti pensare ai principi istituzionali delle cosiddette *universitas juris* cioè al concetto delle biblioteche, delle ciurme, dei greggi, ecc. che hanno un valore ed una rilevanza giuridica propria in quanto le singole unità che le compongono, pur avendo una loro individualità specifica, assumono, una volta che facciano parte della *universitas*, delle nuove peculiarità che sono quelle proprie dell'ente collettivo e le perdono immediatamente non appena gli uomini vengano esclusi dalla ciurma, i libri dalla biblioteca, gli agnelli dal gregge e scompaia la funzione della *universitas*.

Il reato di genocidio, quindi, può essere perfezionato senza cagionare

lesioni o morte ai singoli componenti ma, semplicemente, con la loro dispersione, cioè con l'allontanamento dalla *universitas* di cui fanno parte annullando, quindi, la funzionalità del gruppo; ci si può domandare, pertanto, se, in determinati casi, anche l'imposizione alla popolazione di abbandonare le zone di residenza a seguito della occupazione nemica, non possa configurarsi nel delitto di genocidio.

Il disegno di legge considera delitto di genocidio anche «l'attentato» cioè il fatto diretto contro la vita o l'incolumità fisica o l'integrità mentale di persone appartenenti ad un gruppo. Esso comprende in sé sia gli atti preparatori diretti in modo non equivoco a commettere il reato, sia gli atti propriamente esecutivi. Il nostro codice penale equipara e atti preparatori e atti esecutivi ai fini della punibilità del tentativo che, pertanto, sono già di per sé sufficienti per la incriminazione come se il reato fosse stato integralmente consumato. Il disegno di legge prevede gli attentati agli articoli 4, 5, dove parla di atti diretti a commettere genocidio mediante limitazioni delle nascite o mediante sottrazioni di minori.

È interessante rilevare come tutti gli articoli del disegno di legge trovino l'esatta corrispondenza nelle norme contenute nella Convenzione salvo il concetto della deportazione introdotto nel testo del Governo e salvo quanto concerne l'articolo 6 ove è previsto il caso di colui che costringa persone appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico, razziale o religioso a portare marchi o segni distintivi indicanti l'appartenenza al gruppo stesso. Queste norme non trovano riscontro nella Convenzione, e nella fattispecie di cui al primo comma dell'articolo 6, si può configurare un delitto autonomo, eventualmente concorrente con altri reati mentre, nel secondo comma, si prevede che il fatto sia stato commesso al fine di predisporre la distruzione totale o parziale di un gruppo per cui viene considerato come atto preparatorio, dato che il sistema dell'imposizione del marchio o del segno e del distintivo tende ad identificare le persone destinate al genocidio.

Infine, negli articoli 7 ed 8, le ipotesi di concorso e di tentativo, anch'esse già espressamente previste dalla Convenzione, seguono le regole generali del nostro ordinamento penale. È, però, da mettere in rilievo, che, mentre per il nostro codice penale non è punibile il semplice accordo quando il delitto non sia stato commesso (articolo 115 del codice penale), per l'articolo 7 del disegno di legge, invece, l'accordo in sé è punito anche se il genocidio non sia stato perfezionato o attuato. Da ultimo, all'articolo

8, è prevista la pubblica istigazione e l'apologia del delitto di genocidio e si rientra, salvo le più gravi sanzioni, nella sistematica del nostro codice.

L'articolo 9, che chiude il disegno di legge, assegna la competenza a giudicare di tutti questi delitti consumati o tentati alla Corte di assise e la norma è necessaria in quanto, secondo il nostro sistema processuale penale, la Corte d'assise conosce dei reati non per il loro tipo o caratterizzazione, ma per l'ammontare della pena cui il delinquente può soggiacere.

Onorevoli Colleghi! Confidando alla vostra attenzione questa relazione, mi devo dolere della sua brevità e stringatezza, in quanto gli argomenti che interessano il campo del diritto internazionale, quello dei rapporti fra i popoli e l'aspetto sociale del problema, avrebbero chiesto, giustamente, una più completa dettagliata esposizione.

D'altra parte non ho ritenuto di approfondire ulteriormente l'argomento, in quanto sono certo che la competenza, la preparazione e la sensibilità dei colleghi, interpretando la esigenza di dare incondizionata approvazione al disegno di legge, attraverso gli interventi nella discussione generale e nell'esame dei singoli articoli, sapranno colmare le lacune di questa mia relazione.

RELAZIONE
AL PARLAMENTO IN SEDUTA COMUNE
SUL CASO TRABUCCHI

16 luglio 1965 ⁷

DELL'ANDRO, *Relatore per la Commissione inquirente*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, sono consapevole della gravità del compito che a me spetta, ma sono certo che la comprensione dei parlamentari riuscirà a supplire alle mie inevitabili manchevolezze.

Adempirò un dovere che mi è stato conferito dalla Commissione inquirente per i procedimenti di accusa. Ed entro senz'altro in argomento.

La vertenza si è iniziata nel luglio 1964, quando il procuratore generale della Repubblica presso la corte di appello di Roma, a norma dell'articolo 2 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, trasmetteva al signor Presidente della Camera dei deputati, il quale, a sua volta, l'inoltrava alla Commissione inquirente per i procedimenti di accusa, un incartamento concernente alcuni atti compiuti dal senatore Giuseppe Trabucchi nella sua qualità di ministro delle finanze in merito all'importazione di alcune partite di tabacco messicano.

Debbo subito precisare che l'autorità giudiziaria, nel rimettere gli atti del procedimento, non ha compiuto alcuna istruttoria a carico del senatore Trabucchi. Il procuratore generale della Repubblica si è limitato a trasmettere gli atti, indicando che potevano essere ipotizzati nei confronti del senatore Trabucchi i delitti di contrabbando e di peculato. Ma debbo aggiungere che alla Commissione è risultato che l'autorità giudiziaria non ha svolto alcuna indagine: e del resto non poteva svolgerla, perché è ben noto che ogni competenza in relazione all'attività dell'ex ministro Trabucchi apparteneva al Parlamento e per esso – inizialmente – alla Commissione inquirente. Sicché, a mio parere, non è neppure

⁷ Camera dei deputati – Senato della Repubblica, IV legislatura, Seduta comune del 16 - 20 luglio 1965. Discussione dell'“Ordine del giorno presentato dalla maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento, relativo alla messa in stato di accusa dell'ex Ministro Sen. Giuseppe Trabucchi” (Discussione e non approvazione).

lontanamente possibile ipotizzare un conflitto tra le decisioni dell'autorità giudiziaria e le decisioni della Commissione inquirente. Questo conflitto non può sorgere e nella specie, per la correttezza dell'autorità giudiziaria, non è sorto.

Il plico trasmesso dal procuratore generale della Repubblica presso la corte d'appello di Roma conteneva alcuni anonimi unitamente ad alcuni ritagli di giornali, dai quali si evinceva che venivano attribuiti al senatore Trabucchi illeciti penali in relazione alla introduzione di tabacco messicano in Italia.

La Commissione inquirente iniziava senz'altro l'esame degli atti e procedeva anzitutto alle indagini preliminari. A seguito di queste indagini acquisiva una prima documentazione indispensabile ad una sommaria conoscenza dei fatti attribuiti al senatore Trabucchi, ascoltava il senatore Trabucchi a chiarimento e interessava, in pari tempo, il nucleo centrale di polizia tributaria della guardia di finanza, il quale, con distinti e successivi rapporti, comunicava l'esito delle indagini svolte, su richiesta della Corte dei conti, in ordine all'importazione di talune partite di tabacco messicano. Devo precisare che la Corte dei conti aveva iniziato queste indagini ai fini dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrativo-contabili.

La Commissione inquirente, a seguito delle indagini preliminari, non ritenne che allo stato potesse dichiararsi manifestamente infondata la notizia del fatto ed in conseguenza non deliberò di archiviare gli atti relativi. Fu per questo che il suo presidente, ai sensi del regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, in data 22 gennaio 1965 ordinò l'apertura dell'inchiesta.

Nell'iniziare l'inchiesta la Commissione si avvale della collaborazione del predetto nucleo centrale di polizia tributaria della guardia di finanza, nonché della polizia giudiziaria, e svolse un'ampia istruttoria testimoniale e documentale al fine di acquisire tutti gli elementi necessari per esprimere il proprio giudizio intorno ai fatti denunciati.

La Commissione, infatti, richiamò dall'amministrazione dei monopoli di Stato, dal Ministero delle finanze, dal Consiglio di Stato, dalla Corte dei conti e dall'Avvocatura generale dello Stato provvedimenti, pareri, informazioni e precisazioni concernenti l'oggetto della vertenza. Assunse come testimoni il senatore Pecoraro, che aveva presieduto la seduta del consiglio di amministrazione dei monopoli di Stato del 15 dicembre 1961,

i componenti dello stesso consiglio che avevano partecipato alla predetta seduta e l'attuale ministro delle finanze. Ascoltò ancora i componenti della Commissione che provvide alla perizia del tabacco messicano, il capo di gabinetto dell'allora ministro Trabucchi, avvocato Tozzi, l'avvocato Cesare Arias, attuale rappresentante dell'Avvocatura generale dello Stato presso il consiglio di amministrazione dei monopoli di Stato, e, di volta in volta, tutti coloro le cui dichiarazioni vennero ritenute necessarie o utili. Alla fine dell'inchiesta fu nuovamente interrogato l'inquisito senatore Trabucchi.

Debbo preliminarmente sottolineare che sia l'indagine preliminare sia l'inchiesta, in conformità alle norme che regolano i compiti e i poteri della Commissione inquirente, sono state unicamente limitate ai fatti attribuiti al senatore Trabucchi, quale titolare del dicastero delle finanze, suscettibili di valutazione penale, e per il periodo in cui egli ricoprì tale carica. Sono sempre rimasti fuori, quindi, dell'indagine preliminare e dell'inchiesta - nel rispetto doveroso dell'autonomia delle diverse competenze giurisdizionali - profili e le attività il cui accertamento e la cui valutazione sono riservati ad altri organi.

Dalle indagini compiute è risultato un primo elemento, e cioè che nel corso dell'anno 1961 le coltivazioni italiane di tabacco erano state colpite da una violenta infestazione di peronospora tabacina, che già aveva cominciato a manifestarsi negli anni precedenti. È risultato che, nel solo 1961, andò distrutto circa il 70 per cento del raccolto e andarono perduti 9 milioni di giornate lavorative per la sola fase agricola. La caduta della produzione - che passava da quintali 903 mila del 1959 a quintali 795 mila del 1960 e a quintali 249 mila del 1961 - faceva prevedere una ulteriore notevole riduzione delle scorte, previste d'ordinario per fronteggiare il fabbisogno di 24 mesi, e causava la necessità di incrementare l'importazione dall'estero.

Dalla documentazione in atti e dalle deposizioni risulta che, a quel tempo, si temette che la produzione del tabacco in Italia fosse praticamente, in modo assai rilevante, compromessa per un lungo periodo (meno gravi, in ordine a questi riflessi negativi, erano le previsioni del direttore generale dei monopoli, dottor Cova); anche se poi, a seguito di nuovi ritrovati, ciò non doveva fortunatamente avverarsi, almeno nelle proporzioni paventate.

Varie provvidenze, anche di carattere legislativo, vennero allora

disposte dal Governo per alleviare i danni dei coltivatori e delle maestranze occupate nella coltivazione del tabacco; ma ovviamente non poteva trattarsi che di misure assistenziali destinate ad attenuare le conseguenze della crisi, non certamente a risolverla.

In ordine a questo primo elemento, è doveroso qui sottolineare, attraverso una delle deposizioni del dottor Cova, direttore generale dei monopoli, lo stato psicologico nel quale si trovavano i vari operatori nel campo del tabacco. Il dottor Cova, infatti, dopo aver detto come si temesse che i danni derivanti dalla peronospora avrebbero annullato la tabacchicoltura per circa 25 anni, ha affermato che il senatore Trabucchi era particolarmente impressionato dalla infestione stessa. (*Commenti all'estrema sinistra*). Quanto sto affermando risulta dalla deposizione resa dal dottor Cova dinanzi alla Commissione inquirente, deposizione che qui è bene ricordare.

«La situazione, quindi, non era preoccupante, ma addirittura spaventosa, tanto da far tremare le vene e i polsi». (*Commenti all'estrema sinistra*). Sto leggendo quanto è stato dichiarato alla Commissione inquirente dal dottor Cova. «In una settimana la peronospora aveva distrutto una quantità enorme di piante. E debbo onestamente riconoscere che in quel momento non sapevo più se avesse ragione il ministro Trabucchi o avessi ragione io. Il senno di poi ha dato ragione a noi perché abbiamo avuto la fortuna di trovare i semi adatti, ma in quel momento le cose stavano in modo ben diverso».

«La Commissione sa - dice in un passo ancora anteriore il dottor Cova - che tra me e il ministro Trabucchi vi sono state divergenze» (è interessante leggere questa deposizione); «siamo due persone che la pensano in modo differente, e in questo non c'è nulla di male. Nel caso specifico, il modo di fronteggiare il flagello della peronospora era visto da me e dal signor ministro in maniera diversa. In sostanza, il concetto del ministro Trabucchi era che ormai tutto era finito, perché lo spettacolo che si vedeva al nord dell'Italia era veramente desolante. Io invece pensavo che, nonostante tutte queste difficoltà, la nostra tabacchicoltura poteva ancora essere salvata. Tra l'altro, sono presidente di una organizzazione scientifica internazionale per il tabacco da dieci anni. Ho convocato perciò numerosi scienziati italiani e stranieri (a questa organizzazione aderiscono 33 paesi, senza distinzione di razza o di religione) per studiare la situazione». (*Commenti all'estrema sinistra*).

«Venne deciso di creare un sistema di semenzai disinfestati. Il ministro Trabucchi era contrario, tanto che non lo potemmo fare come semenzaio del monopolio, ma come istituto scientifico».

Infine, lo stesso dottor Cova riferisce quanto pensava della peronospora il ministro Trabucchi: «Secondo lui, con la peronospora, la tabacchicoltura in Italia era finita per sempre. Secondo il ministro Trabucchi, con la peronospora era finito il tabacco: "Ne parleremo, forse, tra 20-25 anni. Quindi la tabacchicoltura è finita ed io debbo cercare di salvare quel che posso salvare". Ne era tanto convinto che ci impedì perfino di fare i semenzai».

A questo punto, devo subito dire che, oltre a questo primo elemento, alla Commissione ne è risultato un secondo. In correlazione con detta crisi, nell'ottobre del 1961 la Società agricola industriale meridionale, la Società agricola industrie diverse, la Società agricola industriale salernitana e la Società tabacchi industrie varie, titolari di concessioni speciali per la coltivazione di tabacco indigeno su estensioni di notevole ampiezza, chiesero al ministro delle finanze del tempo, senatore Trabucchi, di poter «complementare» la propria produzione di tabacco in Italia con altra simile da effettuarsi nell'America centrale (Messico, San Salvador, Guatemala). Per raggiungere questo scopo, le società sottoponevano all'attenzione del ministro uno schema di regolamento comprendente le modalità per la consegna di tabacco in colli coltivato all'estero, di tipo simile a quello già prodotto in Italia, nonché le modalità per la perizia *in loco* del prodotto, il cui prezzo sarebbe stato determinato in base alle tariffe vigenti in Italia per i tabacchi di produzione nazionale dello stesso o di analogo tipo. Il tabacco doveva essere ritirato dall'amministrazione sul luogo di produzione. L'istanza concludeva con la considerazione che la soluzione proposta avrebbe consentito alle società di mantenere i quadri tecnici utilizzandoli proficuamente all'estero per un certo periodo, in maniera che nessuna difficoltà avrebbe potuto opporsi, a suo tempo, ad una ripresa della produzione italiana.

L'istanza fu personalmente illustrata al ministro dall'onorevole Carmine De Martino, al quale facevano capo le società anzidette.

Terzo elemento: il direttore generale dei monopoli, dottor Cova, richiesto dal ministro di esprimere il suo parere ai fini di una deliberazione preliminare, fece pervenire al Gabinetto del ministro Trabucchi un appunto in data 7 novembre 1961, nel quale, prescindendosi da ogni

considerazione di merito, si manifestava il parere che, allo stato della legislazione vigente sui monopoli, le istanze delle società non potessero accogliersi.

Invitato a comunicare le proprie osservazioni di merito, in quanto la questione sarebbe stata approfondita dallo stesso ministro, il dottor Cova inviò una lettera in data 23 novembre 1961, con la quale precisò che in ogni caso il perfezionamento di impegni nei confronti delle ditte concessionarie avrebbe dovuto essere accompagnato da talune clausole che garantissero l'interesse dell'amministrazione dal punto di vista economico e tecnico.

Tenuto conto di tali suggerimenti, nella seduta del 15 dicembre 1961, in sede di «varie ed eventuali», fu sottoposto al consiglio di amministrazione dei monopoli di Stato uno schema di regolamentazione riguardante la consegna di tabacco in colli coltivato all'estero per la parte che ciascuna società non fosse riuscita a produrre in Italia. Dal processo verbale di detta seduta risulta che il senatore Antonio Pecoraro, il quale presiedeva il consiglio di amministrazione per delega del ministro, avendo i componenti del consiglio sollevato riserve in ordine all'aspetto giuridico dell'operazione sottoposta al loro esame, dichiarò che il giudizio sulla legittimità del provvedimento era stato «avocato» a sé dal ministro, il quale avrebbe preso le sue decisioni in base agli elementi che gli sarebbero stati forniti al riguardo dai suoi esperti in materia giuridica; ed invitò quindi il consiglio a voler concentrare la sua attenzione sul merito del problema nei suoi aspetti tecnici e finanziari.

A conclusione della seduta del consiglio d'amministrazione, il medesimo fissò taluni criteri ai quali il ministro si sarebbe dovuto attenere nel caso di accoglimento delle domande. I criteri erano questi: la durata del contratto, che era stato proposto dalle ditte per sette anni, doveva essere invece di cinque anni; le partite di tabacco prodotte da ciascuna ditta non avrebbero dovute essere inferiori a chilogrammi 500 mila e, in ogni caso, i quantitativi prodotti in Italia e all'estero non dovevano essere complessivamente superiori a quelli che le ditte medesime avrebbero consegnato in Italia, con l'unica eccezione, al massimo, di una compensazione sul minore raccolto del 1961; i tabacchi forniti avrebbero dovuto essere effettivamente simili, secondo il preventivo giudizio dell'apposita Commissione di perizia; l'unica regola, relativa alle disposizioni sulla coltivazione indigena, da applicare nei riguardi delle ditte

istanti sarebbe stata quella concernente il modo di periziare, con l'esclusione pertanto di tutte le altre facilitazioni (anticipi, ecc.); la concessione in parola avrebbe dovuto estendersi a tutte le ditte che, trovandosi in condizioni analoghe a quelle delle summenzionate società e coltivando tabacco della varietà Burley, avessero inoltrato analoga richiesta; dopo il 30 giugno 1962 nessun'altra concessione del genere avrebbe dovuto farsi, per nessun motivo, in considerazione del carattere assolutamente eccezionale del provvedimento in parola; i prezzi da pagarsi sarebbero stati comprensivi dei diritti doganali esistenti al momento della introduzione dei tabacchi in Italia e franco territorio italiano.

Queste furono le condizioni che il consiglio d'amministrazione suggerì al ministro a cautela dell'amministrazione dei monopoli. Queste condizioni furono tutte riportate nella lettera-contratto dalla quale ha origine tutta la vicenda. Successivamente il ministro delle finanze indirizzava alla direzione generale dei monopoli di Stato, e per conoscenza alle quattro ditte dianzi citate, la seguente nota del 10 gennaio 1962: «La Società agricola industriale meridionale (S.A.I.M.), la Società agricola industrie diverse (S.A.I.D.), la Società agricola industriale salernitana (S.A.I.S.) e la Società tabacchi industrie varie (S.T.I.V.), con istanza in data 16 ottobre 1961 hanno chiesto a questo Ministero, come è noto a codesta direzione generale, di poter produrre all'estero tabacchi della varietà Burley o tipi simili, la cui produzione in Italia, come è altresì noto, si è contratta a seguito della infezione da peronospora tabacina. Le ragioni che hanno indotto le suddette società sono del pari note a codesta direzione generale e, pertanto, considerato che nessuna speciale agevolazione è stata richiesta dalle società medesime, considerata inoltre la necessità di sopperire alle esigenze dei monopoli in relazione alla diminuita produzione del tabacco indigeno, e tenuto conto della opportunità di eseguire una sperimentazione su scala importante della fornitura di cui è oggetto la richiesta, nonché della opportunità di utilizzare nella miglior maniera parte del personale tecnico alle dipendenze delle società stesse, si addiène nella determinazione di accogliere la domanda di che trattasi alle seguenti condizioni», ecc. Pressappoco si trattava delle stesse condizioni suggerite dal consiglio di amministrazione e riportate in questa che per il momento chiamiamo lettera-contratto. Si aggiungeva alla fine di questa lettera: «Sarà cura della direzione generale dei monopoli di Stato di farsi rilasciare da ciascuna delle predette società copia integrale della

presente lettera con regolare firma in segno di accettazione. La direzione generale stessa provvederà a stabilire quei particolari che non siano qui specificatamente indicati, ma dei quali essa ravvisi la necessità, purché non modifichino la sostanza della presente».

Questa è la prima lettera scritta dal ministro Trabucchi, e quindi il primo intervento documentale in atti dello stesso.

Successivamente, in data 11 gennaio 1962, le società S.A.I.M. e S.A.I.D., riportando integralmente la nota del ministro delle finanze del giorno precedente, ne accettarono il contenuto, mediante lettere che, su iniziativa della direzione generale dei monopoli, vennero poi registrate il 10 settembre 1962, a cura della direzione compartimentale per le coltivazioni dei tabacchi di Cava dei Tirreni, dove le due società gestivano gli stabilimenti, come «atti aggiuntivi alle domande definitive di coltivazione» per la produzione all'estero di tabacchi, da parte delle concessionarie speciali S.A.I.M. e S.A.I.D., ad integrazione dei minori quantitativi prodotti in Italia a causa della peronospora tabacina.

La predetta accettazione fu limitata soltanto a due delle quattro iniziali società, e cioè alla S.A.I.M. e alla S.A.I.D., in quanto le altre due ditte istanti non rispondevano al requisito previsto nel punto 2) della lettera del ministro, avendo prodotto nel biennio 1959-60 una quantità di tabacco inferiore ai chilogrammi 500 mila. Al riguardo la direzione generale dei monopoli, in data 3 marzo 1962, chiese al ministro conferma della interpretazione data alla clausola di cui sopra.

Per quanto attiene, poi, alla clausola di cui al punto 5), relativa alla estensione del provvedimento alle ditte che si trovassero in condizioni analoghe a quelle delle società S.A.I.M. e S.A.I.D., non risulta che entro il prescritto termine del 30 giugno 1962 fossero state avanzate richieste da altri concessionari speciali.

Dopo il primo intervento del senatore Trabucchi – prima lettera-contratto che ora abbiamo citato – lo stesso senatore Trabucchi tornò ad occuparsi della vicenda nelle seguenti circostanze.

Con lettera 6 agosto 1962 le società S.A.I.M. e S.A.I.D. chiesero al ministro che, eccezionalmente per l'anno 1962, la clausola secondo cui la fornitura di tabacco doveva intendersi del tipo Burley o effettivamente simile venisse estesa nel senso che il monopolio potesse accettare tabacchi di varietà Virginia Bright o similari.

In riferimento alla predetta nota, il ministro delle finanze, con lettera

dell'8 agosto 1962, indirizzata alla direzione generale dei monopoli e per conoscenza alla S.A.I.M., informò di non avere «nulla da obiettare» ed espresse l'«avviso» che si potesse accogliere la richiesta di cui trasmetteva copia «purché il tabacco di provenienza di seme Bright o similare, da accettarsi soltanto per la campagna in corso, fosse riconosciuto utilizzabile dal monopolio». (*Commenti all'estrema sinistra*).

Il ministro Trabucchi intervenne una terza volta con lettera 17 ottobre 1962 indirizzata alla direzione generale dei monopoli di Stato, nella quale era detto: «Essendosi verificati i danni da peronospora tabacina fin dal raccolto 1961; tenuto conto altresì del periodo in cui si effettua la coltivazione in funzione delle differenze di carattere stagionale, esistenti nei paesi dell'America centrale ove operano le predette società; il tabacco prodotto ed i cui campioni indicativi sono stati fatti pervenire in data 31 agosto 1962 a codesta direzione generale direttamente dagli interessati, devono considerarsi ad ogni effetto, compresa l'applicazione delle relative tariffe, di produzione della campagna 1961, allestito in classi uniche». Questa è la terza lettera del ministro.

Vi è infine una quarta lettera, dell'11 aprile 1963, con la quale il ministro scrisse all'amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, direzione generale, a chiarimento del punto 2) della nota 10 gennaio 1962 (nel quale si stabiliva che alla media ponderale avuta nella campagna 1959-60 dovesse aggiungersi una compensazione sul minore raccolto del 1961 ripartita nel quinquennio di validità del contratto), che «detta aggiunta compensativa non dovesse superare l'ammontare precisato, ma potesse essere ripartita da parte del produttore nel quinquennio stesso in qualsiasi modo».

Tengo a sottolineare che non risulta che il senatore Trabucchi abbia operato alcun altro intervento in materia sino alla data del 21 giugno 1963, nella quale egli lasciò l'incarico di ministro delle finanze. Sicché a questo punto conviene subito sottolineare che il ministro Trabucchi è intervenuto nella vicenda soltanto con quattro lettere, che sono le quattro lettere agli atti. (*Commenti all'estrema sinistra*). Risulta che il ministro Trabucchi è intervenuto soltanto in queste quattro occasioni, con le quattro lettere di cui abbiamo parlato. Vi è anche da aggiungere che, mentre alla prima, alla terza e alla quarta lettera sono seguite corrispondenze fra la direzione generale e i vari uffici o i vari consessi, nessun seguito ha avuto invece la lettera dell'8 agosto 1962 con la quale il ministro mani-

festava di non avere nulla da obiettare per l'accoglimento della richiesta di consegna del tabacco Bright o similare soltanto per la campagna in corso, in sostituzione del Burley.

Dobbiamo a questo punto precisare quali furono i quantitativi di tabacco consegnati al monopolio dalle ditte in questione. Nel primo anno furono consegnanti chilogrammi 1 milione e 697.347 di tabacco della varietà Burley messicano del raccolto 1961, per un importo di 1 miliardo, 178 milioni e 486.541 lire (prezzo medio lire 694,31 per chilogrammo, franco territorio nazionale). Furono consegnati anche chilogrammi 643.349 di tabacco della varietà Virginia Bright del raccolto 1961, per un importo di 426 milioni e 508.515 lire (prezzo medio lire 662,95 per chilogrammo, sempre franco territorio nazionale).

Nella prima campagna, quindi, il tabacco consegnato ammontò a chilogrammi 2 milioni e 340.696, per un importo di 1 miliardo, 604 milioni e 995.056 lire. Nella seconda campagna furono invece consegnati al monopolio chilogrammi 3 milioni e 947.752 di Burley 1962, per un importo di lire 2 miliardi 739 milioni e 983.429 lire (prezzo medio lire 694,06 per chilogrammo).

Il prezzo pagato dall'amministrazione dei monopoli alle due società nei primi due anni fu quindi complessivamente di lire 4 miliardi, 344 milioni e 978.485 lire.

Sia nel primo sia nel secondo anno la merce, all'arrivo in Italia, fu immessa nei magazzini dei monopoli.

A questo punto occorre precisare le valutazioni che sono state fatte in ordine al prezzo pagato alle società dal monopolio. La Commissione inquirente si è fatta carico di chiedere all'amministrazione una valutazione relativa al prezzo pagato alle ditte, nel senso che per prima cosa ha pensato fosse necessario stabilire se il monopolio avesse avuto dal contratto un danno. A parte l'utile realizzato dalle società occorreva, ai fini dell'inquadramento penale dei fatti, stabilire anzitutto se danno fosse stato arrecato all'amministrazione nella stipulazione del contratto ed eventualmente nella sua esecuzione.

L'amministrazione rispose dando una propria valutazione che occorre seguire da vicino. Nella informativa firmata dal dottor Vittorio Fenizia, capo dell'ufficio importazioni ed esportazioni tabacchi greggi, si afferma: «Costo delle partite di tabacco fornite dalle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. franco Messico: lire 3.762.095.159, per 6.288.448 chilogrammi;

costo presunto degli stessi tabacchi se fossero stati acquistati direttamente dal monopolio franco Messico e se il monopolio avesse assicurato i tabacchi durante il trasporto, come hanno fatto la S.A.I.M. e la S.A.I.D.: lire 3 miliardi 802 milioni 313.782 ».

La differenza risulterebbe di lire 40.218.623. Secondo questa informativa, quindi, il monopolio dalla esecuzione di questi contratti avrebbe guadagnato, rispetto a quello che avrebbe speso se avesse acquistato direttamente i tabacchi messicani, lire 40.218.623. (*Commenti all'estrema sinistra*). È questo un punto importante.

Sempre attraverso l'informativa il dottor Fenizia precisa che «furono acquistati direttamente dal monopolio nel Messico, nell'anno 1962, chilogrammi 1.233.805 dei raccolti 1960 e 1961. La spesa sostenuta fu in totale di lire 778.743.080»; il prezzo medio, per intenderci, era stato di lire 631,10 al chilogrammo, consegnato franco Messico. Quindi, il prezzo medio pagato per i tabacchi acquistati dalle ditte *Austin* e *Tabaco En Rama* è stato di 631,10, franco Messico. Dopo aver chiarito le modalità con le quali l'amministrazione acquista i tabacchi, la stessa informativa aggiunge che il prezzo medio ora precisato di lire 631,10 per chilogrammo, consegnato franco Messico, «è stato determinato dividendo l'importo pagato per tutto il quantitativo di tabacco consegnato, indipendentemente dalla maggiore o minore umidità o dall'esistenza di cosiddetto "fuori classe"».

Per i tabacchi acquistati nel Messico dalle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D il prezzo medio corrisposto per effetto delle disposizioni di cui al punto 8) della citata lettera-contratto del ministro delle finanze è invece comprensivo delle spese di nolo, dazi doganali, scarico, trasporti locali, introduzione nei magazzini ed assicurazione; esso si riferisce a merce resa franco territorio italiano, sicché alle 631,10 lire occorre aggiungere tutte queste altre spese, per ottenere un prezzo medio comparabile.

E infatti - come si è detto - pressappoco nello stesso periodo il monopolio ha acquistato direttamente nel Messico, dalle ditte *Austin* e *Tabaco En Rama*, due partite: quella dell'*Austin* presentava caratteristiche merceologiche soddisfacenti e migliori di quelle della partita fornita dalla ditta *Tabaco En Rama*, di prezzo inferiore. Ora, secondo questa informativa, tenuto conto del prezzo medio pagato effettivamente dal monopolio alle ditte *Austin* e *Tabaco En Rama* per le due partite acquistate nello stesso periodo e del prezzo pagato alle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D.; tenuto conto che il prezzo medio era, per gli acquisti diretti, di lire 631,10

franco Messico, mentre il prezzo pagato alle ditte S.A.I.D. e S.A.I.M. era franco Italia; tenuto quindi conto di tutte le altre spese (noli, assicurazione, ecc.), la conclusione che qui se ne trae e che vi è la citata differenza a vantaggio del monopolio.

Non basta. Successivamente, da una dichiarazione del dottor Fenizia (volume III, pagina 90, dei verbali della Commissione inquirente), risulta che erano state fatte al monopolio altre offerte durante lo stesso periodo. Il prezzo di una prima offerta della ditta *Austin* era di lire 534,34, franco Messico, e di lire 631,95 (così calcolato dal monopolio) in Italia, ma la partita non fu acquistata perché la Commissione che esaminò i campioni osservò che il tabacco presentava difetti di combustibilità. Un'altra offerta fu quella della compagnia *Philip Morris*, al prezzo di dollari 1,23 franco Venezuela per il Burley che presentava caratteristiche abbastanza simili a quelle del Burley messicano, se non peggiori. Erano state fatte anche pressioni da parte del governo venezuelano che intendeva allacciare rapporti commerciali con l'Italia: il monopolio, però, non acquistò. Un'ulteriore offerta venne fatta da una cooperativa di coltivatori del Venezuela al prezzo di dollari 1,15, cioè di 718,15 lire franco Messico, che corrisponde ad oltre 800 lire in Italia.

Tutto ciò vale a spiegare come il firmatario dell'informativa, tenuto conto del prezzo effettivamente pagato dal monopolio per gli acquisti operati direttamente dalle ditte *Austin* e *Tabaco En Rama*, tenuto conto delle offerte fatte dalle altre ditte alle quali abbiamo accennato, abbia ritenuto che, ove il monopolio avesse acquistato direttamente all'estero, avrebbe dovuto pagare di più. E la differenza è precisata - ripeto - in lire 40.218.623.

Questa conclusione è disattesa dal rapporto del nucleo centrale di polizia tributaria della guardia di finanza, in cui si osserva che il punto di partenza della valutazione compiuta dal monopolio di Stato è inesatto, perché si è tenuto conto degli acquisti *Austin* e *Tabaco En Rama* che si riferivano però a produzioni anteriori a quelle delle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D.

Dice la guardia di finanza: tutto questo discorso in base al quale il monopolio avrebbe guadagnato lire 40 milioni si basa su di un presupposto: voi avete preso come base il prezzo medio pagato per gli acquisti da parte del monopolio presso le ditte *Austin* e *Tabaco En Rama*, ma questi acquisti si riferivano a produzioni diverse da quelle per le quali

si contrattava con le ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. Secondo la guardia di finanza, occorre invece porre a base del calcolo l'unica offerta relativa alla produzione dello stesso periodo, e cioè quella della ditta *Austin* che non fu accettata e di cui abbiamo parlato: tenuto conto di questa offerta, si avrebbe un diverso risultato.

Calcola la guardia di finanza: per il Burley della prima campagna il monopolio avrebbe speso in più 124 milioni 332.214 lire; il Bright sempre della prima campagna avrebbe speso in più 115 milioni 127.599 lire. Quindi le somme pagate in più dall'amministrazione per la prima campagna sarebbero di 239 milioni 459.813 lire; e, quand'anche si volessero ritenere attendibili le considerazioni ed i calcoli fatti dall'amministrazione dei monopoli per il tabacco acquistato nel corso della seconda campagna, si avrebbe la seguente situazione: somme spese in più per la prima campagna circa 239 milioni, somme spese in meno per la seconda campagna circa 100 milioni, differenza 138 milioni 905.058 lire spese in più.

La guardia di finanza quindi conclude: non è vero che l'amministrazione abbia guadagnato 40 milioni, secondo quanto afferma l'amministrazione stessa; ma è vero invece che l'amministrazione ha speso in più ed è stata quindi danneggiata per 138 milioni 905.058 lire.

Si tratta di stabilire se può valere il primo criterio o se può valere il secondo criterio. Il primo criterio ha assunto a base i tabacchi effettivamente acquistati in via diretta dal monopolio dalle ditte *Austin* e *Tabaco En Rama*. Il secondo criterio ha assunto invece a base l'offerta della ditta *Austin* del 1962, che però non è stata accettata dal monopolio. Leggiamo la motivazione della non accettazione. Vi si afferma che la merce mostrava difetti di combustibilità. Ora, tra le due valutazioni - l'una che si riferisce ad acquisti effettivamente fatti in via diretta dal monopolio, e l'altra che si riferisce ad una offerta non accettata perché la merce non era utilizzabile - a parere della Commissione, è preferibile la prima valutazione. È chiaro che il prezzo dell'offerta *Austin* 1962 era inferiore proprio perché la merce, dal punto di vista del monopolio, era scadente. Come è possibile, dunque, basare l'intero calcolo relativo al danno che avrebbe subito l'amministrazione su una partita che non è stata accettata perché la merce era difettosa e quindi offerta a basso prezzo? Noi non contestiamo la solerzia e la serietà delle indagini svolte dalla polizia tributaria, che scrupolosamente ha operato questo calcolo;

ma diciamo che non è possibile basare un calcolo su un'offerta che non fu accettata: e - si badi bene - non fu accettata neppure quando venne riproposta successivamente, nonostante la prima lettera dell'amministrazione con la quale la si rifiutava esplicitamente.

Queste conclusioni in ordine al danno inducono a ritenere che l'unico calcolo possibile, allo Stato, è quello che prenda a base il prezzo del tabacco effettivamente acquistato dal monopolio in via diretta nel 1962 dalle ditte *Austin e Tabaco En Rama*. Aggiungo che, per altro, della convenienza di questi due acquisti noi abbiamo ulteriori riprove, perché in tutte le altre offerte di cui abbiamo parlato il prezzo è anche superiore: l'unica offerta che presenta un prezzo inferiore è proprio quella dell'*Austin* 1962, rifiutata. Quindi, il criterio base non è fornito soltanto dagli acquisti fatti in tempi alquanto diversi dalle ditte *Austin e Tabaco En Rama*, ma è fornito da quegli acquisti e da tutte le altre offerte, meno quella *Austin* 1962, rifiutata.

Debbo, a questo punto, cominciare a precisare i problemi attinenti alla configurazione penale dei fatti. Erano indispensabili queste premesse proprio per indicare al Parlamento quali sono gli elementi acquisiti in ordine a questi dati contabili, che ritengo di fondamentale importanza. La Commissione ha fatto oggetto d'esame i fatti ora sommariamente indicati al fine di stabilire se potessero ravvisarsi in essi quattro ipotesi di reato: contrabbando, peculato, interesse privato in atti di ufficio e abuso innominato di ufficio.

Dato il tenore dell'ordine del giorno, il quale fa riferimento alla relazione per quanto attiene ai fatti e alle prove, ma conclude per la messa in stato d'accusa soltanto per l'abuso innominato d'ufficio, devo ricordare gli elementi di fatto che si riferiscono alla eventuale determinazione dell'abuso di ufficio. A questo punto devo sottolineare che già la prima lettera del ministro Trabucchi concludeva nel senso che abbiamo visto: «La direzione generale stessa provvederà a stabilire quei particolari...»; e che con la seconda lettera il ministro informava di non avere «nulla da obiettare» a che si potesse consegnare Bright anziché Burley.

Non vi è dubbio che, per quanto attiene agli atti, si è rinvenuto un appunto dell'ispettore generale tecnico dell'azienda tabacchi al direttore generale dei monopoli in data 14 ottobre 1961 (cioè di alcuni giorni precedenti alla data di presentazione della domanda delle ditte), nel quale si prospettava la convenienza dell'acquisto da parte del monopolio, nelle

forme normali, di Burley messicano al prezzo di dollari 1,15 circa per chilogrammo, pari a lire 718,75, da aumentarsi delle spese di trasporto e degli oneri doganali. L'aggravio, rispetto al prezzo franco Messico, conseguente alle spese di trasporto e agli oneri doganali, potrebbe valutarsi, secondo i calcoli contenuti nel rapporto del nucleo centrale di polizia tributaria della guardia di finanza e riferiti ad acquisti similari, in circa lire 85 al chilogrammo. Quindi, agli elementi già raccolti devo aggiungere quest'altro: pochi giorni prima della presentazione della domanda delle ditte l'ispettore generale tecnico dell'azienda tabacchi scrisse al direttore generale dei monopoli sottolineando la convenienza dell'acquisto da parte del monopolio, nelle forme normali, del Burley messicano.

Ed eccoci al comportamento del ministro Trabucchi ai fini della responsabilità di cui all'articolo 323 del codice penale. Questo delitto si concreta nella commissione di un qualsiasi atto, da parte del pubblico ufficiale, con abuso dei poteri inerenti alla sua funzione, allo scopo - dolo specifico - di recare ad altri un danno o per procurargli un vantaggio.

In ordine a tale reato sono stati prospettati a carico del senatore Trabucchi i seguenti rilievi, assumendosi che il ministro:

1) abbia fatto contrarre all'amministrazione dei monopoli impegni per mezzo di lettera, anziché con autonomo decreto ministeriale;

2) abbia limitato la richiesta del prescritto parere del consiglio di amministrazione dei monopoli al solo aspetto tecnico e finanziario, con esclusione di pronuncia in ordine alla legittimità del provvedimento che andava ad emettere;

3) abbia determinato il prezzo del tabacco con riferimento ai criteri di valutazione della produzione indigena, anziché tener conto dei prezzi del mercato internazionale;

4) abbia consentito che le ditte consegnassero al monopolio tabacco di tipo Bright, in sostituzione del più pregiato tabacco Burley previsto dal contratto.

In ordine al primo rilievo, è da osservare che il principio generale, sancito dall'articolo 19 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità dello Stato, subisce una deroga ad opera dell'articolo 10 della stessa legge nel caso di acquisto di tabacchi esteri. Il fatto che sia stato il ministro a porre in essere il contratto, anziché un organo dallo stesso ministro dipendente, non toglie che il contratto sia stato stipulato in rappresentanza dell'amministrazione dei monopoli e da un organo di questa.

Va sottolineato, infatti, che il ministro è organicamente inserito in tale amministrazione quale presidente della medesima. Egli, pertanto, ben poteva ritenersi legittimato ad impegnare la predetta amministrazione, tanto più che il rapporto, a suo avviso, si concretava in una integrazione delle precedenti concessioni.

In verità, l'istanza da cui prese le mosse la determinazione del ministro configurava il proposto rapporto come svolgimento delle concessioni speciali di cui erano titolari le società S.A.I.M. e S.A.I.D. La domanda traeva origine dall'affermata impossibilità di utilizzare le concessioni in atto, data la peronospora tabacina, e tendeva ad ottenere, in relazione alla progettata coltivazione all'estero di determinate qualità di tabacco, l'impegno da parte dell'amministrazione di farne acquisto, come se si fosse trattato di tabacco indigeno, nei limiti quantitativi previsti dalle concessioni.

Sia l'ufficio di Gabinetto del ministro sia la direzione generale del monopolio ritennero che l'atto costituisse sostanzialmente una integrazione della concessione, mirando a consentire, in via eccezionale, la sostituzione del tabacco nazionale, che non poteva essere consegnato per cause di forza maggiore, con tabacco estero di varietà, quantità e prezzi corrispondenti, da prodursi dalle ditte concessionarie.

In ordine al primo rilievo, al fatto cioè che il ministro doveva emettere il provvedimento attraverso un decreto di approvazione del contratto, va sottolineato, dunque, che mai alcun acquisto fatto all'estero da parte degli organi del monopolio, a ciò per regolamentazione interna delegati, è stato approvato con decreto del ministro; sicché lascia quanto meno perplessi il dover pensare che, ove il contratto sia stipulato dal dipendente della amministrazione, non occorra il decreto di approvazione del ministro, mentre, ove il contratto sia stipulato dallo stesso ministro, occorra detto decreto di approvazione.

D'altra parte, in ordine al secondo rilievo, relativo al parere del consiglio di amministrazione, abbiamo già chiarito che il ministro presiede l'amministrazione del monopolio con l'assistenza del consiglio di amministrazione. Il concetto di «assistenza» comporta l'esplicazione di una funzione consultiva; rientra quindi nei poteri del ministro provvedere anche in difformità dal parere del consiglio.

Secondo le disposizioni della legge sulla contabilità dello Stato è da ritenersi che il ministro potesse, trattandosi di acquisto di tabacchi esteri,

non interpellare il consiglio di amministrazione, proprio perché la legge sulla contabilità dello Stato lo esonerava. Ma anche a non voler accogliere questa tesi, certo è che il ministro richiese il parere al consiglio di amministrazione, il quale lo diede. Tacciamo pure dell'obbligo dei consigli di amministrazione di offrire il proprio parere anche sul piano giuridico; sottolineiamo pure come il ministro abbia, per bocca del presidente di quel consiglio di amministrazione, affermato che il parere sulla legittimità del provvedimento era stato avvocato a se stesso; vi è però obiettivamente da rilevare che dal verbale di quel consiglio risultano perplessità anche in relazione alla legittimità del provvedimento. Anche quando si volesse negare che il ministro fosse svincolato dal dovere di chiedere il parere al consiglio di amministrazione, e quindi si ritenesse (ma non vediamo con quale fondamento) inapplicabile nella specie l'articolo 10 della legge sulla contabilità dello Stato, certo è che il parere fu richiesto. E se è vero che la questione giuridica fu avvocata a sé dal ministro, è anche vero che dal verbale risultano perplessi in ordine alla legittimità del provvedimento. Quindi il parere, anche sul piano giuridico, fu dato.

D'altra parte, si tratterebbe in ogni caso di un parere obbligatorio, ma non vincolante; né possiamo tacere del fatto che tutte le cautele tecniche e finanziarie suggerite dal consiglio di amministrazione furono accolte dal ministro, il quale, quindi, nella sua cosiddetta lettera-contratto garantì l'amministrazione sul piano economico e finanziario, secondo i dettami del consiglio di amministrazione.

In ordine al terzo rilievo, cioè che il ministro abbia determinato il prezzo del tabacco con riferimento ai criteri di valutazione della produzione indigena anziché tener conto dei prezzi del mercato internazionale, devo sottolineare che la polizia tributaria ha parlato di una maggiorazione del prezzo italiano dovuta appunto alla peronospora tabacina. Però il calcolo che abbiamo precedentemente fatto in materia di prezzi si riferisce proprio alle partite acquistate in quell'anno. D'altra parte, il dottor Cova precisò che il prezzo internazionale del Burley era pressappoco equivalente a quello italiano; anzi, suggerì di limitare il contratto soltanto al Burley proprio perché il prezzo internazionale equivaleva al prezzo italiano. Sicché il ministro all'atto della conclusione del contratto trovò dinanzi a sé una dichiarazione del dottor Cova secondo la quale il prezzo del Burley sul mercato internazionale era equivalente a quello nazionale; e firmò la lettera-contratto a condizione che fosse consegnato

soltanto tabacco Burley, garantendo cioè l'amministrazione in questi termini.

Per quanto riguarda il quarto punto, cioè che il ministro abbia consentito successivamente che le ditte consegnassero al monopolio (soltanto per la prima campagna e in quantità non notevole) tabacco Bright in sostituzione del Burley, va rilevato che dalla lettera che abbiamo dianzi ricordato si evince che il ministro espresse soltanto il nulla osta perché si compisse questa sostituzione, aggiungendo la clausola «purché utilizzabile».

Il ministro, in sede di interrogatorio, ha precisato che tale clausola non doveva intendersi nel senso economico, perché non poteva sorgere alcun dubbio sotto l'aspetto della utilità merceologica, cioè della possibilità di impiego da parte del monopolio; ma nel senso della possibilità di inquadramento nel sistema generale del rapporto instaurato con l'atto iniziale di concessione, ovverosia con la lettera-contratto.

La Commissione inquirente non ha ritenuto di indugiare molto sulla legittimità dei provvedimenti in esame, dato che l'eventuale illegittimità degli atti non è di per sé solo elemento sufficiente ad integrare gli estremi del reato di abuso in atti d'ufficio. È sembrato decisivo alla Commissione, ai fini dell'esclusione del reato sotto l'aspetto qui considerato, il rilievo che il ministro agì nella convinzione di fare legittimo uso dei propri poteri. Per quanto concerne infatti il dolo specifico relativamente alla configurazione del delitto di cui all'articolo 323 del codice penale, si deve accertare nell'agente la finalità e l'interesse di arrecare, mediante il proprio comportamento, un danno od un vantaggio a terzi. Anzi, in vista del bene giuridico tutelato, proprio tale elemento appare idoneo e necessario a dare luogo ad una responsabilità penale, in quanto caratterizza e qualifica teleologicamente il comportamento materiale. Ove esso difetti, risulta non conferente qualsiasi valutazione o accertamento diretto ad indagare se effettivamente il ministro abbia posto in essere un atto illegittimo o irregolare.

A questo punto va osservato che l'intenzione specifica nel delitto di cui all'articolo 323 del codice penale non è un'aggiunta all'elemento materiale, ma anzi è il *primum* che caratterizza il tipo di delitto di cui allo stesso articolo 323.

Certo, la nostra giurisprudenza non è sempre incline ad accogliere questa precedenza dell'elemento subiettivo sull'elemento obiettivo, e

ancora per molti tipi di delitto continua a ritenere precedente la valutazione obiettiva su quella subiettiva. Però è vero che secondo dottrina e giurisprudenza tedesca, ormai prevalenti, la dottrina dell'azione finalistica intende ribadire che il fine dell'agente è il primo degli elementi caratterizzatori della fattispecie. Si può dubitare certamente delle conclusioni di questa dottrina; ma non si può non riconoscere che in taluni reati, e in particolare in quello di interesse privato in atti d'ufficio e in quello di abuso d'ufficio, il fine specifico dell'agente è il primo elemento, quello che veramente caratterizza il tipo del delitto in questione.

La dimostrazione è nel fatto che, ove questo elemento non fosse il primo nella tipizzazione, qualunque fatto contrario a norme non penali sarebbe perciò stesso reato. Dunque, per fare sì che questi fatti siano incriminati penalmente, occorre in primo luogo il fine particolare dell'agente. Questo è molto importante, perché non può ritenersi che nell'esame di questo delitto si debba guardare dapprima all'oggettività e poi alla subiettività, rinviando magari l'indagine sulla subiettività alla fase dibattimentale, come pure a volte si ritiene. Qui, invece, questo elemento deve essere accertato *ante omnia* proprio in sede di indagine preliminare, in sede di istruzione, perché senza questo elemento il fatto non ha alcuna possibilità di rientrare comunque nell'ipotesi di abuso d'ufficio.

Il punto mi pare molto importante, perché alla Commissione è apparso chiaro che il ministro Trabucchi non ebbe la finalità e l'intenzione specifica di arrecare un danno o un vantaggio a terzi. I moventi, individuati in sede di esame dell'ipotesi di peculato e di interesse privato in atti d'ufficio di cui alla relazione scritta, che indussero il ministro ad intervenire nella vicenda in questione, ne spiegano la condotta e dimostrano altresì la rispondenza dei fini perseguiti dal ministro al pubblico interesse. Qui infatti, come risulta oggettivamente dal documento, come risulta da tutto quanto abbiamo detto, il fine del ministro fu quello appunto di sopperire alla mancanza della produzione locale e di assicurare anche situazioni favorevoli agli interessi dei lavoratori, o per lo meno agli interessi di alcuni lavoratori.

Possiamo anche dubitare che ciò sia stato fatto. Ma in ogni caso si tratterebbe di finalità di pubblico interesse e non di finalità di interesse particolare.

A questo punto è stato rilevato in Commissione che in realtà, nello stesso tempo in cui si importava questo tabacco dal Messico, si consen-

tiva alle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. di esportare tabacco prodotto in Italia. Questa obiezione sarebbe molto grave, ove noi non ci fermassimo un attimo a considerare la natura della concessione originaria delle società S.A.I.M. e S.A.I.D.. Di regola, le concessioni attuali di tabacco sono regolate in questi termini: il monopolio dà il proprio affidamento di comperare il tabacco prodotto in Italia alle condizioni stabilite dallo stesso monopolio secondo le regole generali dei prezzi; mentre il produttore si obbliga ad offrire il tabacco prodotto, ma non è obbligato a vendere. Ove, infatti, non accetti le condizioni poste dal monopolio, il produttore ha diritto di esportare, previo nulla osta da parte del monopolio stesso. Il monopolio non è discrezionalmente libero di concedere o no il «nulla osta» per l'esportazione, ma, ove il concessionario chieda di esportare, poniamo non accettando le condizioni di vendita poste dall'amministrazione, quest'ultima è obbligata a concedere il visto per l'esportazione. Sicché, ove il visto fosse stato negato, sarebbe stata violata la legge; sarebbe stata violata, per lo meno, la regolamentazione fra le parti.

Non vi è dunque da sorprendersi se durante il tempo in cui si importava dall'estero questo tabacco si consentiva l'esportazione di tabacco italiano all'estero. Questa esportazione avveniva infatti in base a un diritto del concessionario, al quale l'amministrazione non poteva in alcun modo opporsi. Il contratto è in questi termini: l'amministrazione si obbliga a comperare ove il concessionario accolga le condizioni poste dall'amministrazione; il concessionario si obbliga a vendere quando accolga le condizioni, ma non è obbligato a vendere ove non accolga le condizioni, ha diritto di esportare in ogni caso e l'amministrazione non può in alcun modo rifiutarsi di consentire l'esportazione.

Il fatto poi che dalle decisioni del ministro potesse derivare, oltre al vantaggio per l'amministrazione, un beneficio anche per le ditte non significa certamente che l'obiettivo dell'azione del ministro sia stato quest'ultimo. L'attività della pubblica amministrazione, specialmente quando incide nel campo privato, di norma produce vantaggi bilaterali, soddisfacendo insieme interessi collettivi e interessi per il singolo che viene in rapporto con l'amministrazione.

Per completezza di informazione (non vorrei infatti che successivamente si lamentasse l'omissione di alcuni elementi) non posso tuttavia non ricordare il rapporto concernente le indagini svolte da parte della polizia tributaria, il quale dimostra che durante una perquisizione effet-

tuata in casa del dottore Calvanese furono trovati atti e documenti attinenti alle ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. Dallo stesso rapporto risulta che fu sequestrata la contabilità generale delle ditte, dalla quale emerge che in tutta questa operazione esse avrebbero guadagnato un miliardo e 300 milioni di lire. Si osserva da parte della polizia tributaria che occorre tener conto di questo utile in relazione al prezzo di acquisto nel Messico dei tabacchi. Dico subito che l'utile delle ditte non può essere confuso con il danno allo Stato: ma, a parte ciò, va ricordato che nella cifra di un miliardo e 300 milioni di lire sono comprese anche le somme per investimenti o il corrispettivo di taluni tributi; l'ammontare degli utili effettivi andrebbe quindi ridotto.

Vi è ancora da ricordare che la stessa polizia tributaria ha sospettato che nell'esecuzione del contratto vi siano state illegittimità. Noi non abbiamo elementi precisi a sostegno di questa tesi, e non possiamo in questa sede elevare sospetti in ordine a soggetti il cui comportamento non è in questo momento da noi valutabile. Non possiamo però non ricordare, al fine di far luce sulla questione, la valutazione fatta al riguardo dalla polizia tributaria.

«Taluni elementi, la cui attendibilità, come già accennato, è ora al vaglio dell'autorità giudiziaria - si legge in un rapporto della polizia tributaria - indurrebbero a ritenere che la partita di 23.406,96 quintali consegnata dalle società S.A.I.M. e S.A.I.D. nel corso della prima campagna fosse costituita interamente da tabacchi scuri di tipo Virginia anziché da 16.973,47 quintali del tipo Burley e da 6.433,49 quintali del tipo Bright, come risulta dai documenti prodotti dall'amministrazione del monopolio, tra i quali i verbali di perizia».

Il verbale così continua: «Si è in proposito rilevato quanto segue: allorché le due società fornirono, prima della perizia in Messico, sei campioni preventivi della merce offerta, i periti stabilirono che cinque di essi potevano essere assimilati al tipo Bright Italia ed uno al Burley, e che la maggior parte del tabacco avrebbe potuto essere impiegata per la confezione di trinciati; le fatture di acquisto presentate in dogana dalle società S.A.I.D. e S.A.I.M. all'atto dell'importazione indicavano per l'intera partita un unico prezzo di dollari U.S.A. 0,78 per chilogrammo, anziché due prezzi distinti come sarebbe stato logico qualora si fosse trattato di due diverse qualità di tabacco; in una domanda di finanziamento presentata all'Italcasse il 31 agosto 1962, la società

S.A.I.M. dichiarava di avere acquistato nel Messico 25.000 quintali di tabacco tipo Bright, ed aggiungeva che il competente Ministero aveva autorizzato la consegna al monopolio di tabacco tipo Bright in luogo di Burley; da un documento originale messicano, sequestrato presso la S.A.I.D., risulta che la società *Santa Maria de Mexico*, già citata, ha acquistato presso il Banco di credito agricolo messicano 25.811 quintali di tabacco, di cui 16.266 definito di «prima scelta», al prezzo di *pesos* 3,079 per chilogrammo, 9.434,30 definito di «seconda scelta», al prezzo di *pesos* 2,710 per chilogrammo e 110 al prezzo di *pesos* 0,770; da tale documento sembra doversi desumere che la merce fosse di differente scelta, ma di una stessa varietà».

E continua: «Da una lettera del Ministero dell'agricoltura messicano, diretta ad un commerciante straniero, risulta che nel 1962, in Messico, i «tabacchi scuri» di Vera Cruz e di Oxaca furono venduti a *pesos* 3,079 per chilogrammo, cioè all'identico prezzo indicato, nel documento precedentemente preso in esame, per il tabacco di «prima scelta» acquistato dalla società *Santa Maria de Mexico*; in un articolo della rivista americana *Tobacco* del 9 novembre 1962 si comunicava che la società *Santa Maria de Mexico* e il Banco di credito agricolo messicano avevano stipulato un contratto riguardante la esportazione in Italia, in cinque anni, di 12 milioni e mezzo di libbre di tabacco tipo «Dark Virginia»; al momento dell'importazione del tabacco, al fine di occultare i reali utili ricavati dall'operazione e per precostituirsi la possibilità di trasferire gli utili stessi all'estero, le ditte S.A.I.M. e S.A.I.D. hanno presentato in dogana e alle banche agenti, fatture ideologicamente false delle ditte *Maryland Burley e Tobacco Industries*; d'altra parte è stato accertato che i principali esponenti della S.A.I.D.-S.A.I.M. hanno piena disponibilità dei conti correnti aperti presso una banca di Washington (U.S.A.) dalle società *Maryland Burley e Tobacco Industries*, e sui quali affluiscono le somme versate dalla S.A.I.M.-S.A.I.D, quale pagamento del tabacco importato».

Da ciò noi non avevamo e non abbiamo alcun dovere di ipotizzare illeciti in soggetti estranei alla questione di nostra competenza. Però la stessa guardia di finanza da questi elementi induce a dubitare che nella esecuzione di questo contratto siano avvenute determinate irregolarità per le quali le ditte abbiano guadagnato enormemente. Cioè: se fosse esatta l'ipotesi fatta dalla guardia di finanza, secondo cui vi sarebbero indizi di frode nell'esecuzione del contratto, nulla può escludere che

l'utile sia derivato da questa frode.

D'altra parte, secondo quanto afferma la guardia di Finanza, le stesse ditte hanno violato alcune leggi doganali, non per quanto riguarda l'importazione di tabacco di cui ci stiamo occupando, ma per quanto attiene ad altre violazioni, tant'è vero che la stessa guardia di finanza ha denunciato taluni soggetti. Pertanto, la frode eventuale nell'esecuzione del contratto e le violazioni delle norme tributarie possono indubbiamente avere contribuito a far realizzare quegli utili riscontrati nella contabilità della ditta. Ma, ove ciò fosse, nulla potrebbe mai addebitarsi al ministro, ovviamente, perché l'esecuzione dei contratti è estranea alla attività del ministro.

Devo qui aggiungere che è stato ritrovato, nella documentazione sequestrata in casa del dottore Calvanese, un appunto informale, in prima persona, contenente la difesa del ministro Trabucchi dinanzi ad una non meglio precisata Commissione inquirente. È stata a questo punto sollevata da qualche commissario, nella Commissione inquirente, l'ipotesi che questa difesa fosse stata preparata d'accordo con il senatore Trabucchi; e questo - è stato detto - potrebbe indurre a sospettare della connivenza tra il ministro e le ditte. Chiamato a dare spiegazioni, a dire la verità su tale documento, il dottore Calvanese è stato alquanto reticente (come si può leggere nel rapporto della polizia giudiziaria). La Commissione ha interrogato poi il signor Renato De Martino, attuale titolare della ditta, il quale ha dichiarato che l'appunto era stato preparato da lui all'insaputa del ministro. (*Commenti all'estrema sinistra*).

Detto questo, è sembrato alla maggioranza della Commissione che, nell'operato del ministro e a prescindere da tutto ciò che è avvenuto nell'esecuzione del contratto, non potessero ravvisarsi gli estremi dell'abuso d'ufficio. La Commissione, come si è detto, ha escluso, a maggioranza qualificata, che potessero esistere, nei fatti di cui abbiamo parlato, gli estremi del contrabbando e del peculato (nessun sospetto, infatti, è stato avanzato a carico del ministro per quanto riguarda appropriazione per proprio conto di somme della pubblica amministrazione); ha escluso altresì, a maggioranza qualificata, l'ipotesi di interesse privato in atti d'ufficio; ha escluso, a maggioranza semplice, l'ipotesi di abuso di ufficio.

Può darsi che nell'esposizione abbia dimenticato qualcosa (*Commenti all'estrema sinistra*): chiedo venia delle eventuali omissioni, ed anzi desidero

che esse mi vengano rilevate.

Ho tenuto ad essere il più possibile preciso, pur nella necessaria sintesi dovuta al tempo e al rispetto del Parlamento. Sicuro di avere compiuto il mio dovere, di aver messo cioè, a nome della Commissione inquirente, il Parlamento al corrente dei risultati acquisiti dalla Commissione e di aver offerto la materia di indagine di cui all'ordine del giorno che qui dovrà essere posto in votazione, ringrazio tutti e resto in attesa di sapere quali e quanti elementi tra quelli già rilevati dalla Commissione siano diversamente interpretabili o quali e quanti elementi debbano aggiungersi a quelli già acquisiti.

L'ADOZIONE DEI MINORI E IL DIRITTO AD AVERE UNA FAMIGLIA

12 gennaio 1967⁸

DELL'ANDRO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero anzitutto dichiararmi lieto di avere assunto l'incarico di stendere la relazione sul progetto di legge in esame di aver così potuto contribuire, sia pure in minima parte, alla formazione di un provvedimento che, a mio parere, pone il nostro paese sul piano dei paesi europei più civili, Inghilterra, Francia, Belgio ecc.

Tengo poi a sottolineare che il provvedimento che stiamo discutendo proviene da un'iniziale proposta di legge della collega Dal Canton, da un emendamento governativo sostitutivo e, infine, da un testo elaborato dalla III Commissione. A questo proposito, è giusto dar merito al Governo - e per esso al ministro Reale - per il rispetto che in questa occasione ha manifestato per l'iniziativa parlamentare, e per l'azione di collaborazione veramente illuminata che in ogni momento il ministro Reale ha offerto alla Commissione giustizia. Alla quale Commissione va dato atto (e particolarmente al suo presidente, onorevole Zappa) di aver tenuto numerose sedute, sicché il provvedimento oggi all'esame dell'Assemblea può dirsi sia stato non soltanto esaminato, ma approfondito fin nelle sue ultime e più minute conseguenze.

L'onorevole Zappa ricordava che sono state impiegate, tra riunioni di Commissione e di Comitato ristretto, 38 sedute. Ciascuna di queste ha comportato diverse ore di lavoro, durante le quali - dobbiamo dirlo con sincerità - tutti i componenti della Commissione, nessuno escluso, hanno offerto un validissimo contributo per la migliore redazione della proposta della quale stiamo discutendo. Ciascuno ha contribuito a far sì che venissero rispettati tutti gli interessi in gioco.

Indubbiamente, qualcuno potrà rilevare in questo provvedimento una certa macchinosità, una certa complicazione, soprattutto in tema di

⁸ Camera dei deputati, IV legislatura, Seduta del 12 gennaio 1967. Intervento nella discussione sulla proposta di legge in materia di "Legittimazione per adozione a favore di minori in stato di abbandono", (A.C. 1489).

procedure. Ma ciò discende proprio dalla necessità, che si aveva nell'elaborare il progetto, di dar giusta considerazione a diversi, svariati, direi articolati interessi, e di sintetizzare differenti posizioni di valore. Sicché possiamo dire di essere veramente tranquilli, per aver sì realizzato il principio fondamentale ispiratore di questa legge, nell'ambito però della dovuta considerazione anche dei valori, degli interessi, che col primo eventualmente collidevano.

Dobbiamo dir subito che la nostra legislazione è veramente antiquata in materia. Devo ricordare a me stesso che i due istituti dell'adozione e dell'affiliazione, attualmente vigenti, non rispondono in alcun modo alle esigenze della società odierna.

L'istituto dell'adozione - diciamo - ordinaria, non legittimante, ha origini molto lontane, si riferisce a società ormai decisamente superate. Esso è infatti motivato dall'esigenza di offrire, ad una persona - non ad una coppia di coniugi - prive di discendenti, un erede, cioè, un soggetto al quale dare, insieme col proprio nome, anche il proprio patrimonio: se vogliamo, dunque, un soggetto al quale trasmettere il patrimonio spirituale e quello economico.

Questo è quindi un istituto - e vedremo perché abbiamo ritenuto di mantenerlo - che risponde ad un'esigenza individuale della persona di trasmettere ad altri qualcosa di sé, di crearsi un erede. Data questa finalità fondamentale, si spiegano le condizioni che il nostro codice richiede per l'adozione ordinaria. Si spiegano anche - sebbene fino ad un certo punto - i limiti d'età notevolmente elevati per chi intende adottare; si spiega perché l'adozione ordinaria non è atto dei coniugi, ma atto di un solo soggetto, ossia - eventualmente - di uno dei coniugi; si spiega perché l'adottato non viene ad assumere una posizione, uno *status* familiare, nell'ambito della nuova famiglia; si spiega perché rimangono inalterati i rapporti tra l'adottato e la famiglia d'origine; si spiega perché tanto spesso, nella pratica, questo istituto ha dato luogo a casi di ricatto da parte dei genitori naturali, anche dopo parecchi anni dall'adozione. È un istituto che, comunque, rispetta, apprezza e viene incontro a questa esigenza ben definita: dare un erede a chi non l'ha.

Il codice del 1942 ha tentato, introducendo l'istituto dell'affiliazione, di soddisfare altre esigenze: delle esigenze assistenziali. Il nuovo istituto - nuovo per il 1942 - è indubbiamente strutturato in maniera tale da assicurare un'assistenza a taluni minori che ne sono privi. Ovviamente,

però - e giustamente, coerentemente - non c'è alcun rapporto di «affiliazione», in senso proprio. Tuttavia, si fanno perlomeno nascere obblighi assistenziali nell'affiliante, anche se questi obblighi si risolvono -- almeno di regola - col raggiungimento da parte dell'affiliato della maggiore età.

Noi non vogliamo disconoscere i lati positivi di questo istituto, per quanto l'esperienza non ha sempre dato ragione, per questa materia, ai compilatori del codice del 1942. Ma diciamo che i due istituti dell'adozione ordinaria e dell'affiliazione non soddisfano per nulla le esigenze dell'attuale società. Diciamo di più: quei due istituti non rispondono pienamente alle posizioni di valore che la nostra Costituzione ha scelto e precisato. Sicché si pone a noi un dovere: quello di attuare i principi della nostra Costituzione in materia, di adeguare la legislazione in tal campo alle nuove esigenze della società moderna.

Io sono convinto che le costituzioni moderne - e quindi anche la nostra Costituzione - non siano garantiste. Esse infatti prendono delle posizioni di valore, fanno delle scelte: e il legislatore ordinario non è libero in nulla, dovendo solo attuare, secondo il principio della gerarchia delle fonti, i valori scelti dalla Costituzione. Dunque, noi verremmo meno a un nostro dovere se, come legislatori ordinari, non provvedessimo a soddisfare le esigenze di cui ho parlato e ad attuare in pieno la nostra Costituzione.

Del resto, la necessità di legiferare in questa materia è stata riconosciuta doverosa unanimemente, anche da parte degli oppositori. Questo riconoscimento è per noi oltremodo significativo, perché dimostra che, proponendo questa legge, si adempie un preciso dovere costituzionale. Certo, questa proposta va inquadrata nella riforma generale del diritto di famiglia. Possiamo dire, a questo proposito, che i rilievi che sono stati fatti sulla mancanza di organicità nell'emanazione di queste leggi - si è parlato di legislazione a singhiozzo - non sono da condividersi, perché queste disposizioni - poi tradotte nell'emendamento sostitutivo del Governo - facevano parte del progetto di riforma di tutto il diritto di famiglia. Si deve solo all'iniziativa della onorevole Maria Pia Dal Canton se il Governo ha stralciato questa parte della riforma e ha acconsentito volentieri a discutere in sede di Commissione, come emendamento sostitutivo alla proposta di legge Dal Canton Maria Pia, il testo, poi modificato, del quale oggi parliamo.

Questa proposta si inquadra dunque pienamente nella revisione - da

più parti richiesta - di tutto il diritto di famiglia: e, in quella grande riforma, s'inquadra in maniera veramente organica. Non c'è da temere che, approvando oggi questa legge, si introducano principi contrastanti con quelli cui si ispirerà la riforma generale del diritto di famiglia. Possiamo essere certi - poiché abbiamo preso già visione del progetto governativo di riforma del diritto di famiglia - che le stesse idee, gli stessi principi, le stesse posizioni di contenuto e di valore animano sia quella riforma generale sia questa legge. Non solo non c'è contraddizione: c'è, al contrario, una linea unitaria. Perciò, tutti coloro i quali hanno in questa sede auspicato una revisione totale del diritto di famiglia hanno ragione, ma non possono opporsi a che sia intanto approvata questa proposta, nell'attesa della revisione generale del diritto di famiglia. Infatti - ripeto - i timori di disorganicità dei due provvedimenti vanno sicuramente fugati. Anzi, dobbiamo proprio dare atto e merito alla onorevole Maria Pia Dal Canton della sua veramente ammirevole solerzia nel sollecitare più volte il Parlamento e il Governo alla discussione di questa proposta di legge. L'onorevole Dal Canton va peraltro lodata non soltanto per la sua forza nel portare avanti questa proposta di legge, ma per il merito della proposta stessa. Dire, infatti, che l'onorevole Dal Canton ha soltanto il merito di averla portata avanti, è dir poco. Essa va quindi elogiata e per il merito della proposta, e perché ha creduto - e crede - in essa.

Devo dire che tutti i difetti rilevati nella vigente Legislazione sull'adozione (sono stati chiamati vizi capitali) sono stati superati da questa proposta di legge. Essa ha una finalità precisa ed inconfondibile, uno scopo indiscutibile: quello di dare una famiglia ai minori che non l'abbiano, cioè ai minori abbandonati. Questa proposta di legge non si preoccupa di dare a taluni genitori un erede, non si preoccupa delle esigenze di trasmissione di un patrimonio, sia pur esso spirituale. Essa si preoccupa di dare una famiglia ai minori abbandonati.

Sia chiaro a tutti che è certamente un'esigenza umana indiscutibile quella di offrire al bambino una famiglia. Oggi, però, non si tratta soltanto di una esigenza umana: si tratta di un dovere giuridico. La nostra Costituzione riconosce il «diritto naturale» alla famiglia. Non è per motivi pietistici, non è per quella umana comprensione che pur deve animare ogni legislatore, non è soltanto per l'esigenza generica di fare del bene, che noi oggi stiamo operando. È per adempiere un dovere, è perché partiamo dalla premessa che il nostro ordinamento giuridico riconosce

in pieno il diritto d'avere una famiglia. Diritto di natura - lo sottolineo - diritto anteriore allo Stato, diritto che lo Stato è tenuto a garantire e a rendere possibile nella sua attuazione. Sicché, se noi lasciassimo questi bambini senza una famiglia, non soltanto faremmo un'opera inumana, ma, soprattutto, verremmo meno al nostro dovere di legislatori. Lo Stato non soltanto non può non riconoscere questo diritto, che ad esso preesiste. Addirittura, è obbligato a garantirne tutte le esplicazioni. Quindi, il legislatore ordinario ha il dovere di garantire effettivamente a tutti una famiglia.

D'altra parte, noi non ci accontentiamo più delle dichiarazioni formali delle costituzioni. Le dichiarazioni formali, alle quali non segue un'effettiva realizzazione, non bastano. Le dichiarazioni di libertà - di cui erano piene le carte costituzionali del secolo scorso - alle quali poi non corrisponde una libertà effettiva, non possono soddisfare.

Noi intendiamo la Carta costituzionale non come una astratta dichiarazione di principi ai quali poi non corrisponda una esperienza conforme, ma pensiamo alla Carta costituzionale come alla espressione di valori che devono essere nell'esperienza; cioè, se la Costituzione assicura una libertà e un diritto, non sappiamo concepire una esperienza nella quale questo diritto non sia effettivamente attuato. Diversamente, in verità, il diritto sarebbe una pura astrazione, un balocco da bambini, una maschera sotto la quale può nascondersi qualsiasi contenuto. Noi non crediamo a questo diritto. Riteniamo al contrario che il diritto sia soltanto l'espressione di una realtà effettuale.

Pertanto, quando la nostra Costituzione garantisce determinati diritti, noi dobbiamo subito fare riferimento all'esperienza e, se vediamo per un attimo che sul piano empirico quelle libertà non si realizzano, dobbiamo in tutti i modi operare perché le stesse siano effettivamente riconosciute. Questa è la novità delle nostre Costituzioni, dei nostri Stati. Il diritto non è più una forma vuota, capace di raccogliere qualsiasi contenuto, ma è invece esso stesso esperienza viva, espressa poi in talune carte. Sono cose molto importanti, che vanno sottolineate in questa sede perché non si dimentichino mai da nessuno.

L'animo con il quale ci accingiamo ad esaminare le varie osservazioni proposte dagli onorevoli colleghi è sgombro da qualsiasi pregiudizio. Siamo infatti fermamente convinti che tutti coloro i quali hanno qui espresso talune riserve sul provvedimento, l'hanno fatto al solo scopo

di migliorare la legge. Non vi sono state opposizioni preconcepite. Anzi proprio coloro i quali sono apparsi all'esterno gli oppositori più decisi, in concreto sono stati i più efficaci collaboratori nella elaborazione di questa legge.

Non è vero, onorevole presidente della Commissione, che siamo stati pazienti: abbiamo ammirato coloro i quali, pur da posizioni diverse, ci hanno offerto elementi per giungere alla migliore normativa possibile. Perciò io credo che, prima di ogni cosa, noi dobbiamo ringraziare proprio questi oppositori i quali con la loro tenace (direi pervicace, ma forse non è il termine esatto) opposizione ci hanno evitato di prendere strade affrettate, senza tenere nel debito conto tutti gli interessi che sono in gioco in questa materia.

D'altra parte le opposizioni a questa legge si riducono a mio modesto parere a pochissimi elementi, tanto da poter dire che in realtà si tratta piuttosto di divergenze su taluni aspetti marginali. La verità è che tutti, compresi gli oppositori, concordano sulle ragioni di fondo di questa legge, ed ancora una volta ieri abbiamo ascoltato, proprio dalla bocca dei più tenaci oppositori, l'affermazione della sostanziale validità del principio ispiratore di questa legge, che colma una lacuna della disciplina in materia, da tutti avvertita.

La Camera si trova così a dover tranquillamente decidere su una proposta di legge su cui tutti hanno sostanzialmente concordato, perché il principio di dare una famiglia a chi non l'ha è principio giusto, è principio che deve trovare attuazione nel nostro ordinamento giuridico. Quindi unanimità vera, profonda, sincera su questo punto: e che sia sincera lo dimostra proprio il fatto che, pur riconoscendo la fondamentale validità di questo progetto di legge, non ci si esime poi dal formulare riserve in ordine ai punti marginali.

Già avant'ieri l'onorevole Berté ha rilevato gli elementi positivi di questa proposta di legge, sicché io mi rifaccio a lui perché non voglio ripetere i pregi da lui sottolineati. L'onorevole Berté ha però espresso alcune perplessità chiedendo chiarimenti al ministro, il quale ovviamente li fornirà. L'onorevole Berté si domanda: perché non è stato esplicitamente soppresso il primo comma dell'articolo 294 del codice civile, che vieta l'adozione di più persone con atti successivi? A parte il fatto che credo vi sia un emendamento in proposito, in effetti, lasciando inalterato l'istituto dell'adozione ordinaria e rispondendo esso all'esigenza di dare un

erede alla famiglia, evidentemente l'adozione con atti successivi sarebbe stata logicamente inammissibile, dal momento che trovava già realizzata l'esigenza primaria. Cioè, poiché la adozione primaria è prevista per dare un erede alla famiglia, una volta realizzata questa esigenza con il primo atto di adozione, un secondo atto di adozione ordinaria sarebbe privo di scopo. Questo fu il motivo ispiratore della mancata modifica da parte nostra dell'articolo 294. Attendo tuttavia di conoscere il parere del comitato dei nove e del ministro in ordine all'emendamento che mi si assicura essere stato presentato. Naturalmente, al momento di esprimere il parere su quell'emendamento, si dovrà anche tenere conto di quanto precisato e quindi occorrerà andare cauti nel dare parere favorevole.

Una maggiore specificazione, osserva ancora l'onorevole Berté, sarebbe stata opportuna sul punto della dichiarazione dello stato di adottabilità, presupposto fondamentale per l'adozione vera e propria. Ma noi riteniamo che gli elementi indicati dalla proposta di legge, perché si possa procedere alla dichiarazione dello stato di adottabilità, siano sufficienti: si parla innanzitutto dei «minori di età inferiore agli anni otto privi di assistenza materiale e morale» (sottolineo le parole «e morale») «da parte dei genitori o dei parenti tenuti a provvedervi». Tornerò su questo punto. Non si tratta, quindi, di semplice abbandono materiale, ma di abbandono materiale e morale. Anche il detenuto, pur non essendo in situazione economica florida, può assistere moralmente suo figlio. Anche la prostituta può assistere moralmente suo figlio. Il minore, agli effetti di questa legge, è abbandonato quando non ha né assistenza materiale né assistenza morale; dice infatti la norma che «la situazione di abbandono sussiste, sempre che ricorrano le condizioni di cui al comma precedente», ecc. Più di quanto abbiamo fatto (anzi rilevo per primo la macchinosità della disciplina) non era possibile fare in sede legislativa. Certo, spetta alla sensibilità del giudice (e tornerò anche su questo argomento) la determinazione in concreto dei requisiti astrattamente determinati dalla legge.

L'onorevole Berté aggiunge che, per quanto attiene all'affidamento preadottivo, l'intervento del giudice dovrebbe essere limitato ai soli casi di conflitto. Certo, noi pensiamo normalmente al giudice solo quando c'è un conflitto, una divergenza di interessi; ma è una impostazione tradizionale che non posso condividere, perché il giudice non è solo colui che dirime i conflitti, ma è colui che realizza il diritto obiettivo, chiarendo ai consociati la verità della norma, senza che necessariamente un conflitto

sia sorto, come dimostra la giurisdizione volontaria.

Se avessimo fatto intervenire il giudice soltanto nella funzione di risolutore di conflitti, non avremmo tenuto conto proprio degli altri interessi in giuoco nell'accertamento dei vari stati previsti dalla legge. Non basta che un conflitto non sia materialmente sorto, perché potrebbe darsi che il conflitto esista in potenza nella complessità della situazione: perciò abbiamo fatto ricorso alla garanzia del giudice non soltanto per risolvere conflitti esistenti nella loro esteriorità, ma anche per prevenire tutti i possibili conflitti concreti di interessi, che andavano appunto decisi per tempo.

Infine, l'onorevole Berté ritiene che il divieto per l'adottato di avere rapporti giuridicamente validi con i parenti collaterali dell'adottante sia un po' eccessivo. Da parte mia ritengo che si debba dare una famiglia agli abbandonati, ma non si possa dar vita a tutti i rapporti giuridici anche con i collaterali, perché in questo caso estenderemmo oltre le esigenze della legge i diritti del nuovo membro della famiglia. Mi rendo conto che l'osservazione ha un suo fondo di verità; però esistono inconvenienti che riteniamo ostativi all'inserimento della norma richiesta dall'onorevole Berté, che va in ogni modo ringraziato per il serio contributo offerto e per aver rilevato i dati positivi della legge. Devo inoltre sottolineare quanto il presidente Zappa, che è stato uno dei più attivi costruttori di questo provvedimento, ha affermato l'altro giorno, sottolineando il profondo significato etico (cioè morale e giuridico, oltre che sociale) della normativa del progetto, che scolpisce - come egli ha detto - il diritto-dovere della famiglia d'origine di accoppiare al vincolo di sangue il legame effettivo che si concreta nell'assistenza, anche ai figli nati fuori del matrimonio.

Qui vorrei, se mi permette il presidente Zappa, fornire una ulteriore spiegazione di quanto egli ha detto. Con questa legge non solo non si incide sull'istituto della famiglia, ma addirittura - per me - si riconferma il valore della famiglia originaria. Data la funzione educativa del diritto, questa legge ribadisce il dovere dei genitori di assistere in tutti i modi i propri figli. Ritengo pertanto (e ho piacere e sono onorato di avere l'assenso del presidente Zappa), che con queste legge si dica ai genitori: voi avete un dovere, giacché la procreazione non vi dà soltanto titoli per essere padri; il vostro dovere è di assistere spiritualmente, oltre che materialmente, i vostri figli. Non vi è cioè un diritto che venga dal sangue! - mi rendo conto della gravità di queste affermazioni - non nascono diritti dal sangue!

Voglio meglio precisare a me stesso. Mi rifaccio a quanto la nostra tradizione cattolica, instaurata da Giovanni XXIII, chiaramente precisa: non esistono diritti che non siano strumentali per l'adempimento di doveri. Quando si raggiungono talune posizioni, da quelle discendono dei doveri. Solo per l'adempimento di quei doveri esistono i diritti! È bene che in questa sede queste cose siano sottolineate; è bene che si evidenzi il principio di fondo di questa legge. E non mi soffermo ulteriormente su questi problemi, per quanto la loro importanza meriterebbe ulteriori spiegazioni.

Il presidente Zappa ha inoltre sottolineato che talune norme di procedura forse rallentano l'iter dell'adozione speciale, ma ha anche giustamente osservato che occorre prudenza, specie nelle fasi iniziali del procedimento, proprio perché, di fronte alle pur legittime esigenze di sveltezza e di semplificazione, deve darsi spesso la prevalenza ad una opportuna valutazione di tutti gli interessi in gioco. Egli dice: si raggiunge un utile compromesso fra varie istanze. Io mi permetto di dissentire, perché il legislatore non fa mai compromessi. (*Interruzione del Presidente della Commissione Zappa*). Noi valutiamo le diverse posizioni e scegliamo la verità nel gioco dei diversi interessi.

LUCIFREDI. Ah, saperla trovare la verità, onorevole Dell'Andro!

DELL'ANDRO, *Relatore*. È molto difficile, onorevole Lucifredi! Però non soltanto bisogna cercarla, ma bisogna aver fede nella ricerca e bisogna credere nei valori dei quali si va alla ricerca. Cioè, prima di cominciare la ricerca, bisogna credere che c'è qualcosa alla fine: questo, a mio avviso, è il pensiero di sant'Agostino. Io lo seguo, o, perlomeno, mi sforzo di seguirlo.

Per quanto invece riguarda la forza maggiore come esclusione dello stato di abbandono, devo dire che ho alcune perplessità, che spero mi vengano fugate. Ma devo, allo stato delle cose, difendere il progetto; il quale, volendo escludere i casi di forza maggiore, ha voluto parlare proprio di abbandono volontario. Tutte le volte che si parla di forza maggiore si fa riferimento ad un dato di irresistibilità, mentre questo stato non deve derivare da una irresistibile forza estranea: deve trattarsi di un abbandono volontario.

Vorrei ancora sottolineare un'altra affermazione dell'onorevole Zappa,

che cioè questa legge, consacrando il dovere dei genitori di assistere spiritualmente e materialmente i figli, rappresenta anche un utile tentativo di prevenire l'illecito. È noto infatti che le piaghe sociali della delinquenza e del vizio trovano tra i minori abbandonati un terreno particolarmente favorevole.

L'onorevole Giomo, pur dicendosi favorevole, ha espresso alcune perplessità. Egli ha affermato, ad esempio, che si sarebbe potuti andare anche più avanti nella riforma, abbassando ulteriormente il limite di età, modificando l'articolo 294 del codice civile, che vieta più adozioni con atti successivi, e infine procedendo a coraggiose innovazioni in ordine alla situazione dei figli adulterini.

Per quanto riguarda il già citato articolo 294, ho già risposto all'onorevole Berté. Passando ora alle «coraggiose innovazioni» in ordine ai figli adulterini, debbo ricordare innanzitutto che il mio partito, che si occupa del diritto di famiglia da alcuni anni in diverse sedi, ha raggiunto una posizione decisamente contrapposta. Sono comunque certo che anche su questo punto si potrà trovare una soluzione in questa Camera, quando si parta dal principio che non si possa né si debba riconoscere una unione contraria alla norma, assicurando peraltro anche ai nati fuori dal matrimonio, anche agli illegittimi, tutti i diritti di natura. E ciò è possibile quando si riconosca che il genitore naturale ha dei doveri - e solo dei doveri - nei confronti dei figli avuti fuori dal matrimonio, per l'attuazione dei quali, quindi in via del tutto strumentale, il giudice potrà concedere i necessari poteri. Su questo punto credo si possa raggiungere una posizione comune. D'altra parte il tema non era questo: parliamo di uno stralcio della riforma del diritto di famiglia, non dell'intera riforma.

L'onorevole Giomo manifesta altresì delle perplessità sulla disposizione che consente l'adozione anche in presenza di figli legittimi o legittimati, ritenendola in contrasto con il terzo comma dell'articolo 30 della Costituzione. Ma in questo caso, a mio parere, non si viene affatto a ledere il diritto dei figli legittimi o legittimati: considerato che l'adozione speciale legittimamente è atto di entrambi i coniugi e non di uno solo di essi e considerate le finalità dell'istituto non mi sembra ipotizzabile una violazione del terzo comma dell'articolo 30 della Costituzione.

Devo ringraziare la onorevole Emanuela Savio per quanto ha creduto di dire in favore di questa legge. Ella ha sottolineato che la nostra Costituzione ha valorizzato la persona e i suoi valori rispetto a quelli pura-

mente patrimoniali. Mi è piaciuta questa contrapposizione: nella legge di adozione ordinaria (lo rilevava la relazione dell'onorevole Maria Pia Dal Canton) si parla continuamente degli aspetti patrimoniali, tanto che le disposizioni relative sono la quasi totalità, mentre, seguendo una secolare tradizione, si è del tutto trascurata la persona. Noi vogliamo reagire a questo stato di cose e attuare la Costituzione che ha posto in secondo piano il patrimonio, strumentale rispetto alla dignità della persona umana. Sottolinea sempre la onorevole Emanuela Savio che dare una famiglia non significa soltanto dare pane e assistenza, ma significa dare uno *status* familiare e che nell'applicazione pratica il giudice dovrà essere molto attento nell'esame delle capacità morali dei coniugi adottanti. Tutto ciò ci trova pienamente consenzienti.

L'onorevole Maria Eletta Martini pone giustamente in rilievo quanto ricordavo un momento fa (e le siamo grati), e cioè il diritto-dovere di mantenimento e di educazione dei genitori naturali, che non possono essere considerati alla stregua di altre specie subumane. I diritti della famiglia naturale - dice sempre l'onorevole Maria Eletta Martini - sono sufficientemente garantiti dagli accertamenti previsti dalla legge, la cui macchinosità è stata appunto determinata dall'esigenza di rispettare in pieno i diritti della famiglia naturale. Durante tutto il tempo necessario per la dichiarazione dello «stato di abbandono» i genitori naturali hanno ogni possibilità di manifestare le proprie opposizioni. Giustamente quindi l'onorevole Maria Eletta Martini sottolinea il rispetto dei diritti della famiglia naturale, ma insieme l'impossibilità di subordinare in ogni caso al legame naturale il legittimo diritto del minore alla sua educazione in un ambiente adatto allo sviluppo della sua personalità. Mi piace anche ricordare, di quanto l'onorevole collega ha detto, il richiamo all'insegnamento del concilio ecumenico Vaticano II che invita ad adottare i minori abbandonati come figli. Varando questa legge non facciamo che realizzare, come legislatori, quell'altissima, autorevole esortazione.

L'onorevole Giuseppina Re, ricordando i momenti più tormentati della elaborazione in Commissione, ricordando le divisioni e i contrasti, spera che essi siano stati del tutto superati. Onorevole Re, devo essere sincero: io non credo che questi contrasti, queste divisioni esistano veramente nella sostanza, pur dandole atto che si sono manifestati *ab externo*. Credo proprio che tutta la Camera sia sostanzialmente d'accordo su questo provvedimento, di cui anche i maggiori oppositori hanno affermato di con-

dividere l'esigenza di fondo. Le prime parole pronunciate dall'onorevole Lucifredi sono state queste: non soltanto condivido in pieno la necessità di legiferare, ma in più dichiaro di condividere in pieno sia il contenuto, sia il motivo ispiratore del progetto in esame. Dobbiamo credere alle sue parole.

LUCIFREDI. Non credo di essermi espresso in quei termini!

DELL'ANDRO, *Relatore*. Ritengo di aver riferito le sue parole; comunque verrò al suo intervento, da cui non mi sembra emerga alcun contrasto di fondo.

L'onorevole Giuseppina Re ha sottolineato che cardine della proposta di legge è la rottura definitiva del rapporto tra adottato e famiglia di origine. Sono d'accordo: questa frattura è infatti indispensabile proprio per dare una nuova famiglia ai minori.

Qualcuno però potrebbe obiettare che tutto questo è in funzione di una ulteriore negativa incidenza sull'istituto familiare. Ma anche qui devo replicare agli oppositori nella stessa maniera, cioè devo credere alle loro parole. Non posso fare il processo alle intenzioni.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Ella è proprio ecumenico!

DELL'ANDRO, *Relatore*. Se lei è reale, io sono papalino! (*Si ride*).

L'onorevole Re individua un altro punto importante della riforma, nella possibilità di adottare anche in presenza di figli legittimi. Abbiamo chiarito il perché in questa disposizione, dettata dalla necessità che l'adottato possa trovarsi in un ambiente veramente familiare e che non trovi soltanto dei genitori, ma anche dei fratelli.

L'onorevole Re afferma che così si è aperta una breccia nel pur compatto muro della discriminazione ai danni dei figli nati fuori del matrimonio. Onorevole Re, non credo che la nostra attuale civiltà si trovi ancora nelle condizioni di fare discriminazioni personali a danno dei figli nati fuori dal matrimonio. Comunque, se ancora qualcuno facesse queste discriminazioni, da questa legge avrebbe una lezione. Di fronte all'abbandonato, di fronte al bambino privo di assistenza morale e materiale, come è possibile pensare a una simile discriminazione? È assurdo, inconcepibile.

RE GIUSEPPINA. C'è perfino nel campo assistenziale.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Comunque, di fronte al bambino abbandonato, di fronte al suo diritto ad una famiglia, per me non sono neppure astrattamente concepibili discriminazioni.

Si è parlato di una mentalità moderna. Certo, occorre che questa legge sia applicata con mentalità moderna, che si faccia giustizia di molti schemi e criteri superati.

L'onorevole Re osserva tuttavia che questa legge non risolve interamente il problema dell'infanzia abbandonata, e ha ragione. Ma questo non è lo scopo, il fine della legge al nostro esame, lo ha sottolineato nel suo intervento anche l'onorevole Dal Canton. Questa legge va inquadrata nella più ampia riforma del diritto di famiglia la quale, se partirà da quelle premesse alle quali ho accennato prima, sia pure brevemente, potrà trovare tutti gli uomini di buona volontà veramente concordi e disposti ad approvarla.

L'onorevole Pennacchini aveva avanzato delle riserve, ma con sincerità le ha superate. Una riserva si appuntava sul fatto che non sono stati assicurati sufficientemente i diritti dei figli legittimi; l'altra sul fatto che bisognerebbe evitare che la famiglia giuridica si sostituisca a quella naturale. Però egli da sé, con buon senso, ha poi affermato che la legge dà sufficienti garanzie di poter superare queste riserve.

Non è certo questa una legge che premi il vizio, tutt'altro. Abbiamo detto anzi che impone dei doveri ai coniugi; per altro il giurista non può non preoccuparsi della realtà nella quale essa opera.

L'onorevole Pennacchini sosteneva che andrebbe considerata l'obiezione circa il pericolo che un diaframma venga ad interporre tra elementi di una medesima famiglia naturale, per cui ogni sforzo dovrà essere fatto dal giudice per accertare l'effettivo abbandono definitivo da parte dei genitori.

Esiste una valida ragione per impedire ai genitori naturali di recuperare il loro bambino? L'onorevole Pennacchini sostiene di no. Io desidero approfondire questo punto. Sono sensibilissimo alle esigenze prospettate, all'affermazione secondo la quale non si può ammettere che sola perché si è sbagliato si debba essere definitivamente condannati (e l'argomentazione è stata più volte ripresa). Tuttavia, pongo alla Camera questo quesito: nel caso di due soggetti, l'uno privo di ogni assistenza materiale

e morale, il minore, l'altro responsabile di tale stato di cose, il legislatore a chi deve dare la preferenza? La risposta mi sembra ovvia: il legislatore deve tutelare l'interesse di colui che è più bisognevole di protezione; del minore cioè, non di colui che ha mancato ai propri doveri. Questo è un principio vecchio quanto il diritto; principio riaffermato in tutte le disposizioni del nostro codice penale (vedi legittima difesa): nel conflitto tra due interessi prevale l'interesse dell'innocente. E questo è il principio richiamato in questa legge.

Non si venga quindi a dire che questa legge manca di carità nei confronti di chi potrebbe tornare sui propri passi e pentirsi: tutt'altro.

Noi abbiamo dovuto considerare da un lato la posizione di chi ha sbagliato ed ha abbandonato volontariamente, moralmente e materialmente il proprio figlio, dall'altro la posizione del figlio ed abbiamo inteso proteggere quest'ultimo. Non potremmo certo attendere il pentimento del genitore *sine die* e lasciare nel frattempo che il figlio muoia di fame, privo di ogni assistenza materiale e morale, in attesa di quel dubbio ravvedimento.

A questo punto desidero ringraziare l'onorevole Giannina Cattaneo Petrini per aver ricordato con una nota altamente umana l'onorevole Elisabetta Conci, la quale tanto si adoperò per questa legge: io credo che, portando avanti questa legge, noi tutti manterremo in vita quell'istanza ideale dell'onorevole Conci. Credo altresì che il modo migliore per onorarne la memoria sia appunto quello di restare fedeli alle sue idee, e di realizzarle concretamente.

Ringrazio anche l'onorevole Maria Pia Dal Canton per quanto ha detto a favore della sua legge. Del resto, l'abbiamo citata già tante volte ed abbiamo a più riprese espresso i sensi della nostra ammirata gratitudine nei suoi confronti.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Anche come autrice della «breccia di Porta Pia». (*Si ride*).

DELL'ANDRO, *Relatore*. Infatti, ha aperto una breccia: una breccia verso una maggiore giustizia, naturalmente.

L'onorevole Amalia Miotti Carli ha ricordato, e gliene sono grato, i mutamenti profondi avvenuti nel campo sociale, mutamenti che hanno condotto alla formazione dello Stato moderno fondato su una maggiore dignità della persona umana, su un maggiore intervento pubblico ai fini

della solidarietà sociale; e sono cose che vanno ricordate a coloro i quali si accingono a votare questa legge.

L'onorevole Valitutti si è detto favorevole alla proposta, pur lamentando che essa costituisce uno stralcio rispetto alla più ampia riforma del diritto di famiglia, ma abbiamo già risposto a questa osservazione. Ha poi ricordato lo studio del Bowlby, citato nella relazione, in ordine all'indagine condotta dall'Organizzazione mondiale della sanità sullo stato dei minori, sottolineando che nel primo anno di vita, soprattutto, non può mancare - è essenziale - la famiglia. Però a un certo punto l'onorevole Valitutti dice che il progetto di legge difetta di audacia. A suo avviso, si sarebbe dovuto procedere fino in fondo, abolendo e non limitandosi a modificare l'istituto dell'adozione semplice. Ma perché mai abolire l'adozione ordinaria? Abbiamo detto che l'adozione ordinaria ha una sua finalità: dare un erede a chi non l'ha; l'adozione speciale invece ha quest'altra finalità: dare una famiglia al bambino. Ora, perché mai, inserendo questo nuovo istituto, abolire il precedente? L'esigenza di avere un erede sarà sempre sentita, e chi, essendo privo di figli, vorrà soddisfarla, potrà valersi appunto dello strumento dell'adozione ordinaria. Quindi, non vedo proprio la ragione per abolire tale istituto. Né si potrebbe, d'altra parte, estendere l'ambito dell'adozione speciale, consentendo anche alle persone sole di adottare un minore. Infatti la proposta di legge Dal Canton si basa proprio sul presupposto che vi sia una famiglia, che vi siano due coniugi. Se noi estendessimo l'adozione speciale alle persone sole, snatureremmo la legge Dal Canton che vuol dare una famiglia e non un genitore a questi bambini abbandonati.

L'onorevole Cacciatore si è dichiarato favorevole alla proposta di legge, ma non accetta la tesi del relatore, secondo la quale, esistendo in Italia un maggior numero di bambini abbandonati rispetto agli altri paesi, il rimedio al fenomeno può essere trovato in una nuova e migliore disciplina dell'istituto dell'adozione. L'onorevole Cacciatore sostiene che bisogna prevenire le cause dell'abbandono dei fanciulli e quindi agire sul piano sociale in maniera profonda.

Anche qui non c'è contrasto. Nessuno nega che si debba fare quanto egli chiede. Ma questa legge rappresenta solo una parte della complessa riforma legislativa che si deve attuare per combattere questo triste fenomeno.

CACCIATORE. Dei 125 mila minori abbandonati, quanti si gioveranno di questa legge?

DELL'ANDRO, *Relatore*. Moltissimi, vedrà. Seguiremo l'attuazione della legge.

CACCIATORE. Non è che risolviamo il problema.

DELL'ANDRO, *Relatore*. No, non presumiamo di risolverlo completamente. Ma se questa legge ha un valore, questo risiede proprio nei motivi ispiratori della stessa e nei principi che l'animano. D'altra parte noi non legiferiamo caso per caso. Il legislatore non provvede per il caso singolo, ma intende fissare dei principi generali. Ella, onorevole Cacciatore, sa queste cose e me le insegna, dato che è più anziano di me.

L'onorevole Galdo ha fatto alcune acute osservazioni e ha espresso delle riserve circa l'abbassamento dei limiti di età per l'adottante, previsto nell'adozione speciale, rispetto a quanto stabilisce il codice civile per l'adozione ordinaria, ribadendo la necessità di lasciare immutati gli attuali limiti di età. Credo invece che questo punto andava modificato. Ferma infatti l'esigenza di mantenere l'istituto dell'adozione ordinaria, ci è parso ingiusto non rendere possibile l'adozione speciale anche ad una età inferiore.

L'onorevole Galdo ha inoltre affermato che occorre precisare il concetto di minore abbandonato. Egli sa quanto ne abbiamo discusso in Commissione. Del resto anch'egli ha contribuito alla stesura finale di questa formula, e quindi sa bene che tale concetto non poteva, purtroppo, essere maggiormente precisato. Non resta, quindi, altro da fare, se non confidare nella sensibilità dei giudici, i quali, sicuramente, sapranno dare a tale formula una interpretazione conforme allo spirito che anima questa legge.

Un'altra obiezione importante ha fatto l'onorevole Galdo per quanto attiene ai fratelli. Egli afferma: se l'adottato assume lo stato di figlio legittimo, diventa giuridicamente fratello degli eventuali figli legittimi dell'adottante, e quindi non c'è dubbio che fra di essi non è possibile il matrimonio. Ci sarebbe la soluzione di non considerarli fratelli. Ma in tal caso gli adottati verrebbero posti in una posizione di subordinazione nell'ambito della famiglia di adozione e non si raggiungerebbe lo scopo voluto dalla legge che è quello di dare una vera famiglia al minore. Acco-

gliere il rilievo dell'onorevole Galdo, significherebbe disattendere i principi che animano questa proposta di legge. (*Interruzione del deputato Galdo*). Questa legge dimostra che noi non crediamo a certe cose. Diciamo che quanto paventato dall'onorevole Galdo può accadere anche nelle famiglie legittime e pertanto non è tale da inficiare il valore della proposta di legge in esame.

L'onorevole Cannizzo ritiene troppo rigido il criterio stabilito dal progetto di legge che spezza definitivamente i vincoli tra l'adottato e la famiglia di origine. Abbiamo già detto però che se questi vincoli non vengono spezzati, non è possibile creare questa nuova figura di adozione. Del resto conosciamo benissimo la natura di certi ricatti spesso perpetrati dai genitori di origine a danno della famiglia adottiva e del minore. Tali inconvenienti, una volta entrata in vigore la legge, non avranno più modo di verificarsi.

L'onorevole Lucifredi ha un po' riecheggiato questi argomenti, ai quali abbiamo già risposto. Abbiamo già detto, del resto, del suo contributo notevole alla elaborazione di questa legge, come pure abbiamo riconosciuto che la sua opposizione derivava dal desiderio di migliorare questo provvedimento. Gli diamo quindi atto delle sue buone intenzioni: egli non desidera certo che la legge non venga approvata o che ne sia ritardata l'approvazione.

L'onorevole Lucifredi sostiene che questo provvedimento dovrebbe essere applicato soltanto agli orfani e agli illegittimi.

LUCIFREDI. Niente affatto. Ho detto «agli orfani e a coloro che non hanno genitori» e non quindi a coloro che hanno genitori legittimi o naturali. Esistono infatti figli illegittimi, in quanto hanno soltanto genitori naturali.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Nella sostanza io avevo detto la stessa cosa, del resto, le sue posizioni sono chiare. Inoltre lo stesso onorevole Lucifredi ha ribadito la necessità di tutelare i genitori naturali anche se colpevoli dell'abbandono del figlio. Spero che questa citazione sia esatta. Pur dichiarandosi favorevole al motivo ispiratore di questo provvedimento di dare una famiglia ai minori abbandonati, ha tuttavia ritenuto eccessivo il definitivo distacco di questi dalla famiglia di origine. Ho già detto al riguardo che questo distacco è indispensabile.

Gli onorevoli Breganze e Santagati, con i loro interventi, si sono sostanzialmente dichiarati favorevoli a questa proposta di legge, sottolineando soltanto talune perplessità che più o meno si identificano con quelle sulle quali mi sono già soffermato.

Certo molte altre cose dovrebbero essere dette su questa proposta di legge ed ovviamente in sede di emendamenti si potrà cercare di modificarla. Nessuno infatti afferma che essa è perfetta e scevra di errori. Possiamo quindi tentare di modificarla. L'importante è però che questa Camera ribadisca, possibilmente in modo unanime, un principio che credo costituisca l'aspetto più importante di questo provvedimento e cioè che vi sono diritti di natura che lo Stato non può disconoscere. Fra questi diritti, uno dei più importanti è certo quello del minore di avere una sua famiglia, e lo Stato ha il dovere di attuare tale diritto.

È quindi necessario riaffermare ancora una volta che questa legge non è una spada levata contro la famiglia, ma è invece una riaffermazione dell'istituto familiare come entità naturale che non si fonda soltanto su vincoli di sangue, ma anche e soprattutto su vincoli spirituali. (*Applausi - Congratulazioni*).

LA NATURA DEL REFERENDUM IN UN SISTEMA DEMOCRATICO

28 giugno 1967⁹

Signor Presidente, onorevoli colleghi, dico subito che questo disegno di legge rappresenta una occasione quanto mai opportuna per valutare la presenza di una spinta al ripensamento della nostra stessa posizione di parlamentari, di una spinta a rivedere sulle premesse della nostra democrazia e sulla funzionalità della medesima.

Non andremo certo troppo lontano - non sarebbe il caso - perché già tanto è stato detto in materia nelle precedenti legislature, né tenteremo di dare una precisa definizione del nostro sistema, il che non è neppure possibile; dobbiamo però chiarire a noi stessi la natura del *referendum* in un sistema democratico.

Noi abbiamo tante volte ascoltato, in quest'aula e fuori, affermare che il *referendum* sarebbe un correttivo della democrazia rappresentativa; in altre parole il nostro sistema si reggerebbe sopra un dato fondamentale, essenziale: la democrazia rappresentativa, e, poi, su una eccezione, su un correttivo, appunto il *referendum*, che è espressione di democrazia diretta.

L'impostazione che viene data quasi da tutti è cioè che il *referendum* costituisce una eccezione nel sistema, una specie di mezzo particolare al quale si ricorre per correggere le eventuali inefficienze degli organi di democrazia rappresentativa, appunto un correttivo.

Mi permetto di sottoporre all'autorevole attenzione degli onorevoli colleghi, del relatore per la maggioranza e del Governo alcune considerazioni che tendono a vedere invece questo istituto costituzionale non come un correttivo, ma come uno dei mezzi con cui si esercita la sovranità nello Stato.

Chiariamo perché si è parlato di *referendum* come correttivo dell'operato degli organi di democrazia rappresentativa. Si è parlato così perché, a mio avviso, si è avuta da una parte una falsa idea della democrazia diretta

⁹ Camera dei deputati, IV legislatura, Seduta del 28 giugno 1967. Intervento nella discussione sul disegno di legge recante "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo", (A.C. 1663).

e dall'altra una superata idea della democrazia rappresentativa. Quando si parla, infatti, di democrazia diretta si fa riferimento all'immediatezza dell'espressione della volontà da parte del popolo e ci si richiama a Rousseau, alla Svizzera del suo tempo, cioè a un'epoca non attuale e ben definita tanto che si riconosce essere utopistico il ritorno a una democrazia diretta oggi in Italia, con 53 milioni di abitanti. Si ritiene, quindi, che la democrazia diretta significhi consultazione immediata, costante e continua di tutto il corpo elettorale, per tutte le particolari, singole questioni. Da un lato, dicevo, si ha presente questo tipo di democrazia diretta, dall'altro, si ha presente un certo tipo di democrazia rappresentativa, cioè il sistema parlamentare puro del secolo scorso, la democrazia parlamentare pura, in cui il Parlamento costituiva il centro di tutti gli equilibri politici. Ci si riferisce al suffragio limitato, ridotto, ai parlamentari come rappresentanti di classi, di gruppi; ci si riferisce ai parlamentari non legati ad alcuno schema, ad alcun programma, alle maggioranze che si formavano in maniera contingente nelle aule parlamentari: in altri termini si finisce con l'identificare il sistema parlamentare puro con la democrazia rappresentativa. Risulta, quindi, molto chiara la ragione per cui si considera il *referendum* come correttivo del sistema di democrazia rappresentativa.

A me pare, al contrario, che la nostra Costituzione non si basi affatto sul sistema parlamentare puro e che pertanto oggi non sia più lecita una identificazione tra democrazia rappresentativa e sistema parlamentare puro. Poche considerazioni basteranno per chiarire questo pensiero.

Oggi nelle nuove democrazie non si vota più per le persone, ma si vota anzitutto per un programma, per una idea, se volete, per un contenuto. Gli uomini che sono nella lista che si prefigge di realizzare quel programma vengono scelti in funzione della loro capacità di attuare il programma medesimo. Oggi, cioè, non c'è un rapporto diretto tra elettori ed eletti, nel senso che gli eletti passano attraverso il programma, il contenuto, le idee che essi devono realizzare.

È chiaro, quindi, che gli eletti non sono assolutamente liberi di fare quello che credono, di realizzare le maggioranze che vogliono, quali che siano, in maniera contingente, di volta in volta, le fisionomie delle aule parlamentari.

ACCREMAN. Salvo il fenomeno dei «franchi tiratori».

DELL'ANDRO. Questo è un discorso che non ha attinenza con questo sistema.

VALITUTTI. È un prodotto del sistema.

DELL'ANDRO. Chiariamo prima questi concetti e poi, se volete, parleremo dei franchi tiratori.

VALITUTTI. Non è un fatto banale, però, questo.

DELL'ANDRO. Sì, onorevole Valitutti, è un fatto importante, anche se episodico, e che dimostra qualche volta l'incapacità dei partiti di esprimere conseguenzialmente il contenuto delle loro posizioni ideologiche. Ma questo è un vizio del fatto concreto, e non attiene affatto alla posizione sistematica: per questo non mi pare che abbia legame con quello che stavo dicendo.

Il parlamentare - dicevo - non è più libero di fare quello che crede, non deve cioè ricercare maggioranze arbitrarie e contingenti, ma ha il preciso dovere di realizzare il programma per il quale si è impegnato e quei principi in funzione dei quali egli è stato chiamato ad adempiere la sua missione politica. Non basta: i partiti si trasformano in organi di controllo dell'operato dei parlamentari, proprio al fine di valutare se i programmi elettorali sono attuati dagli eletti. In altre parole noi oggi non possiamo più in alcun modo parlare - almeno in Italia - di un sistema parlamentare puro, e tanto meno possiamo identificare il sistema parlamentare con la democrazia rappresentativa. Oggi l'evoluzione del sistema ha portato ad un rapporto diretto tra Parlamento ed istituzioni sociali, ad una necessità del Parlamento di essere in continua relazione con le istituzioni sociali del paese (sindacati, enti in genere). Il Parlamento non può essere l'arbitro degli equilibri politici, ma è invece, a mio avviso, la voce degli equilibri istituzionali del paese, è cioè l'espressione di quegli equilibri che esistono nella realtà del paese ed il modo come quegli equilibri si trasformano in contenuti normativi.

Detto questo, dobbiamo subito domandarci: ma questo sistema rappresentativo, in definitiva, non è lontano dalla democrazia diretta? Indubbiamente, perché quando gli elettori scelgono i contenuti, i programmi, le idee, i dati insomma sui quali si svilupperà l'attività parlamentare; e

quando gli elettori non si limitino a dare il proprio voto per una persona ma danno il proprio voto per una idea e per un programma, in questo caso il Parlamento realizzando quei determinati contenuti non è che lo strumento tecnico di attuazione della volontà che direttamente proviene dall'organo che elegge, dal corpo elettorale. Questo dovrebbe essere, per me, sottolineato a chiare note. Io vorrei che non si parlasse più del sistema rappresentativo identificandolo con il sistema parlamentare puro.

VALITUTTI. Mi permetto di esortarla a non cedere alla concezione secondo la quale noi saremmo strumenti, strumenti animati.

DELL'ANDRO. Comprendo bene perché ella abbia dell'idiosincrasia per questa parola. Noi, al contrario, non l'abbiamo, perché riteniamo che il Parlamento sia al servizio, e solo al servizio, di tutto il popolo.

VALITUTTI. Siamo strumenti tecnici...

DELL'ANDRO. Siamo strumenti tecnici: perfetto. Che per noi significa servizio per l'attuazione di un'idea. Non dico altro perché non vorrei aggiungere quello che dovrei.

VALITUTTI. Espone concetti molto graditi all'onorevole Accreman.

DELL'ANDRO. A me interessa che siano cose vere.

COCCO ORTU. Ella dovrebbe dire che cos'altro non vuole aggiungere.

DELL'ANDRO. Mi riferivo al fatto che, quando l'onorevole Valitutti mi ha interrotto dicendo: noi siamo strumenti, io potevo benissimo richiamarmi ad un tempo in cui in Parlamento si mercanteggiavano le maggioranze e si faceva contingentemente anche qualcos'altro.

VALITUTTI. Forse oggi non avviene questo?

DELL'ANDRO. Se avviene forse talvolta, è per un ricordo di quel tipo di Parlamento: e noi stiamo parlando proprio perché ciò non avvenga.

Questo è ciò che volevo intendere. Stavo appunto dicendo che vorrei che non si parlasse più di una identificazione tra sistema parlamentare puro e democrazia rappresentativa, perché oggi nel nostro sistema costituzionale la democrazia rappresentativa non può essere opposta alla democrazia diretta, ma al contrario il rappresentante del popolo è in realtà al servizio di quei contenuti, di quelle idee che il popolo ha scelto nel momento in cui ha votato; non ha da scegliere maggioranze come crede né trovare contingenti accordi di volta in volta, ma ha un unico compito, un unico dovere: quello di realizzare quei contenuti. È quindi direttamente il corpo elettorale che sceglie i contenuti e sceglie gli uomini in funzione di quei contenuti. Si tratta quindi di un nuovo sistema di democrazia diretta. Anzi non mi pare che si possa più porre l'antitesi tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa; cioè, quell'antitesi era possibile quando da un canto la democrazia diretta era immediata consultazione del corpo elettorale per ogni singola questione, e dall'altro la democrazia rappresentativa vedeva gli organi eletti realizzare in assoluto arbitrio i compiti legislativi. Allora, sì, una contrapposizione era possibile: da un lato la democrazia diretta come consultazione immediata, continua, su ogni questione, anche la più minuta, di tutto il corpo elettorale; dall'altro la democrazia rappresentativa che limitava il diritto degli elettori alla sola elezione degli uomini, lasciando questi liberi di fare quello che volevano.

Oggi questa contrapposizione non è più possibile, perché la democrazia si è trasformata in un nuovo sistema che partecipa della democrazia diretta, in quanto l'elettore direttamente esprime i contenuti che dovranno poi essere dati alla legislazione, e nello stesso tempo della democrazia rappresentativa in quanto gli organi eletti realizzano quei contenuti.

Queste sono cose molto chiare almeno per chi le voglia intendere. È da queste premesse che a me pare discenda una conseguenza: il *referendum* non è una correzione alla democrazia rappresentativa, non è un modo per sopperire ad eventuali incapacità degli organi eletti o ad errori degli organi rappresentativi; al contrario il *referendum* è uno dei modi di esercizio della sovranità popolare la quale si esprime in due modi e cioè: attraverso la creazione normativa da parte degli organi rappresentativi e attraverso la creazione normativa diretta da parte del popolo. Il *referendum* cioè non solo non è un correttivo ma si pone accanto all'altro modo di esercizio della sovranità popolare.

Ho notato che in questa discussione poco rilievo è stato dato all'ar-

articolo 71 della Costituzione, che è invece importantissimo, poiché anche nella sua dizione letterale chiarisce molto bene come l'iniziativa delle leggi appartenga al Governo e insieme al popolo. Infatti il primo comma dell'articolo 71 recita testualmente così: «L'iniziativa delle leggi appartiene al Governo, a ciascun membro delle Camere ed agli organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale». Già nel primo comma quindi si rileva che questa iniziativa non appartiene soltanto al Governo e ai membri delle Camere (organi eletti), ma appartiene altresì ed in chiara parità di posizione agli altri organi ed enti ai quali sia conferita da legge costituzionale.

Ma c'è il secondo comma: «Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno 50 mila elettori, di un progetto redatto in articoli». Non si dice: l'esercizio ordinario è quello del primo comma dell'articolo 71, l'eccezionale è quello del secondo comma. Si dice che vi sono due modi di esercizio: l'iniziativa è esercitata dal Governo, dai singoli componenti le Camere, dagli organi e dagli enti e altresì dal popolo, mediante la proposta. Il popolo qui addirittura formula un progetto come il singolo parlamentare e lo articola e ne determina il contenuto anche in articoli. Non ha bisogno in questo caso di strumenti di alcun genere; fa da sé.

Questo disegno di legge per me ha molto rilievo anche e soprattutto perché dà attuazione all'articolo 71. Il *referendum*, cioè, è uno dei modi di esercizio della sovranità popolare, non un correttivo od una eccezione al cosiddetto sistema rappresentativo.

Per questi motivi io devo dire all'onorevole Accreman che non è una utopia il ritorno alla democrazia diretta. Certo, è una utopia il ritorno a quel tipo di democrazia diretta al quale abbiamo fatto riferimento: consultazione immediata per ogni particolare e singola questione. Ma noi oggi viviamo in questa forma che mi sono sforzato di chiarire, che molto ricorda la democrazia diretta, anche se non può chiamarsi tale o definirsi nuova forma di democrazia diretta.

Devo aggiungere all'onorevole Accreman che è vero che quella distinzione tra paese reale e paese legale è stata cara a uomini di destra; però è anche vero che questa distinzione dev'essere accolta nel nostro tema, non per contrapporre la società civile alla società politica, ma appunto per far sì che la società politica sia quanto più possibile espressione genuina e autentica della società civile. In definitiva, le costituzioni non sono che

modi per realizzare in forme autentiche e genuine la società politica nella società civile, o, meglio, la civile nella politica. Quindi questa distinzione può essere accolta, purché però - anche qui - essa non si palesi come una contrapposizione, ma si guardi alla società politica come espressione - ripeto - autentica e genuina della società civile. In definitiva, che cosa facciamo noi? Non facciamo altro che tentare di adeguare la nostra società politica alla società civile.

E il discorso potrebbe andare molto in là, fino a stabilire il valore stesso di ogni normativa. Ogni norma non è che espressione della sostanza del paese reale. Guai a quella democrazia nella quale vi fosse un divario fra paese reale e paese legale! Direi che, ove un divario considerevole vi fosse, lo Stato non vivrebbe in un sistema democratico.

All'onorevole Zincone dirò che non è vero che col *referendum* si scavalcino i partiti e le organizzazioni sindacali. Anzi, a me pare che il *referendum* chiami immediatamente in causa non solo i partiti e non solo le organizzazioni sindacali, ma tutte le istituzioni del paese reale, tutte le istituzioni sociali: e sono quelle in definitiva che fanno il *referendum*, e che subiscono le conseguenze dei risultati del *referendum* stesso. Si vuole invece, con il *referendum*, che i partiti e le organizzazioni sindacali operino in un altro modo: i partiti attraverso la formazione delle liste, dei programmi, del controllo degli eletti, eccetera e anche attraverso l'istituto del *referendum*; le associazioni sindacali attraverso rapporti diretti con il Parlamento e con il Governo, a loro volta, anche attraverso il *referendum*. Sicché il *referendum* ancora una volta non costituisce un'eccezione nel sistema ma si rivela come uno dei modi di esercizio della sovranità.

In definitiva il sistema è sempre lo stesso: i partiti, le associazioni sindacali, le istituzioni sociali che operano in un modo ai fini dell'espressione della rappresentanza politica e in un altro modo ai fini della realizzazione del *referendum*. Ma le istituzioni sono sempre le stesse, sempre la stessa è la realtà nella quale operano seguendo una via quando si tratta di esprimere gli organi rappresentativi e seguendone un'altra con l'esercizio del *referendum*: ma sempre nell'ambito del sistema.

Debbo aggiungere che le considerazioni svolte dall'onorevole Galdo in ordine alla modifica della Costituzione mi sembrano abbastanza convincenti. Così, quando alcuni oratori di parte liberale si sono posti il quesito se convenga rimandare l'attuazione del *referendum* abrogativo, mi pare che possa porsi senz'altro il problema se tale *referendum* risponda

effettivamente alle esigenze del paese reale (ritorneremo tra poco sulla distinzione tra costituzione formale e costituzione materiale). Ma allora ben venga una modifica della costituzione formale, secondo le tesi anzidette. A me pare invece che, poiché questa modifica non è possibile per talune parti politiche, esse operano in questa sede per ritardare l'attuazione della Costituzione.

All'onorevole Minasi, che ha parlato di ritardo, dirò che il discorso si riannoda al problema dei limiti entro cui il legislatore ordinario sia discrezionalmente libero nella scelta dei tempi di attuazione delle norme cosiddette programmatiche. Il discorso verte proprio sull'esistenza della distinzione tra norme programmatiche e norme precettive.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Questa, poi, sarebbe una norma programmatica? Glielo chiedo per rafforzare le sue argomentazioni.

DELL'ANDRO. A mio avviso, no. Personalmente, ritengo che non sia più possibile, nella vigente Costituzione, una distinzione tra norme programmatiche e norme precettive. La distinzione, che fu accolta negli anni immediatamente seguenti all'entrata in vigore della Costituzione, è stata poi notevolmente criticata e alla fine abbandonata anche dagli organi di giurisdizione costituzionale, i quali più volte hanno sottolineato l'impossibilità di accoglierla. Ella, onorevole ministro, mi insegna queste cose, e non ha bisogno della mia conferma.

Dicevo che il discorso andrebbe portato sulla distinzione tra norme precettive e norme programmatiche, sulla scelta dei tempi di attuazione delle cosiddette norme programmatiche. A questo proposito vi sono due rilievi – uno di carattere sistematico, l'altro di carattere politico – che vorrei rivolgere al collega Minasi.

Quanto a quello di carattere sistematico, l'onorevole Minasi deve sapere che esiste una costituzione reale o materiale ed una costituzione formale; che non sempre gli Stati che pure sono costituzionali hanno una costituzione formale, per lo meno in un corpo unitario (si pensi all'Inghilterra, che è il paese più democratico, ma non ha una costituzione in un corpo unico). Pertanto, una cosa è la costituzione formale, altra cosa è la costituzione materiale.

Quando attuiamo la costituzione formale, attuiamo la costituzione materiale. E se a volte rallentiamo l'attuazione della costituzione formale

è perché la interpretiamo alla luce della costituzione materiale. In altri termini, la costituzione formale non è che la espressione della costituzione materiale. Noi, chiamati ad attuare la costituzione formale, dobbiamo giorno per giorno controllare se la attuazione della costituzione formale risponda alla costituzione materiale. Sicché, non si può rivolgere rimprovero ad alcuno. Il rimprovero andrebbe semmai rivolto, come è stato ben detto dagli oratori di parte democristiana che mi hanno preceduto, al Parlamento nella sua totalità, e non al Governo o a taluni partiti.

Vi è però un problema politico. Perché si deve sempre rimproverare il ritardo, proprio nel momento in cui si sta per attuare qualcosa di concreto?

ACCREMAN. Forse si rimprovera il ritardo perché si crede che, anche questa volta, non passeremo all'approvazione degli articoli.

DELL'ANDRO. Era nelle mie intenzioni invitare i colleghi a non rimproverare sempre, e questo non con l'animo di impartire una lezione, come invece fanno spesso i colleghi di altre parti politiche. Ho infatti il timore che parlando di rimproveri per la perdita del tempo del passato, si possa perdere tempo in discussioni quando invece si potrebbe operare. Sarebbe quindi opportuno, in questo momento in cui si sta per attuare qualcosa di concreto, evitare di rimproverare le mancanze del passato. L'opposizione, del resto, non deve rimproverare il passato, ma deve esercitare un'azione costruttiva per l'avvenire; l'opposizione è, a mio avviso, veramente democratica non quando si fa maestra di rampogne, ma quando si pone all'opera per suggerire, con la sua critica, la costruzione del sistema.

VALITUTTI. Questa tesi non coincide col concetto che la maggioranza deve avere di se stessa.

REALE, *Ministro di grazia e giustizia*. Si tratta di una visione ideale e, forse, dell'espressione di un desiderio.

DELL'ANDRO. Se non si accetta questa concezione, non si potrà mai costruire una seria democrazia. (*Interruzione del deputato Valitutti*). Un sistema democratico può esistere quando l'opposizione esercita una funzione di critica ma, nello stesso tempo, anche di stimolo. Direi che

addirittura la responsabilità delle democraticità di uno Stato stia proprio nelle mani della opposizione più che nelle mani della maggioranza; solo quando l'opposizione si convinca di ciò è possibile realizzare la democrazia. Se invece l'opposizione pensa che sia meglio non realizzare, non operare in positivo, in quel caso dubito della possibilità di costruire una democrazia.

MARTUSCELLI, *Relatore per la maggioranza*. Quanto meno i rimproveri dell'opposizione andrebbero mossi in una sede diversa, e non quando si sta costruendo qualcosa.

DELL'ANDRO. All'onorevole Marzotto faccio presente che non ritengo che il *referendum* abrogativo possa essere pericoloso per la sua eventuale strumentalizzazione ad opera di alcuni partiti o di alcuni gruppi, perché - come è stato già sottolineato - partiti e gruppi debbono essere molto pensosi nel ricorrere a questo strumento, in quanto i risultati del *referendum* sono come le battaglie elettorali perdute o vinte. In tali condizioni, bisogna convenire che i partiti, prima di ricorrere a questo istituto, ci penseranno, in quanto esso è pericoloso per ciascuno di loro poiché, una volta perduto, perderebbero una battaglia elettorale.

Né mi pare che il mondo del lavoro subirebbe riflessi negativi dalla strumentalizzazione del *referendum* da parte dei sindacati; direi, anzi, che acquisterebbe maggiore vigore, maggiore valore, ove i sindacati operassero in maniera concreta nell'attuazione del *referendum* abrogativo. Dirò invece, con l'onorevole Di Primio, che i partiti finiranno con il moderare l'uso del *referendum*, ponendosi ancora una volta a garanzia dell'esercizio della sovranità popolare.

L'onorevole Galdo questa mattina ha parlato di una crisi dello Stato ricorrendo ai temi, che abbiamo ascoltato anche altre volte, della partitocrazia, ecc. Egli dice, con obiettività: noi concepiamo il partito come corpo sociale intermedio, mediatore della volontà popolare; e quando mi sono riferito in precedenza alla mediazione da parte di tutte le istituzioni della volontà popolare, in verità facevo riferimento proprio a questa idea del partito. Tuttavia, dice l'onorevole Galdo, il partito non deve divenire strumento di potere politico, o meglio strumento negativo di potere sociale, economico, clientelismo, trasformismo, ecc.

Indubbiamente, onorevole Galdo, concordo con tali affermazioni;

però ella sa bene che non è possibile passare *sic et simpliciter* da una posizione di partito ad altra. Pesano su di noi una tradizione e una storia; risentiamo forse ancora dei residui del clientelismo, provocato dalle dominazioni straniere, e del trasformismo determinato appunto da epoche nelle quali non siamo vissuti in libertà. Quel retaggio non lo scrolliamo di dosso agevolmente. Però, l'onorevole Galdo deve ammettere che il popolo italiano ha fatto e va facendo un notevole sforzo proprio per salvare, per riconquistare la libertà che non aveva avuto per tanti secoli. E il partito, pur con le sue negatività, continua ad essere mezzo per la difesa della libertà.

A me pare che il *referendum* sia anche un modo per dimostrare la chiarezza del discorso politico. Credo che con l'attuazione di tale istituto non saranno più possibili i doppi giochi; non sarà più possibile dire di «no» e poi lasciar correre, o dire di «sì» ed ostacolare. Il continuo richiamo all'istituto del *referendum* contribuirà a determinare nei rapporti tra i partiti e nei rapporti tra i partiti e il paese un discorso politico più chiaro, più sincero, più autentico.

È per questo motivo che noi non condividiamo le critiche che a questo disegno di legge sono state rivolte dalle altre parti. (*Interruzione del Relatore per la maggioranza, Martuscelli*).

Mi riferisco anche alle critiche relative alle modalità di convocazione.

Per quanto attiene alle osservazioni già fatte dagli onorevoli colleghi del gruppo democristiano, mi rifaccio ad esse e dichiaro di dividerle. Si vedrà alla fine quel che si dovrà fare per modificare il disegno di legge in alcune tecniche di attuazione. (*Congratulazioni*).

UNA CONCEZIONE COMUNITARIA DELLA FAMIGLIA

1° dicembre 1971¹⁰

Atti Parlamentari

Camera dei Deputati

V LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI

N. 503-703-793-1174-1378-1821-*quater*

CAMERA DEI DEPUTATI

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

REALE ORONZO, LA MALFA, BUCALOSSI, TERRANA,
BIASINI, COMPAGNA, GUNNELLA, MAMMI, MONTANTI;
RUFFINI e MARTINI MARIA ELETTA; BRIZIOLI; DARIDA;
IOTTI LEONILDE, SPAGNOLI, GUIDI, LONGO LUIGI, IN-
GRAO, BARCA, RE GIUSEPPINA, GULLO, MALAGUGINI,
BENEDETTI, CATALDO, COCCIA, MORVIDI, PELLEGRINO,
PINTOR, SABADINI, SACCHI, TRAINA, TUCCARI, GUIDI,
IOTTI LEONILDE, MORVIDI, SPAGNOLI, MALAGUGINI,
RE GIUSEPPINA, BENEDETTI, CATALDO, COCCIA, PELLE-
GRINO, PINTOR, SABADINI, DI BENEDETTO

Riforma del diritto di famiglia

(Nuovo testo della proposta di legge n. 503: « Modificazioni delle norme del codice civile concernenti il diritto di famiglia e le successioni »; n. 703: « Riforma del diritto di famiglia »; n. 793: « Abrogazione degli articoli 660, 660, 662 e 663 del codice penale riguardanti i reati di adulterio e concubinato »; n. 1174: « Abrogazione dell'articolo 544 del codice penale »; n. 1378: « Modificazioni delle norme del codice civile concernenti il diritto di famiglia e le successioni »; e n. 1821: « Abrogazione delle norme del codice penale concernenti ogni ipotesi di adulterio, i reati di concubinato, omicidio e lesioni a causa di onore, e la causa speciale di estinzione dei delitti contro la libertà sessuale attraverso il matrimonio » a seguito della stralciata deliberata dalla IV Commissione (Giustizia) nella seduta del 17 novembre 1971 degli articoli 131, 132, 133, 134, 135, 140, 141, 308, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 315, 316, 317 e 318 del testo unificato).

DISEGNO DI LEGGE

ART. 1.

L'articolo 46 del codice civile, approvato con il regio decreto 16 marzo 1942, n. 209, è sostituito dal seguente:

« ART. 46. — *Donzella dei coniugi, del minore e dell'interdetto.* — I coniugi hanno il

L'ultima dichiarazione di voto fatta dall'onorevole Zappa mi fa andare un po' indietro nel tempo, direi anche prima della presentazione ufficiale del disegno di legge Reale. È per me motivo di vera soddisfazione il ricordare che a nome della democrazia cristiana partecipai alle riunioni presso il gabinetto del ministro Reale, durante la scorsa legislatura, per mettere a punto quel disegno di legge che, poi, fu presentato a nome del Governo Moro dal guardasigilli Reale.

In quella circostanza io ricordo che l'illustre collega Zappa, allora Presidente della Commissione Giustizia, non era molto fiducioso circa l'esito del discorso sul diritto di famiglia, ma devo dargli atto che egli si rese subito conto dell'importanza enorme del problema e non solo in quelle riunioni, ma anche quale Presidente della Commissione Giustizia, operò in modo mirabile per condurre in porto il disegno di legge Reale.

Già durante la scorsa legislatura mi sembra che noi eravamo tutti d'accordo nel ritenere superata l'attuale legislazione sul diritto di famiglia e anche nel ritenere indispensabile realizzare in pieno i principi della Costituzione della Repubblica italiana in relazione alla famiglia.

Allora dicemmo, e lo ribadiamo ancora oggi, che sarebbe stato meglio approvare la riforma del diritto di famiglia prima ancora della « legge Fortuna-Baslini », perché precisammo che lo scioglimento del matrimonio andava affrontato una volta determinati i contenuti e i principi della famiglia e affermammo che, finché non si fosse fatto questo, non potevamo convenientemente affrontare il tema dello scioglimento del matrimonio. Le cose sono andate diversamente, però siamo lieti che oggi si vari questa riforma.

Ora mi soffermerò anch'io su alcuni punti qualificanti della riforma riprendendo qualche tema accennato dall'onorevole Iotti. Quale relatore

¹⁰ Camera dei deputati, V legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 1° dicembre 1971. Intervento nella discussione sulle proposte di legge in materia di « Riforma del diritto di famiglia », (A.C. 503, 703, 793, 1174, 1378, 1821, 3488).

nella precedente legislatura ricorderò che rimasi ammirato dall'affermazione dell'onorevole Iotti secondo la quale anche per lei la famiglia era una comunità. Allora tenni a chiarire che non si trattava soltanto di una comunità di sentimenti, ma di una comunità di valori e oggi sono molto lieto per quello che ha detto l'onorevole Iotti, e cioè che non si tratta soltanto di una comunità di sentimenti, ma anche di una solidarietà profonda e spirituale.

Mi permetterò di ricordare quanto accennammo allora in ordine all'autonomia della famiglia rispetto all'ordinamento dello Stato. Non sarò proprio io a dover affermare che considerare la famiglia in una concezione individualistica nata da un contratto sia davvero fuori del tempo. I giuristi dicono che la famiglia nasce da un contratto, da un incontro di volontà, e su questo siamo d'accordo; però dà luogo ad una realtà nuova, e cioè ad una istituzione che ha un proprio ordinamento giuridico che nulla ha a che vedere con l'atto costitutivo della medesima. È una istituzione autonoma con un ordinamento giuridico autonomo e lo Stato interviene soltanto dopo, alla fine dell'esperienza giuridica, per garantire, tutelare e rafforzare il vincolo familiare. Il progetto di legge che ci accingiamo ad approvare secondo me prende le mosse proprio da una concezione comunitaria della famiglia, che deve respingere sia la concezione individualistica che quella a *fortiori* autoritaria. È lo stesso metodo che ripudia la casistica, come ha rilevato l'onorevole Iotti. Infatti si è evitata in molti casi la casistica proprio perché si è riconosciuta l'autonomia della famiglia e non si è voluto che lo Stato si sovrapponesse all'autonoma volontà. Si ricorre spesso volte al giudice nel tentativo di interpretare queste valutazioni autonome della famiglia.

In merito al problema della comunione, voglio sottolineare che la parità è stata messa in dubbio e si è detto che questa è una funzione. Ora con molta sincerità voglio rilevare che, al contrario, risponde alla nostra concezione di cattolici ritenere la famiglia un'istituzione basata sulla parità dei coniugi e il partito della democrazia cristiana è unito in questa concezione già dalla scorsa legislatura. I problemi attinenti al nome o al cognome non possono incidere su questo punto che è fondamentale. La parità non è soltanto in senso orizzontale, ma anche in senso verticale, e cioè pure nei confronti dei figli. Noi siamo stati sempre di questo avviso; ciò è stato più volte riaffermato da tutto il partito e risponde alla nostra ideologia.

Ci siamo sempre comportati in questo modo anche a proposito della legge sull'adozione speciale per la quale io ero relatore mentre l'onorevole Zappa era allora il Presidente della Commissione. Allora concepimmo la famiglia allo stesso modo, cioè come comunione profonda di valori, come prima sostanza spirituale e umana. In Assemblea fummo presi quasi per pazzi, ci furono indirizzate tante male parole, alla fine, però, vi fu una votazione unanime, il che fu veramente confortante. Speriamo che ciò avvenga anche per questa riforma.

L'ultimo punto, già rilevato dall'onorevole Iotti, è quello dei figli nati fuori dal matrimonio. Ci rendemmo conto che era indispensabile – e l'onorevole Reale fu maestro nel prospettarci certe soluzioni – non creare dei figli di seconda categoria o meglio non lasciare che rimanesse un'esperienza di questo tipo, sempre però nel rispetto della famiglia legittima, e le soluzioni adottate ci paiono veramente ottime.

Naturalmente si possono fare delle osservazioni su questo o su qualche altro punto, come per esempio in ordine al fatto che se si fossero ascoltate anche le università e i fori avremmo potuto avere altri dati: indubbiamente ciò si può dire.

Ma questi rilievi nulla tolgono al grande valore del provvedimento. Ecco un Parlamento che veramente sta elaborando una legge qualificante, che suona come riconferma dei valori fondamentali della nostra civiltà! E, per concludere, ci sia consentito prendere atto del contributo offerto alla soluzione dei problemi familiari da parte di altre forze politiche le quali, al di fuori di ogni preconcetto laicismo e di qualsiasi gretto pregiudizio, hanno validamente concorso al raggiungimento di un traguardo che trova un pressoché unanime consenso nelle valutazioni.

Esprimo quindi la mia soddisfazione non solo per il provvedimento in sé, ma anche per il modo con il quale esso è stato elaborato e discusso. Ringrazio poi il Presidente, che ha costantemente assicurato un'illuminata direzione del dibattito, i relatori, il funzionario segretario della Commissione, ed infine – ma non da ultimo – il sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia, onorevole Pennacchini, che a nome del Governo ha fornito il più valido contributo nell'esame e nella definizione di tutte le scelte che sono state fin qui adottate.

LA FAMIGLIA INTESA COME COMUNIONE
DI VITA CON VITA

27 settembre 1972 ¹¹



Non farò certamente una disamina del provvedimento che stiamo oggi discutendo né starò a dilungarmi sulle questioni relative ai singoli articoli; però sento il dovere di intervenire a nome del gruppo della democrazia cristiana per precisarne la posizione ufficiale.

Non è questa la prima volta che il gruppo della democrazia cristiana interviene in questa materia; debbo anzi ricordare a me stesso che già nella IV legislatura – proprio sotto uno dei governi presieduti dall'onorevole Moro – allora guardasigilli, onorevole Oronzo Reale, presentò un disegno di legge che ebbe la nostra piena approvazione. Nella scorsa legislatura, poi, abbiamo operato in modo da contribuire in maniera determinante al varo del testo di legge che è oggi al nostro esame.

A me pare che difficilmente si sia avuta, nel nostro Parlamento, una collaborazione così piena da parte di tutte le forze politiche e che ancora più difficilmente vi sia stata una tale consapevolezza dei fini e dei contenuti che si andavano a proporre.

Questo disegno di legge è la conclusione, a mio avviso, di precedenti prese di posizione di questo ramo del Parlamento. Si dice, di solito, che il legislatore è un'entità astratta e fantomatica che contiene in sé tante posizioni diverse; si discute sul significato dei lavori preparatori, non ammettendosi la possibilità di un unitario indirizzo nei contenuti dei provvedimenti: questa volta, invece, la astratta entità del legislatore si è concretata in una unicità di indirizzo, attraverso il quale questa Camera si è resa consapevole dei valori e della natura della famiglia.

La legge per l'adozione speciale deve essere ricordata in questo momento dal gruppo della democrazia cristiana, poiché quella legge, che partiva da una determinata concezione della famiglia, vide l'apporto di numerose forze politiche. Già da allora si cominciava a precisare che cosa

¹¹ Camera dei deputati, VI legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 27 settembre 1972. Intervento nella discussione sulle proposte di legge in materia di "Riforma del diritto di famiglia", (A.C. 23, 68, 76, 145, 356).

si intendesse per famiglia nel contingente momento storico; sicché questo testo non solo è stato emanato al fine di adeguare la norma ordinaria alla Costituzione, ma costituisce l'espressione di una consapevolezza in ordine ai contenuti della famiglia data dall'apporto unitario di tutte le forze politiche.

Non mi dilungo, in questa sede, nell'esposizione dei concetti già egregiamente illustrati dall'onorevole Maria Eletta Martini nella sua acuta e pregevole relazione, ma desidererei sottolineare come la famiglia non nasca da un contratto - teorizzato e astrattizzato dai giuristi - bensì da un atto di comunione che dà luogo ad una istituzione «che ha leggi proprie», come ha giustamente detto anche l'onorevole Maria Eletta Martini.

In un'epoca come la nostra, nella quale sono sottoposti a revisione tutti i concetti fondamentali dell'ordinamento, a cominciare dallo stesso diritto subbiiettivo, la stessa nozione di «contratto» non è chiara nella mente dei giuristi. Il fatto che sia un puro incontro di volontà, una scintilla che scocca senza precedenti e senza conseguenti, fa parte di un discorso che deve essere ancora completato. A questo punto, quindi, andare a dire che la famiglia nasce da un contratto mi sembra almeno azzardato, nell'ambito della evoluzione della cultura giuridica. A noi interessa, comunque, che dal momento iniziale nasca una istituzione, un ordinamento, una struttura (per usare un termine molto in voga in scienze non giuridiche), avente dei principi fondamentali e sue leggi proprie.

Lo Stato – l'abbiamo detto ed intendiamo ribadirlo – deve intervenire per riconoscere quella comunità, quelle leggi, in modo che i singoli abbiano chiaro lo schema al quale si devono rifare per cogliere i valori della famiglia. La quale non può essere più intesa in maniera individualistica, e cioè come incontro momentaneo di due persone (ormai la concezione autoritaria della famiglia è superata), ma va concepita come una comunione di vita con vita, suscettibile di dar luogo ad una solidarietà tra i due coniugi (come ha avuto modo di dire anche l'onorevole Leonilde Iotti). E mi fa piacere sottolineare che la stessa onorevole Iotti ha precisato che si deve trattare anche di solidarietà di valori.

Che cosa dobbiamo fare noi legislatori per realizzare questo concetto della famiglia intesa come comunione di vita con vita? Dobbiamo prendere atto di quelle che sono le leggi che la famiglia si è data nel corso della sua evoluzione storica. Ed anche a questo proposito non mi pare che vi siano notevoli divergenze in ordine ad alcuni punti, malgrado il fatto che

alcuni esponenti di questa Camera si rifacciano ora alla realtà sociale in evoluzione, ora all'emancipazione femminile: tali posizioni di pensiero non sono incompatibili con le nostre; anzi, vi si accordano perfettamente. Noi legislatori non possiamo chiudere gli occhi di fronte a questa realtà, bensì dobbiamo consacrarla nei testi di legge.

Non c'è, quindi, soltanto un problema di adeguamento *sic et simpliciter* al dettato costituzionale, ma anche un problema di aderenza alla realtà sociale in evoluzione, al fine di poter tradurre in formule normative ciò che rappresenta l'idea, se non l'ideale, della famiglia.

Nel progetto di legge approvato dalla nostra Commissione nella passata legislatura (ed il cui testo è riprodotto da quattro delle cinque proposte di legge all'ordine del giorno) molti sono, senza dubbio, i punti qualificanti. Ma, prima di tutto, debbo riallacciarmi ad un'osservazione che, a mio avviso, assume la più ampia rilevanza: quella, cioè, che configura la famiglia come una entità che preesiste allo Stato, il quale infatti ne «riconosce» i diritti. Non è senza significato il fatto che la stessa espressione contenuta nell'articolo 2 della nostra Carta costituzionale («La Repubblica riconosce..i diritti inviolabili dell'uomo»), si ritrovi anche nell'articolo 29 («La Repubblica riconosce i diritti della famiglia»).

In sostanza, le norme contenute nella Costituzione stanno a testimoniare il fatto che lo Stato prende atto della realtà costituita dall'istituto familiare, e quindi la inserisce nello schema del suo ordinamento positivo, tutelandola e garantendola.

So che, nei confronti della riforma che stiamo esaminando, vi sono state e vi saranno critiche da parte del mondo accademico, che forse si è doluto per il fatto di non essere stato ascoltato prima dell'emanazione del provvedimento. D'altra parte, non si può impedire che la scienza assuma le sue posizioni, negli atteggiamenti e nelle impostazioni che possono far capo ai suoi diversi operatori.

Ma la previsione di determinati atteggiamenti critici non può assumere che un'importanza relativa, dal momento che noi abbiamo assunto delle posizioni precise e decise, sulle quali attendiamo il vaglio (e quindi anche la critica) da parte del mondo esterno. Né alcuno pensa di elaborare un provvedimento destinato a durare per l'eternità, dal momento che tutti ci rendiamo conto che il legislatore non fa che prendere atto dell'evoluzione intervenuta nella realtà sociale.

Teniamo a sottolineare, nell'ambito della impostazione delineatasi

nella passata legislatura, oltre al principio della parità dei coniugi (sia sul piano orizzontale sia su quello verticale, cioè con riferimento ai figli), quello relativo all'intervento del giudice nella vita familiare, in ordine al quale ribadiamo il nostro pieno consenso.

Voglio sottolineare questo aspetto perché mi sono reso conto di talune oscillazioni che potrebbero lasciare qualche dubbio sulla posizione del mio gruppo.

Mi si consenta, al riguardo, di criticare la concezione di coloro che sono contrari all'intervento del giudice, ritenendo che, dove vi sono disaccordi, la famiglia non esiste più. Io sostengo che, se così fosse, la famiglia non esisterebbe mai, giacché essa è, per così dire, il regno del disaccordo: disaccordo, naturalmente, che tende all'unità, la quale non si può raggiungere se non attraverso una dialettica autentica. Nel momento del disaccordo, quindi, occorre un ausilio da parte del mondo esterno, e questo può realizzarsi soltanto con l'intervento dello Stato.

Il fatto è che, in questa materia, esistono dei pregiudizi radicati. Forse alcune osservazioni, provenienti anche da taluni settori del mondo cattolico, si possono spiegare col fatto che è ancora vivo nel nostro paese il retaggio di una certa cultura di stampo illuministico, che contribuisce a porre sotto una luce non del tutto positiva l'intervento del giudice nel campo dei rapporti tra i cittadini. Dovremmo sforzarci di comprendere - come già si è fatto nel campo del diritto processuale, sia civile sia penale - che il giudice non è altro che la voce stessa della verità, implicita nel rapporto sottoposto alla sua cognizione. In questo quadro, il magistrato è tenuto ad interpretare i valori della situazione sulla quale viene chiamato a giudicare. Non si tratta, cioè, di un soggetto che viene ad imporre eteronomamente una legge alle parti, ma di colui che si immette in una situazione e ricerca, insieme alle parti, una soluzione, che rappresenta la verità del singolo, concreto rapporto.

Si dirà che queste sono idee lontane dalla realtà. Io penso, invece, che si debba discutere su queste affermazioni, e sono convinto che se si continuerà a sostenere una concezione dello Stato qual è quella attualmente prevalente, non sarà certamente agevole progredire ulteriormente sul terreno giuridico e sociale.

Osservazioni del genere valgono per la figura del giudice comune; a maggior ragione, quindi, dovrebbero valere per la figura del giudice della famiglia, che - come giustamente ha osservato la collega Martini nella

sua relazione - è colui che interpreta, nell'ambito dell'istituto familiare, la volontà delle parti, ed appunto in questo senso interviene; è, in definitiva, colui che aiuta le parti a ritrovare l'accordo.

In merito, poi, alla configurazione che è stata adottata circa la disciplina della separazione, debbo dire che l'esclusione della valutazione della colpa mi trova consenziente. So bene che, anche su questo punto, non mancheranno le critiche. Si dirà che l'eliminazione del giudizio sulla colpa è impossibile, poiché nella motivazione della sentenza potranno sempre apparire i riflessi di una simile valutazione.

Abbiamo esaminato queste obiezioni. È bene dirlo esplicitamente, perché non si creda che abbiamo agito inconsapevolmente. Ma abbiamo ritenuto che non dovesse ricadere sui figli la colpa dei genitori: da questo punto di vista, l'esclusione dei motivi di colpa non può che essere giudicata positivamente. Il Presidente della nostra Commissione fu uno dei primi a sostenere questa linea, proponendo di introdurre nel nostro ordinamento la separazione per fatti incolpevoli.

PRESIDENTE. Ricordo bene quali furono le reazioni dei colleghi!

DELL'ANDRO. Il gruppo della democrazia cristiana, però, si schierò dalla sua parte!

Mi sembra che il problema sia abbastanza chiaro: non deve essere consentito che i contrasti tra i coniugi possano ritorcersi nei confronti dei figli, fino a costituire una specie di «marchio» che li accompagni per tutta la vita.

Passando ad un altro aspetto, mi sembra di poter affermare che la soluzione delineata in merito al problema dei diritti dei figli nati fuori dal matrimonio rappresenta un'enorme conquista. Può darsi che abbiamo anche commesso qualche errore, nell'impostare su questo argomento una nuova disciplina legislativa, e siamo disposti ad un riesame in epoca successiva. Ma, intanto, non possiamo consentire che i figli nati fuori del matrimonio siano ancora considerati come figli «di seconda categoria». Pur nel doveroso rispetto dei diritti della famiglia legittima, occorre che anche i figli nati fuori del matrimonio siano messi nelle condizioni di essere portatori di diritti che lo Stato deve riconoscere e garantire.

Dovrei ancora dilungarmi ad illustrare i numerosi punti qualificanti della riforma in esame, ma me ne astengo, in considerazione del fatto

che l'onorevole Martini ha già ampiamente riferito alla Commissione su questi argomenti. Voglio però aggiungere - perché sia ben chiaro - che il nostro compiacimento non si ricollega soltanto alla constatazione della definizione, sul piano tecnico, di un testo pregevole, ma anche all'aspetto politico di questa vicenda. In effetti, sul problema in discussione si è registrata la più ampia convergenza tra le diverse parti politiche, le quali, pur avendo fornito ciascuna una propria interpretazione della situazione familiare, sia storica che ideale, hanno operato con spirito di collaborazione. Ciò ha consentito di raggiungere un pieno accordo su diversi punti, tanto che si può dire che il testo legislativo che è presente alla nostra attenzione rappresenta l'espressione di una comunione tra le forze politiche. Ora, in un momento nel quale si debbono registrare tante divergenze tra le forze politiche ed anche all'interno di esse, pervenire ad un momento di unità (nel senso di ritrovarsi insieme per determinare un punto fondamentale nello sviluppo della nostra civiltà) mi sembra molto importante. Non credo che possa essere sottovalutato il valore politico di un fatto come questo.

A nome del gruppo della democrazia cristiana, nel ribadire questi concetti e nel richiamarmi alla relazione dell'onorevole Martini ed alle precedenti prese di posizione di altri colleghi, tengo a sottolineare che il testo legislativo in esame appare soddisfacente, anche se non immune completamente da errori: ma il legislatore che non sbaglia non è mai esistito. Non è, però, in base a questi eventuali errori che dovrà essere criticata la nostra azione.

LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI GIUDIZIARI COME PREMessa PER LA RIFORMA GENERALE DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE

7 dicembre 1972 ¹²

Il disegno di legge n. 1248 risulta dalla fusione di un progetto di legge governativo e delle proposte di legge d'iniziativa del senatore Martinazzoli: «Abrogazione del secondo comma dell'articolo 277 del codice di procedura penale, relativo al divieto della libertà provvisoria in determinati casi», dei senatori Lugnano ed altri: «Riforma dell'istituto della carcerazione preventiva», dei senatori Zuccalà ed altri: «Modificazioni all'articolo 277 del codice di procedura penale concernente la libertà provvisoria» e dei senatori Nencioni ed altri: «Modifica degli articoli 187 del codice penale e 489 del codice di procedura penale per l'estensione dell'istituto della provvisoria al giudizio penale». Questi progetti di legge sono stati infatti approvati in un testo unificato dal Senato della Repubblica nella seduta del 1° dicembre 1972. La mia relazione concerne altresì le proposte di legge n. 754 e n. 1015, abbinate al testo pervenuto dal Senato.

La relazione può essere breve in quanto ritengo che, essendosi svolto nel paese un lungo dibattito a proposito di questo tema, non sia il caso di dilungarsi oltre su di esso. Tengo a sottolineare quanto già riferito dal ministro nella nota illustrativa al testo originario del disegno di legge, cioè che questo non esclude la riforma generale per la modifica del codice di procedura penale. Anzi, il provvedimento in discussione deve intendersi come un'occasione per ripensare a quella riforma generale e per sollecitarla. Certo, non è intenzione né del Governo né di questa Camera rallentare quella riforma al fine di dare vita a provvedimenti parziali, i quali per altro non urtano contro i principi ed il sistema già da noi delineato a proposito del disegno di legge recante la delega per la riforma del codice di procedura penale. Il ministro ha detto che questo disegno di legge sarà senz'altro *in toto* un'anticipazione dei principi già da

¹² Camera dei deputati, VI legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 7 dicembre 1972. Intervento nella discussione su disegni e proposte di legge recanti «*Modificazioni al Codice di procedura penale*», (A.C. 754, 1015, 1248).

noi approvati nella scorsa legislatura in sede di esame del progetto di legge di delega per la riforma del codice di procedura penale; ma se si dovesse ritenere che qualche disposizione non rientri in pieno in quei principi, nessuna contrasta con essi ed anzi moltissime sono le applicazioni piene dei medesimi principi.

È stato sostenuto che anche questo disegno di legge costituirebbe una «legge fotografia» perché dettato da un caso particolare, e nel dibattito avvenuto nel paese ed al Senato queste osservazioni sono state poste in evidenza. A mio avviso non si deve avere timore di riconoscere che questo progetto di legge prende le mosse da un caso giudiziario particolare. Sì, prende l'avvio da quel caso, e mi domando se vi sia qualcosa di negativo. Ritengo di no, perché se un caso particolare mostra i sintomi di una disfunzione del sistema è doveroso per il legislatore partire da quel caso particolare per rivedere l'intero sistema. Non è forse vero che la legge nasce dall'esperienza? E un caso dell'esperienza, se fa sorgere, problemi di disfunzione, obbliga il legislatore a provvedere. L'importante è che non si facciano leggi particolari né si dia vita a privilegi, il che non avviene in questo caso. Uscirà Valpreda, ma anche tanti oscuri imputati.

Si è temuto di dare eccessiva discrezionalità al magistrato. In realtà questa discrezionalità, che non è arbitrio, penso che debba essere data al magistrato proprio per l'oggettività nell'applicazione della legge, perché criteri d'ordine generale possono nel caso particolare, a proposito di queste misure attinenti alla libertà personale, essere raggiunti. È quindi doveroso affidare la discrezionalità al magistrato entro principi determinati dalla legge. Capisco le osservazioni che si possono muovere: il magistrato – dicono alcuni – non merita tale fiducia. Ma non possiamo per sfiducia verso il magistrato convalidare in sede legislativa l'ingiustizia.

Nel riferire sui singoli argomenti trattati da questo disegno di legge, che assorbe le proposte di legge ad esso abbinata, vorrei fare qualche osservazione che, però, non incide per nulla sulla validità del provvedimento e sulla necessità che questo sia approvato, se possibile, senza modificazioni.

Il primo tema, di cui si occupa l'articolo 1, riguarda la decisione sulla richiesta o istanza di rimessione. Questo articolo sostituisce l'articolo 58 del codice di procedura penale che rimane quasi immutato nel primo, secondo e quarto comma, mentre viene mutato il terzo comma che nel disegno di legge al nostro esame recita così: «L'ordinanza della Corte di

Cassazione la quale accoglie la richiesta o la istanza designa il giudice che deve istruire o giudicare tra quelli compresi nel distretto della stessa corte di appello a cui appartiene il giudice competente, ovvero nel distretto di una corte di appello vicina ».

Con questo comma si vuole ripristinare il sistema adottato dal codice di procedura penale del 1913, non lasciando, come fa il codice attuale del 1930, eccessiva libertà alla Corte di Cassazione nella determinazione del nuovo giudice. Indubbiamente il principio merita pieno accoglimento. Non sto a pensare ad accordi fra il potere esecutivo e quello giudiziario, in quanto sono smentiti dal Governo e inoltre non mi constano e non riguardano questa sede.

L'espressione del giudice naturale è applicativa del principio di legalità proprio in sede di procedura penale. Quando nel riferire sul disegno di legge di delega ho sostenuto che il principio di legalità andava esteso anche alla procedura, non pensavo al principio del giudice naturale, in quanto per questo vi è proprio una riserva di legge che, indubbiamente, deve essere mantenuta. Ora qui si tratta per gravi motivi di ordine pubblico o di legittimo sospetto di incidere su questo principio, e pertanto non si può lasciare libero di decidere il magistrato della Corte di Cassazione.

La norma merita accoglimento in quanto espressione di una tendenza a determinare i criteri di scelta, però vorrei osservare sommessamente che a questo punto sarebbe stato meglio stabilire criteri precisi, come avevamo indicato nella scorsa legislatura al n. 11 dell'articolo 1 del disegno di legge di delega, con il quale si incaricava il legislatore delegato di stabilire «l'ammissibilità della rimessione anche su richiesta dell'imputato per gravi motivi di ordine pubblico o per legittimo sospetto con l'enunciazione di norme che predeterminino i criteri di scelta del nuovo giudice». Pertanto si trattava di criteri di scelta specifici proprio per non lasciare margine alla discrezionalità del magistrato.

Ora, nell'articolo 1 del disegno di legge al nostro esame si prevede che il giudice deve appartenere allo stesso distretto della corte di appello a cui appartiene il giudice competente, ovvero al distretto di una corte di appello vicina. Questo criterio supera quegli inconvenienti che consigliano lo spostamento del processo? Cioè, se l'istituto della rimessione rimane ancora confermato – e d'altra parte gli articoli del codice precedenti al 58 non vengono modificati – si ritiene che i gravi motivi di ordine pubblico

e di legittimo sospetto siano superati dall'assegnazione ad un giudice dello stesso distretto della corte di appello o di un distretto vicino?

ACCREMAN. La dottrina ha sempre inteso che si facesse riferimento a gravi motivi di ordine pubblico processuale.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Motivi di ordine pubblico possono capitare anche nella stessa corte di appello e in quella vicina. Su questo argomento ho qualche perplessità, ma d'altra parte non mi sembra che ci si debba formalizzare. In conclusione, vi è una tendenza esatta a limitare la discrezionalità della Corte di Cassazione ed è indicato un criterio. Sarebbe stato preferibile indicarne altri più precisi; comunque mi sembra che l'indicazione sia esatta.

Con l'articolo 2, che è il più importante, si sostituisce l'articolo 277 del codice di procedura penale. Il primo alinea del suddetto articolo 2 recita così: «All'imputato che si trova nello stato di custodia preventiva può essere concessa la libertà provvisoria anche nei casi di emissione obbligatoria del mandato di cattura» (invece di «conceduta» sarebbe stato meglio dire «concessa»).

L'articolo 277 del codice di procedura penale è attualmente del seguente tenore: «All'imputato che si trova nello stato di custodia preventiva può essere concessa la libertà provvisoria. La libertà provvisoria non è ammessa nei casi in cui è obbligatoria l'emissione del mandato di cattura».

Ora, l'onorevole Gargani propone invece di sopprimere, *sic et simpliciter*, il secondo comma del testo vigente. Il disegno di legge, invece, ha ristrutturato radicalmente la norma del secondo comma e questo criterio mi sembra preferibile rispetto alla pura e semplice abrogazione; in ogni caso la sostanza non muta.

Come tutti sanno al riguardo è stato sollevato il problema del mantenimento del mandato di cattura obbligatorio. Si è detto che bisognava incidere in modo più deciso ed escludere l'obbligatorietà del mandato di cattura. Il ministro ha risposto citando l'articolo 68 della Costituzione che prevede il mandato di cattura obbligatorio.

Secondo il mio parere occorrerà distinguere il tema della custodia preventiva da quello della libertà provvisoria. L'ideale sarebbe stato quello di applicare, anticipando quanto avevamo già deciso in occasione

dell'esame del disegno di legge di delega nella scorsa legislatura, il principio di cui al n. 46 dell'articolo 2 del suddetto disegno di legge, e cioè la possibilità di disporre misure di coercizione personale per specificate, inderogabili esigenze istruttorie e limitatamente al tempo indispensabile per provvedervi ed inoltre a carico di colui che sia imputato di un delitto che determina particolare allarme sociale o per la gravità stessa o per la pericolosità dell'imputato stesso, quando ricorrano sufficienti elementi di colpevolezza.

L'ideale sarebbe stato anticipare questa normativa, ma il Governo ha ritenuto di non doverlo fare e, rinviando il tutto alla legge di delega, ha lasciato ferma l'obbligatorietà del mandato di cattura.

L'articolo 68 della Costituzione non è insuperabile. Per me, infatti, solo in maniera fortuita è citato, in questa norma, il mandato di cattura, perché ove il costituente avesse voluto elevare a rango di materia costituzionale l'obbligatorietà del mandato di cattura, avrebbe posto un precetto esplicito al legislatore ordinario.

PRESIDENTE. Infatti la Corte costituzionale ha detto soltanto che non è incostituzionale il mandato di cattura obbligatorio.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Il costituente ha citato il mandato di cattura obbligatorio, in modo che il legislatore ordinario, volendo, se ne potesse servire. Il mandato di cattura obbligatorio non è stato elevato dal costituente al rango di principio costituzionale; la conferma di ciò mi pare si abbia nel fatto che mai il costituente ha citato direttamente questo istituto.

Né esiste un vincolo costituzionale all'abolizione del mandato di cattura obbligatorio.

La custodia preventiva serve, secondo me, soltanto per fini processuali, o soltanto in casi eccezionali per la gravità dei reati quando vi sono validi indizi e prove di colpevolezza.

Diverso è il discorso da fare sulla libertà provvisoria che non incide sull'obbligatorietà o meno del mandato di cattura, nel senso che la *ratio* della libertà provvisoria risiede in esigenze personali quali potrebbero essere la gravità di una malattia e l'impossibilità di curarsi, cose che rendono necessario ridare la libertà all'imputato.

L'attuale sistema è carente perché, mentre durante l'istruzione il giudice istruttore può scarcerare per mancanza di indizi, una volta rinviato

l'imputato a giudizio questo non è più possibile. C'è quindi un'aberrazione, una grave insufficienza nel sistema attuale. Comunque, si dispone che la libertà provvisoria possa essere concessa sempre, anche quando il mandato di cattura è obbligatorio, e su questo sono pienamente d'accordo.

Per quanto riguarda il secondo alinea dell'articolo 2, noto una piccola incongruenza: mentre si vuole infatti, con la libertà provvisoria, convalidare il principio della presunzione d'innocenza, con la revoca della libertà provvisoria si anticipa l'esecuzione della pena, dando la possibilità al giudice di primo grado di anticipare la sentenza definitiva, in contrasto con la presunzione d'innocenza dell'imputato.

MANCO. Questa norma è tuttavia conforme al principio della conservazione dell'obbligatorietà del mandato di cattura.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Condivido in pieno il tema dell'articolo 3, tendente a sostituire la dizione «comunicazione giudiziaria» ad «avviso di reato»: speriamo che, negli ambienti in cui opererà, la modifica non sia solo nominale. Vorrei osservare che la stessa modifica dovrebbe essere apportata anche in tutti gli altri articoli del codice che fanno riferimento a tale istituto, in particolare all'articolo 390, perché il mutamento avviene non solo nella sede propria, quella della istruzione formale, ma anche nella sede di rinvio. Desidero che questa mia osservazione sia posta a verbale: si può, tuttavia, osservare che, essendo mutato l'istituto, nella sede propria, si può ritenere mutato il termine anche per quanto si riferisce alla sede di rinvio.

Dovrei ancora osservare che, per quanto il nostro codice abbondi di queste espressioni, si potrebbe non parlare di interrogatorio, bensì di deposizione quando si tratti di persone non imputate. Nella parola «interrogatorio» vi è una carica emotiva evidente e si potrebbe cogliere questa occasione per fare una interessante precisazione sul piano dottrinario. Abbandoniamo i termini che hanno una carica emotiva di repressione!

Condivido anche in pieno la disposizione secondo cui la comunicazione giudiziaria dovrà essere effettuata per posta, in piego chiuso raccomandato con ricevuta di ritorno.

Un'altra innovazione riguarda le perizie, ed anche qui la direttiva del Governo è da me in pieno accettata. È un problema, quello delle perizie, che si deve affrontare in sede legislativa e lo affronteremo

cercando di stabilire un principio per la rapidità di questi atti istruttori. Con questa norma si vuol dire al giudice: sbrigati!

È stato osservato che due mesi di tempo sono troppo pochi per condurre a termine alcune perizie e che anche i due mesi di proroga potrebbero essere insufficienti, ma penso che la pratica suggerirà come sopperire al riguardo. L'importante è che nella legge si sia richiamato il principio della rapidità, l'invito al giudice a far presto.

MANCO. Faccio osservare che se un perito non riuscirà a terminare il suo lavoro entro i termini stabiliti e il giudice affiderà l'incarico ad un altro, si perderà ancora più tempo.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Ritengo che questo articolo abbia un valore prevalentemente indicativo, di stimolo. È chiaro che il perito che lascerà trascorrere invano i termini non si vedrà affidare altri incarichi.

ACCREMAN. Faccio notare che nel 1930, quando fu redatto il codice di procedura penale, si diceva che i buoni italiani avevano abolito il «lei» per dare del «voi»: ancora nella formula del giuramento si conserva questa voce verbale!

DELL'ANDRO, *Relatore*. Il «voi» sotto il fascismo aveva un certo significato; oggi questa forma è quasi offensiva perché è riservata ai subalterni. Penso che questa dizione sarà modificata in una prossima occasione.

L'articolo 5 modifica l'articolo 374 del codice di procedura penale. Si è voluta anticipare la riforma organica di tale codice mutando la sentenza di rinvio a giudizio in ordinanza di rinvio a giudizio.

Al riguardo vorrei fare una modestissima osservazione. In realtà l'ordinanza si spiega nel sistema accolto dal disegno di legge di delega, e cioè quando all'istruzione si dà una finalità limitatissima, e per il resto non si parla più di istruzione. Vi sono soltanto atti istruttori del giudice istruttore con finalità di stabilire se si possa assolvere immediatamente oppure no. L'ordinanza si spiega appunto sul piano della immediatezza. Nel contesto in esame il ricorso all'ordinanza non si giustifica.

PRESIDENTE. Avremo ordinanze motivate come sentenze, ovvero sentenze denominate ordinanze.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Si è pertanto criticata la norma in discussione, sostenendo che anziché ordinanze si dovesse prevedere la sentenza; però si è replicato che la sentenza di rinvio a giudizio non sarebbe impugnabile. Ciò è inesatto, in quanto la sentenza di rinvio non è autonomamente impugnabile, ma lo è congiuntamente con la sentenza di merito.

MANCO. È chiaro che tutto è impugnabile con la sentenza di merito.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Sarebbe stato meglio dire sentenza e non ordinanza, e poiché il Governo ha scelto questa strada e l'ordinanza è anche motivata, si tratterà di un'ordinanza, come la sentenza precedente, impugnabile con la sentenza definitiva di merito.

ACCREMAN. L'ordinanza, se non è specificamente dichiarata non impugnabile, dovrebbe essere impugnabile autonomamente, e non soltanto assieme alla sentenza di condanna in dibattimento. Il principio accolto nel nostro codice è che tutte le ordinanze sono impugnabili, a meno che non siano dichiarate inimpugnabili. Se il testo rimane nell'attuale formulazione, tutte le ordinanze di rinvio a giudizio verranno impugnate.

DELL'ANDRO, *Relatore*. E allora la speditezza del procedimento non verrebbe compromessa?

ACCREMAN. Bisognerebbe dichiarare inimpugnabile l'ordinanza di rinvio a giudizio. Si potrebbe introdurre un emendamento.

MANCO. Bisogna non sostituire la parola «sentenza» con «ordinanza».

PRESIDENTE. Se non ci fossero gravi motivi di urgenza, dovremmo sopprimere l'articolo 5 del testo approvato dal Senato.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Oltre all'articolo 374, vengono mutati dal disegno di legge gli articoli 384, 385 e 386 del codice di procedura penale. Vorrei rilevare che l'articolo 384 attualmente recita così: «La sentenza

del giudice istruttore contiene...». Ora questo articolo è stato mutato nel seguente modo: «La sentenza di proscioglimento, pronunciata dal giudice istruttore, contiene...». Ritengo che la modifica all'articolo 384 sia superflua. Infatti poteva anche non esplicitarsi che la sentenza è «di proscioglimento», in quanto una volta stabilito che il rinvio a giudizio si attua con ordinanza, non resta che la sentenza di proscioglimento in istruttoria.

MUSOTTO. Non guasta la precisazione.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Secondo me è superflua. Gli organi tecnici dovevano pur provvedere.

RICCIO PIETRO. Allora, se vi è un'imputazione per più reati, in caso di proscioglimento per insufficienza di prove per l'uno e di rinvio a giudizio per l'altro occorrerebbe adottare due provvedimenti distinti

DELL'ANDRO, *Relatore*. Vi saranno due provvedimenti diversi. Il che aggrava la situazione, perché crea un carico maggiore che certo non alleggerisce il processo.

RICCIO PIETRO. Inoltre, se vi è connessione, l'ordinanza rimarrà ferma in attesa che si decida sull'impugnazione proposta avverso la sentenza di proscioglimento.

ACCREMAN. Tutte le istruttorie condotte mentre l'imputato sta a piede libero vengono con questa norma, nella quale l'ordinanza non è dichiarata non impugnabile, ripetute presso la sezione istruttoria della corte d'appello. Il Governo ha meditato su questo? Sarebbe invece sufficiente disporre che l'ordinanza di rinvio a giudizio non sia impugnabile per evitare che tutte le istruttorie in corso vengano automaticamente «raddoppiate».

Non so se la decisione del Governo sia buona, certo si tratta di un fatto che sconvolgerà la vita giudiziaria.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Esamineremo meglio il problema in sede di discussione del singolo articolo.

L'articolo 385 del codice viene cambiato soltanto perché è eliminato

il secondo comma, mentre all'articolo 386 si parla non più di «sentenza di rinvio», ma di «ordinanza di rinvio». Questa è infatti la portata degli articoli 7 e 8 del disegno di legge. L'articolo 10, poi, ha il solo compito di ribadire il concetto espresso nell'articolo 8, che appare pertanto superfluo.

ACCREMAN. È chiaro comunque che l'attuale testo dell'articolo 386 non potrebbe conciliarsi con la nuova normativa, perché se le sentenze del giudice istruttore non potranno essere altro che sentenze di assoluzione non vi sarà più alcun «giudice competente» cui trasmetterle.

DELL'ANDRO, *Relatore*. Per quanto riguarda la provvisoria esecuzione della provvisoria, sono state avanzate alcune obiezioni: d'altra parte al giudice si può anche chiedere la revoca del giudizio successivo. Si tratta di un grosso problema su cui dovremo discutere a lungo; comunque credo che come direttiva sia da condividere pienamente. Esiste già una anticipazione, una direttiva legislativa in questo senso.

Concludo sottolineando che, se qualche vizio formale si può riscontrare nel provvedimento, sono convinto che esso sarà facilmente superato dall'esperienza, in sede di applicazione della legge.

Un'ultima osservazione; questa legge non dovrà in alcun modo rallentare l'*iter* del disegno di legge di delega per la riforma organica del codice di procedura penale. Chi avesse in mente di ostacolare il varo di quella riforma, certo non seguirebbe un corretto criterio politico. Perciò tengo a sottolineare che il provvedimento che stiamo per approvare deve essere anch'esso considerato come un momento di ripensamento, come un elemento atto ad accelerare, per quanto è possibile, la totale riforma del sistema, riforma nella quale esso dovrà essere opportunamente inserito.

PUNIBILITA' DEL REATO E LESIONE DEL BENE TUTELATO

19 febbraio 1975¹³

La concezione realistica del reato è vecchia ormai, e qualche codice l'ha già introdotta (ad esempio, il codice penale iugoslavo). Il principio della concezione realistica attiene al «se» del reato, non al «quantum», cioè se esista o no il reato, se vi sia una antiggiuridicità, come diceva giustamente il presidente. Quindi è preliminare alla valutazione della minima entità del fatto o della minima pericolosità. E qui, sul «se» del reato, ritorniamo al problema della tipicità. Su questo punto desidero fare una precisazione.

Il principio di legalità strutturato naturalisticamente può tradursi in una mannaia per l'imputato e non è una garanzia di legalità. Anzi qualche autore sostiene che a volte, anche se non è leso il bene giuridico, ma si è realizzata l'ipotesi tipica, si deve punire il soggetto, e questo sarebbe il prezzo pagato al principio di legalità. Ciò è gravissimo.

Nel diritto penale, come del resto negli altri rami del diritto, la liceità o l'illiceità è sempre misurata sul contrasto tra il valore del fatto concreto e il valore della norma, o il disvalore del fatto concreto e il disvalore della norma.

La tipicità vale per non punire chi, pur avendo contrastato il valore della norma, non ha realizzato gli elementi della fattispecie tipica. Non è che il diritto penale si orienti diversamente dagli altri rami del diritto: vi è l'applicazione della norma o vi è la violazione della norma; quindi c'è una conformità o una difformità nei valori o nei disvalori.

Perché nel diritto penale si parla tradizionalmente di tipicità? Perché non si vuole che il soggetto sia punito quando, avendo leso il normativamente tutelato, non ha realizzato gli elementi tipici. Dunque, è solo garanzia di non punibilità.

Quindi la tipicità è un ulteriore limite della punibilità ma presuppone già un contrasto con il valore tutelato.

¹³ Camera dei deputati, VI legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 19 febbraio 1975. Intervento nella discussione sul testo unificato di disegni e proposte di legge recanti «*Modificazioni al Codice penale*», (A.C. 1614).

Allora, se non vi è la lesione del bene giuridico, cioè il contrasto con il valore tutelato, non vi è il reato e non vi è tipicità che possa valere ad incriminare il soggetto.

Il capoverso proposto dall'onorevole Musotto è indispensabile perché non accade che si assuma la legalità non più come limite della punibilità, ma come fondamento, quasiché chi ha realizzato gli elementi tipici debba essere punito. È indispensabile chiarire questo, anche se forse non ve ne sarebbe bisogno, perché la concezione realistica dell'illecito è alla base dell'interpretazione di ogni norma; ma se vogliamo evitare casi di magistrati che puniscono solo perché è stata realizzata la fattispecie tipica, è bene chiarire tutto ciò.

Come ripeto, si è puniti non perché si sia realizzata la fattispecie tipica, ma perché si contrasta il valore tutelato dalla norma (bene giuridico). Il giudice deve innanzitutto accertare il contrasto tra il fatto concreto e il bene giuridico; poi, per punire, dovrà stabilire se si sono realizzati gli estremi della fattispecie tipica. Ma se non vi è, come premessa, il contrasto con il bene non può mai esserci punibilità; solo in questo modo la tipicità è garanzia per il cittadino.

Talvolta si è affermato che il principio di legalità, nei casi in cui conduce alla punibilità di chi non ha violato il bene, ma ha realizzato la fattispecie, diventa il prezzo pagato per i casi di non punibilità: il principio di legalità diverrebbe addirittura uno strumento per punire chi non ha violato la legge.

È chiaro che tutto ciò non può essere condiviso. Preliminare è il contrasto tra il fatto e il bene giuridico; dopo deve esservi la verifica degli elementi tipici per la punibilità. In diritto penale, proprio per la gravità delle pene, occorre stabilire questo ulteriore elemento. Ecco perché la tipicità diventa essenziale.

Occorre quindi includere il capoverso: «Nessuno può essere punito per un fatto che non abbia leso né posto in pericolo l'interesse protetto dalla legge». Toglierei le parole «nei casi tassativamente previsti»

[...]

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Desidero esprimere il mio parere definitivo dopo aver formulato alcune premesse importanti.

Ho sentito fare delle affermazioni sulle quali vorrei trattenermi un attimo: noi dobbiamo modificare il codice mantenendo ferma la vecchia struttura. Ma non può esistere nessuna riforma se in qualche modo non si muta qualcosa della sostanza. In verità, non mi sentirei di modificare il primo libro del codice penale riaffermando la struttura ed i principi del «codice Rocco» del 1930, perché sarebbe del tutto inutile.

Sono d'accordo con il collega Manco quando afferma che nella prima parte dell'articolo aggiuntivo dovrebbe essere contenuta la seconda parte dello stesso. Sono, però, del parere che questi discorsi non dobbiamo farli in astratto, ma in concreto.

In concreto, cosa è accaduto in virtù dell'articolo 1 del «codice Rocco»? È accaduto che quello che era stato il principio di garanzia per la libertà del cittadino si è trasformato nel principio della condanna di tutti i cittadini i quali, non avendo in alcun modo violato né la legge né la norma né il sistema, hanno tuttavia realizzato gli estremi tipici della fattispecie.

È accaduto, insomma, che è stato anche esplicitamente dichiarato che il principio di legalità fatalmente non può che portare a fenomeni come quelli per i quali qualcuno, pur non avendo violato la sostanza della legge, deve essere punito per aver realizzato la fattispecie.

A mio parere, il legislatore deve tener conto anche della giurisprudenza; non è vero che il discorso si ponga solo per il falso: per il falso il discorso è evidentissimo: eppure, si è continuato a definire «falso» la difformità tra il reale ed il mutato (la cosiddetta *immutatio veri*), anche quando essa è del tutto irrilevante: deve - si è detto - essere punita ugualmente. Si vuole, insomma, andare contro questo modo di interpretare il codice penale. Qualsiasi interprete del diritto penale oltretutto non può ritenere realizzato il reato se, pur essendo stato violato un bene, altro bene, al primo superiore, sia stato riaffermato. Questo, d'altronde, è il principio generale di tutte le cause di non punibilità.

Io non sono in disaccordo con l'altra formula: anch'essa, però, deve essere chiarita. Cosa significa, ad esempio, beni tutelati dalla legge? Se ci si riferisce alla singola legge non sono d'accordo. Onorevole Musotto, ella dice che questo è un problema di interpretazione generale che deve essere lasciato al legislatore. Ella mi insegna che esiste un problema generale dell'interpretazione ma che ne esiste anche uno riferito al diritto penale. Vorrei dunque che ci accordassimo nell'interpretazione del diritto penale,

perché, purtroppo, proprio nell'interpretazione del diritto penale si può incorrere in queste aberrazioni.

Si afferma, dunque, che il giudice ha una discrezionalità troppo estesa; ma il principio di legalità è stato istituito proprio per evitare che il magistrato possa compiere arbitri.

Si è detto poi che in diritto penale è necessario formulare la fattispecie giuridica in modo da evitare ogni possibile abuso nella punizione del soggetto. Non si può essere infatti puniti se non si è realizzata la fattispecie tipica: malgrado questa realizzazione, tuttavia, se non è stato violato il bene, nell'equilibrio degli altri beni, non vi può essere sanzione.

PRESIDENTE. Poiché l'argomento è certamente molto delicato, anche per il fatto che sullo sfondo vi è sempre il problema posto dall'onorevole Spagnoli, desidererei sapere dall'onorevole rappresentante del Governo se, a suo parere, mediante questa norma, ad esempio, nel caso che è stato recentemente oggetto del giudizio della Corte costituzionale, il giudice avrebbe potuto dichiarare l'inesistenza del reato di aborto, senza adire necessariamente la Corte costituzionale.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. In questo caso io credo che la Corte costituzionale abbia invaso la competenza del giudice ordinario, che deve decidere sulla base di tutte le norme del sistema. Infatti nella Costituzione non esistono principi programmatici: le norme costituzionali sono vigenti al pari delle norme ordinarie (ma, beninteso, occupano nella gerarchia delle fonti un posto superiore a quello delle altre norme).

Nel caso di specie, si doveva affermare che la non punibilità dell'aborto ricorre sia quando non viene realizzata la fattispecie incriminata sia quando può essere applicato l'articolo 54 del codice penale, ancorché interpretato analogicamente. Ma tale valutazione spettava e spetta al giudice ordinario.

PRESIDENTE. Quali sono, dunque, i casi, nel diritto penale, in cui esiste una competenza specifica della Corte costituzionale?

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La Corte costituzionale è competente a decidere se le norme emanate precedente-

mente o successivamente all'entrata in vigore della Costituzione siano o meno in contrasto con questa.

Anche nel campo penale, dunque, alla Corte costituzionale spetta l'importante compito di valutare se vi siano norme che violano la gerarchia dei beni prevista dalla Costituzione.

SOGGETTIVITÀ E OGGETTIVITÀ NELL'ANALISI DEL REATO

13 marzo 1975 ¹⁴

— 1 —
Atti Parlamentari Camera dei Deputati
VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1614

PROPOSTA DI LEGGE

DI INIZIATIVA DEI SENATORI

FOLLIERI, MURMURA, CASSIANI, PELIZZO (227)

o

DISEGNO DI LEGGE (373)

PRESENTATO DAL MINISTRO DI GIUSTIZIA E GIURISPRUDENZA
(GONELLA)

APPROVATI, IN UN TESTO UNIFICATO,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 31 gennaio 1975 (Stampati nn. 227 e 373)

Modifiche al libro primo ed agli articoli 576 e 577
del codice penale

Trasmessi dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 2 febbraio 1975

Per quanto riguarda il problema del rapporto di causalità, sono state rivolte al Governo, che ha presentato il disegno di legge, ed al Parlamento, che lo ha discusso ed approvato in un suo ramo, critiche abbastanza aspre; e, poiché sono state usate espressioni veramente gravi contro il Parlamento, che sarebbe «ignorante», desidero riandare all'origine del problema.

In realtà la teoria generale del reato ha un difetto, quello di voler stabilire l'oggettività prima della soggettività, cioè di analizzare il reato prima nella sua oggettività e poi nella sua soggettività. Ciò è stato criticato anche dalle recenti dottrine tedesche, che hanno rilevato (teoria finalistica della azione, Welzel in particolare) che non è possibile stabilire l'oggettività, se non partendo dalla subiettività.

In realtà, tutto quanto avviene nell'oggettivo è determinato dal subiettivo e quindi bisognerebbe partire dalla subiettività per giungere alla oggettività e non il contrario. Se, ad esempio, si produce una malattia, può trattarsi di un tentativo di omicidio o di lesione; dipende dal subiettivo. Il fatto che occorre partire dal subiettivo per arrivare allo oggettivo è, in tema di azione, una cosa ovvia; infatti al Welzel è stato obiettato di aver detto una cosa ovvia; Welzel ha risposto osservando che, pur trattandosi di una cosa ovvia, non ne era stato tenuto conto in tutta la teoria generale del reato.

La dottrina ha continuato a seguire il metodo che riconosce la priorità all'oggettivo, ma, naturalmente, il codice non poteva non scontrarsi con il tema della causalità proprio perché qui è impossibile determinare la differenza tra condizione e causa in senso oggettivo; è impossibile dire quando c'è condizione e quando c'è causa. Così sono venute fuori tutte le teorie della *condicio sine qua non*, della causalità adeguata, della causa efficiente, della causa prossima, ecc., nel tentativo positivistico di ripor-

¹⁴ Camera dei deputati, VI legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 13 marzo 1975. Intervento nella discussione sul testo unificato di disegni e proposte di legge recanti "Modificazioni al Codice penale", (A.C. 1614).

tare la causalità nel campo dell'azione umana. Questo tentativo non è riuscito; del resto la filosofia non è riuscita a determinare la differenza tra condizione e causa; si tratta di una distinzione che non è stata mai risolta da nessun pensatore.

Stando così le cose, perché è venuto fuori l'articolo 41 del codice? Il legislatore all'articolo 41 ha ritenuto di fare una cosa semplicissima; ha detto: le cause preesistenti, concomitanti e susseguenti non escludono il rapporto di causalità (principio generale). Qui è stato accolto il principio della *condicio sine qua non*, o anzi, quello della equivalenza delle condizioni; ogni condizione vale come se fosse causa. Poi ci si è resi conto che in effetti, quando l'azione è terminata, può accadere qualcosa che è svincolato dal dominio del soggetto. L'azione inizia quando il soggetto, dopo aver pensato allo sviluppo oggettivo, pone in moto la catena causale utilizzandola per il raggiungimento dell'effetto. Finché ha il dominio della catena causale il soggetto può tornare indietro; quando, dopo aver dominato la catena causale, la lascia libera per modo che raggiunga da sé l'evento, in quel momento si ha uno stacco; l'azione è terminata, ma l'evento ancora non si è verificato e il soggetto riaffida alla forza causale il raggiungimento dell'evento; il soggetto ha dominato la catena causale, l'ha orientata in un certo modo ed ora la causalità continua per la via, secondo la direzione impressa dall'agente.

Esiste quindi un problema di causalità nel diritto penale? Esiste soltanto per quelle situazioni in cui, avendo il soggetto terminato di agire, vi è uno stacco temporale tra la fine dell'azione e il prodursi dell'evento. Questo significa che il problema sorge soltanto per le concause successive. Ecco l'articolo 41: *condicio sine qua non nulla quaestio*.

Si dice però che le cause susseguenti escludono il rapporto di causalità quando sono state da sole sufficienti a produrre l'evento. Formulazione questa che ha dato luogo alle interpretazioni più diverse non solo in giurisprudenza ma anche in dottrina.

Ora, è evidente che si ricorre all'analogia quando manca una precisa disciplina in materia; eppure, la giurisprudenza è andata avanti fino ad ora in base a questo principio.

Per quanto riguarda la differenza esistenti tra le cause preesistenti, concomitanti e le susseguenti, si può dire che per le prime due si pongono problemi in una certa dimensione, mentre per le cause susseguenti, dal momento che il soggetto non può dominare la causalità, il problema si

pone in altri termini.

Ora, considerando le varie interpretazioni che si sono avute in passato, bisognerebbe innanzitutto distinguere nettamente le cause preesistenti e concomitanti dalle susseguenti, avendo ben presente che per quanto riguarda le prime due categorie esiste il criterio della conoscenza.

Penso sia un grande passo in avanti affermare il principio secondo il quale il concorso di cause preesistenti e concomitanti esclude il rapporto di causalità quando queste sono ignorate senza colpa.

Il punto più delicato del problema è costituito dalle cause susseguenti, in quanto dal momento che il soggetto ormai non ha più il dominio della causalità, può accadere che anziché svolgersi il rapporto causale secondo le previsioni del soggetto e secondo *l'id quod plerumque accidit*, vi sia uno sviamento del rapporto causale.

A questo punto appare evidente come sia estremamente difficile determinare, per le cause susseguenti, il momento della divergenza oggettiva; purtroppo non possiamo più riferirci alla intenzione, perché, a volte, la stessa può essere presente, ma l'avvenimento non può essere imputato al soggetto malgrado le previsioni.

Abbiamo bisogno di un criterio oggettivo che non può essere riferito alla previsione, neppure alla previsione effettiva, perché può esserci una previsione anche nell'eccezionalità.

SPAGNOLI. Poniamo il caso di un soggetto che si limita semplicemente a determinare una ferita ad un altro soggetto in un bosco, evidentemente poco frequentato, e che il soggetto ferito muoia per dissanguamento.

A questo punto, il fatto che non intervenga nessuno per aiutare il ferito è un fatto prevedibile.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. La prevedibilità per quello che può avvenire dopo può essere una prevedibilità oggettiva.

Quindi, il criterio di valutazione non può essere più subiettivo, ma obiettivo.

SPAGNOLI. Possono esserci dei fatti intervenuti successivamente che non sono di carattere eccezionale, ma prevedibili.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Prevedibili come? Io dico questo per distinguere dalle cause sopravvenute quelle preesistenti e concomitanti che devono essere riferite alla condizione soggettiva dell'agente. Occorre trovare un criterio obiettivo di giudizio nel senso che la imprevedibilità deve assumere un carattere oggettivo. Evidentemente sarebbe opportuno trovare questi criteri basandosi sull'esempio dell'uomo medio che in quelle condizioni, in quel dato momento si sarebbe comportato in quel modo. Questo è un criterio oggettivo, cioè ci si deve mettere nella condizione dell'uomo medio a cui va riferito il caso imprevedibile. Si deve fare sempre riferimento al soggetto; ma qui parliamo dei criteri per valutare il comportamento del soggetto. Il problema nasce dal fatto che in misura delle posizione del singolo non può essere trovato un criterio oggettivo. Chiarito ciò, noi possiamo usare sia il criterio della eccezionalità sia quello della imprevedibilità. Dobbiamo, però, chiarire anche che, se parliamo di imprevedibilità, tale termine viene usato con un significato simile a quello di colpa, mentre se parliamo di eccezionalità, si istituisce un raffronto rispetto alle situazioni obiettive che possono essersi venute a creare. Quello che voglio dire è che si tratta di scegliere la soluzione migliore e, una volta operata tale scelta, si tratta di chiarirne bene i motivi e la portata nei lavori preparatori.

IL SISTEMA PROPORZIONALE DI ELEZIONE
DEI MAGISTRATI AL CSM
È GARANZIA DEL PLURALISMO
DELLE IDEE E DEI VALORI

8 aprile 1975 ¹⁵

Onorevole Presidente, onorevoli senatori, debbo anzi tutto ringraziare a nome del Governo tutti gli onorevoli senatori che sono intervenuti nella discussione e che hanno portato non soltanto l'assenso quasi totale sulle conclusioni raggiunte dal disegno di legge ma che hanno anche approfondito, analizzato, sempre con acume, le ragioni profonde del disegno di legge qui in discussione. Il tono, l'elevatezza del dibattito qualifica da sé il discorso ed è per questo che non starò a rispondere ai singoli oratori ma mi limiterò a sottolineare qualche punto interessante emerso nel dibattito.

Qualche senatore ha osservato che qui si tratta di una miniriforma perché ben altro andrebbe chiarito in ordine al funzionamento e alla posizione nel sistema del Consiglio superiore della magistratura.

Devo anzitutto chiarire che quand'anche si trattasse di una miniriforma si tratterebbe sempre di una riforma qualificante perché precisa e sottolinea, attraverso la modifica della struttura numerica del Consiglio e i metodi di elezione, proprio la funzione del Consiglio superiore della magistratura. Cioè non si tratta soltanto di modificare il sistema elettorale perché la modifica del sistema elettorale è proprio una conseguenza di una precisazione di un approfondimento della natura e della funzione del Consiglio superiore della magistratura; inoltre la modifica numerica del Consiglio superiore è una conseguenza appunto dell'esame e dell'approfondimento della struttura, della natura e della funzione dello stesso Consiglio. Sarà magari una miniriforma ma è certo pur sempre il risultato di una qualificazione dello stesso Consiglio superiore della magistratura. D'altra parte non si può tendere sempre al massimo. Anche il Governo sarebbe stato felice di poter porre mano ad ulteriori modifiche dell'attuale

¹⁵ Senato della Repubblica, VI legislatura, Seduta dell'8 aprile 1975. Intervento nella discussione sulla proposta di legge in materia di "Riforma della composizione e del sistema elettorale per il Consiglio Superiore della Magistratura", (A.S. 1543).

struttura del Consiglio superiore della magistratura; ma se ciò facessimo ritarderemmo notevolmente l'iter della riforma. Devo aggiungere che il Governo ha preso atto del parere del Consiglio superiore della magistratura; e se non ha proposto un allargamento della riforma, l'ha fatto unicamente per raggiungere i primi risultati urgenti e procedere poi alle ulteriori modifiche. D'altra parte lo stesso Consiglio superiore della magistratura alla fine del suo parere sottolinea l'urgenza di tutte le modifiche e in particolare di questa.

Certo sarebbe stato bene occuparsi anche, come sostiene il Consiglio superiore della magistratura, dei rapporti tra quest'organo e il ministro di grazia e giustizia (e il Governo ha preso atto delle osservazioni contenute nel parere). Sarebbe stato anche interessante esaminare la possibilità di inserire un ispettorato generale alle dipendenze del Consiglio superiore della magistratura, come sarebbe stato molto importante chiarire i rapporti tra Consiglio superiore e Parlamento. Per quest'ultimo punto, se la legge è la sintesi delle posizioni che nascono dalla base, dalle istituzioni e dal pluralismo delle istituzioni stesse, è chiaro che il Parlamento non può legiferare senza l'apporto di tutte le istituzioni sociali e giuridiche che compongono lo Stato.

Non c'è dubbio che anche il Consiglio superiore deve collaborare alla formazione della legge. Si tratta di stabilire modi, termini, apporti specifici. Come pure sarebbe stato di grande interesse esaminare il tema, proposto dal Consiglio superiore, dell'obbligatorietà dei pareri sui disegni e le proposte di legge concernenti l'ordinamento giudiziario e l'amministrazione della giustizia (ora il parere è soltanto facoltativo ed è dato dal Consiglio superiore al Governo). Direi che di massimo rilievo sarebbero anche i temi relativi all'autonomia organizzativa del Consiglio superiore della magistratura, e quindi il tema del potenziamento dell'organico dello stesso Consiglio; come di grande rilievo è il problema, sollevato dallo stesso parere del Consiglio superiore, dell'autonomia contabile dell'organo. Si tratta però di temi che, come è stato detto nella discussione, meritano ben altri approfondimenti, di temi che richiedono, come è stato detto dal senatore Viviani, analisi profonde, studi più che attenti, esami analitici che non sono compatibili con l'urgenza della riforma dell'elezione del Consiglio.

Ecco perché, nel rinviare ad un momento più opportuno l'esame di tutta questa tematica, il Governo è pienamente d'accordo nel definire

al più presto il tema della modifica numerica e dei metodi di elezione del Consiglio superiore.

A questo proposito, devo subito entrare nel merito dell'argomento, rilevando anch'io che occorre anzitutto precisare qual è l'esatta collocazione di questo disegno di legge, da quali ragioni è stato mosso, perché mai si è voluto adottare il sistema proporzionale, sul quale è d'accordo anche il Consiglio superiore della magistratura: perché anche nella magistratura, come in ogni corpo istituzionale l'unità viene ritrovata ed attuata attraverso una dialettica di valori, non dirò di ideologie, se si ha timore della parola, ma certo di idee. Non esiste unità del corpo istituzionale senza la varietà delle posizioni ideali e di valori ed anche senza diversità di interessi; sicché occorre proprio evitare - come bene è stato detto - il rischio che il Consiglio superiore della magistratura diventi un organo corporativo, si trasformi soltanto in organo corporativo. Non posso essere perciò d'accordo con il senatore Brosio quando afferma che la proporzionale non ha nulla a che vedere con la tutela del Consiglio superiore di fronte a questo rischio di divenire organo corporativo. Non sono per niente d'accordo su questo punto; anzi ritengo che la proporzionale garantisca proprio il Consiglio superiore dal pericolo di divenire solo un organo teso a realizzare gli interessi particolari dei magistrati, senza inquadrarli in una visione generale dei problemi dello Stato.

La proporzionale vuole essere quindi garanzia di questo: garanzia che nel Consiglio superiore vengano prospettate le diverse posizioni di idee, di valori, e che nella dialettica tra queste posizioni si trovi davvero l'unità. È stato detto, mi sembra dal senatore Brosio: in questo modo si svilisce l'unità del corpo e del Consiglio superiore! Ebbene, ritengo che sia esattamente il contrario perché l'unità non è una cosa fatta una volta per sempre, né si saprebbe da dove discenda ove non fosse la conclusione di un dialogo, di un dibattito tra diverse posizioni di idee, di interessi, di valori. Anzi, non si può dire che ci sia un'unità se non c'è una pluralità delle posizioni di base; non si perde così l'unità, anzi si fa in modo che quest'unità venga trovata di volta in volta e, come tutte quelle cose sofferte, sia la conclusione di una dialettica di posizioni spirituali.

Né si obietti a quanto sto dicendo che in questo modo si agevola la politica nella magistratura; è il tema sollevato dal senatore Endrich. Dico subito che bisogna intendersi su questo punto. Non credo che attraverso il divieto dell'iscrizione a partiti politici o attraverso il divieto dell'esercizio

di attività politiche da parte dei magistrati, come suggeriva il senatore Endrich, si riesca a garantire l'obiettività e l'imparzialità nell'esercizio di queste funzioni. Non mi soffermo sul fatto che obiettività e imparzialità sono linee di tendenza che vanno garantite e stimolate attraverso una partecipazione totale dell'uomo magistrato alla vita di ogni giorno; anzi, se isoliamo il magistrato dalle esperienze fuori del foro, non solo avremo, a mio avviso, minore obiettività, ma potremo correre il rischio di avere una giustizia cieca, una giustizia incapace di considerare la totalità del sistema vivendo al di fuori dell'esperienza giuridica e sociale dello Stato.

Proprio invitando il magistrato a rendersi partecipe di ogni aspetto della vita e dell'esperienza sociale e giuridica dello Stato si stimolano in lui l'obiettività, l'imparzialità e l'esatta interpretazione della legge.

Che cosa non si vuole in definitiva? Non si vuole che nell'esercizio della funzione giurisdizionale il magistrato sia parziale e che si dia a perseguire i suoi oppositori politici nell'esercizio di quella funzione, ma per questo non c'è che un richiamo, che è stato fatto molto bene dal senatore Viviani; il richiamo alla coscienza morale dal magistrato. E questo richiamo viene ribadito proprio con l'invito fatto al magistrato ad essere presente in tutti i momenti nell'esperienza sociale e giuridica. Solo la coscienza morale può salvare l'obiettività e l'imparzialità. La legge deve stimolare obiettività e imparzialità, invitando il magistrato ad essere presente nella vita di ogni giorno per interpretare la legge secondo una logica che può avere solo chi vive dall'interno l'esperienza quotidiana.

Non ho timore, quindi, di questa partecipazione del magistrato alla vita di ogni giorno, anzi credo che ciò garantisca l'obiettività e l'imparzialità nei termini in cui forma una più concreta coscienza morale. Non sono certo per il partitismo dei magistrati, ma per la politica con la lettera maiuscola, dalla quale non si può prescindere nell'interpretazione della legge, anzi essa è presente in primo piano nella medesima.

Il disegno di legge prospetta anche l'aumento del numero dei componenti il Consiglio superiore della magistratura; quest'aumento dipende certamente, come è stato ribadito da più parti e molto bene, dalle mutate funzioni del Consiglio superiore: sono mutate le piante organiche dei magistrati, il sistema di attribuzione delle funzioni è cambiato per non parlare poi dei trasferimenti avvenuti; sono inoltre aumentate le attività per cui gli organici aumenteranno sempre di più ed in fondo qui sono state manifestate opinioni quasi unanimi in tal senso.

L'aumento del numero garantisce ancora di più la rappresentatività dei componenti il Consiglio superiore della magistratura, cioè il discorso che abbiamo fatto per l'accoglimento della proporzionale va ripetuto per l'aumento del numero perché esso discende dall'aumento delle funzioni e degli organici della magistratura ed anche dalla volontà politica di ribadire la maggiore rappresentatività di posizioni, di idee e di valori. Quindi se possiamo dare, in forma sintetica ed unitaria, la ragione di questo disegno di legge, dobbiamo dire che è quella di garantire la rappresentatività di tutte le posizioni spirituali, di idee, di valori e di interessi. C'è un limite, ovviamente, anche a questa rappresentatività, ossia il *quorum* del 6 per cento, che è stato accolto e il Governo è d'accordo proprio per evitare l'eccessivo frazionamento, le liste clientelari o addirittura posizioni personali.

Sono convinto inoltre che il disegno di legge, come è stato detto dal senatore Petrella, è importante per il fatto che tratta un tema relativo all'ordinamento giuridico reale, per il fatto che si occupa cioè del diritto non quale è scritto nella legge, ma quale è realizzato e mira a garantire una completa tutela dei diritti dei cittadini.

Non entro nel merito del discorso fatto dal senatore Petrella in ordine all'attuale composizione del Consiglio superiore della magistratura né starò ad esaminare le percentuali delle varie correnti nell'ambito interno della magistratura stessa, né ricorderò che la maggioranza dell'attuale Consiglio è stata raggiunta solo dalla corrente di magistrati indipendenti con il 38 per cento.

A parte ogni altro discorso, non mi sembra esista nella magistratura il collateralismo tra partiti e correnti di magistrati. I magistrati, facendo la politica con la lettera maiuscola sono apolitici nel senso che non appartengono a partiti.

Vero è che, come è stato affermato, certi personalismi, certe posizioni di potere locale vanno scomparendo e che quindi si sta attuando una trasformazione qualitativa nell'ambito della magistratura e che il Consiglio superiore non può dunque non tener conto di questa trasformazione qualitativa notevole. Ma proprio per evitare il riformarsi di personalismi, di gruppi di potere locale occorre, attraverso la proporzionale, il controllo che le minoranze devono esercitare sulla maggioranza.

Proprio attraverso il sistema al quale abbiamo accennato si impedisce quell'ordinamento verticistico che è certo negato dalla disposizione

costituzionale per la quale i magistrati si distinguono unicamente per la funzione e non per il grado. Debbo dire che mi ero permesso, all'inizio della discussione generale, di richiamare l'attenzione del Senato sull'opportunità di tener conto proprio di quella disposizione costituzionale al fine di esaminare con maggiore profondità l'articolo 3 del disegno di legge. Mi sono permesso soltanto di richiamare l'attenzione del Senato perché nella discussione generale questo tema venisse trattato e devo dire che è stato trattato con completezza da quasi tutti i senatori che sono intervenuti.

Certo, vi sono anche obiezioni al criterio dell'esercizio effettivo delle funzioni. Bisognerebbe forse anche pensare alla distinzione tra giurisdizione penale, giurisdizione civile, giurisdizione - come è stato detto - requirente, giurisdizione giudicante, giurisdizione minorile, giudice di sorveglianza eccetera.

È possibile tutto questo? O si snatura proprio la finalità del disegno di legge? La risposta deve essere data dal Senato. Io sono convinto che nella discussione questo tema sia stato approfondito a dovere. E devo oppormi a quanto è stato dichiarato dal senatore Mariani quando ha affermato che, se vogliamo riformare il sistema elettorale del Consiglio superiore, ciò significa che il Consiglio superiore della magistratura non funziona. Lungi dal Governo e credo anche dal Senato l'idea di emettere giudizi in ordine al funzionamento dell'attuale Consiglio superiore della magistratura! Anzi, per quanto mi compete prendo atto con grande soddisfazione di quanto è scritto nel parere dello stesso Consiglio superiore in relazione al lavoro notevole, complesso e difficile che è stato compiuto dal Consiglio superiore della magistratura.

Pertanto non emetto alcun giudizio che possa in qualche modo, sia pure lontanamente, concordare con quello del senatore Mariani ma anzi invece prendo atto di quanto è scritto nel parere e devo dichiarare la mia soddisfazione per il notevole lavoro compiuto.

Mi dispiace non condividere l'opinione del senatore Mariani quando afferma che nell'attuale Consiglio superiore vi è stata una distinzione tra volontà di fare e fare, nel senso che vi era la buona volontà di fare ma poi non si è fatto. Questa ricerca delle intenzioni è sempre difficile e nella specie non so come l'abbia fatta il senatore Mariani. In ogni caso credo che il sistema accolto in questo disegno di legge garantisca, proprio con la rappresentatività, la dialettica delle idee, la pluralità del dialogo e il controllo da parte delle minoranze.

Non limiterei, peraltro, il discorso all'interpretazione evolutiva, come ha fatto il senatore Mariani. Qui non è in gioco soltanto la cosiddetta interpretazione evolutiva. Chi poi sa di che cosa si tratti è veramente grande. Non posso certo entrare qui in una discussione che dovrebbe essere fatta in altra sede, ma con questa espressione di solito vengono indicate tante cose sulle quali davvero non c'è più possibilità di orientarsi. Se si vuole intendere che con l'interpretazione evolutiva il giudice decide come crede, secondo la sua personale posizione, non solo non sono d'accordo io ma credo che non sia d'accordo la maggioranza dei senatori presenti in Aula. Se però per interpretazione evolutiva deve intendersi quella che tiene conto del diritto esistente al momento dell'interpretazione e dell'applicazione della legge da parte del giudice, se si intende che la legge come cosa fatta e come cosa astratta debba rivivere nell'anima di chi l'interpreta e la realizza e che quindi l'interprete debba tener conto non della singola legge astratta ma dell'intero sistema dell'esperienza giuridica nel momento dell'attuazione della legge, direi che il concetto - dovrebbe però essere usata un'altra formula - dovrebbe essere accolto. Credo che nessuno oggi, nello stadio attuale dell'evoluzione della dottrina dell'interpretazione, voglia pensare che si possa interpretare il dato astratto, la singola legge astratta prescindendo dal totale del sistema delle esperienze. Devo riferirmi a Capograssi e ai suoi lavori sulla scienza del diritto.

Purtroppo noi parliamo di interpretazione evolutiva in maniera molto sommaria. Ritengo comunque che il problema che stiamo esaminando non riguardi soltanto l'interpretazione evolutiva ma ben altro. Non è una questione politica quella che trattiamo, ha ragione il senatore Mariani, perché non è una questione di partiti, ma è una questione in cui la politica va intesa, ripeto, con la lettera maiuscola.

Devo condividere pienamente quanto è stato detto in ordine alle ragioni della legge dal senatore Coppola, che peraltro è il presentatore della legge insieme al presidente Viviani. D'altra parte quanto in precedenza ho detto non fa che ribadire quanto è stato affermato nella relazione scritta e negli interventi orali del presidente Viviani e del senatore Coppola.

Tutti sono stati d'accordo peraltro sul sistema della proporzionale con la soluzione adottata ad unico scrutinio. E devo ringraziare il senatore Coppola per la disponibilità ad un eventuale riesame in Commissione di quel punto sul quale avevo richiamato l'attenzione del Senato. Può darsi

che non ce ne sia bisogno se ulteriormente si raggiungesse un accordo su diverse posizioni.

Devo infine ricordare quanto ha detto il senatore Brosio. Ha rivendicato a sé una posizione di opposizione. Anzi ha detto: sono qui tutti d'accordo, io solo sono l'oppositore. E il senatore Gatto, da quell'uomo acuto che è, lo ha ringraziato perchè gli ha dato modo di discutere mentre di fronte all'unità già raggiunta non si discute. Dico sinceramente che non sono riuscito ad intendere - evidentemente per mia colpa e mia responsabilità - pienamente quanto ha detto il senatore Brosio relativamente per esempio al controllo giurisdizionale delle decisioni del Consiglio superiore della magistratura, perché è vero che era stato abolito questo controllo, in particolare il ricorso al Consiglio di Stato, dal disegno di legge, ma è anche vero che in Commissione questo tema è stato approfondito a dovere e alla fine si è deciso, su conforme parere del Consiglio superiore della magistratura, di abolire quella disposizione e di consentire quindi il controllo giurisdizionale sulle decisioni dello stesso Consiglio superiore della magistratura. Questo si è fatto proprio perchè si è ritenuto che non si potesse sottrarre al controllo giurisdizionale materia relativa a diritti e a interessi legittimi.

D'altra parte gli stessi proponenti, il senatore Viviani e il senatore Coppola, hanno volentieri aderito alla decisione della Commissione e hanno votato anch'essi. Credo che si sia votato in Commissione all'unanimità; il senatore Brosio evidentemente non era al corrente di questo, perchè ha continuato ad opporsi a quel punto del disegno di legge. Ci sarebbe quindi un'unanimità, tranne il senatore Brosio, per quanto attiene alla proporzionale. Ma qui il discorso si può fare in pochi minuti. Davvero nel 1975 dobbiamo affermare che il sistema proporzionale neghi proprio la democratica rappresentanza della base? Si può discutere certo sui limiti per evitare, come si è fatto qui con il *quorum*, l'eccessivo frazionismo o altri inconvenienti. Ma dire che la proporzionale nega la rappresentatività a me pare eccessivo. Il senatore Brosio ha timore che il Consiglio superiore diventi una sede di diatribe e controversie. Ma qui è da intendersi perchè le parole hanno un senso quando diamo ad esse dei contenuti. Che significa dire che ci saranno diatribe e controversie? Si raggiungono forse le soluzioni senza discutere, senza dibattere? Questo è impossibile, non è umano. L'umanità comporta che la conclusione è realizzata attraverso un dibattito, un dialogo, un discorso. E se questo discorso a volte diventa

un po' più vivace non c'è nulla di male; anzi questa vivacità può essere utile anche a chiarimento delle posizioni.

Il senatore Brosio poi aggiunge che, al contrario, il Consiglio superiore dovrebbe essere espressione del pensiero unitario della magistratura. Qui devo ripetere quanto ho detto.

BOLDRINI. Voleva sicuramente dire autoritario.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ha detto unitario: ella, senatore Boldrini, interpreta in questo modo ma è un altro discorso. Di dove discende questa unità? In questo caso forse potrei avvicinarmi alla sua interpretazione. Chi la fa l'unità? Quella maggioranza che con il premio, con il 38 per cento diventa maggioranza assoluta, senza minoranze? L'unità si fa proprio nel dialogo e nel controllo delle minoranze sulla maggioranza. Non c'è proprio una unità - questo è un punto che vorrei ribadire non soltanto in questa sede ma dovunque - non esiste una unità se non la si raggiunge attraverso un dibattito, un dialogo e, se volete, anche un contrasto, semmai anche una lotta di idee. L'uomo della strada può cadere in equivoco su questo punto e può credere davvero che con il nostro disegno di legge noi veniamo ad incrinare l'unità; invece noi veniamo ad approfondirla, veniamo a creare le condizioni perchè essa sia raggiunta nella maggiore passibile obiettività ed imparzialità. L'unità deve essere realizzata nella verità, anzi deve essere anzitutto verità.

Devo poi ringraziare in modo particolare il relatore, senatore Gatto, per la sua relazione scritta, per i suoi interventi in Commissione e per il suo intervento di oggi. Sicuramente ella, senatore Gatto, ci ha qui dato una lezione e gliene siamo grati. È chiaro che il diritto va verso forme nuove che forse allo Stato non è possibile determinare con precisione ma sarebbe davvero da ciechi non vedere il mutamento dei tempi, dello stesso contenuto del diritto; e mi permetterei di aggiungere che sarebbe veramente da ciechi non vedere che il diritto non è più una pura forma capace di coprire qualsiasi contenuto, anche il più autoritario possibile, ma è invece realtà viva dell'esperienza, valore e volontà.

Devo concludere ringraziando ancora una volta tutti coloro i quali hanno permesso che si raggiungesse questo risultato. Devo ribadire - come è stato detto molto bene - che in questo modo si vuol dare fiducia ai cittadini sul funzionamento dell'amministrazione della giustizia e si

vuole stabilire una credibilità dell'organo del Consiglio superiore della magistratura. Questo disegno di legge infatti offre non solo ai magistrati uno strumento valido per la tutela dei loro interessi e per le decisioni attinenti alle loro questioni ma tenta di salire soprattutto il primo gradino per ridare fiducia al paese, come è stato detto molto bene, nell'amministrazione della giustizia.

È proprio la fede nel diritto e nell'amministrazione della giustizia che si vuole ricostituire nei cittadini. Questo disegno di legge, la discussione tanto approfondita svolta in Commissione ed il dibattito di oggi testimoniano la volontà politica di questa Assemblea di contribuire a ricostituire la fiducia del paese nell'amministrazione della giustizia, cioè la fiducia del paese nelle istituzioni democratiche, libere, che non hanno paura di confronti, di dibattiti, di dialoghi, di dialettiche, ma anzi attraverso il dibattito e la dialettica vanno rafforzandosi e allontanano ogni pericolo di involuzione totalitaria.

È per questo che ancora una volta ringrazio tutti gli onorevoli senatori. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

SULLA DEPENALIZZAZIONE DEL CONSUMO DI STUPEFACENTI

30 settembre 1975 ¹⁶

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Onorevole Presidente, onorevole Ministro, onorevole Sottosegretario, onorevoli senatori, desidero in primo luogo esprimere il senso del più vivo apprezzamento per il lavoro veramente degno della massima considerazione che il Senato ha saputo fare per dotare il nostro Paese di una moderna legge sulla droga, superando difficoltà conoscitive e di valutazione e raggiungendo conclusioni nello stesso tempo equilibrate e coraggiose.

Desidero in particolare esprimere (e non è per pura convenzione) il mio sincero e vivo compiacimento ai presidenti delle Commissioni giustizia e sanità del Senato e in particolare al senatore Viviani, sempre animato da un profondo impegno al servizio di un ideale, al senatore Coppola, presidente della Sottocommissione, anch'egli sempre animato dall'identico animo che sostanzia l'operato del presidente Viviani, agli illustri relatori Pittella e De Carolis, agli onorevoli colleghi Pinto e Scardaccione e a tutti gli onorevoli senatori che hanno dato il loro contributo alla discussione con interventi ampi ed approfonditi, adeguati alla gravità e all'urgenza del problema.

Premetto poi che il mio intervento verterà prevalentemente sulla parte penale del provvedimento in quanto, per ciò che attiene agli aspetti di ordine amministrativo e sanitario, che pure sono di primaria importanza nell'economia della legge, è intervenuto il collega onorevole Pinto.

Il punto di partenza per predisporre un'organica disciplina della produzione, del commercio e dell'impiego delle sostanze stupefacenti e psicotrope consisteva nell'estrema complessità della materia e nella conseguente necessità d'acquisire validi dati scientifici per una conoscenza obiettiva e quindi per un'adeguata regolamentazione del fenomeno. In Europa e nel mondo, gli studi e le iniziative rivolte alla creazione di una legislazione

¹⁶ Senato della Repubblica, VI legislatura, Seduta del 30 settembre 1975. Intervento nella discussione su disegni di legge recanti "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope", (A.S. 4, 849).

nuova per la disciplina dei fenomeni comuni all'abuso della droga si sono accentuati e moltiplicati negli ultimi anni, in modo da rendere veramente difficile una informazione completa ed aggiornata; il numero degli enti e delle organizzazioni che, a livello nazionale e internazionale, si occupano del problema si è accresciuto tanto che la loro attività fornisce materia per continue pubblicazioni.

Comunque, sinteticamente può dirsi che si coglie ovunque una tendenza diretta ad usare estremo rigore nei confronti dei trafficanti e ad avere invece umana comprensione rispetto ai semplici consumatori per i quali viene predisposto un apparato diretto non a punirli penalmente, ma a recuperarli alla società. Per quanto concerne il primo profilo posso limitarmi a ricordare le leggi più recenti che nei diversi paesi hanno aumentato le pene per gli spacciatori, come la legge 31 dicembre 1970 in Francia, la legge 27 maggio 1971 in Inghilterra, la legge 10 giugno 1972 nella Germania federale, la legge 26 maggio 1972 in Svezia, la legge 21 aprile 1972 in Norvegia, la legge 18 giugno 1969 in Danimarca e la legge 19 febbraio 1973 in Lussemburgo; la non punibilità penale per l'uso della droga si presenta assolutamente prevalente, sia pure con sfumature e atteggiamenti diversi, nella maggior parte dei paesi come la Francia, l'Inghilterra, la Germania federale, il Belgio, l'Olanda, la Svezia, la Danimarca, l'Unione Sovietica, la Polonia, la Repubblica democratica tedesca, la Cecoslovacchia, l'Austria, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Jugoslavia.

Su tale prospettiva, che sostanzialmente è anche quella caldeggiata in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa, hanno operato le competenti Commissioni del Senato, effettuando consapevoli scelte di vedute e traducendo tali scelte in norme giuridiche adeguate. Ciò, soprattutto, ha consentito di predisporre nella giusta misura norme repressive e norme preventive, ugualmente idonee a garantire un controllo su produzione, vendita e uso delle droghe. Per contro, l'indiscriminato ricorso alle norme del primo tipo, per regolare comportamenti la cui pericolosità viene presunta in termini apparentemente etico-ideologici, ma non desunta in termini scientifici, non conduce allo scopo prefisso; ché il relegare in ogni caso la tossicomania nell'ambito della deviazione sociale penalmente sanzionata non contribuisce necessariamente a ridurre la incidenza di quel comportamento sul corpo sociale, ma produce notevoli effetti negativi, fra i quali ricordo principalmente: la criminalizzazione di moltissimi giovani

perchè i consumatori prevalentemente sono minori; lo sviluppo del mercato illecito; il contatto di giovani con il mondo del crimine; l'esposizione di giovani all'uso di droghe sempre più nocive giacché i trafficanti hanno interesse a sviluppare il consumo delle droghe pesanti, il cui commercio è di gran lunga più redditizio; lo sviluppo di sottoculture devianti per il rifiuto e l'emarginazione sociale; l'indebolimento del rispetto della legge e delle istituzioni; la sfiducia nelle autorità preposte all'applicazione della legge. Nella misura in cui questo quadro è risultato generalizzato ed esteso, la conseguenza che ne discende sul piano di una corretta politica criminale è che non ha senso ed ha scarsa efficacia dissuasiva colpire con sanzioni penali il comportamento del piccolo consumatore, la cui devianza viene determinata e potenziata dal lato dell'offerta, e che è verso quest'ultima che si deve concentrare una politica rigorosamente repressiva. Si persegue così la finalità di tenere lontane le droghe dall'uomo, prima ancora che l'uomo dalle droghe.

Bisogna dare atto al Parlamento di avere compreso appieno questa problematica elaborando uno schema legislativo che tende a realizzare, nella materia, quattro obiettivi concorrenti:

- a) aggravamento delle pene e maggior rigore nel perseguimento di produttori e trafficanti;
- b) precisa delimitazione dell'ambito della depenalizzazione;
- c) efficaci misure d'intervento che coprano fruttuosamente lo spazio in cui falliscono le funzioni di deterrenza e di controllo della legge penale;
- d) sicura garanzia giurisdizionale per l'adozione e l'applicazione di ogni misura che comporti limitazione della libertà personale.

Lo scopo primario della legge rimane quello, fondamentale, di combattere efficacemente il traffico di stupefacenti.

Lo strumento normativo idoneo a raggiungere questo risultato è, in primo luogo, un congruo aumento di pene a carico di promotori, organizzatori e finanziatori della produzione e traffico illecito di stupefacenti, quindi la predisposizione di un trattamento differenziato che valga a distinguere, nella misura della pena, i produttori e trafficanti da un lato e i cosiddetti piccoli spacciatori dall'altro.

L'aggravamento delle pene, infatti, come bene ha rilevato l'onorevole senatore Cavezzali, si attaglia perfettamente, in queste ipotesi, alla gravità e pericolosità di alcuni comportamenti tipici e sempre più perniciosi e nefasti di una potente delinquenza organizzata.

Il trattamento differenziato, che è stato ottenuto anche mediante un opportuno «gioco» di circostanze aggravanti, oltre a giustificarsi, sul piano etico e della difesa sociale, per la diversa gravità dei comportamenti, appare idoneo (insieme alla depenalizzazione dell'uso personale e all'obbligo di testimoniare, anche in deroga agli articoli 348 e 465 del codice di procedura penale, per colui che è stato dichiarato non punibile) a rompere quella stretta cerchia di omertà che ha costituito finora il maggiore ostacolo per scoprire e colpire il turpe traffico di sostanze stupefacenti.

Sul secondo punto, era da tutti avvertita la inadeguatezza della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, la quale, almeno in una sua diffusa interpretazione giurisprudenziale, penalizzando ogni comportamento del consumatore, creava palesi ingiustizie, non contribuiva alla lotta contro il dilagante fenomeno dello spaccio di stupefacenti e chiudeva ogni lecito spazio ad interventi che valessero ad offrire, specie ai giovani già proclivi ad esperienze di droga o in esse coinvolti, gli aiuti e gli stimoli necessari per superare le loro difficoltà e per sostenerli nel processo di reinserimento sociale.

È avvenuto, anzi, che coloro che si sono mossi in tal senso sono stati costretti formalmente ad operare al di fuori della legalità, allo stesso modo dei medici i quali, in gran numero, si sono visti, per i medesimi motivi, tenuti a scegliere fra il rispettare l'imperativo della legge o l'attenersi a fondamentali principi di deontologia professionale omettendo di denunciare tossicomani rivoltisi alle loro cure. Bisogna onestamente ammettere che si è verificata una aperta conflittualità tra norme e realtà e ne sono derivate insieme ipocrisia di atteggiamenti e incapacità di azione.

L'impegno del legislatore inteso ad abbandonare tale concezione falsa e controproducente, senza tuttavia cadere nell'eccesso opposto di un rassegnato lassismo o di una non ben meditata liberalizzazione, si è appuntato nel distinguere dai comportamenti collegati al semplice uso personale quelle altre condotte di ricezione, di detenzione, di cessione che sono diversamente motivate e generalmente rivolte a scopi di lucro. Sono queste ultime le intollerabili e odiose situazioni che turbano ogni coscienza civile e nei cui confronti non ci può essere perplessità nell'accogliere l'idea non del solo mantenimento della penalizzazione, ma di un aggravamento delle pene oggi previste.

Questa impostazione ha trovato riscontro e apprezzamento nei singoli interventi dei senatori Torelli, Lisi, Capezzali, Ferralasco, Ossicini, Argi-

roffi, Petrella e Premoli, i quali, concordi nel rifiutare l'attuale sistema totalmente repressivo, hanno tutti indicato la necessità di privilegiare invece il sistema della riabilitazione dei consumatori. Giustamente, come hanno ripetuto i senatori Capezzali e Ferralasco, vanno respinte con decisione le critiche di coloro che ritengono l'impostazione del provvedimento permissiva e lacerante per la società.

Concordo poi con il senatore Petrella che ha osservato che scegliendo la depenalizzazione dell'uso degli stupefacenti il legislatore ha adottato una nuova politica criminale «che certo dovrà essere soggetta al vaglio dell'esperienza e, se necessario, dovrà essere rivista».

La depenalizzazione dell'uso personale di droghe apre un ampio spazio per un ventaglio di interventi, spazio che, come ho accennato, è restato finora in Italia soffocato dalla repressione penale oltre che carente di iniziative e di mezzi.

Quando il consumatore di droga non sarà più braccato dalla legge penale e spinto a sottrarsi ad ogni intervento per la minaccia della sanzione penale, diverrà possibile instaurare con lui un franco e leale colloquio. Gli inviti ad abbandonare la sua pernicioso inclinazione e le sue abitudini potranno concretarsi in una gamma di aiuti che assumeranno i caratteri di una risposta adeguata al diverso tipo di bisogno. Circa la natura degli aiuti condivido pienamente l'impostazione data dalle Commissioni del Senato che, senza sottovalutarne l'importanza, non hanno dato esclusivo rilievo all'intervento medico e clinico, concedendo ampio spazio ad interventi delle metodologie di tipo psico-pedagogico e sociale.

Soprattutto condivido l'indirizzo che abbandona la concezione sostanzialmente paternalistica e accentratrice secondo cui ogni intervento sociale deve essere organizzato e condotto direttamente dai poteri dello Stato. La legge opportunamente si limita a definire il quadro degli interventi e a prevedere alcune strutture basilari, con al centro la regione, che hanno soprattutto la funzione di stimolo e di coordinamento rispetto alle risorse e alle capacità creative degli altri enti locali, delle organizzazioni private e del pubblico in generale.

Ho molto apprezzato il rilievo del senatore Ossicini il quale ha lamentato che non sono stati affrontati i problemi dell'infanzia, problemi che il Governo si propone però di affrontare e di risolvere adeguatamente.

Inoltre la legge, pur aliena da un sistema di coazione penale nei confronti dei puri consumatori, è ben lungi dal relegare tale comportamento

nel campo dell'irrilevante sociale o dell'indifferente giuridico, né s'illude che ci si possa attendere che i soggetti dediti alla droga aderiscano sempre spontaneamente agli inviti e ai programmi di trattamento predisposti per essi.

Depenalizzare ha significato rinunciare ad includere sotto la sanzione penale determinate condotte, ma sostituendo all'intervento del magistrato penale misure di influenza di carattere diverso e più adeguato.

A proposito poi della discussione sulla qualifica della situazione, dal punto di vista penale, del consumatore di modiche quantità di stupefacenti per uso personale non terapeutico, mi limito a ricordare che il codice vigente purtroppo parla sempre di non punibilità sia per le autentiche cause di giustificazione sia per le cause di discolta sia per le cause personali di non punibilità. Non c'è dubbio che la situazione alla quale facciamo riferimento non può essere inclusa tra le cause personali di non punibilità (certo non è analoga a quella del figlio che ruba al padre), non può essere inclusa nelle cause di discolta (non si tratta di carenza di dolo o di colpa) per cui non resta che includerla nei casi di esclusione di antigiuridicità e cioè nei casi di discriminanti. Che poi esista un altro tipo di antigiuridicità non penale, questo è un discorso che da questo punto di vista non interessa pienamente.

Soprattutto nel processo di depenalizzazione il legislatore si è mosso, oltre che con l'intento di aderire al mutamento degli atteggiamenti sociali anche con la consapevolezza di poter adottare misure alternative a quelle penali, di maggiore efficacia ed elasticità per la prevenzione e il trattamento dei fenomeni da controllare.

Essendo escluso, in questa impostazione, l'intervento del magistrato penale, occorre individuare altra autorità idonea ad intervenire.

In proposito, l'originaria impostazione del progetto che affidava tale compito all'autorità sanitaria aveva suscitato gravi difficoltà, anche di ordine costituzionale, poiché si verte in tema di libertà personale e l'articolo 13 della Costituzione riserva, in tale materia, ogni intervento all'autorità giudiziaria. Su questo modello di intervento della autorità giudiziaria ha espresso il suo motivato consenso in particolare il senatore Torelli, il quale giustamente ha rilevato che le valutazioni del giudice saranno efficaci e adeguate, anche per il concorso necessario di un esperto.

Il complesso delle attività che si devono svolgere nei confronti dei consumatori di droga, dall'affidamento al centro di cui all'articolo 89 del

progetto, al trattamento medico ambulatoriale, fino al ricovero in idoneo istituto ospedaliero, riveste un carattere sostanzialmente amministrativo. Epperò l'esigenza dell'intervento giudiziario è imposta esclusivamente da necessità di ordine garantistico, analogamente a quante avviene nel controllo giudiziario a favore degli infermi di mente.

In piena coerenza con tale esigenza si è stabilito essere il giudice civile (tribunale per minorenni o sezione specializzata presso il tribunale o la corte di appello) l'autorità giudiziaria che deve occuparsi della materia.

Non mi sembra tanto il caso di soffermarmi sulle procedure adottate, e opportunamente ricalcate sulla disciplina dei procedimenti in camera di consiglio, quanto mi preme sottolineare che il magistrato civile, che tanto meglio opererà in questo nuovo, difficile compito, quanto più ricca sarà la disponibilità delle risorse che lo Stato e la comunità sapranno mettergli a disposizione, è certo l'autorità adatta, non solo per ragioni di legalità costituzionale, per assicurare, con vigile e sereno atteggiamento, ai soggetti coinvolti in esperienze di droga, un rapporto fondato sulla comprensione e sul sostegno.

Non si tratterà più, dunque, di fronteggiare con le spuntate armi della repressione e della minaccia di pena individui considerati delinquenti solo alla stregua di una formale definizione operata dalla legge penale, e la cui collaborazione e invece tanto necessaria proprio per risalire agli ispiratori ed organizzatori della turpe attività di spaccio di sostanze stupefacenti, ma di recuperare attraverso la comprensione e l'aiuto soggetti che altrimenti venivano artificiosamente resi nemici dichiarati dalla società.

L'operazione giuridico-sociale che si compirà varrà ad eliminare, il più possibile, conflittualità e stigmatizzazione, che creavano il «criminale» laddove c'era il «malato», o il «vizioso», e a suscitare nei soggetti devianti attitudine e collaborazione per una autentica risoluzione dei loro problemi.

Desidero, infine, concludere rilevando che la proposta di legge oggi in discussione appare non solo aderente alle esigenze di difesa sociale e di rispetto dei valori democratici sanciti dalla Costituzione repubblicana, ma in linea con la vocazione europeistica dell'Italia, poiché essa si ispira, come ho già avvertito, ai principi che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha indicato nella risoluzione del 19 febbraio 1973 sugli «aspetti penali dell'abuso di droghe». Questa risoluzione, a sua volta, come è confermato nel preambolo, riflette gli indirizzi suggeriti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

E se è vero che molti Stati e molte legislazioni ancora divergono in misura considerevole sulle scelte da adottare nella materia, è anche vero che è su una linea quale quella tracciata, per l'Italia, dal progetto che oggi perviene davanti al Senato, che si raccolgono i più forti consensi e che si può pensare di raggiungere, se non un'armonizzazione, un ravvicinamento delle legislazioni.

Ciò che appare oltremodo importante perché è quanto mai opportuna un'azione coordinata e sostenuta sul piano internazionale, per evitare che divergenze legislative troppo pronunciate e una dispersione degli sforzi nazionali blocchino l'efficacia della lotta contro la droga e la tossicomania, che rimane l'obiettivo primario e fondamentale di ogni legislatore civile.

Signor Presidente, onorevoli senatori, parlo quale rappresentante del Governo e non m'è dato indugiare ancora sul significato umano e politico del provvedimento in esame: mancherei, tuttavia, al mio dovere di uomo e di politico se, in conclusione, non rilevassi che questa legge rappresenta un momento di presa di coscienza della società italiana, di pressanti istanze e di disperati appelli di uomini emarginati e sofferenti. La società italiana, in altre parole, si va svegliando dal sonno (dogmatico o meno non importa) nel quale è caduta per qualche tempo per distinguere nettamente, in piena consapevolezza dei fini sociali dello Stato, i veri responsabili delle negatività nelle quali si involge l'uomo moderno dalle vittime della criminalità altrui: i primi vanno inesorabilmente colpiti, sanzionati con pene inasprite, s'ammantano di colletti bianchi, rossi o turchini non interessa, mentre i secondi vanno umanamente compresi e sorretti, abbracciati in una forte stretta che li liberi dalla violenza delle sottoculture imperanti.

Una società che voglia chiamarsi civile non può ignorare il carico di responsabilità per i comportamenti immorali ed ipocriti che spesso generano nei giovani impulsi di ribellione e di evasione, e non può limitarsi ad astrattamente qualificare «erronee» talune condotte senza operare, senza concretamente lavorare e soffrire per impedire prevenendole, le sofferenze degli emarginati, dei reietti.

Con questa legge si cerca di trasformare i soggetti passivi della violenza subculturale, liberati ormai dalla schiavitù nella quale appunto tale violenza li relega, in soggetti attivi per la ricerca e l'identificazione degli autentici responsabili, dei veri criminali.

Certo, senatore Argiroffi, prevenire significa operare insieme, vigilare

e lottare per respingere le cause vere dell'ingiustizia e della repressione. Ma occorre fede, come ella stessa ha rilevato e come ha sottolineato il senatore Ossicini, occorre credere, occorre scoprire nell'uomo nuovi valori, speranze e tensioni, per accingersi all'arduo compito di ridare «aliti e giustizia a chi soffoca ed è mortificato».

Una tappa, dunque, importante e significativa, ma pur sempre una tappa, questa legge, nel lungo, faticoso cammino per la realizzazione della vera, autentica giustizia.

Il contributo che i ministri Gullotti e Reale ed i sottosegretari Pinto e Scardaccione hanno dato all'elaborazione di questa legge è stato animato, appunto, dalla piena consapevolezza di quel cammino, dalla sicura coscienza di operare per «lenire la sofferenza» e «placare l'ingiustizia dalla natura quando essa incrudelisce e non può essere vinta» soltanto dalla solidarietà degli uomini, dalla certezza che c'è ancora tempo per servire, in umiltà e serietà, la causa della crescita, nella verità e nella giustizia, della società civile (*Applausi dal centro, dal centrosinistra, dalla sinistra e dall'estrema sinistra. Molte congratulazioni*).

RECUPERARE ALLA SOCIETÀ I CONSUMATORI DI DROGHE

6 novembre 1975 ¹⁷

Atti Parlamentari
VI LEGISLATURA — DOCUMENTI — DISegni DI LEGGE E RELAZIONI
Camera dei Deputati

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4042

PROPOSTA DI LEGGE (4)

d'iniziativa del Senatore TORELLI

e

DISEGNO DI LEGGE (849)

PRESENTATO DAL MINISTRO DELLA SANITÀ
(GASPARD)

DI CONCERTO COL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GONELLA)

COL MINISTRO DELL'INTERNO
(RUMOR)

COL MINISTRO DELLE FINANZE
(VASECCHI)

E COL MINISTRO DEL TESORO
(MALAGODI)

APPROVATI, IN UN TESTO UNIFICATO,
DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 1° ottobre 1975 (Stampati nn. 4 e 810)

Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope.
Prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di
tossicodipendenza

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
18 ottobre 1975

Prima di rispondere agli interventi dei colleghi, vorrei ricordare le ragioni di questo provvedimento. Così anche molte obiezioni troveranno una implicita risposta, per esempio quella dell'onorevole Manco in ordine alla opportunità di non punire chi detiene per la prima volta modiche quantità di droga.

In Europa e nel mondo, gli studi e le iniziative rivolte alla creazione di una legislazione nuova per la disciplina dei fenomeni comuni all'uso della droga si sono accentuati e moltiplicati negli ultimi anni, in modo da rendere veramente difficile una informazione completa ed aggiornata; il numero degli enti e delle organizzazioni che, a livello nazionale e internazionale, si occupano del problema, si è accresciuto tanto che la loro attività fornisce materia per continue pubblicazioni.

Comunque, sinteticamente può dirsi che si coglie ovunque una tendenza diretta ad usare estremo rigore nei confronti dei trafficanti e ad avere invece umana comprensione rispetto ai semplici consumatori, per i quali viene predisposto un apparato diretto non a punirli penalmente, ma a recuperarli alla società. Per quanto concerne il primo profilo posso limitarmi a ricordare le leggi più recenti che nei diversi paesi hanno aumentato le pene per gli spacciatori, come la legge del 31 dicembre 1970 in Francia, la legge 27 maggio 1971 in Inghilterra, la legge 10 giugno 1972 nella Germania federale, la legge 26 maggio 1972 in Svezia, la legge 21 aprile 1972 in Norvegia, la legge 18 giugno 1969 in Danimarca e la legge 19 febbraio 1973 in Lussemburgo. Mentre la non punibilità penale per l'uso della droga si presenta assolutamente prevalente, sia pure con sfumature e atteggiamenti diversi, nella maggior parte dei paesi come la Francia, l'Inghilterra, la Germania federale, il Belgio, l'Olanda, la Svezia,

¹⁷ Camera dei deputati, VI legislatura, Commissioni riunite Giustizia (IV) e Igiene e Sanità (XIV), Seduta del 6 novembre 1975. Intervento nella discussione su disegni e proposte di legge recanti "Disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope", (A.C. 13, 188, 277, 819, 1881, 3964, 4042).

la Danimarca, l'Unione Sovietica, la Polonia, la Repubblica democratica tedesca, la Cecoslovacchia, l'Austria, l'Ungheria, la Romania, la Bulgaria e la Jugoslavia.

Su tale prospettiva, che sostanzialmente è anche quella caldeggiata in seno alle Nazioni Unite e al Consiglio d'Europa, hanno operato le competenti Commissioni del Senato effettuando consapevoli scelte di vedute traducendo tali scelte in norme giuridiche adeguate. Ciò soprattutto, ha consentito di predisporre nella giusta misura norme repressive e norme preventive, ugualmente idonee a garantire un controllo su produzione, vendita e uso delle droghe. Per contro, l'indiscriminato ricorso alle norme del primo tipo, per regolare comportamenti la cui pericolosità viene presunta in termini apparentemente etico-ideologici, ma non desunta in termini scientifici, non conduce allo scopo prefisso; che il relegare in ogni caso la tossicomania nell'ambito della devianza sociale penalmente sanzionata, non contribuisce necessariamente a ridurre l'incidenza di quel comportamento sul corpo sociale, ma produce notevoli effetti negativi, fra i quali ricordo principalmente: la criminalizzazione di moltissimi giovani, perché i consumatori prevalentemente sono minori; lo sviluppo del mercato illecito; il contatto di giovani con il mondo del crimine; l'esposizione di giovani all'uso di droghe sempre più nocive perché i trafficanti hanno interesse a sviluppare il consumo delle droghe pesanti, il cui commercio è di gran lunga più redditizio; lo sviluppo di sotto culture devianti per il rifiuto e la emarginazione sociale; l'indebolimento del rispetto della legge e delle istituzioni; la sfiducia nelle autorità preposte all'applicazione della legge. Nella misura in cui questo quadro è risultato generalizzato ed esteso la conseguenza che ne discende sul piano di una corretta politica criminale è quella che non ha senso ed ha scarsa efficacia dissuasiva colpire con sanzioni penali il comportamento del piccolo consumatore, la cui devianza viene determinata e potenziata dal lato dell'offerta, e che è verso quest'ultima che si deve concentrare una politica rigorosamente repressiva. Si persegue così la finalità di tenere lontane le droghe dall'uomo, prima ancora che l'uomo dalle droghe.

Bisogna dare atto al Parlamento di avere compreso appieno questa problematica elaborando uno schema legislativo che tende a realizzare, nella materia, quattro obiettivi concorrenti: aggravamento delle pene e maggior rigore nel perseguimento di produttori e trafficanti; precisa delimitazione dell'ambito della depenalizzazione; efficaci misure d'intervento

che coprano fruttuosamente lo spazio in cui falliscono le funzioni di deterrenza e di controllo della legge penale; sicura garanzia giurisdizionale per l'adozione e l'applicazione di ogni misura che comporti limitazione della libertà personale.

Lo scopo primario della legge rimane quello, fondamentale, di combattere efficacemente il traffico di stupefacenti.

Lo strumento normativo idoneo a raggiungere questo risultato è, in primo luogo, un congruo aumento di pene a carico di promotori, organizzatori e finanziatori della produzione e traffico illecito di stupefacenti, quindi, la predisposizione di un trattamento differenziato che valga a distinguere, nella misura della pena, i produttori e trafficanti da un lato e i cosiddetti piccoli spacciatori, dall'altro.

L'aggravamento delle pene, infatti, si attaglia perfettamente, in queste ipotesi, alla gravità e pericolosità di alcuni comportamenti tipici e sempre più perniciosi e nefasti di una potente delinquenza organizzata.

Il trattamento differenziato, che è stato ottenuto anche mediante un opportuno gioco di circostanze aggravanti, oltre a giustificarsi, sul piano etico e della difesa sociale, per la diversa gravità dei comportamenti, appare idoneo (insieme alla depenalizzazione dell'uso personale e all'obbligo di testimoniare, anche in deroga agli articoli 348 e 465 del codice di procedura penale, per colui che è stato dichiarato non punibile) a rompere quella stretta cerchia di omertà che ha costituito finora il maggiore ostacolo per scoprire e colpire il turpe traffico di sostanze stupefacenti.

Sul secondo punto, era da tutti avvertita la inadeguatezza della legge 22 ottobre 1954, n. 1041, la quale, almeno in una sua diffusa interpretazione giurisprudenziale, penalizzando ogni comportamento del consumatore, creava palesi ingiustizie, contribuiva alla lotta contro il dilagante fenomeno dello spaccio di stupefacenti e chiudeva ogni lecito spazio ad interventi che valessero ad offrire specie ai giovani già proclivi ad esperienze di droga o in esse coinvolti, gli aiuti e gli stimoli necessari per superare le loro difficoltà e per sostenerli nel processo di reinserimento sociale.

È avvenuto, anzi, che coloro che si sono mossi in tal senso sono stati costretti formalmente ad operare al di fuori della legalità, allo stesso modo dei medici i quali, in gran numero, si sono visti, per i medesimi motivi, tenuti a scegliere fra il rispettare l'imperativo della legge o l'attenersi a fondamentali principi di deontologia professionale omettendo di denun-

ciare tossicomani rivoltisi alle loro cure. Bisogna onestamente ammettere che si è verificata una aperta conflittualità tra norme e realtà e ne sono derivate insieme ipocrisia di atteggiamenti e incapacità di azione.

L'impegno del legislatore inteso ad abbandonare tale concezione falsa e controproducente, senza tuttavia cadere nell'eccesso opposto di un rassegnato lassismo o di una non ben meditata liberalizzazione, si è appuntato nel distinguere dai comportamenti collegati al semplice uso personale quelle altre condotte di ricezione, di detenzione, di cessione che sono diversamente motivate e generalmente rivolte a scopi di lucro. Sono queste ultime le intollerabili e odiose situazioni che turbano ogni coscienza civile e nei cui confronti non ci può essere perplessità nell'accogliere l'idea non del solo mantenimento della penalizzazione, ma di un aggravamento delle pene oggi previste.

Questa impostazione ha trovato riscontro e apprezzamento presso il Senato, dove quasi tutti gli intervenuti nel dibattito hanno concordato nel rifiutare l'attuale sistema totalmente repressivo e nell'indicare la necessità di privilegiare invece il sistema della riabilitazione dei consumatori.

Giustamente è stata respinta con decisione la critica di coloro che ritengono la impostazione del provvedimento permissiva e lacerante per la società.

Scegliendo la depenalizzazione dell'uso degli stupefacenti, il legislatore adotta una nuova politica criminale, che certo dovrà essere soggetta al vaglio dell'esperienza e, se necessario, dovrà essere rivista; si tratta, però, lo ripeto, di una nuova diversissima scelta di politica criminale.

La depenalizzazione dell'uso personale di droghe apre un ampio spazio per un ventaglio di interventi, spazio che, come ho accennato, è restato finora in Italia soffocato dalla repressione penale oltre che carente di iniziative e di mezzi.

Quando il consumatore di droga non sarà più braccato dalla legge penale e spinto a sottrarsi ad ogni intervento per la minaccia della sanzione penale, diverrà possibile instaurare con lui un franco e leale colloquio. Gli inviti ad abbandonare la sua pernicioso inclinazione e le sue abitudini potranno concretarsi in una gamma di aiuti che assumeranno i caratteri di una risposta adeguata al diverso tipo di bisogno. Circa le natura degli aiuti condivido pienamente l'impostazione data dalle Commissioni del Senato che, senza sottovalutarne l'importanza, non hanno dato esclusivo rilievo all'intervento medico e clinico, concedendo ampio spazio anche ad

interventi delle metodologie di tipo psico-pedagogico e sociale.

Soprattutto condivido l'indirizzo che abbandona la concezione sostanzialmente paternalistica ed accentratrice secondo cui ogni intervento sociale deve essere organizzato e condotto direttamente dai poteri dello Stato. La legge opportunamente si limita a definire il quadro degli interventi e a prevedere alcune strutture basilari, con al centro la regione, che hanno soprattutto la funzione di stimolo e di coordinamento rispetto alle risorse e alle capacità creative degli altri enti locali, delle organizzazioni private e del pubblico in generale.

Ho molto apprezzato il rilievo del senatore Ossicini al Senato il quale ha lamentato che non sono stati affrontati i problemi della infanzia, problemi che il Governo si propone però di affrontare e di risolvere adeguatamente.

Inoltre la legge, pur aliena da un sistema di coazione penale nei confronti dei puri consumatori, è ben lungi dal relegare tale comportamento nel campo dell'irrelevante sociale o dell'indifferente giuridico, né s'illude che ci si possa attendere che i soggetti dediti alla droga aderiscano sempre spontaneamente agli inviti e ai programmi di trattamento predisposti per essi.

Depenalizzare ha significato rinunciare ad includere sotto la sanzione penale determinate condotte, ma sostituendo all'intervento del magistrato penale misure di influenza di carattere diverso e più adeguato.

Soprattutto, nel processo di depenalizzazione il legislatore si è mosso, oltre che con l'intento di aderire al mutamento degli atteggiamenti sociali, anche con la consapevolezza di poter adottare misure alternative a quelle penali, di maggiore efficacia ed elasticità per la prevenzione e il trattamento dei fenomeni da controllare.

Essendo escluso, in questa impostazione, l'intervento del magistrato penale, occorre individuare altra autorità idonea ad intervenire.

In proposito, l'originaria impostazione del progetto che affidava tale compito alla autorità sanitaria, aveva suscitato gravi difficoltà, anche di ordine costituzionale, poiché si verte in tema di libertà personale e l'articolo 13 della Costituzione riserva, in tale materia, ogni intervento all'autorità giudiziaria. Su questo modello di intervento dell'autorità giudiziaria hanno espresso il loro motivato consenso numerosi senatori, i quali giustamente hanno rilevato che le valutazioni del giudice saranno efficaci ed adeguate, anche per il concorso necessario di un esperto.

Il complesso delle attività che si devono svolgere nei confronti dei consumatori di droga, dall'affidamento al centro di cui all'articolo 89 del progetto, al trattamento medico ambulatoriale, fino al ricovero in idoneo istituto ospedaliero, riveste un carattere sostanzialmente amministrativo. L'esigenza dell'intervento giudiziario è imposta esclusivamente da necessità di ordine garantistico, analogamente a quanto avviene nel controllo giudiziario a favore degli infermi di mente.

In piena coerenza con tale esigenza si è stabilito essere il giudice civile (tribunale per minorenni o sezione specializzata presso il tribunale o la corte di appello) l'autorità giudiziaria che deve occuparsi della materia.

Non mi sembra tanto il caso di soffermarmi sulle procedure adottate, e opportunamente ricalcate sulla disciplina dei procedimenti in Camera di consiglio, quanto mi preme sottolineare che il magistrato civile, che tanto meglio opererà in questo nuovo, difficile compito, quanto più ricca sarà la disponibilità delle risorse che lo Stato e la comunità sapranno mettergli a disposizione, è certo l'autorità adatta, non solo per ragioni di legalità costituzionale, per assicurare con vigile e sereno atteggiamento ai soggetti coinvolti in esperienze di droga, un rapporto fondato sulla comprensione e sul sostegno.

Non si tratterà più, dunque, di fronteggiare con le spuntate armi della repressione e della minaccia di pena individui considerati delinquenti solo alla stregua di una formale definizione operata dalla legge penale, e la cui collaborazione è invece tanto necessaria proprio per risalire agli ispiratori ed organizzatori della turpe attività di spaccio di sostanze stupefacenti, ma di recuperare attraverso la comprensione e l'aiuto soggetti che altrimenti venivano artificiosamente resi nemici dichiarati della società.

L'operazione giuridico-sociale che si compirà varrà ad eliminare, il più possibile, conflittualità e stigmatizzazioni, che creavano il «criminale» laddove c'era il «malato», e il «vizioso», e a suscitare nei soggetti devianti attitudini e collaborazione per una autentica risoluzione dei loro problemi.

Desidero su questi temi concludere rilevando che il provvedimento oggi in discussione appare non solo aderente alle esigenze di difesa sociale e di rispetto dei valori democratici sanciti dalla Costituzione repubblicana, ma in linea con la vocazione europeistica dell'Italia, poiché esso si ispira, come ho già avvertito, ai principi che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha indicato nella risoluzione del 19 febbraio 1973 sugli «aspetti penali dell'abuso di droghe». Questa risoluzione, a sua volta, come

è confermato nel preambolo, riflette gli indirizzi suggeriti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite.

E se è vero che molti Stati e molte legislazioni ancora divergono in misura considerevole sulle scelte da adottare nella materia è anche vero che è su una linea quale quella tracciata, per l'Italia, dal progetto che oggi perviene davanti alla Camera, che si raccolgono i più forti consensi e che si può pensare di raggiungere, se non un'armonizzazione, un ravvicinamento delle legislazioni.

Ciò che appare oltremodo importante perché è quanto mai opportuna un'azione coordinata e sostenuta sul piano internazionale, per evitare che divergenze legislative troppo pronunciate e una dispersione degli sforzi nazionali e comuni, blocchino l'efficacia della lotta contro la droga e la tossicomania, che rimane lo obiettivo primario e fondamentale di ogni legislatore civile.

Desidero ringraziare gli onorevoli relatori per le loro relazioni che mi sollevano per altro dalla necessità di sottolineare taluni punti nel corso della mia replica.

Sono pienamente d'accordo con l'onorevole Martini Maria Eletta quando rileva la necessità dell'urgenza della riforma e concordo con l'onorevole Zaffanella quando ricorda che siamo già in ritardo rispetto ad altri paesi in questa materia. È ben chiaro, come è stato sottolineato, che non ci si può certo illudere che questo provvedimento valga a sanare totalmente le questioni attinenti all'uso della droga, come del resto è chiaro che occorrono interventi alternativi, che occorre una volontà politica generale per eliminare le cause dell'uso sempre più notevole di droga.

Ritengo che sia stato giusto rifiutare di ricorrere ad un decreto-legge non trattandosi di materia per la quale è possibile ricorrere a tale mezzo anche perché usare il decreto-legge proprio nel momento in cui il Senato aveva già disposto questo complesso provvedimento significava davvero offendere il Parlamento.

Ritengo, fra l'altro, che fosse proprio tecnicamente impossibile trasferire in un decreto-legge tutta la materia della quale stiamo parlando. Devo però aggiungere che se rifiuto l'ipotesi del decreto-legge, tuttavia l'urgenza della approvazione del provvedimento è importantissima, anzitutto perché dato l'aumento notevole delle pene per i fabbricanti e spacciatori di droga, attendere ulteriormente e lasciare in vigore la legislazione del 1954 equivale ad agevolare proprio i trafficanti e fabbricanti di droga.

D'altra parte poiché in questo provvedimento è prevista la depenalizzazione dell'uso, della detenzione di modiche quantità di sostanze stupefacenti, è veramente molto strano tenere ancora in carcere attualmente chi per il passato ha usato modiche quantità di stupefacenti.

Sono convinto della intelligenza dei magistrati i quali opereranno in modo tale da non compromettere, nei confronti di coloro i quali hanno usato modiche quantità di stupefacenti, l'applicazione di questo provvedimento, ma se operassimo in maniera rapida per la sua approvazione sarebbe certamente molto meglio.

È fin troppo evidente quanto dice l'onorevole Martini Maria Eletta e perciò concordo pienamente che non è possibile procedere alla disintossicazione con le sole forze dell'intossicato; e questo provvedimento appunto prevede, in esecuzione dell'articolo 32 della Costituzione e, come abbiamo già rilevato, in esecuzione delle convenzioni internazionali approvate o da approvare dallo Stato italiano, proprio questa direttiva. È chiaro che molte norme di questo provvedimento sono quasi regolamentari e che occorrerebbe smettere la cattiva abitudine di legiferare attraverso norme regolamentari; però è anche vero, come ha fatto giustamente rilevare l'onorevole Casapieri Quagliotti Carmen, che avremmo dovuto attendere ancora molto per l'emanazione del regolamento della legge del 1954. Quindi, in qualche caso, come in questo, mi pare che le norme regolamentari non siano dannose all'attività legislativa.

Condivido anche quanto ha rilevato l'onorevole Martini Maria Eletta per quanto concerne la elasticità delle tabelle, la quale da luogo ad aggiornamenti più rapidi. Devo ringraziare anche l'onorevole Zaffanella per l'indagine che ha compiuto, veramente completa, relativa alle cause sociali dell'uso della droga.

Io per questo non mi soffermerò a sottolineare quanto l'onorevole Zaffanella ha ricordato, mi limito soltanto a segnalare che in effetti occorre studiare con precisione le cause dell'uso sempre più dilagante delle droghe, perché, come egli ha detto, se è vero che inizialmente le droghe erano usate nei ghetti negri degli Stati Uniti d'America, e se inizialmente si poteva pensare che le droghe fossero usate soltanto dagli emarginati, dagli sfruttati dal capitalismo avanzante, è anche vero che successivamente la droga è passata in ambienti diversi.

Condivido quanto ha rilevato l'onorevole Zaffanella in ordine all'esigenza da parte dei giovani di trovare una risposta alle inquietudini ed

alle incertezze del nostro tempo. Concordo anche con lui quando afferma che la strada maestra per prevenire l'uso della droga da parte dei nostri giovani è quella di invitarli a non subire dal sistema, ma a lottare, dal suo interno, proprio per superarlo o modificarlo in modo sostanziale. Bisogna invitare i giovani, appunto, a lottare per gli ideali la cui mancanza spesso dà luogo all'uso della droga.

È chiaro che occorre tornare a rivedere la famiglia per renderla fonte sostanziale di colloquio tra genitori e figli. Occorre fare della scuola un luogo dove, a parte l'istruzione su questi temi, si rinnovino le coscienze e si invitino i giovani a lottare per un cambiamento della società attuale.

L'onorevole Zaffanella afferma che il drogato è un ammalato. Su questo punto vorrei una maggiore riflessione. Ammalato, in che senso? Contrapposto a delinquente va bene. Non va bene nel senso di persona che ha perso completamente la sua libertà e capacità di intendere e di volere: in tal caso si potrebbe affermare che si rientra nell'ipotesi del cronicamente intossicato da alcool o stupefacenti, già prevista dal codice penale, e che è ben diversa da quella dell'abituale consumatore di sostanze stupefacenti. Si tratta, invece, di una persona normale che ha bisogno, sì, di cure, ma solo in senso - direi - spirituale.

Preciserei tutto questo anche per dare maggiore fiducia al drogato. Tutti quanti sappiamo quanto importante sia agli effetti della riuscita della cura la fiducia del soggetto nei confronti della società.

Non devo soffermarmi ulteriormente sulla relazione dell'onorevole Zaffanella se non per sottolineare l'importanza dell'analisi che egli ha compiuto sulle droghe leggere e pesanti. Egli lamenta che il Senato non abbia sottolineato a sufficienza questo tema. Devo difendere gli onorevoli senatori: questo tema non è stato approfondito unicamente perché, fortunatamente, in quella sede nessuno ha sollevato una questione di netta separazione tra droghe leggere e droghe pesanti. Dato che l'onorevole Zaffanella l'ha sollevata, devo dire che condivido quanto egli ha osservato in ordine alla impossibilità di arrivare ad una piena liberalizzazione delle droghe leggere. Anche se è vero che esse sono da equipararsi all'alcool, egli ha giustamente detto, sono lo stesso pericolosissime perché l'alcool, non ha dietro qualcosa di più grave, mentre queste hanno dietro le droghe che uccidono.

C'è, però, una ragione che condivido ancora di più: uno Stato che vuole invitare i giovani alla lotta per una società più giusta non può, poi,

consentire un'autoemarginazione da parte di questi giovani con il ricorso alle droghe, siano esse pesanti o leggere.

Non credo neanche di doversi soffermare molto a lungo su quanto hanno detto gli onorevoli colleghi in sede di discussione sulle linee generali, anche perché i relatori, nella loro replica approfondita, ricca di cultura, ma anche di buonsenso, hanno risposto a tutti gli interrogativi. Per altro mi pare che le obiezioni sollevate, a parte quelle inerenti alla depenalizzazione, attengano tutte a questioni particolari, su cui dichiaro la piena disponibilità del Governo a soluzioni rapide e concordate.

Hanno ragione alcuni colleghi intervenuti quanto sostengono che bisogna guardare bene dentro a questo fenomeno per scoprirne gli intrecci con la mafia, con talune forze politiche ed anche con taluni settori dell'apparato statale.

Ringrazio l'onorevole Casapieri Quagliotti Carmen per la adesione al provvedimento. Quando ella critica l'affidamento della predisposizione delle tabelle al comitato tecnico interministeriale anziché all'Istituto superiore di sanità può anche aver ragione. Il Governo è pronto ad esaminare queste proposte in sede di esame degli articoli ed a rimettersi al divisa-mento delle Commissioni.

Ringrazio l'onorevole Signorile per avere aderito in linea di massima ai temi di fondo del provvedimento in discussione, anche se ha fatto riferimento alla necessità di distinguere tra droga pesante e droga leggera, adombrando, pur senza aderirvi in pieno, una certa favorevole tendenza ad una possibilità di liberalizzazione dell'uso della droga leggera.

Ripeto che non mi sembra che, stante la attuale situazione, si possa addivenire ad una liberalizzazione delle droghe leggere. Droghe leggere e pesanti vanno sottoposte ad un'unica disciplina; vedrà poi il giudice come trattare i due diversi tipi di consumatori, ma questo è un problema che riguarda il momento discrezionale dell'applicazione della legge, non è un problema di legislazione.

Per quanto riguarda i rilievi formulati in ordine alla deroga al segreto istruttorio, disposto dall'articolo 348, terzo comma, del codice di procedura penale, prevista dall'articolo 7 del disegno di legge in discussione, devo dichiarare che sono favorevole alla soluzione adottata.

L'articolo 348 del codice di procedura penale dispone al terzo comma che «non possono essere assunti, a pena di nullità, come testimoni gli imputati dello stesso reato o di un reato connesso, anche se sono stati

prosciolti o condannati, salvo che il proscioglimento sia stato pronunciato in giudizio per non aver commesso il fatto o perché il fatto non sussiste».

Questo terzo comma rappresenta un'eccezione a quanto disposto dai primi due commi dello stesso articolo 348: il primo comma sancisce, infatti, che il giudice deve esaminare i testimoni informati dei fatti che ritiene utili per l'accertamento della verità; il secondo comma prevede che ogni persona ha la capacità di testimoniare e nessuno può sottrarsi all'obbligo di deporre.

Il terzo comma, in ogni modo, oltre costituire un'eccezione alla norma, fa soltanto riferimento all'impossibilità che siano assunti quali testimoni i coimputati nello stesso reato o gli imputati di reato connesso. Nel caso della norma contenuta nel disegno di legge in discussione, invece, non si fa riferimento a soggetti coimputati di un reato, bensì a soggetti dichiarati dal pretore, con una procedura speciale, non punibili ai sensi dell'articolo 79.

MANCO. Un soggetto, prima di esser dichiarato non punibile, è pur sempre un imputato.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. L'imputato è colui che subisce un processo; nel caso in questione, invece, non è previsto lo svolgimento di un processo, ma di una procedura anomala, attraverso la quale il pretore decide se applicare le disposizioni previste dall'articolo 79.

Se poi anche volessimo ammettere che si tratta di coimputato dello stesso reato o di reato connesso, poiché il terzo comma dell'articolo 348 prevede che possono essere assunti quali testimoni i prosciolti in giudizio per non aver commesso il fatto o perché il fatto non sussiste, accogliendo la testimonianza del soggetto dichiarato imponente, non si derogherebbe a quanto disposto dal terzo comma dell'articolo 348, ma si agirebbe sulla base di un importante presupposto che è l'obbligo di testimonianza.

Tutti i soggetti possono deporre, ma è il giudice che tiene conto dell'attendibilità della loro deposizione.

Occorre rompere la catena che ha fino ad ora legato i produttori e gli spacciatori ai consumatori: questo è il punto sostanziale di cui bisogna tener conto. Questa catena potrà essere infranta solo attraverso la testimonianza dei consumatori dichiarati non punibili. Non prevedendo, quindi,

obbligo di testimoniare per i consumatori dichiarati impunibili, vedremo perduto uno dei punti più qualificanti del disegno di legge in discussione.

Queste ragioni giustificano ampiamente la deroga al segreto istruttorio prevista dall'articolo 7. Senza tener conto del fatto, inoltre, che il segreto istruttorio è un istituto che andrebbe ormai sottoposto a notevoli revisioni, tanto è vero che la legge di delega per la revisione del codice penale prevede che anche la fase istruttoria del procedimento giudiziario abbia luogo in dibattimento.

Non mi sembra quindi il caso di insistere sul mantenimento del segreto istruttorio, quando è in gioco un interesse fondamentale qual è quello di colpire gli spacciatori ed i fabbricanti di droga.

Quindi, mi pare che le scelte politiche in questione possano essere tranquillamente fatte senza ulteriori remore nei confronti della lesione di alcuni principi generali; e non ritenere che questi ultimi siano immodificabili; del resto la storia ha dimostrato che i principi vengono modificati in maniera molto rapida proprio in materia di segreto istruttorio.

Dovrei dire ancora qualche cosa in ordine al divieto di propaganda e quindi rispetto all'onorevole Martini Maria Eletta, la quale ha proposto una ulteriore decisione relativa al divieto di propaganda commerciale di questi prodotti; in linea di massima non sono in disaccordo e se le Commissioni vorranno sono evidentemente libere di prevedere una disciplina in questa materia.

Vorrei ricordare che il codice delle leggi sanitarie, all'articolo 201, terzo comma, prevede la licenza rilasciata dal ministro degli interni per la pubblicità a mezzo stampa o in qualsiasi altro modo concernente mezzi per la prevenzione e la cura delle malattie, medicine, presidi medico-chirurgici e così via.

Ora, in questo caso il richiamo dell'onorevole Martini Maria Eletta, può evidentemente o servire per disciplinare la materia nel senso che ricordava, oppure servire al ministro affinché nel rilascio delle licenze sia più rigido.

Sono altresì d'accordo con l'onorevole Martini Maria Eletta circa la non previsione dei genitori dall'obbligo di segnalare questi fatti.

Per quanto riguarda l'articolo 77, relativo alle prescrizioni abusive, gradirei dei chiarimenti.

MARTINI MARIA ELETTA, *Relatore per la IV Commissione*. Non

intendevo riferirmi solo all'uso terapeutico, ma anche a quelle in eccedenza.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. A mio parere, rientra in questo articolo 77 anche la prescrizione in eccedenza.

MANCO. Si condanna il correo e non l'imputato principale.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Vorrei rispondere all'onorevole Gaspari circa la distinzione tra piccolo spacciatore e detentore di modiche quantità di sostanze stupefacenti.

L'onorevole Gaspari ha obiettato che in realtà con l'articolo 79 verrebbe dichiarato non punibile anche il piccolo spacciatore, in quanto egli afferma che occorre scoprire il detentore nell'atto della vendita se lo si vuole punire. D'altra parte si dice che anche i piccoli spacciatori dovrebbero essere esenti da pene. Le ragioni per le quali non mi sono sentito di aderire alla proposta avanzata al Senato di dichiarare non punibili i piccoli spacciatori, non devono essere qui ripetute: una cosa è l'acquisto o la detenzione di modiche quantità per uso personale, altra e diversissima cosa è lo spaccio anche di minime quantità.

Si tratta di due fattispecie nettamente diverse e del tutto inavvicinabili. L'onorevole Gaspari afferma che è difficile punire il piccolo spacciatore in quanto, secondo il suo punto di vista, lo si dovrebbe scoprire nel momento preciso in cui effettua lo spaccio. Ma, l'onorevole Gaspari è persona troppo intelligente e troppo esperta in giurisprudenza per non intendere che esiste una netta differenza tra fattispecie o oggetto della fattispecie e prova della medesima.

Ora, perché in questo caso si dovrebbe derogare alle norme generali sulla prova del fatto, della specie? La prova della specie può essere data con tutti i principi che presiedono alla formazione e al libero convincimento del giudice.

Per il giudice non è necessario cogliere sul fatto lo spacciatore, in quanto può condannarlo quando da altri elementi desume che egli abbia spacciato sostanze stupefacenti. Inoltre se è avvenuto spaccio di droga è evidente che deve esserci anche la figura dell'acquirente.

Quindi, il giudice da numerosi altri elementi può pervenire al convincimento che il soggetto in questione ha detenuto minime quantità di

droga per uso personale, ma nello stesso tempo ha spacciato altre quantità di droga e quindi deve essere punito per lo spaccio.

MANCO. Vorrei sapere se in questo caso è previsto anche il tentativo.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Evidentemente è compreso anche il tentativo.

Un'ultima risposta dovrei dare all'onorevole Manco in ordine al suo interrogativo intorno alla prima parte dell'articolo 79. Esso prevede la non punibilità per il malato che acquista o detiene sostanza stupefacenti per farne un uso personale terapeutico; si precisa poi che la quantità delle sostanze non deve eccedere in modo apprezzabile le necessità della cura. Rientra, quindi nella previsione di questa norma l'epilettico cui è prescritta una dose di 5 pasticche di una determinata medicina e che poi se ne procura illegalmente altre 5 non rientrerebbe qualora se ne procurasse 50.

Mi rendo conto di aver dimenticato di dare risposta ad altri interrogativi posti dai colleghi. Sono, comunque d'accordo sulla opportunità di contatti per trovare soluzioni concordate anche con i colleghi del Senato, in modo da poter giungere ad una rapida approvazione definitiva del provvedimento in discussione.

Ora, vorrei spendere qualche parola conclusiva per ricordare il significato di questo disegno di legge.

Parlo quale rappresentante del Governo e non m'è dato indugiare ancora sul significato umano e politico del provvedimento in discussione: mancherei, tuttavia, al mio dovere di uomo e di politico se, in conclusione, non rilevassi che questo progetto di legge rappresenta un momento di presa di coscienza da parte della società italiana, di pressanti istanze e di disperati appelli di uomini emarginati e sofferenti. La società italiana, in altre parole, si va svegliando dal suo sonno (dogmatico o meno non importa, nel quale è caduta per qualche tempo) per distinguere nettamente, in piena consapevolezza dei fini sociali dello Stato, i veri responsabili delle negatività nelle quali si involge l'uomo moderno, dalle vittime della criminalità altrui. I primi vanno inesorabilmente colpiti con pene inasprite (si ammantino di colletti bianchi, rossi o turchini, non interessa) mentre i secondi vanno umanamente compresi e sorretti; abbracciati in una forte stretta che li liberi dalla violenza delle sottoculture imperanti.

Una società che voglia chiamarsi civile, non può ignorare il carico

di responsabilità per i comportamenti immorali ed ipocriti che spesso generano nei giovani impulsi di ribellione e d'evasione, e non può limitarsi ad astrattamente qualificare erronee talune condotte senza operare, senza concretamente lavorare e soffrire per impedire, prevenendole, le sofferenze degli emarginati, dei reietti.

Con questo progetto di legge si cerca di trasformare i soggetti passivi della violenza subculturale in soggetti liberati ormai dalla schiavitù nella quale appunto tale violenza li relega, in soggetti attivi per la ricerca e la identificazione degli autentici responsabili, dei veri criminali.

Certo, come è stato affermato al Senato, prevenire significa operare insieme, vigilare e lottare per respingere le cause vere dell'ingiustizia e della repressione. Ma occorre fede, lo ha sottolineato il senatore Ossicini, occorre credere, occorre scoprire nell'uomo nuovi valori, speranze e tensioni, per accingersi all'arduo compito di ridare aliti e giustizia a chi soffoca ed è mortificato.

Una tappa, dunque, importante e significativa, ma pur sempre una tappa, questo disegno di legge, nel lungo, faticoso cammino per la realizzazione della vera autentica giustizia.

Il contributo che al Senato i ministri Gullotti e Reale ed i sottosegretari Pinto e Scardaccione hanno dato all'elaborazione di questo progetto di legge è stato animato, appunto, dalla consapevolezza di quel cammino, dalla sicura coscienza di operare, come ha sottolineato il senatore Argiroffi, per lenire la sofferenza a placare l'ingiustizia della natura quando essa incrudelisce e non può che essere vinta soltanto dalla solidarietà degli uomini, dalla certezza che v'è ancora tempo per servire, in umiltà e serietà, la causa della crescita, nella verità e nella giustizia, della società civile.



Gazzetta del Mezzogiorno, 18 aprile 1963.

CRISI DELLA GIUSTIZIA E CRISI DEI VALORI

25 novembre 1975 ¹⁸

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il senatore De Sanctis lamenta che la crisi della giustizia, pur determinando «situazioni di gravissimo disagio e pregiudizio per tutti i cittadini, nonché lo stato di allarme, di preoccupazione e di agitazione della classe forense», non ha indotto finora gli organi di governo «ad assumere i provvedimenti e le iniziative necessarie a risolvere gli innumerevoli problemi che essa propone», e chiede di conoscere «le valutazioni del Governo al riguardo, i suoi programmi e le sue iniziative ed i provvedimenti urgenti che intende assumere».

Per superare la crisi della giustizia, dovuta, com'è noto, a molteplici ragioni anche di ordine politico, il Ministero della giustizia ha ripetutamente indicato e proposto un programma articolato in due fasi distinte e successive: una prima di emergenza, la seconda di più ampia portata per la ricerca e l'attuazione di soluzioni organiche definitive.

Per quanto riguarda la prima fase, si precisa, con riferimento ai diversi settori dell'Amministrazione della giustizia, quanto segue: nel settore dell'organizzazione giudiziaria e del personale, le disfunzioni che obiettivamente si riscontrano risalgono a tempi non recenti, rispecchiano una situazione generale di crescita della società e hanno, ovviamente, ragioni varie e assai complesse. Tuttavia è innegabile che in tale situazione si sono inseriti eventi specifici che hanno ulteriormente aggravato il processo di crisi.

Intendo con ciò fare riferimento a certi tipi di revisione legislativa adottati per strutture diverse da quelle dell'Amministrazione della giustizia e alla stessa estese, nonostante la costante opposizione, senza procedere ad opportuni adattamenti. Il che non poteva non mettere in crisi le strutture dell'organizzazione giudiziaria che si è vista privata in un unico contesto della valida collaborazione di circa 2.000 funzionari di cancelleria, nonché di quella di un consistente contingente del rimanente personale, che era

¹⁸ Senato della Repubblica, VI legislatura, Seduta del 25 novembre 1975. Intervento nella discussione su interpellanze ed interrogazioni in materia di crisi della giustizia.

già ritenuto inadeguato alle esigenze dell'amministrazione della giustizia.

In tale contesto si è fatto il possibile per ridurre i pregiudizi sopraelencati, utilizzando a volte provvedimenti legislativi che perseguivano finalità diverse.

In sede di approvazione del disegno di legge sulla disciplina delle controversie individuali di lavoro e delle controversie in materia di assistenza obbligatoria (legge 11 agosto 1973, n. 533) si è riusciti, non senza difficoltà, a fare inserire disposizioni relative all'adeguamento delle attrezzature dei tribunali e delle preture (articolo 24), all'aumento dell'organico, sia pure in misura contenuta e certamente non adeguata alle nuove esigenze, della magistratura, dei cancellieri e dei coadiutori dattilografi giudiziari (articoli 25 e 26), all'assunzione dei dattilografi e stenodattilografi non di ruolo da destinare esclusivamente agli uffici di cancelleria addetti alle sezioni per le controversie di lavoro; da ultimo, la disposizione più importante sotto il profilo in esame, concernente l'abrogazione delle disposizioni di cui all'ultimo comma dell'articolo 3 della legge 24 maggio 1970, n. 336 (la cosiddetta legge sugli ex combattenti) e al penultimo comma dell'articolo 67 del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1972, n. 748 (la cosiddetta legge sulla dirigenza) con effetto dalla data di entrata in vigore della disposizione medesima. In forza di tale norma è stato possibile recuperare tutti i posti che dovevano restare congelati in corrispondenza al numero degli esodati per le leggi sui combattenti e sulla dirigenza.

Successivamente, con la forma dei provvedimenti di urgenza, sono state adottate misure straordinarie per l'Amministrazione della giustizia (decreto-legge 21 settembre 1973, n. 566, convertito con modifiche nella legge 8 novembre 1973, n. 683).

La disposizione più qualificata di tale provvedimento concerne l'autorizzazione ad indire un concorso per esame o più concorsi per esame su base distrettuale o interdistrettuale per la nomina a segretario del ruolo organico della carriera di concetto per le vacanze disponibili nel predetto ruolo.

Al riguardo si fa presente che detto ruolo, istituito con i decreti delegati e la cui consistenza numerica è stata determinata sottraendo un pari numero di unità di personale alla carriera del personale di cancelleria, era completamente scoperto.

Con altra disposizione (articolo 2) è stata accordata al Ministro la facoltà di conferire i posti vacanti nel ruolo organico del personale dei

coadiutori dattilografi giudiziari agli idonei del concorso indetto con decreto ministeriale 20 marzo 1972.

Sono state, infine, estese (articolo 3) alla amministrazione giudiziaria le disposizioni relative all'assunzione temporanea, nei limiti dei posti vacanti presso i vari uffici giudiziari, del personale di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 marzo 1971, n. 276, per l'esclusiva esplicazione delle mansioni di dattilografia.

È stata, poi, approvata dal Parlamento la legge 26 aprile 1975, n. 141, con la quale si è prevista l'estensione della facoltà concessa al Ministro dall'articolo 127 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (ordinamento giudiziario), in ordine al conferimento di posti di uditore giudiziario fino all'esaurimento della graduatoria degli idonei al concorso per esami a 97 posti, indetto con decreto ministeriale 3 luglio 1972.

Da ultimo è stata approvata, ad iniziativa del Governo, la legge 12 luglio 1975, n. 311, concernente la specificazione delle attribuzioni della carriera direttiva, di concetto ed esecutiva delle cancellerie e segreterie giudiziarie.

Anche con questo provvedimento legislativo, la cui funzione primaria era quella di determinare con legge, ai sensi dell'articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 1972, n. 319, concernente il riordinamento delle ex carriere speciali, le specifiche attribuzioni del personale della carriera direttiva e di concetto, si è operato nel senso di apportare rimedi agli effetti negativi conseguenti agli eventi elencati in premessa, ponendo la norma con la quale si attribuisce al personale dei coadiutori giudiziari con anzianità di almeno 11 anni di effettivo servizio il compito di assistere il giudice in istruttoria e in udienza, affidato in via primaria al personale di concetto, non adeguato numericamente a tale esigenza.

Per ciò che attiene al settore dell'edilizia giudiziaria e dei servizi, il Ministero è intervenuto in tre direzioni:

1) ha ritenuto, in primo luogo, di operare nella materia edilizia al fine di dotare gli uffici giudiziari di idonee e decorose sedi.

Tale attività si è concretata con l'approvazione delle leggi n. 208 del 18 febbraio 1963, n. 375 del 15 maggio 1967 e n. 271 dell'11 maggio 1973, con le quali sono stati via via aumentati i fondi posti a disposizione del Ministero con la precedente legge 15 febbraio 1957, n. 26, ed è stata protratta la durata degli stanziamenti stessi fino al 1995.

Fino ad ora gli stanziamenti suddetti hanno consentito di finanziare

la costruzione di nuovi edifici giudiziari in 228 comuni dei quali sei sedi di corti d'appello, 57 sedi di tribunale e 165 sedi di pretura, per un ammontare complessivo di lire 89.109.958.491, con un contributo a carico dello Stato di lire 69.293.648.270.

Sono inoltre in corso di istruttoria le pratiche concernenti i locali di numerosi uffici giudiziari fra le quali assumono particolare rilevanza quelle relative ai comuni di Brindisi, Firenze, Lecce, Perugia, Potenza, Taranto, Torino, Venezia.

Per quanto riguarda le sedi di Roma, Milano, Napoli ed Ancona, il Ministero si sta attivamente interessando presso il Ministero dei lavori pubblici, cui spetta ogni competenza per il finanziamento e la realizzazione delle opere necessarie.

2) Ha creduto, poi, essenziale migliorare il funzionamento dei servizi di tutti gli uffici giudiziari sotto il profilo amministrativo (spese di ufficio), tecnico-strutturale (attrezzatura) e dei servizi (cosiddetta forfetizzazione).

Le spese di ufficio erano regolate dalla legge 16 luglio 1962, n. 922, che contenendo l'indicazione di somme fisse creava notevoli remore in quanto ogni aumento del capitolo di spesa doveva essere approvato con legge. Per ovviare a tale inconveniente si è predisposto il disegno di legge sfociato nella legge 28 marzo 1973, n. 90, che ha permesso di ottenere notevoli aumenti in sede di bilancio, così che attualmente gli uffici giudiziari ricevono per il loro funzionamento le somme occorrenti secondo le richieste formulate nelle varie assemblee previste dall'ordinamento giudiziario.

Nel contempo, la legge 5 marzo 1973, n. 28 (sempre di iniziativa del Ministero e volta al medesimo fine di permettere il funzionamento con provvedimento di bilancio), ha consentito la ristrutturazione e l'ammodernamento tecnico dei servizi e oggi tutti gli uffici giudiziari dispongono dei mezzi tecnici di base tra i più moderni: *mini-computers*, macchine da scrivere e contabili di tutti i tipi, anche elettroniche, fotoriproduttori, registratori di voce per il processo del lavoro, eccetera.

Inoltre, è previsto per il 1976, in attuazione dell'articolo 1 della legge suddetta, l'ammodernamento del mobilio, con particolare riguardo alle scaffalature e agli armadi metallici e di sicurezza e all'arredamento dei nuovi palazzi di giustizia, attuando graduali interventi sostitutivi di quelli a cui sono tenuti i comuni, ormai tutti fortemente deficitarii.

Entro il 1975, in attuazione della legge 8 aprile 1974, n. 98, si prov-

vederà a dotare le procure della Repubblica di modernissime ed efficientissime apparecchiature elettroniche d'intercettazione telefonica con indubbio vantaggio per l'immediatezza degli interventi, specialmente per i casi di delitti gravi come gli attentati e i sequestri di persona.

Al fine di ottenere, infine, il più completo impiego del personale, con il recupero per altre attività dei cancellieri, è stato predisposto un disegno di legge (n. 1791/Camera) avente come oggetto «Servizi di cancelleria in materia di spese processuali civili».

Il disegno di legge, in atto in stato di avanzato esame, si trova presso la Commissione giustizia della Camera e stabilisce la forfetizzazione degli oneri relativi alle spese di bollo nelle cause civili, ai diritti di cancelleria ed ai diritti di spese di notificazione sulla base di una somma unica per i singoli gradi del giudizio e indipendentemente dall'oggetto della controversia e dalla complessità della causa.

Il provvedimento consente, poi, una indubbia economia e maggiore certezza sul costo del processo ed evita al personale delle cancellerie di dover provvedere a continue e complesse operazioni contabili, nonché ai controlli sulla regolarità delle operazioni stesse.

Sotto quest'ultimo aspetto, inoltre, sarà possibile destinare molti funzionari ad altri servizi e porre una valida alternativa all'alarmante fenomeno della carenza di personale verificatosi in seguito alla legge sull'esodo e che ha creato la paralisi in molti uffici giudiziari.

3) Con riferimento al problema dei servizi e per sanare situazioni di disagio da cui avevano avuto origine le note agitazioni degli ufficiali giudiziari, è stato predisposto un provvedimento legislativo recentemente approvato dal Parlamento (legge 12 luglio 1975, n. 323) che prevede:

- a) la ristrutturazione delle funzioni delle categorie degli ufficiali giudiziari e degli aiutanti ufficiali giudiziari;
- b) l'aumento dell'organico degli aiutanti ufficiali giudiziari;
- c) l'inquadramento degli «amanuensi» degli ufficiali giudiziari con la qualifica di «coadiutori», fra i dipendenti statali, con natura giuridica proventistica simile a quella degli aiutanti ufficiali giudiziari.

Nel campo penale, alcuni provvedimenti legislativi approvati di recente tendono, direttamente o indirettamente, a combattere la cosiddetta crisi della giustizia.

Particolarmente degni di menzione sono i provvedimenti qui di seguito elencati.

1. - Decreto-legge 11 aprile 1974, n. 99 (convertito nella legge 7 giugno 1974, n. 220) col quale vennero aumentati i termini di custodia preventiva, al fine di ovviare al fenomeno dell'impressionante numero di scarcerazioni avvenute in conseguenza della riduzione dei termini stessi operata con la legge 1° luglio 1970, n. 406.

2. - Legge 14 ottobre 1974, n. 497, la quale contiene alcune disposizioni volte a rendere più celere il corso della giustizia penale mediante:

a) l'attribuzione al tribunale della competenza, prima spettante alla corte d'assise, a conoscere i reati di rapina aggravata, estorsione aggravata e sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (articolo 1);

b) l'introduzione del giudizio direttissimo per i delitti di rapina, estorsione, sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione, e per i reati concernenti le armi e gli esplosivi (articolo 2);

c) il ripristino della facoltà della polizia giudiziaria di procedere all'interrogatorio degli indiziati e delle persone arrestate o fermate (articolo 7).

3. - Decreto-legge 10 gennaio 1975, n. 2 (convertito nella legge 8 marzo 1975, n. 48) contenente disposizioni transitorie alla legge 14 ottobre 1974, n. 497.

4. - Legge 22 maggio 1975, n. 152, concernente:

a) l'introduzione del divieto di concedere la libertà provvisoria per i reati più gravi (omicidio, rapina aggravata, estorsione aggravata, sequestro di persona, delitti concernenti le armi da guerra, eccetera) (articolo 1);

b) la sospensione della prescrizione per i reati più gravi in caso di latitanza dell'imputato, di rinvio chiesto dall'imputato o dal difensore ed in alcuni altri casi (articolo 16);

c) l'introduzione del giudizio direttissimo per i reati previsti dagli articoli 18 e 24 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (riunioni non autorizzate e rifiuto di obbedienza all'ordine di scioglimento) e per il reato di violenza aggravata a pubblico ufficiale (articoli 17 e 26);

d) l'introduzione della facoltà di procedere a notificazioni urgenti a mezzo del telefono o del telegrafo (articolo 33);

e) la modifica dell'articolo 369 del codice di procedura penale mediante l'introduzione di un termine massimo di trenta giorni per le requisitorie del pubblico ministero dopo il deposito degli atti in cancelleria al termine dell'istruzione formale (articolo 34).

Nel settore penitenziario, i provvedimenti di recente approvati sono i seguenti.

1. - Legge 26 luglio 1975, n. 354, recante le norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure preventive e limitative della libertà.

Il relativo regolamento di esecuzione è in corso di preparazione.

Dopo l'emanazione di quest'ultimo saranno approvati i regolamenti interni dei singoli istituti.

2. - Legge 20 maggio 1975, n. 155, concernente l'indennità di servizio penitenziario di cui all'articolo 4 della legge 15 novembre 1973, n. 734. Con tale provvedimento è stata disciplinata la corresponsione a favore del personale civile degli istituti di prevenzione e pena dell'indennità di servizio penitenziario, che costituisce il doveroso riconoscimento della particolare onerosità delle prestazioni di servizio rese dal personale predetto, costretto ad operare in ambienti e situazioni estremamente difficili con enormi disagi e gravi sacrifici.

3. - Legge 7 giugno 1975, n. 199, con la quale è stata prorogata - fino alla entrata in vigore dell'ordinamento relativo al servizio sanitario degli istituti di prevenzione e pena, nell'ambito della legge sulla riforma sanitaria - l'efficacia della legge 9 ottobre 1970, n. 740, concernente l'ordinamento della categoria di personale sanitario addetto agli istituti di prevenzione e di pena, non appartenenti ai ruoli organici dell'Amministrazione penitenziaria. La predetta proroga ha colmato una carenza di disciplina legislativa verificatasi sin dal 31 dicembre 1971, data in cui la legge n. 740 del 1970 aveva - ai sensi dell'articolo 59 - cessato di avere efficacia.

La nuova legge n. 199 del 1975 ha stabilito, altresì, l'adeguamento dei compensi mensili spettanti ai sanitari in servizio presso talune sedi particolarmente disagiate, quali gli istituti penali di Pianosa, Asinara, Gorgona, Capraia, Is Arenas, Isili e Mamone.

4. - Legge 7 giugno 1975, n. 198, che attualmente si trova in corso di attuazione, concernente l'incorporamento di unità di leva nel Corpo degli agenti di custodia, quali i volontari (ausiliari) per un massimo di 1.500 unità.

5. - Legge 12 dicembre 1971, n. 1133, con la quale è stato disposto lo stanziamento di 100 miliardi per far fronte al problema dell'edilizia penitenziaria. Il conseguente programma di lavoro, di cui al decreto-legge del 30 marzo 1972, atto a soddisfare, in modo funzionale e secondo i canoni delle moderne concezioni, il fabbisogno edilizio degli istituti di prevenzione e pena, non si è potuto sviluppare a pieno a causa del noto

evolversi della situazione economica.

All'uopo, con nota n. 496283 del 25 luglio 1975 è stato proposto alla Presidenza del Consiglio ed al Ministero del tesoro di elevare il suddetto stanziamento da 100 a 350 miliardi allo scopo di ottenere l'adeguata integrazione indispensabile al completamento del prefissato programma.

Comunico inoltre che, con decreto del Presidente della Repubblica in data 13 luglio 1975, n. 476, è stato aumentato di 28 unità il numero dei magistrati addetti ai tribunali per minorenni.

Sempre in questa prima fase sono allo studio opportune misure volte ad incoraggiare e stimolare il personale rimasto in servizio, sul quale si è riversata una mole di lavoro considerevole. Idonei incentivi, e non soltanto di natura economica, dovrebbero pertanto essere offerti al personale costretto ad operare in condizioni difficili.

Avviata la prima fase ed assicurate condizioni sia pure non ottimali di funzionalità, si passerà alla seconda, nel corso della quale si cercherà di pervenire a soluzioni globali e definitive. In tale fase, evidentemente, lo studio e le indagini, ai quali dovranno poi rapidamente seguire costruttive realizzazioni, dovranno estendersi alla complessa gamma di problemi comunque attinenti all'amministrazione giudiziaria, dall'ordinamento giudiziario alle leggi processuali, dai servizi di cancelleria a tutti gli altri connessi, dalla revisione delle circoscrizioni giudiziarie alla definitiva ristrutturazione di tutti gli organici, dall'edilizia giudiziaria all'attrezzatura degli uffici, dalla meccanizzazione allo snellimento delle procedure, in modo da creare una struttura giudiziaria che risponda alle aspettative e che sia adeguata alla domanda di giustizia.

Trattasi, invero, di problemi non facili anche per le implicazioni di natura politica che comportano, che solo con la collaborazione di tutto il Parlamento potranno ricevere adeguate soluzioni.

Non posso esimermi, infine, dal citare le due leggi veramente qualificanti, quella sulla riforma del diritto di famiglia e la legge delega per la riforma del codice di procedura penale.

Per l'esecuzione della predetta delega, è in funzione, come è noto, oltre alla commissione prevista dalla stessa legge, altra commissione ministeriale, e quanto prima sarà realtà il nuovo codice di procedura penale.

La crisi della giustizia ha peraltro cause profonde e lontane. Non posso pertanto che concludere rilevando che non mi è certo possibile esaminare seppur sommariamente tali ragioni in questa sede. La crisi dei

valori, nella quale si involge l'attuale società, è peraltro cosa certamente nota.

In quel che ho ricordato, tenuto conto delle dichiarazioni rese dal Presidente del Consiglio all'atto dell'insediamento di questo Governo e delle dichiarazioni rese dal Ministro di grazia e giustizia e da lui stesso in sede di bilancio del Ministero di grazia e giustizia, mi sembra tuttavia che risulti non solo l'esistenza di una consapevole politica della giustizia, ma che già tale politica ha avuto attuazione.

In avvenire tale politica sarà maggiormente incrementata nella sua realizzazione. Credo che ciò desiderasse il senatore De Sanctis e penso che la sua interpellanza sia stata in questo senso efficace. Per tali motivi ringrazio l'onorevole interpellante.

LA CONDIZIONE FEMMINILE
E L'UMANIZZAZIONE DELLE STRUTTURE SOCIALI

11 dicembre 1975 ¹⁹



Dicembre 1974. Inaugurazione di un padiglione presso il Policlinico universitario di Bari. Da sinistra: Ernesto Quagliariello, Franco Maria Malfatti, Aldo Moro, Giovanni Spadolini, Renato Dell'Andro, Giuseppe Lamaddalena, Nicola Rotolo.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle mozioni. Avverto che da parte dei presentatori sono state ritirate le mozioni 1-0071 e 1-0080 e che è stato presentato un ordine del giorno da parte del senatore Tullia Romagnoli Carettoni e di altri senatori. Si dia lettura dell'ordine del giorno.

TORELLI, *Segretario*:

Il Senato,

viste le conclusioni della Conferenza internazionale della donna tenutasi a Città del Messico;

prendendo atto che il Governo si appresta ad organizzare una conferenza nazionale sull'occupazione femminile,

lo impegna ad una specifica azione politica di adeguamento e di correzione per quanto riguarda i problemi femminili nel campo del lavoro, delle strutture sociali e sanitarie, dell'istruzione, della politica familiare, e segnatamente con urgenza:

a garantire l'esercizio del diritto-dovere al lavoro, con particolare riguardo all'inserimento delle giovani nel mondo della produzione;

ad affrontare i problemi di quelle strutture sociali che più incidono sulla condizione femminile;

a rendere possibile, con atti legislativi e con lo sviluppo delle strutture sanitarie e di pianificazione familiare, l'esercizio cosciente e responsabile della maternità;

ad eliminare residue discriminazioni ed ingiustizie armonizzando leggi e prassi alle nuove norme del codice familiare.

ROMAGNOLI CARETTONI Tullia, FERRALASCO,

FALCUCCI Franca, ZANTI TONDI Carmen Paola,

BUZIO, GERMANÒ, CIFARELLI.

¹⁹ Senato della Repubblica, VI legislatura, Seduta dell'11 dicembre 1975. Intervento nella discussione su mozioni concernenti i problemi della condizione femminile.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Signor Presidente, onorevoli senatori, desidero anzitutto esprimere il mio compiacimento nei confronti dei firmatari delle mozioni e nei confronti dei senatori che sono intervenuti nella discussione. Condivido pienamente le ragioni che hanno indotto i firmatari alla presentazione delle mozioni e la necessità di non ridurre a sterili e accademiche proclamazioni di principio i temi relativi al più tormentato ed emarginato settore dell'esperienza umana e di verificare, previa chiarificazione delle implicazioni di fondo che i temi in esame comportano, quanto è stato fatto e quanto ancora si può e si deve fare per attuare in concreto principi costituzionalmente sanciti e principi di leggi ordinarie.

Forse potrò rispondere approfonditamente alla mozione a firma Romagnoli Caretoni Tullia ed altri, essendo stata annunciata il 23 luglio 1975; non altrettanto certamente potrò fare in risposta alla mozione Ferralasco, Zuccalà ed altri, essendo stata quest'ultima annunciata nella seduta del 10 corrente. Comunque si tratta di argomenti che hanno stretta analogia.

Il Ministro di grazia e giustizia è stato delegato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri a partecipare per il Governo alla discussione delle mozioni. Il Governo non potrà non tener conto dei risultati del dibattito avvenuto alla conferenza internazionale della donna, tenutasi a Città del Messico, come utili indicazioni per la sua futura azione legislativa, anche se va osservato che alcune delle richieste formulate in sede di conferenza, per quanto riguarda la Repubblica italiana, sono o già tradotte in provvedimenti legislativi operanti in conformità, come giustamente osservano gli onorevoli presentatori delle mozioni, ai principi della Costituzione e alla realtà del Paese, o trasfuse in disegni di legge e proposte di legge presentati o in discussione al Parlamento; il che dimostra l'alta considerazione che il Parlamento stesso e il Governo hanno del ruolo della donna in generale e in particolare del suo contributo determinante allo sviluppo civile e democratico del Paese.

La dimostrazione che il Governo non ha considerato l'Anno della donna come semplice «occasione di iniziative retoriche o celebrative», ma appunto «stimolo ad azioni concrete», risulta sia dall'azione politica

complessiva nel senso della promozione su tutti i piani dei problemi femminili in corrispondenza alle richieste provenienti dalla società e dalle organizzazioni sociali alle quali le donne aderiscono per portare avanti, con vivacità ed impegno, le loro legittime esigenze politiche, sociali, economiche e umane, sia dai concreti provvedimenti e atti realizzati o portati avanti nei singoli settori della pubblica amministrazione.

Vorrei iniziare l'esame della situazione dal punto di vista del mondo della produzione e del lavoro. I problemi della lavoratrice hanno avuto un significativo risalto nello scorso trentennio e le realizzazioni ottenute dalle interessate, anche sotto la spinta delle organizzazioni sindacali e femminili, sono di cospicuo rilievo, forse più che in ogni altro campo della condizione della donna. Per quanto attiene alla legislazione, come è stato già detto dai senatori intervenuti nel dibattito, si può affermare che essa risulta essere tra le più avanzate del mondo nelle linee indicate dai principi costituzionali sanciti dagli articoli 4, 37 e 51.

L'articolo 4, come è noto, stabilisce che la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto. In relazione i pubblici poteri si sono fatti parte attiva per rimuovere gli ostacoli specifici che si frappongono all'inserimento della donna in tutti i settori dell'attività produttiva. In proposito, va fatta specifica menzione della prima legge di tutela della maternità, la legge n. 860 del 1960, che già prevedeva il divieto di licenziamento delle lavoratrici dall'inizio della gestazione fino al compimento di un anno di età del bambino, istituito giuridico questo che ha trovato conferma nella legge più recente 30 dicembre 1971, n. 1204, attraverso una più precisa e rigorosa disciplina. Analogo divieto è previsto dalla legge 9 gennaio 1963, n. 7, che impedisce il licenziamento delle lavoratrici per causa di matrimonio, vietandolo dal momento in cui vengono effettuate le pubblicazioni fino ad un anno dopo le nozze. Ciò nondimeno non può essere sottaciuto che le possibilità in concreto di occupazione delle donne, come del resto degli uomini, incontrano reali ostacoli nelle condizioni generali, economiche e sociali del Paese, ed particolare a causa della scarsità di occasioni di lavoro.

Nel trentennio, in effetti, l'andamento dell'occupazione femminile ha subito alterne vicende in correlazione anche alle ricorrenti crisi economiche che hanno di volta in volta estromesso o inserito nell'attività produttiva una certa aliquota di donne. Negli ultimi anni, ed in particolare a

partire dal 1971, il fenomeno sembra aver acquistato una maggiore stabilità con una moderata tendenza all'aumento e ciò anche in dipendenza sia della legislazione che limita la possibilità di recesso del datore di lavoro, sia del complesso di provvidenze che mirano a limitare gli effetti negativi della recessione sulla occupazione dei lavoratori.

Il fatto quindi che l'Italia si collochi nell'ambito della CEE tra i Paesi il cui tasso di occupazione femminile è meno elevato, non può essere considerato come elemento di arretratezza sociale o di costume, ma piuttosto il risultato della situazione generale del Paese. A riprova si può indicare che i tassi specifici di cui trattasi risultano essere assai differenti nelle varie regioni del nostro Paese, in correlazione con i rispettivi gradi di sviluppo economico e industriale. Sicché sembra di poter affermare che, se gli squilibri territoriali fossero attenuati, un cospicuo numero di casalinghe si renderebbero di buon grado disponibili ad inserirsi nell'attività produttiva e l'occupazione femminile potrebbe facilmente raggiungere i livelli dei Paesi più industrializzati, come già è oggi per alcune delle nostre regioni.

In senso più generale va segnalato il progressivo allargamento degli orizzonti professionali femminili giacché le interessate si inseriscono sempre più anche in settori diversi da quelli che per tradizione sembravano essere loro riservati.

Ad ogni modo il Governo ha sempre seguito con particolare attenzione l'andamento del fenomeno suddetto. A tale scopo ha tra l'altro istituito una specifica organizzazione di consultazione, la commissione nazionale per i problemi dell'occupazione femminile, nel quale organismo sono rappresentate le forze di base allo scopo di acquisire ogni utile suggerimento in vista di svolgere i necessari interventi non solo in ordine all'andamento occupazionale medesimo, ma anche e più in generale sul complesso della problematica del lavoro femminile.

Quanto all'articolo 37 della Costituzione, esso indica, contemperandoli, due principi: quello della parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici e quello per cui le condizioni di lavoro devono consentire alle lavoratrici l'adempimento della loro essenziale funzione familiare ed assicurare alla madre e al bambino una speciale ed adeguata protezione.

Riguardo al primo aspetto si può affermare che esso ha ottenuto ampia e generale applicazione. In base alla citata norma costituzionale, infatti, considerata di immediata applicazione, tutte le lavoratrici dispon-

gono di un diritto soggettivo tutelabile in giudizio alla parità. In effetti il ricorso alla magistratura da parte delle interessate è stato frequente e l'orientamento giurisprudenziale, salvo qualche incertezza iniziale, è stato costantemente favorevole alle lavoratrici.

In sede di interpretazione del principio paritario, il giudice ha non di rado tenuto presenti anche le disposizioni della convenzione n. 100 dell'OIL, direttamente operante nel nostro ordinamento interno per effetto della legge di ratifica, nonché l'articolo 119 del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

A riprova del particolare interesse che le lavoratrici italiane portano alla questione paritaria giova ricordare che, sebbene tutti i Paesi della CEE dispongano di strumenti legislativi simili o anche più specifici del nostro, in via di fatto il ricorso alle vie legali si è avuto finora soltanto in Italia, oltre che in Germania; interesse che ha trovato la sua più intensa esplicazione soprattutto nel periodo dal 1959 al 1964 durante il quale il principio medesimo ha avuta la sua concreta attuazione anche attraverso i contratti collettivi secondo modalità adeguate ai singoli settori e alle singole categorie produttive.

In effetti, sin dal 1964, salvo pochi settori e categorie marginali, e in conformità agli impegni derivanti dalla risoluzione della CEE del 30 dicembre 1961, che prevedeva appunto per la fine del suddetto anno il termine ultimo per la realizzazione del principio, la parità salariale poteva considerarsi regolata dalla generalità dei contratti collettivi.

La successiva azione sindacale ha peraltro consentito, oltre che di risolvere specifiche situazioni, anche e soprattutto di eliminare taluni difetti che si erano nel frattempo posti in evidenza: ciò in special modo riguardo alla classificazione professionale e al relativo inquadramento delle mansioni svolte in prevalenza dalle lavoratrici.

Si può oggi affermare senza tema di smentita che il giudizio positivo del Governo sulla realizzazione della parità retributiva è largamente condiviso dalle organizzazioni sindacali, comprese quelle dei lavoratori. Ciò non esclude, beninteso, che discriminazioni in via di fatto possano ancora aversi. Il Governo, mediante il Ministero del lavoro, in ogni caso vigila su di esse attraverso l'attività degli ispettorati e associando, per quanto è possibile, la propria azione a quella delle organizzazioni sindacali. Va peraltro rilevato che in epoca recente il principio di parità nel campo del lavoro ha travalicato l'aspetto specifico che riguarda

la retribuzione per estendersi al complesso delle condizioni di lavoro e segnatamente alla formazione professionale, alla carriera e agli aspetti previdenziali, con particolare riferimento, per quanto concerne questi ultimi, alla reversibilità della pensione della lavoratrice al coniuge e alla diversa età di pensionamento tra uomini e donne prevista in diversi settori, con la correlata questione dei licenziamenti delle lavoratrici allorché raggiungono i requisiti necessari per poter fruire del trattamento di quiescenza. Le relative problematiche sono allo studio per farne oggetto di eventuali provvedimenti.

Riguardo al secondo degli aspetti previsti dal ricordato articolo 37 della Costituzione si può senz'altro affermare che la legislazione vigente coglie i problemi di maggior rilievo connessi all'esigenza della lavoratrice di poter armonizzare il suo duplice ruolo familiare e professionale. In particolare la recente legge di tutela delle lavoratrici madri (legge n. 1204 del 1971), oltre ad assicurare un'efficace e rigorosa tutela fisica e un soddisfacente trattamento economico per la gestante e la puerpera, è volta a consentire alla madre che lavora di dedicare le necessarie cure al suo bambino in tenera età.

Di particolare rilievo sono a questo riguardo gli istituti giuridici concernenti l'assenza obbligatoria (3 mesi) e facoltativa (fino a 6 mesi) dopo il parto, dietro corresponsione della relativa indennità economica; il diritto delle lavoratrici di assentarsi dal lavoro durante la malattia dei bambini fino a 3 anni di età dietro presentazione di certificato medico; il diritto al godimento di due riposi giornalieri retribuiti di un'ora ciascuno fino al compimento di un anno di età del bambino. La citata legge, insieme con l'altra, 6 dicembre 1971, n. 1044, che prevede l'istituzione nel quinquennio tra 1972 e il 1976 di 3.800 asili nido comunali col concorso finanziario dello Stato, la cui attuazione peraltro è di competenza del Ministero della sanità, consente di affermare che i problemi di maggior peso concernenti la cura dei figli di lavoratrici è stato affrontato in una prospettiva adeguata al progresso dei tempi.

Tutto ciò non risolve l'insieme dei problemi delle lavoratrici aventi responsabilità familiari; altri problemi sussistono e, ancorché diano luogo a situazioni talvolta di notevole gravità, appaiono non facili da superare, collegati come sono o a situazioni di costume la cui evoluzione è necessariamente lenta o ad altre istituzioni e fenomeni collaterali. A titolo di esempio, si possono indicare i problemi derivanti dalla gravosità del

doppio lavoro casalingo ed extra casalingo, quello dell'armonizzazione tra gli orari di lavoro con quelli delle scuole e delle altre istituzioni per bambini e ragazzi, quelli connessi alla carenza di servizi sociali.

In relazione poi all'articolo 51 della Costituzione, che qui interessa soprattutto sotto il profilo per il quale sancisce l'accesso di tutti i cittadini agli uffici pubblici, è dato egualmente rilevare che la sua attuazione in concreto può ritenersi senz'altro soddisfacente. Preceduta sia da una sentenza della Corte costituzionale, n. 56 del 1958, che aveva ribadito il principio della piena eguaglianza dei sessi per l'ammissione ai pubblici uffici, sia da alcune decisioni del Consiglio di Stato che aveva annullato bandi di concorso da cui erano escluse le donne, sia da leggi specifiche che consentivano l'accesso a taluni settori della pubblica amministrazione prima esclusi, la legge 9 febbraio 1963, n. 66, ha prescritto che la donna può accedere a tutte le cariche, professioni ed impieghi pubblici, compresa la magistratura, nei vari ruoli, carriere, categorie, senza limitazioni di mansioni e di svolgimento della carriera.

Tutto ciò pone in rilievo una situazione senza dubbio positiva ma al tempo stesso ancora suscettibile di interventi anche in rapporto al progresso dei tempi. A questo proposito ritengo di far presente l'opportunità di porre allo studio un nuovo disegno di legge sul lavoro femminile: il provvedimento, oltre a sancire il superamento di taluni istituti previsti dalla legge 26 aprile 1934, n. 653 (revisione in particolare dei riposi intermedi e dal lavoro notturno), in rapporto all'evoluzione tecnologica e di costume, dovrebbe cogliere taluni aspetti salienti dell'odierna problematica quale viene posta in evidenza dal dibattito in atto nel Paese, con particolare accentuazione degli aspetti relativi alla parità, recependo al tempo stesso il contenuto di alcuni strumenti internazionali che sono o già stati adottati o in fase di predisposizione. In particolare è da segnalare che nel dicembre dello scorso anno è stata adottata dal Consiglio dei ministri della CEE una direttiva sulla parità salariale, mentre un'altra sulla parità di trattamento è stata predisposta e sta per iniziare il previsto *iter*. Inoltre, alla prossima conferenza verrà effettuata una messa a punto del complesso delle convenzioni che riguardano il lavoro delle donne.

Deve ancora essere sottolineato che nello scorso mese di marzo la commissione istituita presso il Ministero del lavoro ai sensi del decreto ministeriale 17 dicembre 1973, commissione presieduta dal sottosegretario onorevole Tina Anselmi, ha avuto occasione di approfondire e discutere

gli aspetti e i problemi relativi all'andamento dell'occupazione delle lavoratrici sotto il profilo quantitativo e qualitativo. In sintesi, gli elementi di maggior rilievo che emergono dal ricordato documento possono così riassumersi: nonostante la contraddittorietà dei dati statistici, sembra possibile affermare che l'occupazione femminile, almeno negli ultimi anni, ha registrato un modesto aumento che ha in parte compensato l'andamento negativo del periodo precedente, aumento tanto più significativo se confrontato con quello di segno opposto dell'occupazione maschile.

Notevoli e di rilievo sono state le modificazioni nella ripartizione del lavoro femminile per settori di attività, modificazioni le cui caratteristiche di fondo sono da ravvisare nel cospicuo incremento delle occupate nel settore terziario, nei relativi progressi concernenti il settore industriale che, nel generale aumento degli occupati in tali attività, hanno comunque consentito alle donne di mantenere lo stesso rapporto percentuale sul totale degli addetti.

Agli incrementi suddetti ha fatto riscontro una drastica riduzione delle addette all'agricoltura, soprattutto nella categoria delle coadiuvanti, le quali erano di massima adibite a lavori marginali senza un significativo apporto di reddito. Parimenti significativi sono da considerare i mutamenti nella struttura dell'occupazione femminile in relazione alle classi di età.

A questo proposito, alla diminuzione delle lavoratrici tra i 14 e i 19 anni, in stretta correlazione con l'aumentato tasso di scolarità, fa riscontro in parallelo un aumento delle classi di età successive. Va tuttavia rimarcata la rilevante flessione delle medesime dai 55 anni in poi, in considerazione dell'anticipazione del loro pensionamento rispetto agli uomini.

Quali elementi negativi si devono tuttavia registrare il tasso di disoccupazione più elevato per le donne e per gli uomini, nonché il dato elevato della sottoccupazione, che sembra essere un connotato peculiare del lavoro femminile, sotto forma soprattutto di lavoro a domicilio. Più in generale, si deve rilevare che nonostante gli innegabili progressi, il tasso specifico di lavoro femminile continua ad essere assai modesto, soprattutto a ragione delle scarse occasioni di lavoro che si offrono alle lavoratrici.

Per quanto attiene alle segnalate discriminazioni di fatto nei trattamenti economici, normativi e di carriera del settore pubblico, non si dispone allo stato di elementi conoscitivi completi. Si ritiene tuttavia opportuno far presente che, nel quadro delle attività del comitato per

l'Anno internazionale della donna presieduto dall'onorevole Anselmi, sottosegretario al Ministero del lavoro, è stata promossa a questo scopo una apposita indagine che è ancora in corso di svolgimento.

Circa il sistema fiscale, è da osservare che secondo l'attuale ordinamento esso rappresenta senza dubbio un disincentivo al lavoro femminile in derivazione dal meccanismo del cumulo dei redditi, del quale parleremo tra poco. Tale sistema favorisce altresì la instaurazione di rapporti di lavoro precari in violazione di legge.

Infine, a proposito del lavoro a domicilio, si deve far presente che è stato compiuto il massimo sforzo dagli organi del Ministero del lavoro perché la nuova legge n. 877 del 1973 venisse integralmente applicata. Come è stato posto in rilievo dalla relazione di fine d'anno della commissione centrale, le evasioni sono ancora cospicue, ma si registrano tuttavia i primi risultati positivi attraverso l'aumento degli iscritti negli appositi registri, sia per quanto concerne i lavoratori, sia per quanto attiene alle ditte committenti.

Dall'allegato alla relazione citata emerge altresì che le commissioni provinciali per il controllo del lavoro a domicilio funzionanti alla data del 31 dicembre 1974 erano 67, quelle regionali e comunali 182. È peraltro da far presente che là dove detti organismi non sono stati costituiti ciò non si deve a trascuratezza da parte degli uffici del lavoro, ma alla mancanza delle necessarie designazioni soprattutto da parte degli enti locali.

Per quanto attiene ai problemi relativi alla giustizia, va ricordato che la normativa di recente approvazione da parte del Parlamento sul diritto di famiglia è stata ispirata, come anche qui è stato ricordato, al principio della rivalutazione della donna nell'ambito della cellula primigenia della società, sia sotto il profilo di una maggiore indipendenza nelle scelte personali, sia sotto il profilo di una più determinante partecipazione all'attività decisionale della famiglia, sia infine per quanto attiene ad un più equo trattamento patrimoniale, che viene attuato mediante la comunione dei beni con il coniuge e mediante la ripartizione successoria che tiene in maggior conto le legittime aspettative del coniuge superstite.

Il nuovo ruolo della donna nella famiglia e quindi nella società, oggi legislativamente affermato e specificato, è senza dubbio determinante ed in tutto pari al contributo richiesto all'uomo per lo sviluppo della famiglia e della società medesima. E può affermarsi che la disciplina oggi in vigore in Italia, comparata con quelle straniere, è tra le più avanzate del mondo,

a riprova della sensibilità con la quale il Governo ed il Parlamento hanno considerato negli ultimi anni il grave problema della posizione della donna nella società.

Per quanto attiene alle altre materie di competenza del Dicastero di grazia e giustizia, deve considerarsi come sia stata completamente rivista la posizione della donna, e in particolare della donna-madre detenuta, oggi disciplinata dal nuovo ordinamento penitenziario, entrato in vigore nell'agosto scorso.

Si è prevista, con tale legge, la possibilità per le madri detenute di tenere presso di sé i figli fino all'età di tre anni (l'ordinamento precedente stabiliva il limite di due anni), nonché l'organizzazione di appositi asili nido per la cura e l'assistenza dei neonati. Infine, si è previsto che negli atti dello stato civile relativi alle nascite avvenute negli istituti di prevenzione e di pena non si faccia menzione dell'istituto.

Sotto il profilo delle realizzazioni concrete inoltre il Ministero di grazia e giustizia, attraverso la direzione generale degli istituti di prevenzione e pena, si occupa già di assicurare alle donne detenute un regime di vita confacente alle loro specifiche esigenze, assicurando tra l'altro che i parti avvengano in strutture sanitarie esterne.

Per quanto infine concerne il riconoscimento alla donna dell'esercizio del diritto alla maternità cosciente e responsabile, non può non ricordarsi come siano attualmente all'esame della Camera dei deputati le proposte di legge presentate da quasi tutti i partiti in relazione all'aborto. Il Governo segue attentamente il lavoro delle competenti Commissioni impegnate a fondere in un unico testo le differenti proposte presentate e successivamente a discutere le stesse proposte, in sede di Commissioni riunite giustizia e sanità della Camera.

Per quanto riguarda i problemi attinenti al Dicastero della pubblica istruzione il Ministero stesso ha comunicato che si è sempre rigorosamente attenuto al criterio della più completa uguaglianza tra i sessi, garantendo l'inserimento delle donne in tutte le branche dell'amministrazione ed assicurandone la parità di trattamento economico, normativo e di carriera. Deve inoltre farsi presente che alla preparazione specifica delle donne ai fini del loro inserimento nei vari settori produttivi, provvedono già da tempo appositi istituti tecnici e professionali femminili funzionanti su tutto il territorio nazionale.

Quanto poi all'intervento statale nel campo dell'educazione pre-

scolastica, si ha motivo di ritenere che l'attuale situazione delle scuole materne, a parte le carenze di natura edilizia, sia in linea di massima soddisfacente e rispondente alle finalità di servizio sociale, tenuto conto anche del consenso di anno in anno maggiore che tale tipo di struttura scolastica incontra nella generalità delle famiglie interessate.

Al riguardo, va comunque considerato che finora le disponibilità finanziarie sono state prevalentemente, se non esclusivamente, impegnate nel corrispondere alla domanda di nuove scuole, in quanto si è sempre valutato come primario il problema di offrire le opportunità educative e decondizionatrici ai bambini che ne erano e ancora ne sono esclusi. L'obiettivo è in via di soddisfacimento, se si tiene presente che per l'istituzione di nuove scuole nell'anno scolastico 1974-75 il numero dei bambini ancora non fruitori del servizio è disceso, per la prima volta, al disotto del milione. Un'ulteriore sensibile diminuzione dei discolarizzati si conseguirà con l'istituzione di altre 3.000 sezioni dal 1° settembre 1975 e, ancor più, con l'apertura di altre 5.000 sezioni preventivate per il 1976-1977.

Nel contempo, non viene tralasciato il problema di eliminare o ridurre, per quanto consentito dai mezzi finanziari, le carenze funzionali. È noto, tra l'altro, che il Parlamento ha approvato in questi giorni la legge sui nuovi finanziamenti all'edilizia scolastica, compresa quella della scuola materna. La costruzione di sedi adeguate alle attività e finalità di tale scuola eliminerà uno dei più rilevanti ostacoli che ancora condizionano il funzionamento della scuola per l'infanzia.

Per l'inizio di quest'anno scolastico è previsto che potranno essere forniti alla quasi totalità delle scuole, che ne sono ancora prive, arredi e attrezzature per il gioco, per una spesa complessiva di oltre 5 miliardi, mentre, dal 1° gennaio 1976, i consigli di circolo, dando inizio all'autonoma gestione dei rispettivi bilanci, potranno intervenire con maggiore tempestività e in maniera più rispondente ai bisogni delle singole scuole nell'approvvigionamento di sussidi didattici e di materiali per le esercitazioni e nell'incremento delle biblioteche, già in gran parte istituite fin dall'anno scolastico 1973-74.

Per la materia di competenza del Ministero della sanità succintamente dirò che la questione promozionale della condizione sociale della donna riguarda l'amministrazione sanitaria centrale nella misura in cui dovrà venir indirizzato concretamente il trasferimento degli attuali servizi dell'Opera nazionale maternità ed infanzia nel costituendo Servizio sani-

tario nazionale.

All'uopo appare rilevante il discorso relativo all'utilizzazione professionale della donna nei servizi di assistenza sanitaria e sociale, in quanto sarà opportuno riaffrontare soprattutto il problema dell'impiego a tempo parziale, quale mezzo per ridurre la gravosità del suo impegno lavorativo e domestico e quale sistema per consentire la sua permanenza negli organismi sanitari.

La trattazione di tale problematica, per quanto compete il Ministero della sanità, deve interessare, tuttavia, più compiutamente e legittimamente, la sede della cennata riforma ma sanitaria.

In particolare, vanno qui richiamati i seguenti provvedimenti legislativi:

la proposta di legge concernente l'adeguamento dei contributi di cui alla legge 6 dicembre 1971, n. 1044, relativa al piano quinquennale per l'istituzione di asili nido comunali con il concorso dello Stato;

la legge già vigente 29 luglio 1975, n. 405, che istituisce i consultori familiari.

Per quanto attiene ai problemi qui sollevati attinenti al Dicastero delle finanze va sottolineato che, varando la legge 2 dicembre 1975, sono state introdotte sostanziali modifiche alla normativa in vigore, senza tuttavia travolgere il sistema del cumulo per cui mantenimento del resto si erano espressi favorevolmente con diverse proposte legislative in materia consistenti forze sociali e organismi sindacali di maggiore rappresentatività del mondo del lavoro. Soluzioni diverse da quelle accolte, anche se isolatamente meritevoli di ulteriori approfondimenti, avrebbero stravolto le linee essenziali del provvedimento di cumulo, mentre altre, per la loro ampiezza e per le loro implicazioni economiche, avrebbero rischiato di compromettere sensibilmente l'ammontare del gettito dell'imposta in un momento di estrema difficoltà per la finanza pubblica.

Il rispetto di queste esigenze ad ogni modo non è stato di ostacolo alla realizzazione di un sistema fiscale più adeguato e meglio rispondente alla condizione sociale e civile della donna.

Di rilievo a tale riguardo sembra l'applicazione del principio che riconosce piena personalità fiscale alla moglie anche per il passato e di tutte le altre norme che pongono i coniugi sullo stesso piano di parità giuridica dal punto di vista sia sostanziale che processuale. Particolare importanza assume a questo proposito la disposizione di cui all'articolo 8 della legge,

con la quale si è cercato di anticipare tra i coniugi una soluzione di sostanziale parità estendendo immediatamente a favore della moglie le cautele già previste per l'altro coniuge e assicurando la sua presenza giuridica in modo più compiuto nello svolgimento della procedura tributaria.

Né va dimenticata la formulazione del successivo articolo 9, dove la figura del collaboratore familiare, che riguarda in prevalenza la donna, viene ad assumere rilevanza fiscale agli effetti dell'imputazione dei redditi. Ma dove il provvedimento in questione si rivela in stretto rapporto con una più avanzata concezione del ruolo della donna nella società moderna è segnatamente nelle norme di cui agli articoli 5, 6 e 7, nei quali viene per la prima volta sancito nell'ordinamento tributario italiano il principio della corresponsabilità dei coniugi sia nella fase di presentazione della dichiarazione dei redditi, in ordine alla quale è previsto l'obbligo della sottoscrizione da parte del coniuge per i redditi propri e per quelli imputati ad entrambi, di cui si occupa il precedente articolo 1, sia per quanto riguarda la statuizione dell'obbligazione solidale dei coniugi stessi, relativa al pagamento delle imposte, sanzioni e interessi di mora; statuizione che trova poi ulteriore completamento nell'altro obbligo dell'iscrizione a ruolo di detti carichi tributari nei confronti dei coniugi congiuntamente.

Vanno segnalate inoltre, per la caratterizzazione estremamente positiva che esse hanno, le disposizioni relative all'elevazione del limite per il cumulo dei redditi, che sale a valori superiori a 7 milioni di lire, con effetto dal 1° gennaio di quest'anno, e quelle concernenti agevolazioni di diversa forma e contenuto, dirette a privilegiare le posizioni fiscali più modeste, e tra queste quelle volte a favorire le categorie reddituali da lavoro dipendente.

Assume infine decisiva rilevanza la disposizione dell'articolo 3 che accorda, nel caso di cumulo dei redditi dei coniugi, una detrazione di imposta fino a lire 360.000, commisurata al minore dei due redditi.

È appena il caso di sottolineare che questa norma varrà prevalentemente ad attenuare gli effetti del cumulo per quei coniugi aventi redditi da lavoro complessivamente non di molto superiori al limite della tassazione separata.

Si tratta, quindi, di un ventaglio di innovazioni di portata sufficientemente ampia che, ad avviso del Governo, possono ritenersi concretamente attuative dei fini che si mira a conseguire con le mozioni in esame.

Signor Presidente, onorevoli senatori, debbo qui sottolineare il con-

tributo dato dall'onorevole Tina Anselmi, sottosegretario di Stato per il lavoro, quale presidente del comitato per l'Anno internazionale della donna e quale presidente della commissione per la occupazione femminile. Debbo aggiungere che sono d'accordo con il senatore Caretoni nel ritenere che anni di lotta hanno caratterizzato la promozione della donna. Le donne hanno ottenuto quello che hanno ottenuto perché hanno lottato. Sono d'accordo sempre con il senatore Caretoni quando afferma che la questione femminile esiste in ogni sistema sociale e non è assimilabile a nessun altro problema.

La verità è che ridiscutendo e ritrovando valori fondamentali, dibattendo in sede ideologica i temi qui trattati, si può dare impulso al superamento dei pregiudizi che ancora ostacolano l'attuazione piena dei principi costituzionali e delle leggi ordinarie.

Condivido quanto afferma il senatore Ferralasco quando ricorda che si risolvono i problemi relativi alla materia trattata con l'impegno non del solo Governo ma di tutte le forze politiche e del Paese tutto. Ma voglio concludere con un'affermazione della collega Falcucci. Occorre capire che la soluzione dei problemi oggi esaminati potrà aversi soltanto quando si sarà inteso che il problema del mondo femminile è il problema dell'umanizzazione delle strutture sociali, o meglio, come appunto ha rilevato il senatore Franca Falcucci, di umanizzare tutta intera la vita.

PER UNA NUOVA DISCIPLINA DELLE PROFESSIONI LIBERALI

18 dicembre 1975 ²⁰

DELL'ANDRO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il provvedimento che è sottoposto all'esame dell'Assemblea, nel testo modificato dalla 2ª Commissione, costituisce una coraggiosa iniziativa per introdurre nell'ordinamento italiano una nuova regolamentazione delle attività proprie delle tradizionali professioni liberali, in alternativa alla disciplina attualmente vigente per gli studi individuali e per quelli di assistenza e consulenza previsti dalla legge n. 1815 del 1939.

La normativa professionale in vigore - ispirata, come è noto, al criterio fondamentale della personalità delle prestazioni, che vengono esplicate sulla base dell'*intuitus personae* e con la piena responsabilità del professionista inteso come tecnico competente in uno specifico settore di attività e come operatore individualizzato - presenta sempre più evidenti aspetti di inadeguatezza sia in rapporto alle nuove esigenze di una società in fase di profonda trasformazione sia in relazione ad un progresso tecnico e scientifico la cui imponenza non trova riscontro nel passato.

Del processo evolutivo in corso nella struttura socio-economica vanno evidenziati la progressiva integrazione del singolo nella collettività ed il parallelo affermarsi di organismi sempre più complessi: fenomeni tutti che non possono non estendere i loro riflessi allo svolgimento delle attività umane ed in particolare di quelle che sono il peculiare patrimonio delle professioni intellettuali. È quindi inevitabile ed urgente uno sforzo di adattamento delle categorie in questione alla nuova realtà in cui debbono operare, realtà sostanzialmente diversa da quella in cui sono maturate le relative esperienze e si sono sviluppati i principi ispiratori della disciplina in atto.

La molteplicità e complessità dei problemi da risolvere, per corrispondere ad esigenze radicalmente mutate e per il conseguimento di finalità

²⁰ Senato della Repubblica, VI legislatura, Seduta del 18 dicembre 1975. Intervento nella discussione sul disegno di legge recante "*Disciplina della società fra professionisti*", (A.S. 1102).



Marzo 1975. Aeroporto di Bari.
Da sinistra: Vito Rosa, Renato Dell'Andro, Aldo Moro, Giuseppe
Lamaddalena, Natale Pisicchio, Enzo Sorice..

che trascendono le possibilità della persona isolatamente considerata, impongono ormai un'organica ristrutturazione degli strumenti operativi caratteristici delle categorie professionali e rendono più intensamente avvertibile la tendenza ad una migliore organizzazione del lavoro nello specifico settore in esame, tradizionalmente ed istituzionalmente informato a concetti individualistici; l'esigenza associativa si presenta come fenomeno generalizzato che non può essere più oltre trascurato o compresso, ma che va, invece, considerato e disciplinato dall'ordinamento giuridico.

Assolutamente necessaria ed indifferibile si rivela, pertanto, una modifica innovativa del sistema attualmente vigente in Italia per le professioni legalmente istituite. I principi informatori della materia, allo stato, sono dettati dagli articoli 2231 e 2232 del codice civile, che sanciscono il carattere strettamente personale della prestazione professionale, e dalla legge 23 novembre 1939, n. 1815, che vieta la costituzione di società, enti ed uffici professionali, consentendo solo la costituzione di società di mezzi e di servizi per l'esercizio delle attività stesse. Emanato per eliminare l'abusivismo professionale, quest'ultimo provvedimento è stato poi invocato per evitare la «commercializzazione» delle professioni intellettuali, conaturata all'intento squisitamente economico delle società commerciali.

In altri Stati - anche in quelli, come la Francia, il Belgio, la Repubblica Federale Tedesca ed i paesi anglo-sassoni, in cui le professioni liberali sono circondate da particolare prestigio e sono state sempre custodi dell'autonomia e della responsabilità del professionista - il problema ha formato oggetto di attenta valutazione, con soluzioni variamente articolate e tendenti ad adeguare l'esercizio professionale all'eccezionale progresso tecnologico attraverso il riconoscimento di associazioni e gruppi operativi complessi e specializzati. La recente esperienza francese, in particolare, concretatasi nella legge del 29 novembre 1966, n. 879, ed in successivi progetti per alcune specifiche attività (v. architetti), offre spunti di notevole interesse, comportando l'istituzione di società civili tra professionisti ed adottando il concetto dell'esercizio impersonale e di quello in comune della professione dei soci.

Anche nel nostro Paese è ormai maturata la convinzione della necessità di introdurre nell'ordinamento una nuova disciplina delle attività professionali da esercitare in forma societaria, come dimostrano le istanze avanzate dalle categorie più sensibili alle esigenze della realtà socio-

economica e più interessate al confronto con le situazioni e le possibilità operative degli analoghi organismi stranieri. A queste esigenze ed istanze fornisce una risposta adeguata e soddisfacente il disegno di legge, il quale introduce, appunto, una diversa e più moderna strutturazione delle attività professionali, in alternativa al sistema tradizionale dell'esercizio in forma individuale, orientandosi verso un'efficace collaborazione tra i singoli professionisti ed una utilizzazione comune delle relative prestazioni che consenta di raggiungere risultati globali altamente qualificati.

Esclusa la possibilità di contemplare, in questo campo, la costituzione di società di capitale - per le finalità essenzialmente lucrative che esse perseguono e per le caratteristiche dell'anonimità e della personalità giuridica che mal si conciliano con i canoni della professione intellettuale - ed esclusa altresì la soluzione offerta dalla figura della società cooperativa -- per gli inconvenienti connessi con il controllo pubblicistico cui tale forma societaria è assoggettata, oltre che per gli aspetti legati alla liquidazione coatta amministrativa - il provvedimento prevede la costituzione di società di professionisti nella forma della società semplice, operando, cioè, una precisa scelta del tipo di società più idoneo ad un accettabile inquadramento della nuova disciplina nella vigente sistematica generale delle libere professioni: la società semplice, infatti, nel rispetto delle fondamentali caratteristiche delineate dal codice civile, offre la possibilità di salvaguardare i presupposti e la natura dell'attività professionale tuttora dominanti nella concezione e nella normativa di diritto positivo riguardanti la materia.

Va subito rilevato come la proposta - per la genericità della sua formulazione ed il carattere delle indicazioni fornite per la soluzione dei numerosi problemi connessi ad una organica disciplina del nuovo istituto - interessa tutte le categorie professionali, le quali quindi potranno avvalersene nella misura del relativo interesse e delle rispettive esigenze operative. Il provvedimento non affronta il problema - pur importante anche dal punto di vista pratico - delle società interprofessionali o interdisciplinari, in grado cioè di fornire prestazioni attinenti a settori e competenze spettanti a categorie diverse. Tale problema potrà, eventualmente, formare oggetto di una ulteriore fase normativa, sulla base dei dati e degli elementi di valutazione che potranno delinarsi dall'esperienza della prima applicazione della nuova disciplina.

La proposta configura una limitata forma di autonomia della società

professionale disciplinandola non solo in relazione all'assunzione dell'incarico, ma altresì attraverso l'estensione all'ente delle incompatibilità relative ai singoli soci (articolo 2), l'iscrizione in un registro annesso all'albo dell'organo professionale competente (articolo 4) e l'esercizio dei poteri di vigilanza sulla società da parte degli ordini e collegi (articoli 7 e 12). Va sottolineata l'importanza del criterio al riguardo adottato nel contesto di un sistema che rinvia, per quanto non espressamente disposto, alle norme del codice civile: le precisazioni suddette costituiscono l'aspetto indubbiamente più rilevante dell'intera normativa, in quanto forniscono gli elementi di qualificazione del nuovo organismo e concretano un effettivo coordinamento della relativa disciplina con quella attualmente dettata per i professionisti individuali istituendo un coerente ed armonico rapporto dell'ente e dei singoli soci con gli ordini ed i collegi professionali esistenti. Vanno, altresì, rilevati i poteri dei suddetti organi professionali in materia di verifica della regolare costituzione della società, cui è subordinata l'iscrizione nell'apposito registro (articolo 4), e circa la vigilanza sul rispetto dell'atto costitutivo e della deontologia professionale (articoli 12 e 13).

L'obbligo, per la società professionale, di stipulare un'adeguata polizza assicurativa per il risarcimento dei danni patrimoniali causati dall'attività svolta (articolo 8) rappresenta un importante elemento di garanzia per il committente, specialmente se si considera che, per la sua particolare struttura e per le sue specifiche finalità, la società professionale è destinata ad operare nei confronti di una clientela particolare e con prestazioni a contenuto altamente qualificato.

Del pari degno di rilievo è il criterio dell'esclusività dell'esercizio professionale da parte dei soci (articolo 11): la sua opportunità appare di tutta evidenza in quanto tende ad evitare la possibilità che professionisti particolarmente affermati limitino la partecipazione alla società alla sola indicazione del proprio nome, ricavandone un beneficio non connesso all'effettiva attività svolta ed in aggiunta ai proventi dello studio privato.

Altri punti qualificanti del provvedimento riguardano la disciplina dei casi di esclusione e recesso dalla società e della conseguente liquidazione della quota del socio uscente (articoli 14, 15 e 16), nonché il trattamento tributario dei compensi corrisposti dalla società (articolo 19).

In definitiva il provvedimento sottoposto all'approvazione del Senato costituisce un passo determinante nella riforma strutturale della vita economica e produttiva della collettività, un contributo incisivo ed efficace

nell'evoluzione degli istituti giuridici e sociali del settore, un punto di partenza sicuramente fecondo nell'ordinamento delle libere professioni e nel loro processo di adeguamento alle esigenze della nuova realtà del Paese. (*Applausi dal centro e dalla sinistra*).

LA QUESTIONE DELL'EMERGENZA NELLE CARCERI
ALLA LUCE DEI PRINCIPI DI RIFORMA
DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

4 aprile 1977 ²¹



1977. Ente meridionale per la Cultura popolare.

Da sinistra: il Presidente dell'Ente Baldassarre Guzzardo, l'Assessore regionale Enzo Sorice, il Sottosegretario alla Giustizia Renato Dell'Andro, il Presidente della Dc provinciale Angelo Pastore, il Presidente della Camera di Commercio Angelo Marino. Alle spalle dell'on. Dell'Andro, il Segretario provinciale della Dc Luigi Ferlicchia. (Foto Ficarelli)

Le difficoltà che contraddistinguono la situazione penitenziaria attuale sono indubbiamente numerose e comprensibile appare il senso di allarme che l'opinione pubblica esprime soprattutto in occasione di episodi di sommosse e di evasioni che in questi ultimi tempi tendono a ripetersi con preoccupante frequenza. Proprio la serietà del problema in questione - che meriterebbe certo maggiore presenza in quest'Aula e maggiore consenso da parte dell'opinione pubblica - richiede dai responsabili della cosa pubblica una valutazione dei fatti e delle loro motivazioni il più possibile obiettiva e serena. Ho già avuto modo di esporre in più occasioni l'avviso del Governo sui temi che possono considerarsi essenziali per comprendere e per avviare a soluzione il problema delle carceri.

Per alcuni aspetti la situazione attuale è da ritenersi la risultante di gravi carenze nelle strutture e nei meccanismi funzionali ereditati dal passato e che solo in tempi relativamente recenti è stato possibile affrontare con la predisposizione di programmi reintegrativi di consistenza adeguata: mi riferisco in particolare ai piani per il rinnovamento e la ristrutturazione edilizia, sino al recentissimo disegno di legge per un finanziamento di 400 miliardi - più di questo credo che il Governo non possa fare, allo stato, per la riforma dell'edilizia penitenziaria, per la costruzione di nuovi istituti penitenziari -, al potenziamento del personale civile e militare, con il rinforzo, per quest'ultimo, di personale ausiliario proveniente da militari in servizio di leva - devo ricordare i recenti provvedimenti: il primo, già legge, che ha previsto l'impiego di 1.500 ausiliari di leva degli agenti di custodia, l'attuale disegno di legge, proposto dal Governo, che tende ad aumentare quel personale da 1.500 a 2.500 unità -, alla revisione dei programmi di trattamento penitenziario, con l'ingresso di nuove figure operative - gli educatori e gli assistenti sociali, i concorsi

²¹ Senato della Repubblica, VII legislatura, Seduta del 4 aprile 1977. Intervento nella discussione su interpellanze in materia di crisi del sistema carcerario.

relativi ai quali sono alcuni già espletati e altri in corso di espletamento -, al ricorso a nuove forme di collaborazione con la comunità esterna.

Si può comprendere come tali prospettive di soluzioni - e non sono solo prospettive, ma si tratta anche di concreti provvedimenti già in vigore o proposti dal Governo - alle quali corrispondono non solo teorici interessi ma concreti provvedimenti già perfezionati o in corso di perfezionamento, richiedano tuttavia, per produrre un risultato positivo, tempi più lunghi di quelli che l'opinione pubblica attende di vedere impiegati per un sollecito cambiamento della situazione.

D'altra parte, accanto ai fattori tradizionali di malessere che pesano sul funzionamento dell'amministrazione penitenziaria, vanno attentamente considerati quelli di origine più prossima che costituiscono, dal punto di vista criminologico e penitenziario, un fenomeno nuovo e dalle connotazioni indubbiamente inquietanti. L'aumento della criminalità negli anni '70, particolarmente nell'area di alcune più gravi manifestazioni di violenza sulle persone e sulle cose, il diffondersi di modelli operativi organizzati con l'intervento di apparati che mantengono una efficiente capacità di proteggere ed utilizzare il singolo membro del gruppo anche dopo il suo arresto e la sua condanna, la speculazione politica di tipo eversivo che frange estreme di esaltati hanno introdotto nel carcere facendo leva sulla sofferenza e sulla disponibilità dei soggetti più sprovveduti, hanno determinato un insieme di nuove condizioni i cui effetti negativi si sommano con conseguenze esplosive.

Il sovraffollamento degli istituti penitenziari, determinato dall'aumento della criminalità, il cambio della popolazione ivi ristretta con quote crescenti di soggetti imputati e condannati per reati violenti, il prolungarsi dei tempi di detenzione preventiva per l'accumularsi dell'arretrato giudiziario, lo sviluppo di forze organizzate all'interno della popolazione detenuta per l'esercizio del potere e per la lotta ideologica all'istituzione, e attraverso l'istituzione allo Stato, sono tutti conseguenti elementi di crisi che, già gravi se considerati isolatamente, determinano in concorso tra loro una situazione ancora più pesante.

Nei confronti di questi aspetti emergenti occorre certo intervenire con provvedimenti a brevissimo termine, senza attendere il prodursi dei benefici che le modificazioni determinanti prima ricordate potranno assicurare col tempo ed alle quali è comunque legata la possibilità di giungere alla vera soluzione dei problemi che la realtà pone. A lungo termine si

risolverà il problema, ma ci vogliono anche provvedimenti immediati. Occorre tuttavia che gli interventi immediati dettati dall'emergenza siano rigorosamente contenuti - e qui è il difficile - per qualità e durata nei limiti espressi dalle loro motivazioni e non rappresentino invece, in modo più o meno consapevole, la tendenza ad un ritorno su posizioni concettuali ed operative inerenti all'esecuzione della pena in contrasto con il dettato della vigente Costituzione, concezioni che devono considerarsi definitivamente superate.

Quando, sulla spinta delle obiettive constatazioni di difficoltà in cui il sistema penitenziario si trova, si giunge a coinvolgere in un discorso critico indifferenziato anche i principi e i capisaldi operativi della riforma, senza considerare adeguatamente le profonde istanze che giustificavano e continuano a giustificarne i più significativi passaggi, si può essere portati a commettere un errore di prospettiva favorendo in definitiva proprio le forze eversive che dal carcere traggono le più fortunate occasioni di suggestione e di sommossa.

Interventi di emergenza, dunque, ma coerenti con il disegno di fondo che costituisce il motivo ispiratore della riforma: reintegrazione dei livelli di sicurezza di cui i detenuti stessi hanno bisogno per il buon andamento della vita degli istituti, ma senza necessariamente far ricorso a misure eccezionali estranee allo spirito della nuova normativa; più oculata scelta dei criteri che consentono di differenziare gli istituti in funzione del tipo di esigenze dei detenuti accolti, senza che peraltro ciò significhi volontà di etichettamento e di emarginazione (anche su questo punto bisogna stare attenti allorché occorre stabilire che i detenuti siano trattati individualisticamente e quindi che alcuni più temibili siano anche ristretti in carceri *ad hoc*, affinché ciò non significhi emarginazione ma volontà di trattare quei detenuti in maniera adeguata alla loro personalità secondo i principi della riforma penitenziaria); rinforzo della vigilanza per prevenire e evitare le evasioni senza che esso si converta in un'autentica pressione sulla vita del carcere e sulla condizione dei reclusi.

In questa prospettiva sono in corso intese con le forze di polizia per organizzare un accurato servizio di vigilanza esterno agli istituti. Ulteriori disposizioni sono state date in tema di controlli ordinari dei pacchi e delle persone che entrano in carcere al fine di evitare l'introduzione di oggetti non consentiti. Questa mattina, entrando nel carcere di Viterbo, sono stato pregato di sottostare alla verifica dei mezzi all'ingresso del carcere

e mi sono di buon grado adeguato a questo invito, proprio perchè tutti devono sottostare a queste misure.

Una particolare attenzione è volta al potenziamento dei sistemi di sicurezza che possono elevare notevolmente i livelli di controllo degli istituti. Mi riferisco ai sistemi di controllo elettronico e magnetico, ai circuiti televisivi chiusi, ai meccanismi di apertura e chiusura delle porte comandate automaticamente eccetera, che sono stati instaurati in diversi istituti e in molti altri sono in avanzato stato di attuazione.

Per quanto riguarda l'uso del telefono e la disponibilità di movimento dei detenuti nell'interno degli ambienti di vita in comune, sono state dettate disposizioni che, salvaguardando i benefici umani derivanti da una utilizzazione corretta di queste opportunità, rendano tali momenti esperibili in un'atmosfera più ordinata e garantita. Sono peraltro allo studio eventuali modifiche del regolamento di attuazione della legge penitenziaria. Su questa via assicuro il più ampio impegno ad approfondire ed estendere gli interventi, auspicando che un'azione di contenimento di questo tipo possa consentire di superare le difficoltà contingenti fino a saldare i risultati di tale azione ai ben più solidi effetti degli interventi di fondo prima ricordati ed alla realizzazione dei quali l'amministrazione penitenziaria ad ogni livello dei suoi operatori lavora con dedizione e sacrificio.

Ricordo che in materia di norme è stato già presentato dal Governo, ed è attualmente in discussione presso la Commissione giustizia della Camera, un disegno di legge diretto a modificare il secondo comma dell'articolo 30 della legge penitenziaria recente. Il permesso ai detenuti, oltre che per imminente pericolo di vita di familiari - ipotesi di cui al primo comma dell'articolo 30 della legge citata - non potrà essere concesso, ove il disegno di legge governativo venisse approvato, se non per gravi motivi familiari e non, come attualmente, per gravi ed accertati motivi, senza ulteriori specificazioni. Il Governo ha inoltre proposto che la concessione del permesso ai detenuti venga sottoposta a reclami e che su tali reclami si pronunci la sezione di sorveglianza per i detenuti in espiazione di pena e la Corte d'appello per i detenuti in attesa di giudizio.

Desidero infine ricordare la recente presentazione di un disegno di legge governativo con cui si determina il consistente aumento degli organici del personale amministrativo degli istituti di prevenzione e pena, mentre aumenti del personale degli agenti di custodia sono stati di recente

già realizzati. Credo che in nessun altro ramo vi sia stata tanta messe di provvedimenti e tante modifiche alle leggi, molte dovute ai precedenti guardasigilli e in particolare all'onorevole Reale, molte all'attuale Governo.

Anche per gli agenti di custodia il Governo sta provvedendo nel senso di una determinazione dello *status* della loro situazione. Si tende a trovare i modi onde poter consultare gli agenti. Si è pensato all'invio di un questionario per avere informazioni sull'opinione degli stessi agenti e si pensa di costituire prestissimo degli organi consultivi attraverso normali elezioni, per le quali sono state date già disposizioni agli istituti penitenziari competenti.

Sono pienamente d'accordo con l'onorevole interpellante in ordine alla complessità e gravità del problema ed anche nel senso che occorre un salto qualitativo, culturale che possa davvero superare la subcultura che è attualmente nelle carceri. Devo peraltro dire che tutto ciò è agevolato dall'azione che viene svolta, ma non potrà essere esclusivamente determinato da essa, come sa del resto l'onorevole interpellante, uomo di cultura ben noto.

In ordine all'ultima osservazione del senatore Cifarelli, ricordo di essere tra i difensori della certezza del diritto, e in quell'ultimo intervento al Congresso di Venezia non solo ho manifestato questo convincimento, ma ho aggiunto che proprio in questo momento in cui il sistema è in via di evoluzione, il giudice deve stare molto più attento nel non scambiare le proprie visioni politiche sulla risoluzione dei conflitti sociali con la visione politica che è al disotto del sistema.

Dopo avere cioè detto che oggetto dell'interpretazione è non la singola norma o un insieme di norme, ma il sistema nel momento dell'attuazione - tra l'altro riferivo teorie dovute a Capograssi e ai suoi discepoli, cose pertanto ben note ai cultori di questa disciplina e quindi anche al senatore Cifarelli - ho aggiunto che proprio per salvare la certezza del diritto, oggi più di sempre, occorre che il giudice, nel ricercare il fondamento politico dell'oggettivo sistema, non sovrapponga le proprie visioni politiche a quelle oggettivamente ricavabili dal sistema. Con queste parole ho chiuso il mio intervento; non so se il giornalista lo ha riferito tutto, od ha riportato solo quella frase. Indubbiamente, in quest'ultimo caso ci può essere stato equivoco, ma nel contesto del mio intervento quella frase significa ben altro, non certo quello che si può ricavare dal giornale.

L'ISTITUZIONE DEL GIUDICE DI PACE PER LA
DEMOCRATICITA' E L'EFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA

20 gennaio 1982 ²²

CAMERA DEI DEPUTATI N. 2976

DISEGNO DI LEGGE

APPROVATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 13 novembre 1981 (Stampato n. 524)

**PRESENTATO DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(DARIDA)**

**DI CONCERTO COL MINISTRO DELL'INTERNO
(ROGNONI)**

**COL MINISTRO DEL BILANCIO
E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA
(LA MALFA)**

**COL MINISTRO DELLE FINANZE
(FORMICA)**

**E COL MINISTRO DEL TESORO
(ANDREATTA)**

Istituzione del giudice di pace

*Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidenza della Camera
il 18 novembre 1981*

Signor Presidente, onorevoli colleghi, mi limiterò ad illustrare quanto è contenuto nel disegno di legge in discussione, riservandomi successivamente, in sede di dibattito ed eventualmente di replica, di precisare ed approfondire tutti i punti che fanno sorgere degli interrogativi.

Intanto, credo di dover ricordare che il presente disegno di legge, approvato dal Senato, assorbe precedenti progetti di legge.

Il primo è stato presentato al Senato dal ministro Bonifacio, di concerto con i ministri dell'interno, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze e del tesoro, il 1° settembre 1978, e reca il titolo: «Modificazioni alle disposizioni sulla nomina del conciliatore e del vicepretore, sul procedimento dinanzi al conciliatore e sulla competenza per valore del pretore e del conciliatore»; il secondo disegno di legge è stato parimenti presentato al Senato, dal ministro Morlino, di concerto con i ministri dell'interno, del bilancio e della programmazione economica, delle finanze e del tesoro, il 28 novembre 1979, e reca il medesimo titolo.

Devo anche far presente che, sempre al Senato, è stata presentata, più recentemente, una proposta di legge, dal senatore Tropeano, la quale ha per titolo: «Istituzione del giudice di pace». Il provvedimento oggi in esame, che assorbe tutte e tre questi progetti di legge, reca nella redazione finale il titolo della proposta di legge Tropeano.

Al disegno di legge all'ordine del giorno è abbinata la proposta di legge Pazzaglia ed altri n. 295, presentata presso questa Camera l'11 luglio 1979, e avente per oggetto: «Compensi per i giudici conciliatori e requisiti per la nomina».

Premetto che, per affrontare l'ampia problematica implicata dai provvedimenti in discussione, occorre riferirsi a tutto il dibattito, aperto ormai da molti anni, sull'istituzione di un giudice onorario, avente competenze

²² Camera dei deputati, VIII legislatura, IV Commissione permanente (Giustizia), Seduta del 20 gennaio 1982. Intervento nella discussione su disegni e proposte di legge in materia di «Istituzione del giudice di pace», (A.C. 295, 2976).

diverse da quelle attualmente conferite al conciliatore e al vicepretore, e sulla figura del giudice monocratico di prima istanza. Bisogna quindi partire da tale dibattito per rendersi conto del significato di questi progetti di legge: altrimenti, non si riuscirebbe ad interpretarli convenientemente.

Il dibattito in questione ha preso le mosse, da un canto, da un tentativo di regolamentazione democratica dell'istituzione giudiziaria, che attraverso il giudice onorario, realizzerebbe in modo compiuto la direttiva costituzionale sulla partecipazione popolare all'amministrazione della giustizia, e dall'altro, invece, lo stesso dibattito ha preso le mosse da un tentativo di rendere maggiormente efficiente la giustizia ordinaria, chiamiamola così, e professionale e, pertanto, da un tentativo di razionalizzazione dell'attuale giustizia ordinaria e professionale.

Il dibattito, naturalmente, si è svolto attraverso due direttive di fondo. Da un canto si è pensato ad un giudice onorario nuovo, elettivo, che serva ad iniziare la risoluzione della crisi annosa della giustizia e, nello stesso tempo, dia all'amministrazione della giustizia maggiore credibilità; dall'altro, invece, sottolineata l'inefficienza od i relativi risultati dell'attività del conciliatore, si è pensato di razionalizzare l'istituto del giudice conciliatore.

Non dirò che questi due indirizzi di fondo debbano essere riportati al progressismo ed alla conservazione; tutt'altro. Tuttavia è implicito, in questo dibattito, il valore ideologico del medesimo e la necessità di prendere posizione in maniera netta per l'uno o per l'altro tema di fondo.

Il disegno di legge in discussione forse evita prese di posizione decise, radicali (poi, nel corso della discussione, si vedrà se questo è un limite oppure un elemento di merito dello stesso disegno di legge).

Il discorso in ordine alla funzione conciliativa (che è fondamentale) del giudice ordinario è riacquisito in questo disegno di legge, perché vedremo fra un attimo che la prima funzione del giudice di pace è quella conciliativa. Indubbiamente questo è un dato positivo perché, in realtà, finalmente ci si rende conto che la giustizia secondo astratti termini legalistici non è sempre adeguata ai casi concreti né è sempre realizzabile attraverso giudici professionali.

Il disegno di legge inizia determinando la sede del giudice di pace in ogni comune; anzi si aggiunge che nei comuni divisi in borgate od in frazioni, o in quelli divisi in quartieri, nonché in quelli, con popolazione non inferiore a 40 mila abitanti, che abbiano ripartito il proprio territorio in circoscrizioni possono essere istituiti uffici distinti di giudici di pace,

ciascuno con sede nel territorio di sua competenza.

Qui sorge il primo quesito - al quale non desidero rispondere - relativo alla conciliabilità della proliferazione dei giudici di pace con gli indirizzi che tendono a restringere le altre circoscrizioni e, quindi, a ridurre gli altri uffici giudiziari.

Il quesito si pone anche in relazione alla ricerca delle persone da nominare giudici di pace; e, per quanto l'ultimo comma dell'articolo 1 ammetta la possibilità che più comuni contigui chiedano che sia istituito per essi un solo ufficio del giudice di pace, per quanto vi sia questa valvola, tuttavia non è pensabile che la medesima serva a ridurre la proliferazione degli uffici del giudice di pace, tenuto conto che difficilmente i comuni si consorzieranno per richiedere un solo ufficio del giudice di pace per più comuni.

Non è che io non veda che stabilire la sede dell'ufficio del giudice di pace in ogni comune risponde indubbiamente ad un'esigenza tesa ad avvicinare gli amministrati alla sede della giustizia. Non ignoro che in questo modo il giudice di pace diventa davvero giudice, che nasce nell'ambiente e nel ristretto ambiente vive e concilia e decide. Tuttavia occorre anche rendersi conto della compatibilità o meno con le direttive che da più parti si affermano necessarie per lo snellimento e per la riduzione degli uffici giudiziari, a meno che non si pensi che l'allargamento degli uffici dei giudici di pace sia proprio il *pendant* della riduzione degli altri uffici giudiziari; ma è certo una scelta sulla quale occorre prendere posizione in maniera pienamente consapevole.

Successivamente il disegno di legge passa a definire la composizione degli uffici del giudice di pace. Si afferma che presso ciascun ufficio è addetto un giudice di pace supplente o sono addetti più giudici supplenti.

E qui sorge un altro quesito, al quale si deve rispondere.

Ho ascoltato alcune persone che vivono negli ambienti giudiziari, le quali si sono domandate perché mai questa qualifica di giudice di pace supplente invece di quella di vice giudice di pace.

Ritengo - ma occorre che lo decidiamo con piena consapevolezza - che qui si parli di giudice di pace supplente perché si vuole dare tutta la competenza ad un solo soggetto dell'ufficio e che il giudice di pace supplente non sia l'analogo del vice conciliatore o di altro componente l'ufficio strutturato in maniera molteplice, bensì serva soltanto a sostituire il giudice di pace principale, effettivo, ordinario, non supplente, quando

quest'ultimo sia impedito.

Questa è una disposizione che mi pare positiva perché, in effetti, si evitano tutte le questioni relative alla direzione dell'ufficio, alla distribuzione delle cause all'interno dell'ufficio.

Pertanto, la assunzione di un unico soggetto al quale spetta la competenza per tutte le cause è certo un elemento positivo del disegno di legge.

Però occorre - poiché nel testo non è scritto - che queste cose si rendano esplicite; e se si assume una posizione del genere, occorre che l'articolato risponda alle prese di posizione contenutistiche del legislatore. Lasciare una disposizione così «generica», senza indicare la posizione del giudice di pace supplente rispetto a quello titolare, mi sembra non sia cosa opportuna.

Ricordo i requisiti per la nomina soltanto al fine di sottolineare che l'età dei nominandi non dev'essere inferiore ai trentacinque anni, ed i nominandi medesimi - si dice all'articolo 2 del disegno di legge - devono possedere un titolo di studio non inferiore al diploma di scuola di istruzione secondaria superiore. In proposito, non ho nulla da dire, se non che ho ascoltato le voci di esperti del settore, ed essi obiettano che il limite di età è troppo elevato, e che difficilmente si troveranno, in ogni comune, persone disposte, a tale età, ad assumere queste funzioni, anche tenendo conto dell'impossibilità di essere rinominati giudice di pace, dopo il quinquennio, neppure in altro ufficio del circondario. Ma qui si tratta di una scelta precisa: si ritiene che l'età già matura porti a maggiore esperienza il candidato giudice.

Non si richiede, invece, alcuna specifica competenza, altrimenti si rientrerebbe nella fattispecie del giudice professionale.

Qualcosa di più va detto circa la nomina nell'ufficio del giudice di pace, perché dai precedenti progetti di legge assorbiti emerge un notevole dibattito, relativo ai modi di nomina del giudice di pace. Ho detto già all'inizio che, secondo una linea di fondo, si cerca un giudice di pace elettivo e si vuole con ciò rinnovare il settore dell'amministrazione della giustizia.

Pertanto, nei progetti di legge che ho prima richiamato, si discuteva se l'elezione dovesse avvenire direttamente od indirettamente, attraverso organi già eletti: se, cioè, l'elezione dovesse essere, in qualche modo, di secondo grado. In alcune proposte di legge si impegnavano i comuni a designare alcune persone, i cui nominativi sarebbero stati poi vagliati

dai consigli giudiziari; in altre proposte di legge si faceva riferimento ai consigli giudiziari integrati. Una qualche importanza, per la nomina, si attribuiva agli ordini forensi, cioè agli «addetti ai lavori». Il disegno di legge in esame, invece, affida la nomina al Consiglio superiore della magistratura: tale disposizione è indubbiamente costituzionale, ma non prende per nulla posizione rispetto alla necessità di una qualche partecipazione popolare già all'atto della nomina del giudice di pace. Il fatto, poi, che il presidente della Corte d'appello si rivolga ai comuni perché espongano, nell'albo pretorio, le vacanze dei giudici di pace, non è sufficiente per coinvolgere i comuni nella nomina dei giudici stessi.

Si dà, quindi, un unico potere al Consiglio superiore della magistratura, e addirittura si aggiunge che esso può delegare, per tale nomina, il presidente della Corte d'appello del distretto dov'è compreso il comune sede dell'ufficio. Ora, mi pare che questa delega, decisa dal legislatore, sia alquanto discutibile. Una cosa è che la nomina sia affidata al Consiglio superiore della magistratura ed un'altra è che sia delegata al presidente della Corte d'appello; inoltre, che significato ha tale delega?

Occorre che su questo punto siamo molto precisi: vogliamo il Consiglio superiore della magistratura od il presidente della Corte d'appello?

Comunque, anche precisando che la nomina debba essere fatta dal Consiglio superiore della magistratura, sorgono taluni problemi. In base a quali elementi deciderà quest'organo? In base ai titoli posseduti? E come li valuterà? Io non voglio ipotizzare lottizzazioni, distribuzioni dei giudici di pace in sede di Consiglio superiore della magistratura; però ritengo che noi legislatori dobbiamo prendere in considerazione il fatto che il Consiglio superiore della magistratura deve nominare questi giudici senza alcun concorso, sulla base dei titoli presentati dai candidati. E quali titoli il Consiglio riterrà prevalenti rispetto ad altri? In base a quali criteri - ripeto - opererà le sue scelte?

Occorrerà, dunque, prendere una posizione più precisa: naturalmente, io non intendo rispondere a delle domande, ma solo far presente i problemi, ed invitare la Commissione a riflettere su questo punto, che mi sembra importante, perché il requisito della nomina condiziona tutta l'attività dal giudice di pace. Invece, proprio la funzione conciliativa richiede, a mio avviso, che il giudice di pace sia quanto più possibile obiettivo, anche se non svincolato dalla partecipazione attiva alla vita sociale e politica del paese. Non è che io mi scandalizzi della possibilità

di un riferimento anche diretto ai partiti: però non vorrei che la nomina avvenisse soltanto come una distribuzione per posizioni politiche, e non tenendo conto di criteri di valutazione del soggetto come persona il più possibile obiettiva.

L'articolo 4 del disegno di legge suscita, a sua volta, altre perplessità: in esso si prevedono corsi trimestrali professionali, per i giudici di pace; ma poiché costoro non devono avere requisiti professionali, a che servono tali corsi? Se poi questi ultimi devono garantire una professionalità, la loro durata è insufficiente. Ma non mi dilungo su ciò, dal momento che appare necessaria una riflessione sull'intero articolo. Sulla durata abbiamo già detto. Il giudice di pace dura in carica per cinque anni, ed i giudici non possono essere nominati, neppure in altra sede, per il quinquennio successivo (e questo si riallaccia al discorso sui 35 anni minimi).

Sorvolo sulle incompatibilità previste dal disegno di legge e sottolineo il divieto di assistenza professionale per chi sia giudice di pace.

Ove, per avventura, il giudice di pace nominato sia avvocato, procuratore legale o patrocinatore, allorché è rivestito delle funzioni di giudice di pace o di giudice di pace supplente non può prestare assistenza, direttamente od indirettamente, alle parti né può rappresentarle davanti agli uffici dei giudici di pace del circondario nel quale è compreso l'ufficio al quale appartiene. Quindi, è fatto divieto al giudice di pace di difendere non soltanto dinanzi al suo ufficio ma anche davanti a tutti gli uffici dell'intero circondario nel quale è compreso l'ufficio che detiene.

Fra l'altro, egli non può rappresentare le parti nei gradi successivi.

Per quanto attiene alla decadenza, alla dispensa ed alla revoca non mi pare che, in sede di relazione, debbano sollevarsi problemi particolari.

L'articolo 10 è certo fondamentale perché vi si sottolinea la natura onoraria dell'ufficio. Pertanto, siamo di fronte al genere «giudice onorario», perché quella del giudice di pace è una categoria che si inquadra nel genere «giudice onorario». Pertanto bisogna risolvere tutti i problemi relativi alla figura del giudice di pace nel quadro di quella del giudice onorario.

Poi si prevede un compenso di 25 mila lire per ogni udienza di trattazione, per non più di 15 udienze mensili. Su tale compenso non sollevo alcun problema. Valuterà la Commissione in ordine al suo ammontare, tenendo conto anche del fatto che il giudice di pace non deve solo tenere udienza ma deve anche svolgere altre attività al di fuori delle udienze.

In ordine alla cancelleria del giudice di pace ed al personale ausi-

liario, qui si ripete quanto, grosso modo, è previsto per il giudice conciliatore, cioè che le funzioni di cancelleria sono esercitate dal segretario comunale o da altra persona designata dal sindaco e quelle degli ufficiali giudiziari dai messi comunali.

Non si vorrebbe che fossero destinati alle cancellerie dei giudici di pace i funzionari comunali non idonei a funzioni di livello elevato. Pertanto, non vorremmo che, poi, le cancellerie dei giudici di pace fossero il rifugio di coloro i quali si ritiene opportuno allontanare dall'interno delle attività comunali. Inoltre, per quanto riguarda i messi comunali che devono essere anche ufficiali giudiziari, occorre sottolineare la necessità di stabilire con esattezza la dipendenza dei funzionari di cancelleria e dei messi comunali quando esercitano funzioni di segreteria del giudice di pace e di ufficiali giudiziari. Bisogna infatti precisare lo *status* di tali soggetti.

Una disposizione senz'altro degna di approvazione è quella, contenuta nell'articolo 12, per la quale il giudice di pace può tenere udienze anche nei giorni festivi e nelle ore pomeridiane e serali, perché la giustizia deve essere spedita ed immediata e non deve richiedere lunghe formalità, neppure di tempo. Tuttavia occorre anche tenere conto che, ove si richieda la partecipazione della difesa dinanzi al giudice di pace, può capitare che alcuni soggetti processuali (per esempio, le assicurazioni) abbiano maggiori possibilità di difesa e che, di conseguenza, il privato si trovi in una posizione di minore vantaggio rispetto alla controparte proprio nella scelta del difensore in quanto il difensore (per esempio, non dell'assicurazione, bensì del privato) difficilmente è disponibile - penso - nelle ore pomeridiane e serali e nei giorni festivi. Pertanto, bisogna stare attenti a porre le parti sullo stesso piano per la scelta del difensore.

Ritengo inutile soffermarmi sulle questioni relative alla sorveglianza e giungo senz'altro alle funzioni del giudice di pace.

L'articolo 15 recita: «Il giudice di pace ha funzione conciliativa» - ed è sintomatico che lo si dica prima di ogni altro discorso - «ed esercita la giurisdizione attribuitagli in materia civile. Nell'esercizio della giurisdizione contenziosa decide secondo il diritto o l'equità in conformità del disposto degli articoli 113 e 114 del codice di procedura civile».

Condivido l'affermazione secondo cui il giudice di pace è anzitutto un giudice «mediatore», cioè un giudice che decide indubbiamente secondo il diritto o l'equità, in certi limiti, ma dopo avere tentato la conciliazione.

Questa affermazione è convalidata da una tendenza, che è stata accolta anche nel processo del lavoro, in cui la natura conciliativa della funzione del giudice è sottolineata in modo particolare.

Il giudice di pace, poiché vive nell'ambiente, dovrebbe tentare di ricostruire il vivere in comunità. Più che decidere su chi ha ragione e chi ha torto, egli deve tendere - questo almeno mi pare di desumere dalla lettura dell'articolo 15 e dal dibattito che ha preceduto la sua formulazione - a salvaguardare la convivenza, cioè a risolvere le questioni in modo tale che sia possibile la convivenza. A questo tende la conciliazione; ed a questa funzione del giudice di pace sono relative anche alcune materie che gli vengono delegate.

Naturalmente, il disegno di legge decide in maniera radicale per la esclusione della natura penale del giudice di pace.

Tutti sanno che il dibattito su questo tema è antico e che da molti si guarda con sospetto alla funzione penale del giudice onorario.

Il disegno di legge Tropeano aveva incluso tra le funzioni del giudice di pace anche quella penale. Il disegno di legge è il risultato di una proposta elaborata da una commissione nominata dalla nostra Commissione giustizia; il Senato nell'esaminarlo, ha eliminato completamente tutto quanto riguarda la materia penale: si tratta di una scelta, senz'altro rispettabile.

Tuttavia, proprio questa configurazione del giudice di pace come persona che agisce per la prosecuzione della convivenza, fa pensare che gli si possa essere attribuita qualche sia pur minima competenza di natura penale: le minime diffamazioni, le minime ingiurie, che turbano la convivenza, e che possono essere risolte in modo tale da poter continuare pacificamente tale convivenza. Si è invece lasciato a questo giudice solo la materia civile, e l'articolo 15 stabilisce che egli «nell'esercizio della giurisdizione contenziosa decide secondo il diritto o l'equità, in conformità del disposto degli articoli 113 e 114 del codice di procedura civile».

In proposito, occorre chiarire che cos'è questo giudizio di equità. L'equità di cui parla il disegno di legge, e sulla quale non si dice alcunché, rinviando al codice di procedura civile, è un'equità che è giustizia del caso singolo, e quindi prescinde dal sistema dell'ordinamento positivo? O è un'equità che si rifà alle norme fondamentali ai principi dell'ordinamento, e quindi supera la legge, come astratta posizione di casi tipici? Cioè, si vuole qui, istituendo il giudice di pace, che dovrebbe essere caratterizzato

proprio da questa tensione verso l'equità, riferirsi ad un superamento dell'obiettività dell'interpretazione, o ci si vuole riferire - come era scritto in un progetto elaborato da Bonifacio - alle norme costituzionali, ai principi che lì si chiamavano fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato, così da ritenere che non all'astratta tipicità debba riferirsi il giudizio di equità, ma ad un'espansione dei principi fondamentali dell'ordinamento dello Stato?

Ora, io credo che anche se la questione è difficilissima, e non potremo risolverla in questa sede, essa va però, sia pure in fase applicativa, definita. Infatti, non vorrei che si assumesse il criterio dell'equità come uno svincolo totale dall'ordinamento, come principio instauratore di un'interpretazione del tutto avulsa da canoni tradizionali. Se questi vincoli sono superati per evitare un'astratta razionalizzazione del «mito» della legge, va bene; ma occorre, in proposito, essere chiari.

È vero che sempre più si va verso l'astratta tipizzazione dei casi concreti, e sempre più si richiede che la giustizia vera ed effettiva sia quella che tenga conto di tutte le differenze dei casi concreti; ma è anche vero che il valore della certezza, attribuito alla legge, non può essere totalmente perduto.

Comunque, se s'intende giungere a questa nuova concezione della giustizia, è necessario precisarlo in modo chiaro, e definire a quali criteri si deve ispirare il giudice di pace.

Vogliamo oltrepassare l'antica concezione illuministica? Vogliamo sottoporci alle norme di legge, o ai valori generali della legge?

Vengo ora ad illustrare le competenze del giudice di pace. L'articolo 16 recita: «Il giudice di pace è competente per le cause relative a beni mobili di valore non superiore alle lire un milione quando dalla legge non sono attribuite alla competenza di altro giudice. Entro gli stessi limiti di valore stabiliti dal comma precedente, il giudice di pace è altresì competente per tutte le cause relative a contratti di locazione di beni immobili»: qui compare la figura del giudice di pace come colui che si adopera per la prosecuzione della convivenza pacifica. L'articolo stesso prosegue: «Il giudice di pace è altresì competente, qualunque ne sia il valore: *a*) per le cause relative alle modalità di uso dei servizi di condominio; *b*) per tutte le cause di opposizione all'ingiunzione di pagamento di sanzioni amministrative per violazione delle norme sulla circolazione stradale; *c*) per i provvedimenti previsti dall'articolo 145 del codice civile» (si tratta di

materia attinente alla famiglia). Infine, l'articolo dispone: «Per le cause di risarcimento del danno a cose conseguente alla circolazione dei veicoli, il giudice di pace è competente sino al valore di lire due milioni. Il giudice di pace è infine competente per tutte le altre cause attribuite dalla legge alla sua competenza».

Queste ultime disposizioni sollevano alcuni quesiti. Dando appena uno sguardo alla competenza per valore ed a quella funzionale del giudice di pace, rileviamo subito che occorre fare un collegamento con l'assoluta mancanza di tecnicità del giudice medesimo. Il giudice di pace, non è un «tecnico», non è un giudice professionale: e tuttavia deve decidere secondo diritto in tutte queste materie, e per valori che non sono, poi, irrilevanti.

Occorre sapere bene che cosa si vuole realmente.

Vedo positivamente l'attribuzione al giudice di pace della materia concernente la famiglia: infatti, se c'è un giudice a cui riferire la competenza dell'articolo 145 del codice civile, questi è il giudice di pace, in quanto decide per ristabilire la pacifica convivenza familiare, per farla continuare. Si dice che egli deve decidere in modo da sintetizzare le posizioni dei coniugi però, durante il dibattito sul nuovo diritto di famiglia, si parlò, in proposito, della costituzione di un apposito tribunale; ora mi chiedo: s'intende accantonare la prospettiva di un giudice *ad hoc* per la famiglia? Oppure, in attesa che un tale tribunale venga istituito, si vogliono affidare le cause concernenti problemi familiari al giudice di pace? Anche questa è una scelta politica, alla quale credo che si dovrebbe rispondere in questa sede.

Il disegno di legge prevede anche un aumento della competenza per le cause, anche se relative a beni immobili, di valore non superiore a quattro milioni di lire, in quanto non siano di competenza del giudice di pace.

L'articolo 18 riguarda il problema dell'assistenza del difensore, sul quale si è molto discusso in passato. Tale articolo rappresenta una presa di posizione non ben definita, perché il giudice di pace non comporterebbe di per sé la presenza del difensore, mentre l'articolo 18 prevede l'obbligo dell'assistenza del difensore per la maggior parte delle cause davanti ai giudici di pace.

Qualcuno, da me interrogato, ha obiettato che questo è un cedimento del legislatore alla «categoria» dei difensori; ma io non credo che sia così. Credo che il legislatore abbia pensato alla difesa obbligatoria perché ritiene che anche dinanzi al giudice di pace debba esservi necessariamente un

«tramite» nei confronti del giudice stesso. Per altro, in questo modo si viene meno alla linea di fondo che vede il giudice di pace come giudice di equità e senza la presenza del difensore. Comunque il problema c'è; ma non accavalliamo i vari problemi.

Il presidente mi ha fatto la cortesia di comunicarmi gli esposti pervenutigli; io ne ho degli altri. Sono state sollevate tante eccezioni; ma non mi sento di andare dietro alle singole eccezioni. Se mai, durante il prosieguo della discussione sottoporro alla Commissione qualcuna di tali eccezioni.

Merita certamente accoglimento l'esigenza, sentita dai più, di dare snellezza al procedimento. A tale riguardo, la parte dell'articolo 21 relativa all'articolo 320 del codice di procedura civile così recita: «Davanti al giudice di pace, la domanda si propone con ricorso, il quale deve contenere, oltre l'indicazione del giudice e delle parti, l'esposizione dei fatti e la determinazione dell'oggetto. La domanda si può anche proporre verbalmente, e in tal caso il giudice di pace ne fa redigere processo verbale».

Ma più che la forma della domanda occorre sottolineare positivamente la snellezza del procedimento, perché entro cinque giorni dal deposito del ricorso il giudice di pace fissa, con decreto, l'udienza di trattazione, alla quale le parti sono tenute a comparire personalmente.

Nella parte relativa all'articolo 321 del codice di procedura civile si legge, tra l'altro: «All'atto della costituzione il convenuto deve proporre, a pena di decadenza, le eventuali domande riconvenzionali».

Inoltre, nella parte relativa all'articolo 322-*bis* del codice di procedura civile, l'articolo 21 recita: «Nella prima udienza il giudice di pace interroga liberamente le parti presenti e tenta la conciliazione della lite (...). Nella prima udienza, quando la conciliazione non sia riuscita, il giudice, se la causa non è matura per la decisione, ammette i mezzi di prova proposti dalle parti che ritiene rilevanti, e può disporre d'ufficio ogni altro mezzo di prova, anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile, ad eccezione del giuramento decisorio».

Qui sta il punto, nelle parole: «anche fuori dei limiti stabiliti dal codice civile». Dunque, lo si fa giudice svincolato del tutto dalle forme del nostro codice di rito e del nostro codice sostanziale. Ma questo aumenta la sua responsabilità. Perciò occorrono maggiori garanzie per la nomina del giudice di pace.

La decisione della causa è rapidissima («Quando la causa è matura

per la decisione, il giudice di pace indica alle parti le questioni dibattute e le invita a precisare le conclusioni e a procedere nella stessa udienza alle discussioni orali della causa»). Durante la discussione potremo tornare su questo punto, soprattutto sullo svincolo dalle norme di rito civile. Ma sarebbe necessaria, anche qui, qualche precisazione relativamente alla possibilità del «libero convincimento». E qui si intromette un discorso attinente alla prova penale: libertà solo tecnica o decisoria? Libertà nei mezzi o nella decisione?

Dunque, non possiamo limitarci alla dizione che ho posto in evidenza poc'anzi. Occorre decidere in proposito.

Questa libertà di assunzione dei mezzi di prova porta anche ad una diversità di giudizio, perché non è possibile che si dia libertà assoluta senza che con questo si incida sulla natura del giudizio. Allora, le regole logiche del giudizio devono essere meglio precisate (mi limito solo a sollevare dei problemi).

Condivido il fatto che il giudice indichi le questioni ed inviti le parti a rispondere a quelle questioni.

Ottima norma è quella relativa all'esenzione fiscale ed all'esecuzione delle notificazioni. Non si può allontanare il cittadino dalla giustizia; occorre ricondurlo ad una giustizia che sia mediatrice prima e poi decisoria, ma occorre anche che il cittadino non tema la giustizia.

Anche qui, chiedo scusa della pignoleria, ma penso che dovrebbe essere meglio specificato il tutto, a proposito delle spese per le vacanze, le trasferte, eccetera. C'è un'esenzione totale? La cosa è dubbia...

Lascio da parte la conciliazione in sede non contenziosa, né mi soffermo molto sull'appellabilità delle sentenze, se non per rilevare che queste possono essere impugnate, come risulta dall'articolo 22 del disegno di legge. Sono abrogate tutte le norme riguardanti il giudice conciliatore, la cui figura viene sostituita da quella del giudice di pace.

Mi ero ripromesso, onorevoli colleghi, di riferire sul contenuto del provvedimento di legge, senza né prendere posizione sui motivi ideologici di fondo, indubbiamente presenti nel dibattito sui precedenti disegni di legge, né dare risposta ai quesiti che suscita il provvedimento in esame. Ritengo che debba ora essere la Commissione ad arricchire il dibattito sui testi sottoposti alla nostra attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Dell'Andro per l'ampia e problematica relazione; ricordo che un aspetto implicato dal provvedimento in discussione ha formato anche oggetto di commenti esterni, e cioè il problema delle strutture e degli oneri finanziari relativi agli uffici periferici di conciliazione: in proposito, sono note le dichiarazioni del ministro del tesoro. Ritengo che tale questione debba anche formare oggetto di esame, nell'ambito del dibattito che faremo.

RENATO DELL'ANDRO, *Relatore*. La ringrazio molto, signor presidente, di questo richiamo, che mi è gradito in quanto fa riferimento ad una discussione verificatasi in sede di esame della riforma penitenziaria. Anche allora c'imbattemmo in questo problema, ma decidemmo nel senso di agire senz'altro, pur consapevoli delle difficoltà di applicazione delle norme da introdurre; ritenemmo, infatti, che si dovesse magari pagare lo scotto di una mancata, tempestiva predisposizione delle necessarie strutture, a fronte della definizione di certi principi e valori fondamentali nel testo della legge.

Ci troviamo qui dinanzi al medesimo problema: ma io ritengo che sia più importante cominciare a introdurre certi principi, per non aggravare la crisi del settore della giustizia.

N. 692-227-421-464-492-549-563-582-592-B

CAMERA DEI DEPUTATI**DISEGNO DI LEGGE**

APPROVATO DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

nella seduta del 2 febbraio 1984

IN UN TESTO UNIFICATO CON LE

PROPOSTE DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

SPAGNOLI, MANNUZZU, VIOLANTE, MACIS, FRACCHIA, GRANATI CARUSO, BOTTARI (227); NEGRI ANTONIO (421); TRANTINO, PAZZAGLIA, SERVELLO, VALENSISE, MACALUSO, MACERATINI, STAITI di CUDDIA delle CHIUSE, ABBATANGELO, FINI, TASSI, MANNA, FORNER, BERSELLI, AGOSTINACCHIO, MATTEOLI, ZANFAGNA (464); RONCHI, RUSSO FRANCO (492); CASINI CARLO (549); ONORATO, RODOTÀ, BALBO CECCARELLI, BASSANINI, CODRIGNANI, BARBATO, MANCUSO, MASINA, FERRARA, RIZZO (563); BOZZI (582); FELISETTI, ALAGNA, MUNDO, ROMANO, TESTA (592)

MODIFICATO DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

nella seduta del 6 luglio 1984 (Stampato n. 495)

Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria

Trasmesso dal Presidente del Senato della Repubblica alla Presidente della Camera il 12 luglio 1984

SULLA NATURA PROCESSUALE
E NON SOSTANZIALE DELL'ISTITUTO
DELLA CARCERAZIONE PREVENTIVA

*2 febbraio 1984*²³

Signor Presidente, onorevoli colleghi, accade spesso di leggere e di ascoltare, qui ed in altre sedi, vivaci critiche relative all'incertezza della legislazione in materia di diritto processuale penale e in particolare in tema di garanzie individuali, e fra l'altro di carcerazione preventiva. Le critiche, nel rilevare le oscillazioni e le contraddizioni nella normativa, sono quasi sempre pesanti, e la facile tentazione dell'ironia è accolta con animo quasi sadico. A dir la verità noi, nel momento in cui ci esprimiamo favorevolmente sul provvedimento in esame, nel momento in cui anzi rivendichiamo di essere stati fra i primi - la proposta di legge Casini è del 28 settembre 1983, ed essa non concerne solo la riduzione dei termini della carcerazione preventiva, bensì anche l'accelerazione dei procedimenti penali - ad affrontare queste tematiche, dichiariamo che non siamo per nulla dei pentiti e che non rinneghiamo nulla di quello che è stato fatto. Si abusa dei termini filosofia e cultura, ma purtroppo devo usarli per replicare. Noi non siamo mai stati per la cosiddetta cultura dell'emergenza, se con essa si intende contrabbandare una visione autoritaria dei rapporti tra cittadino e Stato. Ma se cultura dell'emergenza significa combattere tutti i fenomeni eversivi, se significa reagire e difendere i valori fondamentali della nostra civiltà - come hanno fatto i nostri più autorevoli rappresentanti, a cominciare dall'onorevole Rognoni - noi non possiamo in alcun modo dire di non essere in questa lotta; ci riconosciamo e vogliamo continuare a lottare ove vi fosse ancora un pericolo per le istituzioni dello Stato.

Non possiamo in alcun modo non riconoscere che occorre riprendere il discorso generale della riduzione della carcerazione preventiva, ma anche su questo punto i nostri trattatisti ci hanno insegnato che

²³ Camera dei deputati, IX legislatura, Seduta del 2 febbraio 1984. Intervento nella discussione su disegni e proposte di legge in materia di "Custodia preventiva e concessione della libertà provvisoria", (A.C. 227, 421, 464, 492, 549, 563, 582, 592, 692).

esistono dei sistemi processuali di tipo accusatorio, di tipo inquisitorio e misto. Certo, nel sistema accusatorio, la carcerazione preventiva non deve essere prevista, ma gli stessi trattatisti ci hanno insegnato che i sistemi concreti sono sempre misti, e che non è possibile non tenere conto delle necessità processuali o delle urgenze processuali. Pertanto il voler presentare la carcerazione preventiva come una anomalia, non mi sembra che sia quanto meno corretto, tenuto conto della natura mista dei sistemi concreti.

Guai a chi volesse pensare ad una natura sostanziale della carcerazione preventiva! Guai a chi pensasse di superare la natura esclusivamente processuale di tale istituto! Questa è soltanto una necessità, e quindi va realizzata nei limiti delle esigenze processuali, proprio per la garanzia del cittadino. Noi siamo sempre stati di questo avviso e riconfermiamo queste opinioni, già altre volte manifestate.

D'altra parte questa legge, quando istituisce dei modi di computo che non sono presenti in altre legislazioni, o che per lo meno non sono consuete, quando non soltanto abbassa il limite della carcerazione preventiva, ma quando per il computo della medesima non tiene nemmeno conto delle aggravanti generali e crea il sistema delle fasi processuali (quando cioè distingue le fasi, impedendo l'osmosi tra di esse ai fini della carcerazione preventiva), essa rappresenta indubbiamente un enorme passo avanti nella linea che è sempre stata seguita.

Da parte nostra ci riconosciamo pienamente in questa legge, e voteremo a favore con convinzione. Se è vero che siamo convinti che il diritto penale rivela l'essenza dei rapporti tra cittadini e Stato (come è stato detto dall'onorevole Russo), è anche vero che bisogna legiferare tenendo conto della realtà effettiva, dal momento che la legislazione deve rispondere alle concrete richieste della esperienza sociale. Non si può legiferare in astratto!

La verità è che abbiamo sempre seguito una linea tesa alla difesa della libertà individuale. Non si può dire, onorevole Violante, che con questa legge ritorniamo a privilegiare le garanzie individuali perché, nel momento in cui lo facciamo, nello stesso tempo difendiamo i valori fondamentali della civiltà. In questo modo ci manteniamo ancora in quello che non è un compromesso, ma la necessaria sintesi di qualsiasi tema in sede processuale. A questo punto dirò all'onorevole ministro che l'equilibrio tra le due posizioni non mi sembra soltanto materia di

diritto processuale, ma esso è materia che riguarda tutto il diritto penale, anche quello sostanziale, come Carnelutti più volte ha insegnato.

Non si tratta dunque di un provvedimento ambivalente, ma di una normativa che ha tenuto conto delle opposte esigenze che andavano necessariamente sintetizzate. Anche qui la sintesi non è compromesso - povero Hegel: dove andrebbe a finire! - ma, viceversa, la sintesi è una realizzazione di entrambe le esigenze in un invero che tenga conto degli opposti principi.

Questa legge è un invito alla magistratura a fare presto quando ci sono imputati detenuti; nello stesso tempo è un invito allo stesso legislatore, perché è stato detto, anche dall'onorevole Felisetti, che finché non risolveremo il problema del nuovo codice di procedura penale, finché non avremo spostato il centro del processo nel dibattimento, non avremo mai pienamente risposto ai temi relativi alla carcerazione preventiva.

Questa legge è un invito alla responsabilità dei giudici, anche in tema di libertà provvisoria. Infatti l'abrogazione dei divieti di cui al primo comma dell'articolo 5 è importantissima.

È un invito anche alla responsabilità dell'esecutivo, il quale deve rivedere tanta materia attinente alle circoscrizioni giudiziarie - come ha detto l'onorevole Reggiani - e, agli organici delle cancellerie. Molte di queste cose devono essere fatte per poter finalmente risolvere la crisi della giustizia!

Noi dobbiamo dire che l'onorevole ministro è stato veramente ammirevole in tutta questa discussione, perché non si è battuto per la sua posizione, perché prescindendo da preconcetti ideologici ha lasciato che la Commissione lavorasse su una scia di razionalità e pertanto, alla fine, ha dato il suo assenso, pur con il rischio calcolato che egli stesso ha qui ricordato.

Ebbene, signor Presidente, debbo terminare, perché il tempo stringe e tutti vogliono andare a pranzo, però vorrei finire in bellezza. Parlando, l'onorevole Felisetti ha detto che voleva riferirsi all'uomo «misura di tutte le cose» ed ha citato Anassagora; io ho replicato che si trattava di Socrate, ma l'onorevole Felisetti ha ribattuto che non avevo letto De Crescenzo e che sono i presocratici che parlano dell'uomo misura di tutte le cose. Onorevole Felisetti, certo i presocratici parlano dell'uomo misura di tutte le cose, ma è Socrate che parla non dell'uomo sensa-

zione», dell'«uomo arbitrio», ma dell'«uomo ragione», dell'«uomo universale». Ebbene noi siamo sempre stati e siamo per l'uomo misura di tutte le cose, ma per l'«uomo ragione», cioè per l'uomo di Socrate, non per l'uomo dei sofisti (*Applausi al centro*).

LA RIFORMA DEL CODICE DI PROCEDURA PENALE DEVE GUARDARE AL FUTURO

18 luglio 1984²⁴

Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, va anzitutto notato che non può procedersi ad una qualsiasi riforma, specie se di carattere generale, con l'occhio volto prevalentemente al passato. Come è stato giustamente osservato nel dibattito, per procedere alla riforma del codice di procedura penale, occorre guardare soprattutto al futuro, e per far ciò è indispensabile sgombrare la mente dai preconcetti dovuti a quella inerzia mentale che considera dogma ciò che si è sempre verificato.

Questa mentalità conservatrice non è in grado certamente di provvedere a riforma alcuna. Anzi, credo vada almeno precisata l'affermazione della più autorevole dottrina, secondo la quale è vero che esistono sistemi processuali accusatori, inquisitori e misti, ma è anche vero che nel concreto esistono soltanto sistemi processuali misti.

Tutto ciò può essere condiviso solo in parte, giacché non vale tanto ricordare di ciascun sistema diversi dati caratterizzanti, e rilevare poi che in concreto i procedimenti penali realizzino soltanto alcuni dati del sistema accusatorio ed altri di quello inquisitorio, e che pertanto i procedimenti sono sempre di natura mista. Vale di più, a mio avviso, fissare un dato ed uno solo caratterizzante il sistema accusatorio ed un altro dato caratterizzante il sistema inquisitorio, e valutare i procedimenti concreti alla luce del dato essenziale dell'accusatorio o di quello dell'inquisitorio.

A me sembra che carattere essenziale del procedimento accusatorio sia il modo ed il momento di formazione della prova. Non c'è dubbio che nella normativa che stiamo per approvare la prova non è formata dalla parte, dal pubblico ministero, bensì è formata nel dibattimento e nel contraddittorio delle parti. Onorevole Reggiani, il pubblico ministero non rappresenta il Governo: è espressione del diritto subiettivo di punire

²⁴ Camera dei deputati, IX legislatura, Seduta del 18 luglio 1984. Intervento nella discussione su disegni e proposte di legge in materia di "Riforma del Codice di procedura penale", (A.C. 196, 271, 457, 691).

o della potestà punitiva, che è una delle situazioni giuridiche subiettive oggetto della dialettica processuale.

L'abolizione, la soppressione dell'istruttoria come autonoma fase del nuovo processo, e la riduzione delle indagini preliminari all'acquisizione esclusiva delle fonti di prova, che saranno poi valutate nel dibattimento, caratterizza il nuovo processo penale. È ben vero che durante le indagini preliminari nella nuova normativa sono precisati, e forse anche ampliati, i poteri-doveri della polizia giudiziaria, spesso trattata con ingiustificata prevenzione, e che forse per questo si è alquanto deresponsabilizzata. È ben vero anche che ciò che è raccolto nelle indagini preliminari non è del tutto perduto. Ma ciò non solo non contrasta con il procedimento accusatorio, ma, estendendo anche alle indagini preliminari il principio di legalità, riafferma le garanzie dell'imputato, che nel sistema accusatorio hanno fondamentale importanza.

D'altra parte, la previsione dei meccanismi processuali differenziati come il giudizio immediato, il cosiddetto patteggiamento, il procedimento per decreto, evitano che l'adozione del rito accusatorio appesantisca il lavoro giudiziario: non sempre, onorevole Bozzi, il regime accusatorio del processo rende il medesimo più snello!

In questa sede, non è possibile sottolineare tutte le importanti novità del procedimento penale che si va a costruire: tuttavia sia consentito ricordare un attimo l'adozione della formula di assoluzione per insufficienza di prove. Il Pierino di turno continuerà a maledirci per tutto quanto in proposito si è asserito, a favore della predetta abolizione, ma non riuscirò mai a convincermi che, se il processo nasce - come Moro più volte ha insegnato -, per risolvere un momento di crisi, di dubbio nato dall'esperienza giuridica, possa poi concludersi (cioè, non concludersi) riproponendo e sancendo - anzi, formalizzando definitivamente ed irrevocabilmente - il dubbio; se vi fosse qualche giudice pigro, sappia che non sono consentite inerzie né scappatoie dal duro e necessario lavoro di responsabile superamento del dubbio.

Se non vi sono prove sufficienti a sconfiggere e superare la presunzione costituzionalmente sancita di innocenza dell'imputato, a quest'ultimo va restituita la sua piena dignità di cittadino, senza incertezze e senza dubbio alcuno!

Che dire poi della libertà personale dell'imputato, finalmente restituita al giudice e sottratta in sostanza al pubblico ministero? Si tratta dunque

di un processo (il nuovo) che rappresenta un notevole, enorme balzo in avanti nella civiltà giuridica o, meglio, nella civiltà senza aggettivi. E tutto ciò è stato possibile raggiungere, anche per il lavoro svolto nelle precedenti legislature, ed ora per l'inflessibile, ferrea volontà, politica e non, del ministro Martinazzoli, per il contributo fondamentale dell'onorevole relatore Casini e di quello («quasi tedesco», non me ne voglia l'onorevole Riz) dell'insigne presidente della Commissione giudiziaria! (*Applausi al centro*).

Il sostegno delle iniziative del Governo e parlamentari, che il gruppo della democrazia cristiana ha dato sotto la guida vigile ed attenta di un giurista acuto e saggio quale l'onorevole Rognoni, e di un giurista infaticabile e scrupoloso come l'onorevole Gitti, è stato davvero eccezionale (*Applausi al centro*).

Questo disegno di legge va considerato insieme con il provvedimento sulla carcerazione preventiva, già tornato dal Senato, che presumibilmente diverrà definitivo tra pochi giorni, e con il provvedimento sulla competenza del pretore e sull'appello delle relative sentenze; ciò rappresenta un limpido tassello del vasto piano per la tanto attesa riforma della giustizia.

Si può dunque essere ottimisti? Non sono certo tanto ingenuo da non tener conto delle strizzatine d'occhi di alcuni (spero non molti) *laudatores temporis acti* e delle sconsolte conclusioni di chi pensa che rinnovare e cambiare sia un po' uccidere il passato, ma non siamo stati noi ad uccidere l'attuale processo! Già la legislazione d'emergenza, che deve definitivamente terminare, e gli interventi ripetuti dalla Corte costituzionale, hanno infranto la logica interna - è stato detto - dell'attuale processo e, del resto, di riforma del codice di procedura penale si parla, discute e legifera da oltre vent'anni, ma nulla ancora si è visto di effettivo nella realtà dell'esperienza giuridica; vi è motivo pertanto per spiegare i vari diffusi pessimismi. Se tuttavia si guardi attentamente al contributo di tutti i gruppi parlamentari alla formulazione della normativa in esame (ciascun gruppo, ovviamente, con la propria sensibilità culturale e la propria ideologia), tutti con onesta volontà di cambiare, migliorando, per rispondere ad esigenze sociali tanto diffuse, c'è da sperare e, per un cristiano, la speranza è certezza, onorevole Reggiani!

D'altra parte, onorevole Reggiani, noi siamo stati tanto lassisti: l'intervento è ammesso non a tutti gli enti, ma solo a quelli riconosciuti, per legge, e per gli interessi collettivi o diffusi in senso tecnico.

Un'ultima parola ai cosiddetti operatori dell'amministrazione giudiziaria: si riducano possibilmente gli atteggiamenti improntati a scetticismo, frutto della carenza di forza spirituale capace di voltar pagina per continuare a leggere e ad operare e si aumentino gli impegni al lavoro e la preparazione culturale e sociale al nuovo che sta nascendo. Le strutture verranno, né si può, in attesa delle strutture, ignorare sotto quali profili e per quale forma di processo le strutture debbano cambiare.

Concludendo vorrei ringraziare, a nome del gruppo della democrazia cristiana, ancora una volta tutti coloro che hanno collaborato per la nuova normativa ed in primo luogo il ministro Martinazzoli. Credo che non sia superfluo ricordare che la civiltà di un popolo si misura anche e principalmente dalle garanzie assicurate ai cittadini dalle norme penali sostanziali e processuali e, perché no, dai modi con i quali si applicano le sanzioni.

Si accetti, almeno moderatamente, la processualizzazione del diritto penale e sostanziale: non tema l'onorevole Bozzi: il diritto romano ci ha insegnato che le azioni concesse dal pretore a situazioni previste dal diritto sostanziale, hanno condotto al nuovo diritto sostanziale romano. Insieme alle nozze ed alle are, tribunali e carceri sono e saranno sempre il segno più vivo, più evidente e più tangibile dello stato in cui versa la civiltà di un popolo (*Applausi al centro*).

INTERVENTI A CONVEGNI

LA RIVOLUZIONE CRISTIANA
DI DON LORENZO MILANI

23 ottobre 1977 ²⁵



Don Lorenzo Milani con i ragazzi della scuola di Barbiana.

Cari Amici,
devo chiedere scusa se oso parlare di don Milani, perché, di fronte a una personalità così ricca, così profonda, l'unica cosa da fare, per capirla, sarebbe leggere qualche suo passo.

D'altronde questo incontro, come è stato molto ben detto, non è una "manifestazione"; è soprattutto un momento di vita comune.

Non si può fare una distinzione fra cristianesimo e don Milani. Qualcuno prima diceva: "riandiamo a Cristo e non fermiamoci a don Milani". Noi invece ci fermiamo su don Milani, lo ricordiamo, proprio per andare a Cristo. Lo facciamo per *vedere* Cristo, non però alla maniera di coloro i quali parlano di Lui, ma alla maniera di coloro i quali, interpretandoLo davvero, lo traducono in concretezza.

Perché, certo, di Cristo parlano molti, moltissimi, ma non credo che molti davvero lo interpretino in maniera tale da renderlo concreto e presente nel mondo d'oggi.

Ecco perché ricordiamo don Milani.

Perché, a mio avviso, egli è proprio un interprete autentico del messaggio cristiano e ha voluto tradurlo nel nostro tempo.

E poniamoci una prima domanda.

È un rivoluzionario, don Milani? Certo, come è rivoluzionario Cristo. L'unica vera rivoluzione è quella che parte da Cristo.

Non esiste un cristianesimo che non sia rivoluzione, che non sia rivoluzione costante di ogni giorno, che non coinvolga tutte le realtà presenti per elevarle, per infondere in esse un sale, per vivificarle dall'interno: non, quindi, per gusto di capovolgere, ma per elevare, potenziandole dall'interno, le realtà stesse.

²⁵ Intervento al convegno su don Lorenzo Milani, organizzato dal Movimento giovanile Dc di Bari a Giovinazzo il 23 ottobre 1977. Testo pubblicato nella collana dei "Quaderni" della Federazione dei Centri studi "Aldo Moro e Renato Dell'Andro", settembre 1992.

Rivoluzione e ordinamento vigente

Rivoluzionario è San Tommaso. Direi, forse, da un certo punto di vista, che egli è il primo rivoluzionario, perché, di fronte a taluni divieti ufficiali di lettura dell'antichità classica, San Tommaso risponde, senza fare grosse dichiarazioni, studiando l'antichità classica e cogliendo in quella tutto il vero che l'antichità classica conteneva già prima di Cristo.

E sì..., perché, riandando all'umanità vera, si coglie tutto ciò che prepara l'intervento di Cristo. E San Tommaso, in questo senso, è, per me, un rivoluzionario.

È rivoluzionario anche in senso formale: rivoluzionario cioè rispetto a quel suo tempo, proprio perché ricollega delle verità trovate in autori che si dicevano pagani.

E qui, intorno al carattere rivoluzionario di don Milani, vorrei leggere questo suo periodo: *“Questa tecnica di amore costruttivo per la legge l’ho imparata insieme ai ragazzi mentre leggevamo il Critone, l’apologia di Socrate, la vita del Signore nei quattro Vangeli, l’autobiografia di Ghandi, le lettere del pilota di Hiroshima”*.

Si tratta di vite di uomini che sono venuti tragicamente in contrasto con l'ordinamento vigente nel loro tempo, non per scardinarlo, ma per renderlo migliore.

Rivoluzionario non è chi scardina e abbatte, non è chi elimina, non è chi va contro qualche cosa. Rivoluzionario è chi è tragicamente in contrasto con l'ordinamento vigente.

E il cristiano non può non essere in contrasto con l'ordinamento vigente: ecco la permanente rivoluzione cristiana.

Esiste un ordinamento vigente che possa ritenersi attuatore della verità e della giustizia? No, mai. Non esiste mai un diritto positivo che sia attuazione totale dell'ideale di giustizia. Ed ecco allora la presenza del cristiano; ecco la presenza del rivoluzionario che non tende affatto a buttar giù l'ordinamento, ma tende invece a inverarlo, ad elevarlo, a renderlo migliore.

Rivoluzionario, dicevo prima, è chi è *tragicamente* in contrasto con l'ordinamento vigente. L'importante sta però proprio in quel “tragicamente”.

L'importante cioè è che questa rivoluzione non sia fatta alla maniera di coloro i quali dicono, parlano, gridano (ne vediamo tanti nelle piazze) e poi si acquietano e aderiscono al potere.

L'importante è che la rivoluzione sia un fatto tragico, che sia tragedia

nel proprio intimo. E sì, perché, se si devono amare gli altri, nel momento in cui questi altri vengono contestati, si produce nell'animo dell'uomo una tragedia, una sofferenza tremenda.

È quella sofferenza il titolo vero della rivoluzione; è quel macerarsi, quell'impegnarsi ad accogliere questo destino tragico dell'uomo, del cristiano, di dover continuamente essere contro l'ordinamento per amare l'ordinamento, anzi di dover essere contro l'ordinamento proprio perché lo ama, proprio perché lo vuole conforme alla giustizia.

La scuola come fonte della rivoluzione

Come fare? Ecco il problema: come fare per poter mettere tutti in grado di essere cristiani? Se don Milani è l'interprete, nel nostro tempo, di Cristo; se il cristianesimo è rivoluzione, nel senso, sopra detto, di tragico contrasto con l'ordinamento per il suo miglioramento; come fare per portare agli altri questo dono, questa grazia che è l'essere rivoluzionari, cristianamente rivoluzionari? Come fare?

La scuola perciò assume una importanza enorme nella intuizione di don Milani.

La scuola per ogni cristiano è fonte di rivoluzione, proprio perché essa, contestando le differenziazioni, portando a tutti quella novella (ma non come novella dichiarata, ma come attiva realtà tesa a promuovere l'umanità e, quindi, il cristianesimo), può rivoluzionare il mondo.

Quale scuola?

La domanda nella intuizione di don Milani è scontata, ma oggi va riproposta: quale scuola?

Una scuola popolare risponderrebbe don Milani.

Ma che significa scuola popolare? Che significa scuola per il povero? Significa scuola che fa una scelta.

Quando fu detto a don Milani che esistono italiani, francesi, tedeschi, ecc., don Milani rispose: se l'umanità è da dividersi in italiani, francesi, tedeschi, ecc., allora io non ho patria.

Per me, aggiunse, gli uomini si dividono in due categorie: gli oppressi e gli oppressori; i poveri e i ricchi.

Non povertà e ricchezza intese in un senso meramente materiale, anche in quello..., ma intese soprattutto nel senso di oppressione, di dislivello, di sperequazione.

La scuola deve portare tutti allo stesso livello.

Ma come? Eliminando quegli ostacoli che impediscono al soggetto educando di essere uomo.

Mi pare di leggere l'art. 3 della Costituzione.

La scuola dovrebbe fare questo. Ecco perché non ci sono "lezioni".

Insegnare. Ma che significa insegnare? Significa eliminare il dislivello, far giungere l'umanità alla sua prima espressione, creare l'umanità dall'educando. Perché?

Perché solo attraverso l'umanità è possibile raggiungere il cristianesimo.

Non si può passare direttamente dalla bestia al santo; si può passare dall'animale all'uomo e poi dall'uomo e al santo: è chiaro, no? Questo significa aver tradotto il messaggio cristiano in un messaggio umano? No, rispondo di no.

Si interpreta talvolta il cristianesimo come messaggio umano, ma è il cristianesimo la vera umanità: è l'esaltazione dell'umanità. Pertanto o creiamo l'uomo o non possiamo creare il cristiano. Non è quindi una disputa ideologica che può colpire don Milani. Tutt'altro!

Gli intellettuali e gli ultimi

Io condivido pienamente tutto questo. Condivido il rimprovero che don Milani fa - e che è echeggiato in alcuni interventi - ai cattolici o per lo meno, ad alcuni cattolici, ad alcune persone che si dichiarano cattoliche, che magari parlano di cattolicesimo, che magari leggono il Vangelo, forse anche abbastanza (sicché mi parrebbe meglio che lo leggessero di meno), ma poi non lo traducono in concretezza.

Anzi, c'è da dire che quanto più una persona vuole dimostrarsi cattolica, tanto meno lo è. E, in questo senso, forse, anche il fatto che ci sia una organizzazione che si dichiara cristiana è un punto discutibile.

Attenti, ma non sono le etichette che contano: questo diceva don Milani. Quel che conta davvero è l'impegno concreto contro ogni intellettualismo, contro gli intellettuali e ogni tipo di intellettualismo.

Perché don Milani combatté l'intellettualismo?

Perché nell'intellettualismo c'è un retaggio antico di fede in una ragione che tutto scopre e tutto coglie, c'è un illuminismo ancora vivo nel nostro tempo. Dobbiamo liberarci da questi "idolà", da questi preconcetti.

L'uomo è l'uomo di cultura, perché solo l'uomo di cultura è uomo. Non è colui che sa tante cose, ma invece è colui il quale vive la sua umanità in pieno, tragicamente, con la sua sofferenza.

Chi insegna, chi può insegnare?

Possono insegnare coloro i quali non hanno avuto dalla vita. Danno qualcosa non coloro i quali sanno, ma coloro i quali sono ultimi.

Essere ultimo non consiste soltanto nel fatto di essere nato in un certo ambiente - perché oggi è di moda anche questo -; no, ultimo è soprattutto colui il quale non ha avuto dalla natura capacità, è colui il quale non ha avuto qualche cosa dalla vita, che è carente in qualche cosa: quello è l'ultimo.

L'ultimo va avvicinato, l'ultimo va reso uomo proprio perché non ha avuto dalla vita. Ecco il dovere della società: avvicinarsi all'ultimo, carente di capacità, per farlo essere uomo e, quindi, farlo essere cristiano. Ecco il capovolgimento.

Dobbiamo avvicinarci a questi ultimi, perché da loro ci viene una lezione e, nella comunione con noi, questi ultimi - posto che noi non siamo gli ultimi - possano, insieme a noi, risalire ed essere uomini.

Il "classismo" di don Milani

Leggiamo don Milani: *"Se, di fatto, la scuola borghese sembra ispirarsi ad un sostanziale agnosticismo di fronte ai massimi problemi dell'uomo e della società, de rege nihil, de deo parum (del sovrano non si deve dire nulla, di Dio lo stesso) la scuola di Barbiana non conosceva altri interessi al di fuori di quello religioso e di quello politico.*

Essa era rigorosamente finalizzata ad una presa di coscienza universale della condizione storico-politica dell'umanità contemporanea: la fame, i monopoli, i sistemi politici, il razzismo, e tendeva alla preparazione di una intellettualità contadina ed operaia capace di battersi, in nome dei Vangeli e dei poveri, contro le strutture dello sfruttamento classista".

È chiaro: classista don Milani?

No, non classista: ha scelto i poveri, gli ultimi, gli emarginati, ma in questa scelta non vi è classismo; vi è invece attuazione di quella rivoluzione cristiana che vuole tragicamente opporsi all'ordinamento vigente per rilevarlo.

Tutto si deve dire di don Milani, tranne che sia stato classista. Anzi,

contro certo classismo borghese, egli ha rivendicato l'umanità di tutti e, quindi, ha superato la classe. Don Milani non ha mai condiviso alcun tipo di classismo.

Può indirizzarci don Milani, oggi? È stato chiesto da qualcuno. Credo che solo don Milani possa indirizzarci oggi, possa farci seguire una strada: la scelta per l'uguaglianza.

Badate che la scelta per l'uguaglianza importa l'abbassamento all'ultimo, non la elevazione al primo.

Siamo disposti a seguire questa lezione?

Lo dico ai giovani: siete disposti ad essere, a sentirvi nel vostro intimo uniti a chi non ha dalla vita nulla? Siete disposti? Perché è facile amare chi è elegante, chi si presenta bene, chi sa parlare, ma è difficile amare chi è brutto, chi non ha nulla.

Siamo capaci di essere rivoluzionari in questo senso?

Proposta politica, culturale o religiosa?

In don Milani è possibile distinguere una proposta politica e una culturale?

Non c'è una politica che non sia cultura, per cui la proposta di don Milani è una proposta culturale perché è una proposta politica. Non esistono proposte culturali che non siano politiche; non esistono proposte politiche che non siano culturali.

Cultura è in questo senso vita concreta per eliminare i dislivelli e portare tutti alla condizione di umanità e, pertanto, non esiste una cultura che non sia politica.

Perché noi abbiamo confuso la politica con l'arte del reggimento dello Stato, con l'arte di comporre le controversie. Invece, arte o meno, la politica tende a una sola cosa: a rendere l'uomo veramente tale, a rendere tutti uomini.

Non esistono differenze ideologiche che possano distinguere tutti gli uomini.

Nella scuola di don Milani non c'erano soltanto cattolici, c'erano di tutti i colori, di tutte le ideologie, tutti insieme a imparare. Tutti insieme nella umanità, che è il fondo comune dal quale deve derivare qualcosa d'altro.

Perché il marxismo si propaga? Perché c'è già un materialismo di

fondo nel nostro intimo, disposto ad accogliere l'insegnamento marxista. In altre parole, è il fondo nostro all'origine di tutte le sue vittorie. Quando anche la religione viene intesa in maniera esterna, formale, quando anche lo stesso cattolicesimo diviene cosa vuota, diviene vita esteriore, quello è già materialismo e, quando c'è già il materialismo, non ci si può dopo meravigliare se vanno avanti i marxisti. Dipende da noi, è chiaro!

È proprio dalla cultura che viene l'insegnamento politico ad elevare gli uomini, a far sì che siano tutti uomini.

Ma è politica o religione?

Noi intendiamo religione per rito, per la frequenza di determinati ambienti, per la tal festa e, quindi, a questo punto sembra che la religione sia estranea - ed è estranea - ad una grossa fetta dell'umanità. E allora, la proposta di don Milani è proposta politica o proposta religiosa?

È possibile che esista una proposta politica che non sia proposta religiosa? Io rispondo di no.

E non voglio con questo contrastare ideologie differenti. Perché una proposta politica, che sia culturale nel senso detto sopra, non può che essere religiosa, perché, elevando l'uomo alla sua dignità, la società eleva l'uomo a Dio.

E perché la società deve fare questo?

Perché ci deve essere una politica? Perché ci deve essere una cultura? E perché dobbiamo elevare l'uomo? E perché dobbiamo mettere tutti quanti nella condizione di essere uomini?

Politica e religione

Perché c'è stato un destino che li ha fatti uomini. Qualcuno li ha fatti uomini e allora essi devono essere conformi alla loro umanità per essere conformi al loro destino, per seguire quel destino per il quale sono nati.

Non esiste la possibilità di dire: qui c'è l'ideologia. No, qui c'è la politica; c'è la politica che è religione, che è vera religione! Se l'uomo politico non si sente investito di questa missione non è uomo politico. È una persona che, magari, andrà a comporre gli interessi, ma non farà fare un passo in avanti all'uomo. L'uomo politico è colui il quale stimola l'uomo a essere conforme al suo destino. Può, quindi, esistere una proposta religiosa che non sia politica? Devo dire di no. Devo rispondere di no.

Non esiste una proposta religiosa che riguardi soltanto l'altro mondo.

Certo non vi è religione, in quanto osservanza, in quanto legame, che non comporti un destino all'altro mondo: è evidente, per noi credenti almeno. Però una religione che si limitasse a ricordare questo destino, l'origine e la fine, e nulla facesse per informare il positivo a rendere l'uomo degno del suo destino e, quindi, ad elevarlo nella sua umanità, una religione di questo tipo per me non sarebbe religione, non è religione.

Solo quando la religione, partendo dall'assoluto e affrontando gli uomini, li stimola ad essere anche nel concreto di ogni giorno degni di quel destino, solo in quel momento la religione si completa e diviene davvero fatta apposta per l'umanità.

Non esiste una "civitas Dei" che sia tutta staccata da questo mondo. S. Agostino non ci ha prospettato questa "civitas" dai tempi futuri.

Ha prospettato una "civitas Dei" che in qualche modo comincia ad operare nella "civitas" terrena: tutto sta a capire il senso di questo vivere della "civitas Dei" nella città terrena. Tutto sta a intendere che quella "civitas Dei" deve essere l'informatrice della "civitas" terrena alla "civitas Dei". Non vi riuscirà – ne sono convinto – per quel dualismo che eternamente ritornerà e che è la tragedia non soltanto esterna, ma anche del nostro interno.

Quante volte noi, al nostro interno, ci sentiamo pieni della "civitas Dei" e vorremmo realizzarla nella sua compiutezza e poi ci accorgiamo di non riuscire, proprio perché c'è una "civitas" terrena che ci monta, ci ostacola?

Ecco la tragedia, perché è tragico contrastare con l'ordinamento, come è tragico contrastare nell'interno di ogni uomo, che non si sente mai soddisfatto perché appunto aspira alla "civitas Dei", ma deve continuare a vivere, finché il Signore gli concede di vivere nella "civitas" terrena, con tutte le negatività della medesima.

Pertanto, non c'è proposta religiosa che non sia proposta politica, così come non c'è proposta politica che non sia religiosa.

Ecco l'insegnamento di don Milani.

Don Milani è la coscienza critica – si è detto -, la nostra coscienza critica. È troppo grande don Milani per essere ricordato.

Ho parlato non per concludere, perché in effetti non c'è nessuno che possa concludere. Ogni momento della vita di ogni uomo è momento eterno, che non si conclude mai.

Non volevo parlare all'inizio perché volevo ascoltare e imparare e

non volevo neppure parlare alla fine per non pretendere di fare una conclusione. Ma, come avete visto, mi sono limitato a raccogliere i vostri insegnamenti e, soprattutto, ho tentato di proporvi l'insegnamento di don Milani, che è l'insegnamento di Cristo in ogni tempo.



Gazzetta del Mezzogiorno, 4 febbraio 1964.

IL RAPPORTO TRA SOGGETTO ED ORDINAMENTO
GIURIDICO: LA PARZIALE DICHIARAZIONE
D'INCOSTITUZIONALITÀ DELL'ARTICOLO 5
DEL CODICE PENALE

4 giugno 1988 ²⁶

1. La sentenza, alcuni l'avranno letta altri non l'avranno letta, vorrei molto umilmente pregare di leggerla attentamente, perché ritengo che i vari passaggi della sentenza siano significativi per comprenderne appieno le motivazioni, i contenuti e le applicazioni. La sentenza è della Corte, ovviamente, non è certo la mia, anche se sono stato relatore e poi estensore e redattore. E' della Corte e, quindi, la responsabilità è della Corte: è comodo! si potrebbe dire che le cose molto buone possono essere anche le mie, ma le cattive potrebbero essere della Corte.

Io, a volte, parlerò in prima persona, ma lo faccio, soltanto, per essere più chiaro nell'esposizione; in realtà la sentenza è della Corte.

2. Cominciamo col dire che l'articolo 5 c.p. è stato, sempre, ritenuto un caposaldo proprio della civiltà moderna; è stato ritenuto invalicabile; da noi, in Italia, per nulla restringibile nell'applicazione; assoluto nella imposizione della irrilevanza della ignoranza, della totale irrilevanza della ignoranza della legge penale; a tal punto, che molti sviluppi dottrinali sono stati proprio resi, raggiunti, per lo sbarramento dell'articolo 5 e molti indirizzi giurisprudenziali hanno fatto perno su tale disposizione, per interpretare in maniera restrittiva altre disposizioni.

3. Cominciamo col dire che, a mio avviso, parlo a titolo personale, ho l'impressione che tutta la dottrina del dolo ed anche la dottrina della colpa sia stata proprio determinata, in una certa parte, almeno, dallo

²⁶ Intervento al Convegno promosso dall'Unione degli Avvocati d'Italia, Maratea, 4 giugno 1988. Il testo è stato rivisto dal prof. Aldo Loiodice, che ha conservato lo stile colloquiale e discorsivo dell'intervento lasciando, ove possibile, forme e tecniche retoriche di ripetizione, personalizzazione e retro pensieri culturali e dottrinali non sviluppati, che svelano il "pathos" dell'esposizione orale propria di un discorso "a braccio".

sbarramento dell'articolo 5. Devo soltanto indicarvi qualche dato.

Tutte le dottrine, che hanno voluto immettere, nella nozione di dolo, un elemento attinente alla valutazione (al significato in definitiva), facevano perno sulla impossibilità di ammettere un rapporto di colpevolezza tra il soggetto e la norma, riducendosi, quindi, la colpevolezza unicamente al rapporto tra soggetto e fatto – diciamo così per il momento, poi preciseremo – e allora è evidente che la linea del dolo in Germania, ma anche qua in Italia, ha dovuto inserire elementi attinenti al significato, alla coscienza del significato, non potendosi ovviamente il dolo limitare alla volontà, alla coscienza della volontà dell'evento in senso naturalistico, dovendo estendersi anche alla coscienza del comportamento ed alla volontà del comportamento. Ci sarebbe proprio una coincidenza con la coscienza-volontà del comportamento, ma non si può giungere a questi risultati, anche se qualche naturalista ci è giunto; ma, ovviamente, non è stato seguito.

La linea del dolo si è avanzata nell'includere in esso elementi significativi, cioè attinenti al significato delle parole specifiche. E, quindi, sono venute fuori tutte quelle teorie della coscienza, dell'antigiuridicità essenziale al dolo; teoria rifiutata, in gran parte, dalla stessa dottrina. La teoria della coscienza della illiceità non penale, non della dottrina penale, ma della illiceità in sé, è una tesi non accolta, anzi contrastata con il semplice rilievo che, in realtà, non si riuscirebbe ad intendere quale sia la norma extrapenale in base alla quale andrebbe determinato l'interesse di cui si dovrebbe aver coscienza; tutto questo non può essere accolto, perché, dire che bisogna aver la coscienza di far del male ad altri, naturalmente non esplica ulteriormente il concetto; non si riesce a capire, infatti, che significhi questa coscienza di far del male ad altri; insomma, ci si è orientati verso questo metodo, cioè: inserire nel dolo la coscienza del disvalore, salvo poi a stabilire qual è questo disvalore del fatto. Marcello Gallo, da ultimo, ha affermato che, in realtà, bisogna avere almeno la coscienza di ledere un interesse, non di avere la coscienza della tutela dell'interesse, ma di avere la coscienza di ledere quell'interesse che corrisponde al tutelato. Questa soluzione è stata accolta da molti ma, ancora, non da tutta la dottrina; a mio avviso, questa soluzione, anche se appare condivisibile in un primo momento, va incontro a notevoli obiezioni; come si fa ad aver coscienza dell'interesse che si lede, senza la coscienza della tutela di garanzia del medesimo? Come si fa a scindere un contenuto dall'altro?

Anche se si potesse scindere, bisognerebbe dimostrare, di volta in volta, da dove derivi questo interesse, quale qualifica ottenga, da quale parte del sistema riceva una valutazione; pertanto, le cose sono rimaste ancora sub iudice e, a mio parere, proprio perché, in realtà, la nozione di dolo può, anche, includere elementi di valutazione della coscienza del significato del fatto, essa deve essere esaminata dopo il rapporto di colpevolezza tra il soggetto e la norma; perché, soltanto allora, stabilito un rapporto che a mio avviso è preliminare, è possibile scendere all'esame della nozione di dolo. Forse, l'intuizione della giurisprudenza, quando riduceva gli elementi significativi del dolo, era valida perché, in effetti, gira intorno a questo problema che è essenziale per la colpevolezza. Anche la giurisprudenza in definitiva ha dato questo sbarramento. La Corte di Cassazione addirittura, è di dominio comune, è giunta al punto da operare una interpretazione abrogante dell'articolo 47, ultimo comma c.p., proprio per dare espansione ad un'esegesi ampia dell'articolo 5; si pensi che l'articolo 5, nella interpretazione del sistema, era divenuto talmente importante da essere quasi norma fondamentale, addirittura quasi norma costituzionale tale da limitare altre norme, come appunto l'art. 47; la dottrina più autorevole, ed anche gli spagnoli, hanno sempre reagito a questa interpretazione e tuttavia essa è ancora attuale. Con una contraddizione che, poi, la stessa giurisprudenza, ad un certo momento, nel guardare alla cosiddetta buona fede nelle contravvenzioni, è giunta a dire che è irrilevante, ma anche qui non ponendosi neppure il problema che il discorso non era di contravvenzioni ma era, in generale, riferito all'articolo 5. Questa giurisprudenza, che, in effetti, non ha un orientamento chiaro in materia, va da interpretazioni abroganti del 47 fino alla buona fede nelle contravvenzioni. A questo punto, mi è sembrato che si dovesse andare in fondo al problema.

In altra sede, a Siracusa, dove c'erano i professori di diritto penale, ho detto che questa sentenza della Corte costituzionale a me pare un punto di partenza, non un punto di arrivo (come è stato ritenuto) e spero che questa opinione venga convalidata nell'odierno dibattito, perché a me pare che la Corte abbia appena iniziato un discorso importante, che si rivela pieno di grandi sviluppi. Dunque, allora, cominciamo col dire che il metodo di studio del tema riguarda il rapporto tra soggetto e norma; l'articolo 5, infatti, parla d'ignoranza della legge penale e la dichiara irrilevante; ne consegue che il settore cui dobbiamo riferirci è il rapporto tra soggetto e norma; dobbiamo stabilire se quel rapporto è o meno

inerente alla colpevolezza perché, naturalmente, fino a questo momento, dato lo sbarramento prima segnalato, la colpevolezza (la nozione generale di colpevolezza), da noi almeno, è stata intesa soltanto come rapporto tra soggetto e fatto, con quel tale elemento di disvalore del dolo cui abbiamo accennato; comunque, resta sempre il rapporto tra soggetto e fatto; il rapporto tra soggetto e norma, invece, non aveva alcun valore per la colpevolezza.

4. Il primo comma dell'articolo 27 della Costituzione è stato sempre interpretato, da parte della Corte costituzionale, come affermazione della esclusione della responsabilità per fatto altrui. Con queste premesse si può cominciare a capire se la nozione di colpevolezza recepisca anche questo rapporto fra soggetto e norma. A noi è parso di sì, alla Corte è parso di sì, perché? Perché in effetti avevamo visto, intanto, gli sviluppi delle altre legislazioni ed avevamo visto anche gli sviluppi della storia, nella quale, mai, il principio di assoluta irrilevanza della ignoranza della legge penale è stato applicato nella sua rigidità. Abbiamo così cominciato a dubitare di tale rigore, specie quando si dice che è un principio di civiltà, che è tramandato e non può in alcun modo essere scalfito, stante la obbligatorietà della norma. Però, se cominciamo dal diritto romano, non è così: abbiamo fatto una piccola indagine da noi, nell'ambito degli eccelsi colleghi della Corte e ci siamo accorti che, in effetti, anche nel diritto romano questo principio, nella sua assolutezza, non è mai stato applicato con eccessivo rigore; proprio le donne ed i minori di 25 anni potevano ignorare la legge, ed a loro giovava l'ignoranza della legge. Ma abbiamo trovato poi, in alcune dichiarazioni di un noto giurista romano (Labeone), il principio secondo cui, se mancano giuristi ai quali si possa ricorrere per conoscere il contenuto della norma, allora è possibile che giovi l'ignoranza. Sicché è venuto a noi il dubbio che, addirittura, questo brocardo non fosse quello classico di Paolo come si ritiene, ma potesse essere della tarda classicità o addirittura giustiniano. Ci siamo, quindi, convinti che vi fosse qualche dubbio, sul punto, anche nel diritto romano. Quando siamo passati, poi, al diritto intermedio abbiamo notato che le cose si complicavano, che le eccezioni al principio aumentavano e, a parte il diritto canonico, anche nel diritto comune, in effetti, c'erano varie categorie: si distinguevano i reati di mera creazione legislativa dagli altri, quelli che chiameremo "naturali"; abbiamo riscontrato che, anche nei delitti naturali, per alcune

categorie di persone (donne, militari) l'ignoranza giovava. Non parliamo del diritto canonico, dove la coscienza della illecità era un dato scontato, ben noto. Passando poi molto rapidamente, per altri percorsi, (non posso fare la descrizione di tutto l'iter storico), siamo giunti al diritto comparato; abbiamo notato che nessun'altra legislazione manteneva, nella sua assolutezza, questo principio, tranne forse qualche Stato del Sud America un po' arretrato, ma in Europa certamente no. Addirittura ci siamo trovati di fronte alla modifica già avvenuta nel codice penale tedesco, occidentale, ma anche molti paesi oltre Cortina (la Jugoslavia, la Polonia) non mantengono più questo principio nella sua assolutezza; il codice penale tedesco, al paragrafo 17, è chiaro: "Chi viola la legge nella ignoranza inevitabile della legge penale agisce senza colpevolezza"; proprio così: senza colpevolezza. Se l'ignoranza è evitabile, è possibile "l'attenuante". Allora ci siamo subito chiesti se l'applicazione di quel paragrafo 17, che poi è collegato al paragrafo 49, avesse portato difficoltà e ci hanno risposto tutti quanti, anche i magistrati, no; tutt'altro, è stato applicato con molto equilibrio, non ci sono state strumentalizzazioni. Certo la nostra realtà è diversa, non ti trovi in Germania, ti trovi qui e, quindi, incontri pericoli; abbiamo tenuto anche conto di tutto questo, però, alla fine, ci siamo convinti che non potevamo rimanere soli (almeno tra i paesi vicini) a mantenere in assoluto questo principio. Tanto più che eravamo stati abbandonati anche dal Portogallo; prima eravamo stati gli unici seguiti dal Portogallo; anche in altra materia siamo stati sempre seguiti dal Portogallo, ma qui (in questo principio) siamo stati abbandonati dal Portogallo, il quale addirittura ha modificato anche il proprio codice penale e l'ha modificato nel senso di ammettere un errore intellettuale, frutto di un interessantissimo nuovo *tertium genus* dell'elemento subiettivo; si colloca, cioè, fra l'errore di fatto e l'errore di diritto, questo errore intellettuale nel quale hanno catalogato la ignoranza inevitabile della legge penale. Non dovranno, quindi, continuare sempre a parlare solo di errore di diritto e errore di fatto, ma ci sono altre categorie intermedie, con la conseguenza che non è possibile rimanere legati, a quel principio, più in là del diritto romano. Il Portogallo l'ha fatto, tutto questo, e noi siamo stati abbandonati anche dagli ultimi in questo percorso concettuale.

5. Allora, qui occorre intraprendere una nuova strada. Naturalmente, avevamo di fronte una Costituzione da dover interpretare ed eravamo

bloccati dalla interpretazione di alcune norme costituzionali secondo una giurisprudenza della stessa Corte, in particolare con riferimento al primo comma dell'articolo 27; eravamo, cioè, bloccati proprio da questo: dal fatto che il nostro legislatore aveva inserito il principio dell'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale nell'articolo 5, e l'aveva reso importantissimo, fondamentale nell'ambito del sistema; nel codice Zanardelli, invece, era all'articolo 45 (o 44) in sede di imputabilità vicino al dolo. In sede di relazione al codice si chiariva che, se noi non dessimo rilievo a questo principio, si svilirebbe la obbligatorietà della norma penale, in quanto non possiamo rimettere a una certa psicologia dei singoli il vigore, il valore della legge penale; Romano, comunque, giustamente ha obiettato che è strano tutto questo, perché nei Paesi dove vige il principio opposto la legge penale non è meno obbligatoria che da noi; quindi, come facciamo? Abbiamo un codice così redatto, l'articolo 5 è fondamentale per noi; abbiamo una Costituzione che è sempre stata interpretata in un certo modo, dobbiamo allora superare tutte queste difficoltà! Ma l'abbiamo fatto con molto entusiasmo, con fede nel risultato; è sempre importante la fede nelle cose che si fanno.

Per quanto riguarda la Costituzione: i nostri maestri ci avevano insegnato che la coscienza dell'antigiuridicità è essenziale all'illecito. Moro quando scrisse sull'antigiuridicità nel 47, ha affermato questo in maniera esplicita, mentre sul 40 non ha fatto altro che affermare il principio, sicché io vivevo proprio sotto l'influenza del mio maestro.

La coscienza attuale dell'antigiuridicità non risulta espressa chiaramente dalla Costituzione; infatti, non siamo riusciti a trovare, nella Costituzione, un principio autonomo per cui si impedisse al legislatore di incriminare un fatto senza ipotizzare che vi fosse coscienza attuale del significato antigiuridico del fatto stesso. E la dottrina italiana (e pur io), ricordo Puritanò e quel suo grosso lavoro in materia, era chiara; sia la giurisprudenza, sia la dottrina escludevano che ci fosse un principio di questo genere nel sistema costituzionale. Allora abbiamo trovato questa prima grossa difficoltà: è vero che la dottrina e Moro in particolare hanno detto che è essenziale la coscienza attuale, però essa è presunta, *juris et de jure*, ma abbiamo subito notato che questa presunzione *juris et de jure* di un elemento ritenuto, poi, essenziale alla nozione era in definitiva una contraddizione. Si può ritenere *juris tantum*, semmai, un elemento essenziale presunto ma non *juris et de jure*. Allora siamo stati per molto

tempo combattuti su cosa fare; prima, abbiamo trovato degli spunti, nella dottrina italiana degli ultimi decenni, che effettivamente ha fatto molti passi in avanti; oltre al Puritanò già citato, abbiamo Aldovani con diverse note, abbiamo Palazzo, abbiamo avuto Bricola; abbiamo anche altre posizioni nelle quali si è sottoposto a valutazione la esistenza di un autonomo requisito nella possibilità della conoscenza della legge penale; nella Costituzione non si ritrova indubbiamente un essenziale requisito di coscienza effettiva dell'antigiuridicità, però la possibilità della conoscenza e, quindi, la possibilità della coscienza dell'antigiuridicità, questo si può desumere dalla Costituzione. La dottrina italiana contemporanea è pienamente d'accordo e, infatti, tutte le norme, che attengono alla possibilità di lettura del testo della legge, dalla pubblicazione in poi, non fanno che convalidare questa possibilità; se la norma è pubblicata, lo è perché essa venga a conoscenza; se vi è un principio della irretroattività della legge penale incriminatrice, si vuole che la legge si conosca; esistono, anche, tanti altri principi attinenti per esempio alla tipicità, che aprono una strada da percorrere (parlo ai giovani), in ordine all'essenziale lesività del fatto; se riuscissimo a trovare, nella Costituzione, un principio della essenziale lesività del fatto, allora faremo già molti passi avanti; purtroppo, non siamo ancora riusciti in questo, anche perché la dottrina non ci dà spunti sufficienti. Allora abbiamo subito detto se c'è questo principio di possibilità di conoscenza, vediamo fino a che punto questa possibilità deve essere raggiunta. Anche qui ci siamo scontrati con altre sentenze, anche della Corte, che hanno interpretato la possibilità di conoscenza come possibilità astratta; cioè, è sufficiente che il legislatore pubblichi perché la legge si conosca; è sufficiente che ci sia la precedenza della legge; non, quindi, possibilità effettiva, ma solo astratta possibilità di conoscenza; il percorso di ricostruzione critica si è avviato e qui abbiamo cominciato ad incidere; ci siamo domandati "Ma è possibile che tutto un sistema costituzionale di questo genere, che tende alla possibilità di conoscenza, poi si accontenti di questi modi formali che nel concreto possono portare alla completa e assoluta ignoranza, alla impossibilità anche materiale di conoscenza? "E' possibile questo? E' possibile una finzione? E' possibile che la pubblicazione delle leggi risponda a questa finzione? Allora, abbiamo fatto un ulteriore passo avanti: dobbiamo vedere in concreto se questa possibilità c'è; perlomeno, dobbiamo stabilire i termini della possibilità e dell'impossibilità della conoscenza, perché l'articolo 5, da un canto,

riguarda la possibilità di conoscenza, dall'altra parte riguarda la coscienza dell'antigiuridicità; allora, sanzionare penalmente quando il soggetto è nella assoluta impossibilità di conoscere il significato del proprio fatto, ci pareva contrastante proprio con il principio fondamentale della tutela della persona umana; si poteva dire benissimo che la prevenzione può sacrificare anche la persona umana, ma noi abbiamo respinto questa impostazione, non è possibile; la persona è al centro della Costituzione e anche il principio di prevenzione generale non può strumentalizzare la persona umana; questo è il punto fondamentale dal quale siamo partiti. Nel momento stesso, però, in cui si deve andare a tradurre questi principi nella concretezza delle norme, ci si smarrisce, si afferma che il principio dell'articolo 5, nella vecchia formulazione sia essenziale alla civiltà; ma noi abbiamo detto che la persona va tutelata e l'assolutezza del principio risulta eccessiva. Siamo andati, anche, alla ricerca della ragione ideologica di tutto questo; volete partire dal contrattualismo? Abbiamo detto noi: va bene, partiamo dal contrattualismo; ma cosa dice il contrattualismo?; lo Stato fa un patto con il cittadino e dice "tu devi conoscere le norme"; però, il cittadino in risposta dice "tu me le devi far conoscere"; almeno, quindi, vi è un obbligo per lo Stato di rendere le norme chiare, riconoscibili dal cittadino; solo in questa condizione può il cittadino dire "io rispetto le tue norme". Quindi, anche la base ideologica del sistema costituzionale, posto che sia quella contrattualistica, ci diceva che era impossibile mantenere la possibilità di un concetto di coscienza astratta e abbiamo, ulteriormente, fatto un passo in avanti, dicendo che occorre stabilire e distinguere che vi è una ignoranza evitabile e una ignoranza inevitabile.

6. Se ci fermiamo al momento della violazione della norma, certamente non riusciremo a cogliere tutto il significato del fatto; e ma ancor più il disvalore personale non riusciremo, per niente, a coglierlo. Nelle aule di giustizia spesse volte si applica il 133 capoverso, no? Il codice Rocco ha avuto un'apertura, una sola apertura: quella del 133 capoverso; però, il 133 in ordine alla personalità non ha fatto buona prova credo; me lo direte voi, più di me, che siete all'interno del Foro. Non dimentichiamo che tutto il momento personale precedente alla violazione è importantissimo perché, se lo Stato rende le proprie norme del tutto irriconoscibili, se gli organi ufficiali danno, delle norme, interpretazioni tanto contrastanti da essere caotiche, se il diritto penale diventa l'etichetta per concludere

tutte le leggi speciali, se, cioè, l'elefantiasi del diritto penale contraddice a quello che noi diciamo ai nostri allievi di sempre (prof. Spagnolo, prof. Contento), e cioè che il diritto penale è l'*extrema ratio*, l'incertezza travalica ogni umano limite; si ricorre al diritto penale solo quando le altre sanzioni non possono applicarsi; invece, costantemente, si ricorre al diritto penale, di regola, per "chiudere" tutte le leggi extrapenali di una certa importanza; ebbene, a questo punto, noi non possiamo pensare di tornare ai tempi in cui, essendo il diritto penale ridotto a poche norme, a quelle naturali incriminatrici di delitti naturali, era quasi impossibile che si disconoscesse il significato dei fatti naturalmente incriminati anche da altre norme. In altri tempi, quando il diritto penale si riduceva a poche norme e quindi si conosceva quel significato, si contribuiva, in sede extrapenale, a realizzare o addirittura a porre norme di chiusura; era quello stesso cittadino che, in sede extrapenale, addirittura contribuiva a porre le norme tutelanti interessi poi violati anche dal ramo penale che ne era consapevole; nel ramo penale, cioè, era chiaro che era impossibile che non si conoscesse il significato; ma, ora, che il diritto penale ha raggiunto questo grado, questa ampiezza, questa elefantiasi direi, allora non possiamo più mantenere integro il principio dell'art. 5. Siamo andati alla inevitabilità; abbiamo detto: la possibilità di conoscenza della legge penale è inesistente allorché sia inevitabile la sua ignoranza; in questo caso, la ignoranza è scusabile e tutto il discorso si avvia (verso la fine della sentenza), nei termini della evitabilità o inevitabilità.

7. Prima di giungere a questo punto, che è quello conclusivo, dobbiamo passare attraverso l'interpretazione dell'articolo 27 della Costituzione perché, posto il discorso della scusa dell'ignoranza inevitabile, come si può impostare ideomaticamente questa scusa? Cos'è che mancherebbe nel reato, ove vi fosse un'ignoranza inevitabile? e quindi l'ignoranza della legge sarebbe una inevitabile sconoscenza del significato illecito, anche giuridico, come volete voi, penale o non penale del fatto stesso.

L'esame dell'articolo 27 si è rivelato un altro scoglio notevolissimo, perché ci siamo trovati di fronte ad uno sbarramento anche da parte della nostra stessa Corte, la quale aveva formulato indirizzi negativi per la soluzione del problema; il 27, primo comma, secondo la Corte, dice soltanto che è esclusa la responsabilità per fatto altrui, addirittura non si potrebbe utilizzare il 27, primo comma, neppure per affermare il princi-

pio della esclusione della responsabilità oggettiva. Qui, la dottrina non è stata molto meritevole, perché? Perché, ancora non ha chiarito che cosa significhi responsabilità oggettiva e le opinioni, come i maestri che qui mi ascoltano fanno, vanno da chi dice che non esiste la responsabilità obiettiva, a chi dice che l'inevitabilità, l'imprevedibilità valgono anche per la responsabilità obiettiva (come Pagliaro), fino a chi dice che vi è responsabilità obiettiva solo quando tutti gli elementi del fatto possono non essere oggetto della volontà o della previsione o della coscienza del soggetto; insomma, non si sa cosa sia; allora, la Corte si è trovata di fronte ad una mancata precisazione del concetto proprio di responsabilità obiettiva, non poteva partire da uno o da un altro concetto, e allora cosa ha fatto? Io l'ho detto esaminando le precedenti decisioni della Corte, cosa ha fatto? Ha detto bene, ipotesi a) non so, partecipazione al fatto nell'evento non voluto da uno dei concorrenti eccetera, il 116, allora ha detto ma no qui c'è l'elemento soggettivo quindi non dobbiamo andare a confrontarlo nell'art. 27 primo comma della Costituzione e allora se ne è liberato e così ha fatto per gli altri casi. Però dicendo questo in definitiva ha implicitamente detto che in effetti un minimo di elemento soggettivo ci deve essere e in alcune sentenze si è lasciata sfuggire la Corte che al rapporto di causalità materiale corrisponde sempre un rapporto psicologico, questa è la famosa sentenza Cassandro. Allora la situazione è questa: la giurisprudenza di merito è ferma, è chiusa; la Corte, investita sul piano dei principi, ha detto no; si riconosce soltanto un divieto di responsabilità per fatto altrui; però, tra le maglie, tra le righe, si può leggere questa tendenza della Corte a interpretare il 27 primo comma anche come parametro per la esclusione della responsabilità obiettiva. E' Chiaro che, però non avevamo alcuna precisa costruzione della norma; per di più avevamo una interpretazione che credo sia stata proposta da Petrocelli, secondo cui il legislatore ordinario non può incriminare per un fatto altrui; la conclusione è, quindi, un mero divieto di responsabilità per fatto altrui e basta. Tale sbarramento pareva invalicabile.

8. Non convinto che ciò fosse giusto, io sono andato a vedermi i lavori preparatori della Costituzione, questi "benedetti" lavori preparatori della Costituzione che non vengono mai studiati in profondità; è vero che essi hanno minore valore perché la Costituzione (si dice) è un compromesso (e io ritengo che non sia tale); comunque, ammesso che sia vero

e cioè che abbiano minor valore, bisogna comunque esaminarli; sono andato a vedere ed ho scoperto che l'opinione diffusa era erranea. Tutti dicevano che i lavori preparatori sono incerti in ordine al primo comma dell'articolo 27, non sarebbe stabilita l'essenzialità della colpevolezza; ciò, però non è vero; soltanto il povero Porzio. (Porzio il professore, nipote dell'avvocato), aveva detto in un suo aureo libretto che, in effetti, i lavori preparatori testimoniavano la volontà di esclusione della responsabilità obiettiva; non è stato creduto e la dottrina è rimasta incerta, siamo, quindi, andati avanti prescindendo dai lavori preparatori. Questo errore "tralaticio" andava superato; infatti, i lavori preparatori sono per me la testimonianza più chiara, più evidente, che, allo stesso legislatore costituente, era ben chiara l'idea della esclusione della responsabilità obiettiva per i fatti penalmente tutelati, per i fatti penalmente incriminati. Basta un po' di attenzione alla discussione dei lavori preparatori. Vi sono state delle posizioni di costituenti non tecnici i quali, una volta che i relatori avevano proposto l'attuale testo del primo comma dell'articolo 27 (la responsabilità penale è personale), hanno detto aboliamolo, cioè non lo emaniamo. Perché? Perché dicevano, con una intuizione che da parte dei non tecnici ci sembra profetica, perché una tale formula sarà interpretata come esclusione di responsabilità per fatto altrui, mentre a volte si deve rispondere anche per fatto altrui. Un'altra corrente diceva no: non emaniamolo, non sanzioniamo questo principio perché, in effetti, ormai è superato da tanto tempo il principio dell'esclusione della responsabilità per fatto altrui ed inoltre già esclusa anche la responsabilità obiettiva; il diritto canonico ce lo ha insegnato e andiamo noi, con secoli di distanza, a ripetere la stessa cosa. Si badi che erano non tecnici; non parliamo poi dei tecnici; si pensi a Moro in particolare; io non l'ho potuto citare perché è fatto divieto, a noi, di citare i nomi degli autori ma, se avessi potuto nominare le persone sarebbe stato ancora più chiaro il discorso della coscienza piena dei costituenti in merito alla esclusione della responsabilità obiettiva in sede penale. Moro propone un emendamento, accettato da tutti, e si passò dalla formula "la responsabilità è personale", a quella, "la responsabilità penale è personale", aveva perfettamente ragione sul proporre tale precisazione perché - studiando in quegli anni i temi relativi alla colpevolezza ed alla sua attività soggettiva (e lo seguivo giorno per giorno sia quando andava alla costituente sia quando studiava e si preparava a quel lavoro relativo al 47) aveva i concetti molto chiari. Per fortuna i costituenti si

convinsero e accettarono l'emendamento (tutti quanti), la responsabilità penale è personale, diceva Moro, perché dobbiamo distinguere quella penale da tutte le altre responsabilità, dove possiamo avere altri tipi di responsabilità che, qui, invece non possiamo avere; più chiaro di così si muore. Non solo, ma poi invitato, dai non tecnici, a non sanzionare costituzionalmente il principio, Moro rispose no, perché trattasi di un principio di civiltà e tutta la dottrina contemporanea è di questo avviso; è chiaro che Moro (e gli altri professionisti) intendevano "la responsabilità penale è personale" come esclusione proprio della responsabilità obiettiva. D'altra parte non si comprendeva perché si dovesse, dopo un secolo che noi penalisti non parlavamo più di responsabilità per fatto altrui, tornare a sancire costituzionalmente il divieto di responsabilità per fatto altrui, e per giunta, solo il divieto di responsabilità per fatto altrui, che ormai era stato messo da parte. Ma c'è di più, molta parte della dottrina ha detto che questa impostazione è soltanto politica; la dichiarazione dell'art. 27, infatti, sarebbe stata motivata dai presidenti dell'assemblea costituente per ragioni politiche; cioè, quindi, non implica un'essenzialità della colpevolezza sull'art. 27 Cost.. E' accaduto, invero che il presidente Tupini, molto abile, (comunque, abilissimo di fronte a quelle correnti di non tecnici che tendevano alla non esplicitazione del principio della "responsabilità penale è personale"), vedendosi sopraffatto da una maggioranza che pareva ostile al principio, alla fine del dibattito ha detto, ma stiamo attenti; dobbiamo dichiararlo il principio in questione perché noi veniamo da esperienze autoritarie nelle quali si sono perseguiti penalmente anche i familiari degli attentatori di Mussolini; si sono perseguiti, penalmente, anche coloro i quali appartenevano allo stesso gruppo al quale apparteneva l'attentatore; dunque dobbiamo dire: la responsabilità penale è personale proprio per evitare che cada su altri. Ma Corsanego che seguì a Tupini disse espressamente: purtroppo ci siamo trovati di fronte a casi in cui le colpe di alcuni sono ricadute su altri in maniera lapidaria. Allora, anche se la motivazione del primo comma del 27 fosse solo politica (e non lo è, perché abbiamo visto che si tratta di un salvataggio fatto in extremis per ragioni invece extrapolitiche) implicherebbe indubbiamente l'essenzialità della colpa, perché non si deve rispondere da parte di alcuni della colpa altrui; perché in realtà la colpa è personale e Moro, alla fine, disse in maniera perfetta (a mio avviso) che si risponde per fatto proprio e per la personale partecipazione al fatto proprio nettamente distinguendo la

proprietà subiettiva in senso di casualità naturale e la proprietà in senso di appartenenza spirituale. A questo punto, già i nostri costituenti avevano chiara la concezione esposta e anche i non tecnici ce l'avevano e anche quelli che volevano motivare soltanto il principio con ragioni politiche, dunque siamo tranquilli delle conclusioni raggiunte. Guardando il sistema abbiamo avuto già la conferma di questo perché?

9. A me pare che la colpevolezza sia addirittura il secondo aspetto del principio di legalità; infatti non è possibile garantire il soggetto dicendo solo che, per questi fatti, si punirà; perché se fosse inteso solo in maniera nettamente materialistica ed obiettiva, il principio di legalità si trasformerebbe in una mannaia per l'imputato; basterebbe, infatti realizzare quegli atti materiali per essere puniti. Al contrario, è proprio la colpevolezza che garantisce accanto alla materialità, una materialità colpevole nel senso che il fatto deve essere composto da elementi obiettivi indubbiamente materiali, tipici, ma anche subiettivi. Se la colpevolezza non venisse ritenuta nel sistema costituzionale il secondo aspetto della legalità, non avrebbe senso lo stesso principio della colpevolezza; forse la dottrina moderna ha inteso questo profilo quando ha detto che sempre la colpevolezza garantisce, la persona nella vecchia concezione imperativistica che partiva da una premessa ideologica ben chiara: ma anche chi non accetti quella premessa, deve ritenere che la colpevolezza sia la garanzia perché non si può punire oltre la colpevolezza, la colpevolezza, cioè, è un limite della punizione. Questo discorso del limite della punizione lo devono fare tutti, se fosse fatto a me, sarebbe semplice, perché io aderisco a quella ideologia; ma anche chi non aderisce a quella ideologia deve aderire al limite della colpevolezza e cioè il limite minimo della punizione: se non c'è colpevolezza non c'è punizione. La punizione andrà motivata in altre ragioni, ma se non c'è quel dato, quella quantità di colpevolezza, non c'è punizione. In conseguenza il punto era di allargare questa nozione di colpevolezza, non limitarsi soltanto al mero rapporto tra soggetto e fatto, dolo, colpa, preterintenzione, perché l'art. 5 aveva operato proprio questo effetto: aveva, come dire, mutilato il principio di colpevolezza, l'aveva ridotto al rapporto soltanto tra soggetto e fatto. Tutta la dottrina della colpa, a mio avviso, andrebbe rivista dopo questa posizione resa dalla Corte. Andando avanti, emerge il rapporto tra soggetto e norma; il rapporto tra soggetto e norma infatti è importantissimo: se non andiamo

ai precedenti personali della violazione, se non andiamo al soggetto, se non lo individuiamo in tutti i suoi momenti, non riusciremo a cogliere il significato del disvalore e finiremo col punire alla cieca. Cosa dobbiamo fare? Il rapporto tra soggetto e norma è fondamentale: il rapporto non è solo sul piano obiettivo; lo Stato ha il dovere di rendere riconoscibili le sue norme, le istituzioni hanno il dovere di non interpretarle in maniera caotica, ma anche sul piano subiettivo perché quei “benedetti” articoli 2, 3 della Costituzione che si citano sempre in tutti i discorsi politici, (poi dopo si disapplicano di regola) sono significativi; l’articolo 2, i diritti inviolabili e l’articolo 3, secondo comma. Lo Stato deve, pure, provvedere a realizzare i processi di socializzazione, come ha detto la dottrina moderna, penalistica; non può lasciare distaccate le persone, e le norme e chi le divulga; le persone le devono conoscere; basta la pubblicazione? E’ impossibile! Allora voi state lì solo per punire; noi però non abbiamo di questi poteri, come ha detto Romano esattamente; non possiamo permettere che tutte queste manchevolezze costituzionali si tramutino a danno del cittadino e, quindi, della persona umana; almeno questo non dobbiamo farlo, siamo obbligati a farlo e a farlo immediatamente.

Quando siamo andati a vedere i lavori preparatori della modifica al primo libro del codice penale (come sapete approvato dal Senato e non dalla Camera per la chiusura anticipata della legislatura), abbiamo visto che due sole persone avevano recepito qualcosa in ordine all’articolo 5, due sole persone ed erano state l’onorevole Bettiol e l’onorevole Petrella; l’onorevole Pecchioli partiva però dal presupposto che era essenziale la coscienza dell’antigiuridicità e, quindi, la imperatività effettiva della norma; ma questo non poteva essere accolto. Petrella soltanto, uomo molto intelligente, era riuscito a cogliere qualcosa ma naturalmente si trattava di due voci clamorose in deserto e chi li ha ascoltati? Nessuno più ha ripreso il tema, tutto è andato avanti, e l’art. 5 è tornato anche nel primo libro modificato del codice penale. A questo punto, la Corte non se l’è sentita di poter lasciare le cose come stavano e allora abbiamo detto, anche se potesse essere pericoloso, ci dispiace, ma l’articolo 5 va corretto nel senso che è incostituzionale nei termini in cui esclude la irrilevanza della ignoranza inevitabile.

Rimaneva, quindi, di stabilire la inevitabilità. Noi, nella Corte, non abbiamo mai dato direttive ai magistrati perché abbiamo tanta stima e poi la Magistratura ha già tanta buona volontà; ha la buona fede nelle

contravvenzioni; ha la giurisprudenza, già applicata, della inevitabilità, i vari articoli del codice penale. La Corte ha ritenuto di dare qualche altro orientamento.

Criteri subiettivi puri no, perché scenderebbero all’esame della singola posizione e quindi non sarebbero conferenti; occorrono criteri obiettivi di valutazione e cioè di irriconoscibilità della norma. Però, via libera, anche i criteri misti (cioè criteri che tengano conto anche delle maggiori conoscenze dei soggetti); cioè, se il soggetto sa, per esempio, che c’è un atteggiamento delle Amministrazioni molto concedente in una materia, non può, conoscendo ciò, valersi di quel comportamento per eccipere l’ignoranza della legge penale; abbiamo aggiunto non è possibile che si valgano della inevitabilità coloro i quali, invece, per necessità professionali od altro sono tenuti alla conoscenza delle norme e le devono conoscere; se io opero nell’ambiente tributario, devo conoscere le norme, non posso addurre alcuna scusa. Quindi la modifica che noi operiamo con la sentenza, non è a vantaggio di chi più sa, ma è a vantaggio di chi meno sa. La sentenza non è stata fatta solo a favore di una certa parte, ma è fatta a favore di coloro i quali devono essere salvaguardati da questa mannaia, che diversamente cadrebbe su di loro senza la loro minima responsabilità. Tutti i precedenti personali e contestuali nel momento della violazione importano doveri da parte dello Stato sia di chiarezza delle norme sia di esatta interpretazione, sia di realizzazione di processi di socializzazione. Ma vi sono doveri anche da parte dei soggetti, i quali devono, prima di intraprendere qualsiasi azione, conseguire quanto più è possibile di conoscere le norme. Se il soggetto, a sua volta, viola questo dovere di conoscenza, dovere tecnico, quasi colposo come se fosse una colpa nella conoscenza, allora la ignoranza non può scusare, ma se il soggetto ha fatto tutto il possibile, (tutto il possibile sarebbe un’espressione non esatta per quelli della Cassazione), ha operato in modo tale da conoscere la norma, ha interpellato le persone tecniche competenti, ha interpellato, magari, i funzionari che dovevano decidere sulla violazione di quelle norme e ha ottenuto risposte univoche; magari, se il soggetto ha controllato anche quelle risposte, allora alla fine come potete dire che debba essere punito? in quel caso la sua ignoranza della legge è inevitabile e l’inevitabilità porta alla scusa. Ecco perché abbiamo cercato di modificare l’art. 5; potevamo aggiungere norme processuali a questa sentenza ma, naturalmente, essa sarebbe diventato un trattato. Bene, in questa sentenza, devo dire, in

conclusione, che essa è un monito; vuole essere un monito al legislatore, che finalmente si sbrighi; finalmente questi temi li prenda a conoscenza. Vedete la Corte non ha nulla contro i legislatori, però da un certo tempo in cui i legislatori si davano carico di alcuni temi fondamentali, è venuto fuori, oggi un tempo in cui il legislatore non si sta più occupando di questi temi fondamentali; indubbiamente ha altre cose da fare; indubbiamente non è messo in grado di funzionare; il legislatore non avrà colpe però in realtà si deve sbrigare. Anzi in un certo momento abbiamo detto in maniera molto esplicita: veda il legislatore se non sia il caso di prevedere un attenuante anche per la ignoranza evitabile come nel diritto penale tedesco, nel paragrafo 17 già citato. Proprio per stimolarlo perché venga fuori con una presa di posizione; ecco perché un monito al legislatore. Un monito però anche alla scienza; io naturalmente so qui dinanzi a maestri, professori e non voglio turbare la loro sensibilità, ma la scienza deve essere un po' più decisa in proposito. So che Contento ha scritto tutte queste cose in maniera prgevole; però devono essere tutti d'accordo anche sulla responsabilità obiettiva. Lo so che la scienza è sempre viva, variegata, ma almeno un nucleo comune di conclusioni il legislatore lo deve avere perché non possiamo rimproverare il legislatore, se poi proprio gli scienziati non gli danno gli elementi. Per carità noi rimproveriamo sempre i politici, ma io son convinto che i politici non siano poi del tutto responsabili; essi non sono tecnici; voi lo sapete i politici non leggono libri tecnici, leggono i giornali soltanto; però, quando ci sono dei politici che, in effetti, non sono tecnici, che cosa volete dire a quei politici? Ecco perché deve la dottrina, deve la scienza, dare contenuti e sennò verrebbe meno alla sua funzione concreta. La scienza non è soltanto presa di posizione astratta (e me ne sto convincendo adesso più di prima e sono felice di questa nuova esperienza proprio perché la scienza non può vivere in un mondo, prima anche io vivevo in quella tale dimensione bellissima), ma deve servire la pratica, deve servire l'azione, deve servire il cittadino, deve servire a salvare proprio la persona umana, a salvare, per me, la democrazia perché diversamente noi andiamo al fondo se non salviamo la sostanza vera della democrazia. E' un monito anche ai cittadini questa sentenza, e sì perché i cittadini devono rendersi più attivi al fine di conoscere le norme, lo so, il legislatore le fa in maniera poco chiara – anche noi stessi alle volte non riusciamo a capire come si interpreta nel sistema una certa norma; l'equilibrio è rotto da questa proliferazione di leggi e tra l'altro di legghine

che turbano l'equilibrio e quindi è difficilissimo. Se il legislatore fa così, il cittadino deve sopperire anche un po' a queste carenze. Il un monito per i cittadini, alla fine, è un monito per determinati valori che sono essenziali nella Costituzione. Noi ascoltiamo troppa retorica in ordine alla difesa della persona umana, alla difesa dei diritti inviolabili della persona umana, alla difesa della inviolabilità dei diritti anche della società nelle quali si realizza la personalità umana. Tutto questo va bene, anche la retorica va bene per carità, i penalisti del secolo scorso era maestri con dei discorsi meravigliosi; va bene, facciamoli questi discorsi; però, in realtà operiamo in modo tale da saldare veramente questi principi, da saldarli nel concreto della normazione e della sua applicazione.



Renato Dell'Andro commemora la figura di Aldo Moro.

ALDO MORO A BARI

6 luglio 1990 ²⁷

Amici, Presidente, saranno 20 anni e anche più che io non faccio altro che dire, pregare, scongiurare - non trovo un termine idoneo - l'ing. Ferlicchia a scrivere qualche cosa, a lasciare una testimonianza, a lasciare alla storia qualche cosa di vivo, perchè la storia è una cosa viva.

Ferlicchia, come tutti i miei allievi ed i miei amici, mi vogliono molto bene, però non fanno mai quello che dico io, ed infatti non ha mai scritto questa storia della Democrazia Cristiana. Quando quindi mi ha telefonato e ha detto: abbiamo ritrovato un discorso di Moro ed io ho fatto una introduzione, stavo per scendere e andare in chiesa a ringraziare.

Dico: nientemeno, Ferlicchia è giunto a scrivere una introduzione ad un discorso di Moro! Immaginate la gioia.

Mi ha invitato, bontà sua. Mi vogliono bene, fanno sempre l'opposto di quel che dico io, ma comunque mi vogliono bene. Ed allora mi ha invitato ad essere qui.

Poi ho riflettuto: questa non è una riunione politica, se per politica intendiamo una qualche cosa che riguarda gli assetti, le strutture, i numeri. Questa è una riunione politica con la lettera maiuscola, perché si ricorda un discorso di Aldo Moro. Ed allora, dato che in quella legge non è scritto che i giudici costituzionali non possono fare politica con la lettera maiuscola, sono grato dell'invito.

Ho partecipato, ho attentamente ascoltato, ho preso appunti, ho ammirato tutti gli interventi precedenti, veramente li ho ammirati. E sono stato sorpreso. Ed allora mi si potrebbe obiettare: tu non conosci i tuoi allievi, i tuoi amici e quindi pensavi che non fossero capaci di tanto. No, loro sono capaci di tutto; però non li ritenevo così attenti, così scrupolosi, così fini da rendere testimonianza come ad un congresso scientifico.

Io avevo un po' di timore per il prof. De Felice, il quale è il mio più caro amico ed allievo, a cui voglio veramente bene, e al quale auguro

²⁷ Intervento svolto al convegno su "Moro a Bari", 6 luglio 1990. Si tratta dell'ultimo discorso pubblico di Renato Dell'Andro. Testo pubblicato a cura della Federazione dei Centri studi "Aldo Moro e Renato Dell'Andro", ottobre 1999.

una brillantissima carriera. L'ha già iniziata, ha già tanti studenti. Però ho pensato: siccome non è mai stato in politica, che dirà, che cosa potrà dire? In me sono rimasto così, un po' titubante; infatti ho detto a Gino: non facciamo parlare a lungo De Felice, perché temevo.

E invece, a dir la verità, ho ascoltato un discorso così sensato, così umano, così da anziano e non da giovane, da professore che segue ogni giorno l'insegnamento di Moro.

Ringrazio De Felice per questo intervento, davvero mirabile; e così l'avete conosciuto anche voi, perché De Felice sta con gli studenti come Moro: si ferma dopo le lezioni, non va a casa, non corre subito, non ha troppo appetito, lascia che lo stomaco possa stare un altro po' e si ferma lì fino all'una, alle due.

Non parliamo poi dell'intervento di Ferlicchia: ho già detto prima, mi fermerò ancora un po' nel corso dell'intervento.

E veniamo al discorso del prof. Perchinunno. Anche qui vanno sottolineati due punti fondamentali: l'amarazza e la gioia di questo discorso, nello stesso tempo l'orgoglio di essere democristiano. Caro Mauro, vedremo adesso qual è l'orgoglio di essere democristiano, almeno secondo la mia visione.

Infine, naturalmente ricordo il discorso del maestro, dell' On. Sorice, del Sottosegretario alla Giustizia, che veramente ha spaziato, interpretando Moro alla luce attuale. E cito pure, naturalmente, l'intervento di Pennacchio, che ringraziamo per essere intervenuto.

Io avrei avuto piacere che fossero intervenute anche le altre cariche del partito a questo convegno, perché questo non è un convegno fatto da una corrente. D'altra parte si dimentica che Moro tutto è stato fuorché della sinistra democristiana. Ed io voglio dirlo questo, perché non è possibile trascinare Moro in un aspetto, in una fase, in una parte della Democrazia Cristiana.

Moro non è mai stato di sinistra, non si è mai confuso con la Base, mai; ha sempre preso le distanze in maniera notevole. E quando si è trattato di equilibri, per niente ha fatto pendere la bilancia a sinistra, ma ha mantenuto sempre la bilancia della giustizia in sé. Questo è stato Moro. Cominciamo di qui. Perché non si confonda Moro, sinistra, ecc. ecc..

Io non posso dire le cose che Moro diceva nell'intimità; rimarranno segrete, andranno con me nella tomba. Forse sottraggo qualcosa alla storia. Ma lui me lo ha imposto.

Io ho disobbedito una sola volta a lui, dopo la morte: quando ho consentito che si pubblicassero quei libri di filosofia del diritto che lui non voleva fossero pubblicati. E voi capite perché; perché io pensavo al danno che sarebbe accaduto per i giovani. E quindi, a questo punto, ho detto: devo trasgredire, mentre per le altre piccole cose posso tenere il segreto.

Non posso dirvi quello che diceva degli uomini di sinistra, di quelli che a tutti i costi vedevano il partito comunista. A volte mi diceva che ci sono degli uomini che, quando presiedono, guardano sempre da quella parte, e mai da questa. Effettivamente spesso accade. Ma perché? E si divertiva. Perché era molto allegro. Egli diceva queste cose ed io capivo il senso anche del suo divertimento, anche del divertimento delle correnti, prof. Perchinunno, giustamente sottolineato da lei.

Bene, Moro è veramente, come è stato detto da Pennacchio, l'anima della Democrazia Cristiana. Ma non della Democrazia Cristiana di un momento, di una fase, ma della Democrazia Cristiana di sempre. Sicché quando ritroviamo un discorso di Moro, non ritroviamo un discorso riferito ad una contingenza di partito, ma un discorso che parte da quella contingenza per risalire a principi generali e per fare nientemeno che una teologia politica. Ciò vale per tutti i suoi discorsi.

Naturalmente non è che i commentatori da strapazzo, che hanno tante cose da fare da non poter studiare, siano capaci di queste interpretazioni. Mi guardo bene per carità. Qualcuno chioserà qualche parola, qualche frase, ma nessuno riuscirà ad intendere il metodo del passaggio dal concreto, dall'individuale, dal momentaneo, dal contingente, da questo partito in questo momento alla dottrina della democrazia. E siccome questo metodo è sempre usato da lui, sempre, allora io lo ricordavo questo discorso, l'avevo ascoltato, certo, ma non potevo ricordarlo a memoria. Sono andato subito a vedere. Ma ha riproposto questo schema? Tale e quale.

Ma prima di addentrarci nel commento al discorso di Moro, io devo commentare la premessa di Ferlicchia. Ferlicchia dice una cosa che dovrebbe scrivere in quel tale libro, che in effetti non si può intendere Moro senza guardare il rapporto di Moro con Bari. Ma dice qualcosa di più; sì, perché Ferlicchia dice poco - infatti è ingegnere, non parla a lungo! -, però sotto quel che dice, ci sono tante altre cose. Infatti, quando dice che non si può capire Moro senza il rapporto con Bari, perché a



Bari, 26 aprile 1963. Chiusura della campagna elettorale per le elezioni politiche. Da sinistra: Vito Rosa, Aldo Moro, Renato Dell'Andro, Giuseppe Lamaddalena.

Bari si sentiva come a casa sua, perché Bari era il luogo (è stato detto il “laboratorio”; ma che brutta parola) dove sperimentava le sue cose, dove più approfondiva, ha detto una cosa molto importante.

Nessun uomo passa per il mondo, per le nazioni, per una nazione, per uno Stato, senza passare per la propria terra. E la propria terra è il filtro di quell'uomo, il filtro del pensiero di quell'uomo.

Ferlicchia dice qui in altre parole che se Moro non fosse stato a Bari, come se non fosse stato a Maglie, a Taranto, ecc., non sarebbe stato Moro. E la Democrazia Cristiana non sarebbe stata quella che è stata. Perché in effetti, il processo è inverso. Non è vero che la provincia cosiddetta acquisisca dal centro le elaborazioni; è invece il centro che recepisce dalle province le elaborazioni autonome ed indipendenti e veramente libere. Quelle sono le libere creazioni politiche, quelle che avvengono in provincia.

E Moro naturalmente, come tutti gli altri uomini, è un uomo che viveva in provincia, e fa bene Ferlicchia a chiamare Bari la città del ritorno, perché la città di Moro è stata Bari.

Allontanatosi da Taranto, dopo la licenza liceale, era entrato nell'Università di Bari, e qui ha studiato, si è laureato a pieni voti; è stato assistente di Petrocelli; ha avuto il primo incarico di insegnamento a Bari. Il primo incarico vede un po' anche delle coincidenze stranissime: la prima sua lezione è stata la mia prima lezione universitaria - lui da professore ed io da studente -.

Dico, dopo tutte queste esperienze baresi, Moro indubbiamente, qui ha pensato, qui ha riflettuto, qui ha approfondito quelle cose che poi ha detto sul piano nazionale. Giustamente Ferlicchia dice la città del ritorno. Egli ritornava a Bari, ritornava non soltanto per la Fiera del Levante, ma ritornava per trovare gli amici, perché in effetti “cristiano” equivale ad essere amico. Il Cristianesimo è fatto di amicizia, l'amicizia è il Cristianesimo. E sì perché è Cristo è l'amico di tutti, che unifica tutti.

Io dovrei ancora dire tante altre cose di questa premessa, ma guai, perché il tempo corre. Se lei vedesse, ing. Ferlicchia, io ho sottolineato tanti suoi punti e mi riservo in altra occasione, quando avrò più tempo, quando parlerò da solo, quando potrò parlare anche 2-3 ore, di fare il vero commento, o meglio, un certo commento di questa sua introduzione.

Questa peraltro, ingegnere, io la assumo come la prima pagina di quella storia della Democrazia Cristiana di Terra di Bari che lei e soltanto

lei può scrivere. Va bene ingegnere? Guardi che i tempi corrono; ognuno di noi va verso l'altro mondo, che poi non è mica tanto diverso da questo, perché Cristo è lì e Cristo è qui! E poi io non riesco a leggerlo questo libro! Ma che roba è? Egoista!

E veniamo al discorso di Moro.

Moro applica anche qui quel metodo; parte dal congresso, parte da un congresso che sta per venire; parte da un congresso che è stato, da riunioni che sono state ed intanto rileva un congresso con poco dialogo.

Il primo titolo: “congresso con poco dialogo”. È grave questo, no? È un appunto veramente negativo fatto da Moro. Un congresso con poco dialogo non è un congresso. E che cos'è il congresso? Cos'è il Consiglio Nazionale? È il dialogo, no? Un dialogo interno, aperto anche all'esterno, ma un dialogo. E se c'è poco dialogo non c'è il congresso. Egli svaluta qui questo congresso, nel partire, lo svaluta anche perché nell'altro titoletto dice: “un ponte improvvisamente ritirato”. E vedete che Moro, i tioletti, - non so se qui siano stati dati da Ferlicchia, perché Ferlicchia anche di queste cose è capace - li faceva lui, faceva lui i riassunti.

Pensate, dopo aver parlato per 2-3 ore, dopo una giornata di 24 ore girando, allora mi diceva: Renato vieni, ci mettiamo lì. Lui dettava ed io ero soltanto l'amanuense, non potevo cambiare una virgola. Chiaro, democrazia questa, è evidente. Faceva tutto lui. Sicché quando io rileggo queste cose, rileggo anche i tioletti, i suoi riassunti che sono veramente il segno di quello che è scritto.

“Per il Partito una nuova maggioranza”. 1968. Voi sapete in quel momento cosa accadde, cosa era accaduto nei mesi immediatamente precedenti. Moro era riuscito trionfatore dalle elezioni. Aveva portato la Democrazia Cristiana ad un successo enorme, quasi mai raggiunto. Ma intanto proprio in quel momento bisognava accantonare Moro, bisognava toglierlo via e buttarlo fuori. Buttarlo fuori. Cioè non dargli la presidenza del partito, come si fa adesso; vai via da Presidente del Consiglio e diventa presidente del partito.

No, tu sei stato segretario del partito, hai reso la Democrazia Cristiana grande. Adesso basta. È finita la tua ora. Chi è che l'ha deciso? Boh, chi lo sa! È in definitiva un certo moto interno di reazione a chi ha veramente quella capacità creativa e costruttiva idonea a dare impulso al partito e, attraverso il partito, alla politica italiana.

I mediocri non vanno nominati perché i mediocri sentono nell'animo

quella certa invidia. Per cui a un certo momento quando uno più sale, tanto più deve temere. Io sono molto tranquillo quando sto all'ultimo posto e so che nessuno quindi mi può invidiare. E quando qualcuno mi chiama, allora ho paura. Veramente ho paura. Perché io sono debole.

Moro era così fatto, non se l'aspettava. Fu cacciato, proprio cacciato. Tant'è che nei giorni precedenti io facevo: ma come, non puoi cercare? Renato, io devo cercare di andare a chiedere qualche cosa? Ma come, ma no, non è possibile! Era giusto.

Fu allora, ricordate quel discorso lì alla Provincia, il discorso con le lacrime, quando venne da Roma? Lo ricordate? Da allora cambia la politica di Moro. E sì, perché comincia a capire che una qualche parte di ragione potevamo averla anche noi quando dicevamo: facciamo almeno un gruppetto, ti ricordi Michele? (*Michele Donatelli, un amico di Moro da sempre*).

No, diceva lui, io sono segretario del partito, non è possibile, un segretario del partito non ha un proprio gruppo, una propria corrente. E va bene. E Presidente del Consiglio, ma facciamolo un gruppetto, perché vanno tutti contro di noi e noi non ci possiamo difendere, non possiamo parlare. No, io sono Presidente del Consiglio, non è possibile. Una corrente? Ma che volete? E noi, in rispetto a lui, silenzio.

Quando poi capitò che fu cacciato, allora cominciai a capire che per parlare doveva pure valersi di qualche persona. È chiaro. Cominciai a capire che si trattava delle correnti. Ma aveva torto, perché in realtà le correnti rappresentano l'articolazione naturale della realtà e non possono non venire fuori dalla realtà. E allora a quel punto andò alla ricerca, oltre noi, di qualche altro e naturalmente trovò tutti gli "avanzi", tutti quelli che erano rifiutati dalle altre correnti. Erano liberi, disponibili, e si aggregarono.

Ed ecco che questo gruppo moroteo divenne un insieme di poche persone, sempre fedeli - ma è bene che lo sappiano i giovani -; e poi tanti di questi erano fuoriusciti. Era, come dire, una geografia veramente articolata, composita. Pensate a quella riunione, lì a Roma, dove disse: noi non siamo una corrente, noi siamo un piccolo gruppo, un gruppetto. Chi vuole entrare entri, chi vuole andare via, vada via. Anzi se non dice neppure buonasera, andando via, è meglio. Non chiediamo buonasera.

Ecco, pensate, a quest'uomo il quale è costretto ad entrare nella logica dell'esperienza, della storia del partito, che si articola in quel modo. Non può non farlo, perché deve parlare e non può tacere. Il suo dovere

morale è parlare. Ma accetta quella logica, alla sua maniera, e la interpreta in modo tale da non svilire il partito in tante fette, sì da non dividere il partito. Io non faccio politica contingente.

Il partito non si deve mai dividere, il partito non si separa, non si distinguono alcuni da altri; i democristiani devono essere sempre tutti uniti, ciascuno magari con la propria idea. Questo è il bello della Democrazia Cristiana: che ogni democristiano la pensa a proprio modo, ma alla fine tutti i democristiani sono come un'anima sola.

Io vedo attualmente troppo spesso questo fatto di dire: io mi distinguo da te. Nell'atto stesso io cui vi presento Moro come un uomo indubbiamente autonomo, diverso dagli altri, nello stesso tempo vi dico che Moro era il più umile dei democristiani. E non osava mai contraddire apertamente, all'esterno, un democristiano; se mai all'interno, nell'ambito dei consessi di partito, osava dire qualche parola; qualche altra la sentivo io - in via privata - ed era molto più dura. Lì lo stile, lì l'uomo. Non ha mai criticato all'esterno un democristiano, ha sempre mantenuto il massimo rispetto. Non si fa così. Si discute qui, in queste sedi: ci si combatte, se volete, si dialoga, ma alla fine si è tutti uniti all'esterno. Dobbiamo ridarla questa forza alla Democrazia Cristiana; bisogna ridarla questa forza.

E fai bene Mauro, a rivendicare la dignità della Democrazia Cristiana. La dignità della D.C., però, Mauro, non è nella difesa di un suo passato. Per carità la storia non si cancella. Quella era e quella è. Chi ha fatto la democrazia d'Italia? Però non è in quella storia la dignità della D.C.. La dignità della D.C. è nel mettersi accanto a tutti a costruire la democrazia, come per il passato, così per l'avvenire. Questo è l'avvenire della Democrazia Cristiana.

Moro era veramente un profeta, non so come chiamarlo, anticipava tutto, antivedeva tutto. Tutte le volte che io dovevo andare a fare un concorso, come commissario, lui voleva subito sapere quali erano i candidati. Ed io dicevo: Tizio, Caio, Sempronio. Si metteva a ridere. E adesso tu li promuoverai naturalmente. E si capisce, perché tu sei l'amnistia generale, e quindi li promuoverai. Io facevo: Professore come posso bocciare i nostri allievi che valgono molto di più degli altri e poi devo promuovere gli altri? Questo non è possibile. E lui naturalmente quando digeriva male, faceva: va bene, fai tu, vedrai quello che faranno. Io dicevo: ma come, sono persone tanto per bene, intelligenti. Hai visto quel libro? E mi diceva tutte le improprie di quel libro. Professore, ma

lei non ha visto quell'altro.

Va bene Renato, non ne discutiamo più; vedrai quello che combineranno in seguito. Profezie, vere profezie, anticipazioni.

Qual era la prima grande anticipazione morotea, di Moro persona? Era la democraticità o perlomeno l'aspirazione ideale della democrazia del mondo dell'Est. Quella la voleva, la democratizzazione dell'Est era benvenuta. Si rendeva conto che non era possibile in quel momento. Ed ecco la sua tragedia. Dice: noi abbiamo sempre combattuto il Partito Comunista, dialogando sul terreno della democrazia, perché vogliamo che su quel terreno faccia esperienza e facendo esperienza sul quel terreno diventi democratico.

Certo in quel momento pareva quasi un assurdo. Così è accaduto. Certo vi saranno state contingenze economiche. Non avvengono i grandi moti della storia senza contingenze immediate. Però è accaduto. Ed ancora oggi in Cina, qualche voce c'è. E naturalmente sono cominciati i guai anche per l'est, come avete visto. E per forza! Perché in realtà, ceduto quel regime, allora qui comincia l'avventura della democrazia.

Ma Moro quello voleva. Ricordate l'ultimo discorso ai gruppi parlamentari: "una cosa mi duole, non poter vedere alla fine della terza fase quello che ci sarà". Non riusciva a capire quel che ci sarebbe stato alla fine della terza fase. E questo era il suo cruccio, ed è morto con quel cruccio.

Però oggi possiamo dirgli in questa sede, "Mauro, non in quelle altre delle corone, delle grandi rievocazioni": come Moro avevi ragione; in effetti prima che tu pensassi, qualcosa è cambiato anche nell'est e tu puoi essere pago, dall'altro mondo, di vedere tutti alla ricerca di una democrazia. Ciascuno a suo modo ovviamente, ciascuno secondo la propria storia, secondo la propria educazione, secondo la propria cultura, ma tutti alla ricerca della democrazia".

Io credo che oggi Moro sarebbe felice, dopo aver visto il 1989 finalmente far balenare la scintilla della democrazia anche nell'est.

Questo celebriamo oggi, il suo profetismo, il ritorno alla democrazia di tutti i popoli. Il vento della libertà è così forte che trascina tutti. Questo è il vento della libertà; questo è il vento che ha toccato noi all'indomani del fascismo.

Io devo andare rapidamente. Volevo farvi una certa teoria – come faceva lui – scimmiettandolo naturalmente. Si può solo scimmiettare Moro.

Che cosa sta accadendo, purtroppo? Si sta cercando di sfruttare anche quei movimenti; e lì la libertà vien fuori. Moro non poteva intendere che ci fossero dei politici capaci di sfruttare anche quell'anelito di libertà. Vedete, oggi il partito comunista dice: Occhetto sì, gli altri no. Sembrava una cosa interna al partito comunista. E poi ad un certo punto ho visto che alcuni erano contenti dell'accordo tra il sì ed il no. Ed allora ho pensato, ma come mai questo fatto? Perché se si fosse andati verso il sì, quelli del no sarebbero andati via; mentre con un accordo forse potevano rimanere. Ancora la vecchia logica del partito comunista. Meglio, direi, la vecchia logica di altro partito che dice: quanti più possono venire nelle nostre file? 10 o 20? Meglio 20. E allora meglio un accordo perché ne vengano 20 che 10. Ma qui di alternativa non si può parlare più. Qui addirittura si parla di ingresso, di assorbimento, di una parte di un partito in altro partito. Questa è una cosa molto, ma molto grave, che io denuncio qui.

Anche il vento della libertà, quel vento che aveva sognato Moro, che poi è venuto fuori, può perdersi in questo meschino gioco di "venite con noi?". Quando sarete venuti in forze, noi allora saremo forti e saremo superiori a voi ed allora ci uniremo. Finché non saremo così forti, non ci uniremo. Attenti. Io sono convinto che questa non è un'idea della storia socialista, questa è un'idea contingente che viene fuori sempre dai soliti calcoli.

Noi democristiani abbiamo un avvenire, direi, grandioso. Noi democristiani siamo stati troppo zitti - lo dico io - quando, avendo il partito comunista rinnegato Stalin, Togliatti (poveretto anche lui) – e noi siamo stati in silenzio – non abbiamo detto che la democrazia italiana è stata salvata da noi; che se per ipotesi non ci fossimo stati noi – ecco Moro, l'asse portante della Democrazia Italiana – se non ci fossimo stati noi, saremmo rimasti preda di Stalin o di altri simili.

Questo dovevamo anche dirlo, non lo abbiamo detto. Non fa nulla. Non è troppo male. Però almeno tra di noi diciamocelo. Diciamo che non siamo caduti preda di certi autoritari, perché siamo stati uniti nella democrazia, perché abbiamo dato lezione di democrazia e lezione di democrazia ha dato Moro. Ecco l'avvenire!

Io vedo molti democristiani spompatis, poco attivi. "Ormai i socialisti...; noi stiamo per finire...; fra 2 anni mi ritiro, fra 3 anni mi ritiro, fra 3 anni e mezzo mi ritiro".

Questo a me non piace, lo dico subito. Da Moro questo io non

traggo, anzi da questo discorso di Moro traggo che quanto più difficile è il tempo, tanto più si deve riprendere coraggio nelle proprie idee, tanto più si deve credere nei valori nei quali si è creduto. Perché se sono stati quei valori che hanno creato la Democrazia, quei valori renderanno la democrazia compiuta.

Ecco perché abbiamo questo avvenire, abbiamo un grande avvenire. E sì, perché vedi caso, nel concreto, ancora i sì e i no non si sono accordati, ancora c'è qualcosa di incerto, ancora non si può fare man bassa di elementi ed allora possiamo ancora, senza entrare nei fatti degli altri, continuare nel nostro cammino, riprendere coraggio nelle nostre idee, e dire: la democrazia è rispetto, è libertà, è ordine, valore; la democrazia non è numero, ma valore. Questo dobbiamo dire, questo è il nuovo partito che dice Moro, alla fine, aperto. Sono state belle quelle parole lette nel discorso. Io mi sono commosso nel risentire la parola del mio maestro che da 18 anni mi ha condotto per mano. Moro però finisce così il discorso. Dice: il partito comunista l'abbiamo combattuto sempre in quella maniera; la democrazia non è debolezza, non è "ognuno fa quello che vuole", non è questa la democrazia. E dice ancora: la D.C. sia se stessa senza paura.

Io vedo che oggi i democristiani hanno quasi paura degli altri che stanno venendo fuori, che nascono, che sorgono, di altri che stanno prendendo il sopravvento. Vedete, se anche qualcuno prende il sopravvento nella nostra immobilità, che lo prenda momentaneamente il sopravvento. Io non sto con ciò qualificando altri, ma dico che noi dobbiamo muoverci e proprio per non far prendere ad altri il sopravvento, dobbiamo essere noi ancora a dirigere questa democrazia, senza paura.

E alla fine una D.C. aperta diventi il partito della nuova società. Questo è l'ultimo titolo dato da Moro. Una Democrazia Cristiana aperta diventi il partito della nuova società.

Un attimo soltanto riflettiamo su queste parole. Una Democrazia Cristiana aperta sapete che significa? Una Democrazia Cristiana che non è gelosa delle proprie cose, che pone a disposizione degli altri le proprie acquisizioni. Una Democrazia Cristiana che dona, che dà agli altri. Finché la Democrazia Cristiana sarà capace di donare agli altri, sarà essa un partito aperto. Il partito della nuova società. Sapete perché c'è contrasto tra società legale, società reale, partito, società, ecc.? Sapete perché anche le leghe ecc.? Il figlio di Moro ha detto che Moro anche le leghe aveva previsto e così via. Sarà, non sarà, non entro in queste discorso.

Noi dobbiamo continuare su quella strada, senza dividerci. Io spero tanto che ci sia il pentapartito, ma ci sia o non ci sia, questo è contingente. Siano quel che siano le forme, le strutture di governo, le strutture anche dei partiti. Vogliamo modificare la Costituzione, vogliamo modificare il sistema elettorale, però non ci si divida sul punto della democrazia.

La Democrazia Cristiana deve essere aperta e solo quando sarà aperta, sarà il partito della nuova società. Se stiamo andando indietro è perché ci stiamo chiudendo ancora, è perché non stiamo parlando, è perché non stiamo dialogando, è perché non stiamo confrontandoci. Io ammiro la tua azione, Mauro. Lo so, seguo, non posso far politica purtroppo, non mi vedi mai, io sono fuori, però ti seguo. Devi rivendicare indubbiamente questo orgoglio della Democrazia Cristiana. L'orgoglio, ecco se mi consenti però, è da intendersi in questo senso: orgoglio di essere democratici nel rispetto della donazione di ciò che abbiamo agli altri. Niente è nostro, quel che abbiamo avuto, dobbiamo darlo; perché soltanto quando lo daremo riusciremo a riceverlo e ad essere il partito della nuova società.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 30 GIUGNO 1986

N. 184

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Prof. LIVIO PALADIN, Presidente - Prof. VIRGILIO ANDRIOLI - Prof. GIUSEPPE FERRARI - Dott. FRANCESCO SAJA - Prof. GIOVANNI CONSO - Prof. ETTORE GALLO - Dott. ALDO CORASANITI - Prof. GIUSEPPE BORZELLINO - Dott. FRANCESCO GRECO - Prof. RENATO DELL'ANDRO - Prof. GABRIELE PESCATORE - Avv. UGO SPAGNOLI - Prof. FRANCESCO PAOLO CASAVOLA, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2059 del codice civile promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa l'8 ottobre 1979 dal Tribunale di Genova nel procedimento civile vertente tra Repetto Giuseppe e Azienda Municipalizzata Trasporti iscritta al n. 929 del registro ordinanze 1979 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 50 dell'anno 1980;

2) ordinanza emessa il 4 dicembre 1981 dal Tribunale di Salerno nei procedimenti civili riuniti vertenti tra Saporito Luigi ed altro e Manzi Giuseppe ed altri iscritta al n. 322 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 283 dell'anno 1982.

Visti gli atti di costituzione dell'Azienda Municipalizzata Trasporti di Genova;

udito nell'udienza pubblica del 4 marzo 1986 il Giudice relatore Renato Dell'Andro.

Ritenuto in fatto

1. - Il Tribunale di Genova, nel corso di un giudizio civile vertente tra Repetto Giuseppe e l'Azienda Municipalizzata Trasporti di Genova, ed avente ad oggetto il risarcimento dei danni subiti dal primo a seguito di un incidente stradale, con ordinanza 8 ottobre 1979, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 32 Cost., dell'art. 2059 cod. civ., nella parte in cui prevede che il c.d. danno biologico (inteso come danno non patrimoniale derivante dalla lesione del diritto, costituzionalmente garantito, alla tutela della salute) sia risarcibile soltanto in conseguenza di un reato.

Premette il Tribunale di Genova che esso da tempo procedeva alla liquidazione del danno alla persona per invalidità temporanea e permanente, quale danno di rilevanza patrimoniale risarcibile ex art. 2043 cod. civ., anche se non incidente sul reddito del danneggiato, e ciò sul presupposto che ogni lesione dell'integrità fisio - psichica della persona determina di per sé, ed indipendentemente dagli effetti sul reddito, un danno risarcibile per lesione del diritto alla salute, sancito dall'art. 32 Cost.

Ricorda quindi il Tribunale che la sentenza n. 88 del 1979 di questa Corte configurò il diritto alla salute "come un diritto primario ed assoluto... da ricomprendere tra le posizioni soggettive direttamente tutelate dalla Costituzione"; precisò poi che, in caso di violazione dello stesso, "la indennizzabilità non può essere limitata alle conseguenze della violazione incidente sull'attitudine a produrre reddito, ma deve comprendere anche gli effetti della lesione al diritto considerato come posizione soggettiva autonoma indipendentemente da ogni altra circostanza e conseguenza"; ed infine comprese i danni costituiti dalla menomazione dell'integrità fisica in sé considerata tra i pregiudizi non patrimoniali risarcibili ex art. 2059 cod. civ.

Ricorda ancora il Tribunale che la precedente sentenza n. 87 del 1979 dichiarò che l'art. 2059 c.c. non pone limitazioni all'esercizio di un diritto, prevedendo invece che il diritto al risarcimento del danno non patrimoniale sorge solo nei casi espressamente previsti dalla legge; e quindi

afferma sì che l'art. 2059 c.c. non contrasta col principio di eguaglianza, essendo lecito al legislatore operare trattamenti diversificati di situazioni non identiche per presupposti e gravità, ma indicò espressamente, tuttavia, come limite alla facoltà discrezionale del legislatore, l'ipotesi in cui vengano in considerazione situazioni soggettive costituzionalmente garantite.

Orbene, conclude il giudice a quo, coordinando le motivazioni di queste due sentenze, appare evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 2059 cod. civ., nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione del diritto, costituzionalmente tutelato, alla salute soltanto in conseguenza di reato, sia per la violazione dell'art. 32 Cost. (mancata tutela negli altri casi del diritto alla salute) e sia per la violazione dell'art. 3 Cost. (tutela differenziata del diritto alla salute a seconda che le lesioni derivino da un reato o da illecito civile).

2. - Analoga questione di legittimità costituzionale dell'art. 2059 cod. civ., in riferimento agli artt. 2,24, primo comma, e 32, primo comma, Cost., è stata proposta dal Tribunale di Salerno, con ordinanza del 4 dicembre 1981.

Osserva il Tribunale di Salerno che, dopo la ricordata sentenza n. 88 del 1979, l'indirizzo giurisprudenziale oggi prevalente, ed accolto anche dalla Cassazione, è nel senso del riconoscimento del danno c.d. biologico quale danno che, prescindendo dalle ripercussioni reddituali o patrimoniali, deriva direttamente dalla lesione psico - fisica subita dal soggetto, in sé autonomamente considerata. Non sembra peraltro dubitabile che tale danno, appunto perché svincolato dalla effettiva incidenza reddituale o patrimoniale, è da ricomprendere nella categoria dei danni non patrimoniali, i quali però, ai sensi dell'art. 2059 cod. civ., sono risarcibili soltanto nei casi espressamente determinati dalla legge, e cioè sostanzialmente nel caso di cui all'art. 185 cod. pen. (danni derivanti da reato) ed in quello di cui all'art. 89, comma secondo, cod. proc. civ.

Senonché, continua il giudice a quo, è anche evidente che, trattandosi di danno incidente sul diritto fondamentale alla salute, non può bastare la previsione di risarcibilità del danno derivante da fatto - reato, perché ne resterebbero ingiustificatamente escluse l'ipotesi di danno derivante da mero illecito civile e quella di applicazione dei criteri di colpa presunta. Pertanto l'art. 2059 cod. civ. può ritenersi in contrasto sia con l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, tra cui

quelli all'integrità fisica e, in genere, alla salute, sia con l'art. 24, comma primo, Cost., che riconosce a tutti il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, fra i quali, evidentemente, anche quelli "biologici" anzidetti, e sia, infine, con l'art. 32, primo comma, Cost., essendo il fondamentale ed inalienabile diritto alla salute, sotto l'aspetto del danno biologico, inammissibilmente conculcato dalla disposizione in esame.

3. - Entrambe le ordinanze sono state regolarmente comunicate, notificate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

Nel primo giudizio si è costituita l'Azienda Municipalizzata Trasporti di Genova, rappresentata e difesa dagli avvocati Ermanno Carbone, Mario Pogliani ed Angelo De Santis, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata ed osservando che l'art. 2059 cod. civ. costituisce semplicemente una norma di rinvio, la quale fa richiamo ad altre norme (ad esempio: artt. 185 cod. pen., 89 cod. proc. civ., 598 cod. pen.) per stabilire i termini e le condizioni di risarcimento del danno non patrimoniale, anche in ipotesi che non costituiscono reato (ad esempio: art. 598 cod. pen.). In primo luogo, quindi, non sussiste violazione dell'art. 32 Cost., in quanto non è esatta l'affermazione del giudice a quo, secondo il quale sarebbe l'art. 2059 cod. civ. a limitare il risarcimento per la lesione del diritto alla salute soltanto ai casi di reato. Si tratta infatti di mera norma di rinvio, da combinarsi, in ogni ipotesi di sua applicazione, con altra norma che direttamente disponga la risarcibilità del danno non patrimoniale, per cui è su quest'ultima norma che, se mai, dovrebbe appuntarsi l'attenzione, senza peraltro dimenticare che la determinazione delle figure di danno comportanti tale tipo di risarcimento resta demandata alla discrezionalità del legislatore, non sindacabile in sede di legittimità. E nemmeno sussiste la violazione dell'art. 3 Cost., avendo già la sentenza n. 87 del 1979 sottolineato la differenziazione sostanziale esistente tra il danno cagionato da reato e quello riconducibile ad un mero illecito civile.

In una successiva memoria illustrativa l'Azienda Municipalizzata Trasporti di Genova rileva poi che, nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione, il danno alla salute viene ormai considerato come un *tertium genus* rispetto alle altre due categorie del danno patrimoniale e del danno non patrimoniale, e la sua risarcibilità viene fatta derivare direttamente dall'art. 2043 cod. civ., senza quindi che operino le limitazioni di cui all'art. 2059 cod. civ. La sollevata questione di legittimità costituzionale non ha pertanto ragion d'essere, poiché la tutela del diritto

alla salute si pone attualmente in ogni ipotesi di danno, sia derivante da reato sia da mero illecito civile. In ogni caso, l'eventuale accoglimento della questione produrrebbe una situazione "sconcertante", perché le limitazioni al risarcimento poste dall'art. 2059 cod. civ. sarebbero eliminate soltanto per i danni derivanti dalla violazione del diritto alla salute, ma non anche per quei danni non patrimoniali derivanti dalla violazione di altri diritti della personalità, inviolabili al pari del diritto alla salute, come il diritto all'onore, alla riservatezza, all'individualità, al nome, alla paternità intellettuale.

Considerato in diritto

1. - I procedimenti proposti con le ordinanze in epigrafe, simili nel petitum e parzialmente coincidenti in ordine ai parametri di riferimento (entrambe si richiamano all'art. 32, primo comma, Cost.; l'ordinanza del Tribunale di Genova aggiunge il riferimento all'art. 3, primo comma, Cost.; l'ordinanza del Tribunale di Salerno invoca anche gli artt. 2 e 24, primo comma, Cost.) possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Poiché le predette ordinanze chiedono la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2059 c.c., nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione d'un diritto costituzionalmente tutelato (salute) soltanto in conseguenza di reato, è doveroso qui esaminare quale nozione di danno non patrimoniale il diritto vivente trae dall'interpretazione dell'art. 2059 c.c. Soltanto precisando l'ambito di comprensione della predetta nozione, secondo l'esperienza della sua applicazione, è dato chiarire se, ed in quali limiti, al danno biologico sia applicabile l'art. 2059 c.c.

L'esame della legislazione e dei relativi lavori preparatori nonché della giurisprudenza e della dottrina, precedenti e successive all'emanazione del vigente codice civile, induce a ritenere che nella nozione di danno non patrimoniale, di cui all'art. 2059 c.c., vadano compresi soltanto i danni morali subiettivi.

A queste conclusioni si giunge (tenuto conto che il più rilevante dei "casi determinati dalla legge", ex art. 2059 c.c., è costituito dall'art. 185, secondo comma, c.p. e che l'espressione "danno non patrimoniale" è stata impiegata appunto in quest'ultimo articolo, prima che nell'art. 2059

c.c.) sottolineando anzitutto i “precedenti legislativi” del risarcimento del danno non patrimoniale ex art. 185 c.p. e la più che esplicita dichiarazione, contenuta nella relazione ministeriale al codice penale del 1930, in ordine al mutamento della locuzione “danno morale” in quella di “danno non patrimoniale”.

La prima sottolineatura va fatta ricordando che l'immediato “precedente” legislativo del risarcimento del danno non patrimoniale ex secondo comma dell'art. 185 c.p. è da rintracciarsi negli artt. 38 del codice penale del 1889 e 7 del codice di procedura penale del 1913. Questi ultimi articoli, nel prevedere la riparazione pecuniaria per alcuni reati, prescindono dalla causazione del danno (da intendersi: patrimoniale). L'art. 38 del codice penale Zanardelli recita: “Oltre alle restituzioni e al risarcimento dei danni, il giudice, per ogni delitto che offenda l'onore della persona e della famiglia, ancorché non abbia cagionato danno, può assegnare alla parte offesa, che ne faccia domanda, una somma determinata a titolo di riparazione” E l'art. 7 del codice di procedura penale del 1913, allargando l'ambito dei delitti per i quali è consentita la riparazione pecuniaria a sua volta recita: “Il reato può produrre azione civile per il risarcimento del danno e per le restituzioni. I delitti contro la persona e quelli che offendono la libertà individuale, l'onore della persona o della famiglia, l'inviolabilità del domicilio o dei segreti, anche se non abbiano cagionato danno, possono produrre azione civile per riparazione pecuniaria”.

L'art. 185 c.p., al secondo comma, seguendo l'orientamento, già accolto dal codice di procedura penale del 1913, teso all'allargamento delle ipotesi di riparazione pecuniaria, estende a tutti i reati (e non soltanto ad alcuni delitti) la precitata riparazione, includendola nella generale nozione di risarcimento e definendo “non patrimoniale” il danno morale subiettivo.

La seconda sottolineatura è relativa, appunto, alle ragioni del cambiamento dell'espressione “danno morale” con quella di “danno non patrimoniale”: tali ragioni vengono chiarite, in maniera inequivocabile, dalla stessa relazione ministeriale al progetto definitivo del codice penale del 1930, ove si fa riferimento, anzitutto, alla scelta operata in sede di risarcimento di danni morali (“Il carattere generale di tale principio, incompatibile con una enunciazione di casi tassativi di applicabilità, mi ha indotto a non limitare la risarcibilità del danno morale a casi particolari, come taluno aveva suggerito”) e si offre, successivamente, la ragione della nuova locuzione usata per indicare il danno morale subiettivo: “Quanto

alla designazione del concetto, ho creduto che la locuzione “danno non patrimoniale” sia preferibile a quella di “danno morale”, tenuto conto che spesso nella terminologia corrente la locuzione di “danno morale” ha un valore equivoco e non riesce a differenziare il danno morale puro da quei danni che, sebbene abbiano radice in offese alla personalità morale, direttamente od indirettamente menomano il patrimonio”.

Da ciò s'evince che, almeno nelle intenzioni del legislatore penale del 1930, il danno non patrimoniale, di cui al secondo comma dell'art. 185 c.p., costituisce l'equivalente del danno morale subiettivo e che i danni direttamente od indirettamente incidenti sul patrimonio non possono essere compresi nei danni non patrimoniali ex art. 185 c.p.

Se a tutto ciò s'aggiunge che già la dottrina precedente al 1930, contraria alla risarcibilità dei danni morali, era partita da una nozione ristretta dei medesimi ed aveva sottolineato che l'ansia, l'angoscia, le sofferenze fisiche o psichiche ecc., appunto perché effimere e non durature, non sono compensabili con equivalenti monetari e non possono, pertanto, costituire oggetto di risarcimento; se si aggiunge ancora che la giurisprudenza precedente al 1930, sensibile alle già citate critiche di una parte della dottrina, aveva finito con il ritenere esclusa, in via di principio, la risarcibilità dei danni morali subiettivi, sempre partendo da una nozione ristretta di questi ultimi, s'intende appieno l'ambito di comprensione della nozione di “danno non patrimoniale” ex art. 185 c.p.

I lavori preparatori del vigente codice civile confermano quanto ora precisato: la relazione della commissione reale al progetto del libro “Obbligazioni e contratti” definisce il danno morale “quello che in nessun modo tocca il patrimonio ma arreca solo un dolore morale alla vittima” e la relazione ministeriale al vigente codice civile così si esprime: “Circa il risarcimento dei danni cosiddetti morali, ossia circa la riparazione o compensazione indiretta di quegli effetti dell'illecito che non hanno natura patrimoniale, si è ritenuto di non estendere a tutti la risarcibilità o la compensabilità che l'art. 185 del codice penale pone soltanto per i reati”. Il legislatore chiarisce, poi, le ragioni della scelta contraria all'ulteriore (rispetto a quella già operata dal codice penale del 1930) estensione della risarcibilità dei danni morali, con queste parole: “La resistenza della giurisprudenza a tale estensione può considerarsi limpida espressione della nostra coscienza giuridica. Questa avverte che soltanto nel caso di reato è più intensa l'offesa all'ordine giuridico e maggiormente sentito il

bisogno di una più energica repressione con carattere anche preventivo”. Dalle quali dichiarazioni si deduce che il danno non patrimoniale è un altro effetto dell’illecito (è, cioè, danno - conseguenza, al pari di quello patrimoniale) e che il risarcimento dei danni non patrimoniali persegue scopi di più intensa repressione e prevenzione, certamente estranei al risarcimento degli altri tipi di danno.

Ed è da ricordare altresì da un canto che la giurisprudenza successiva all’emanazione del vigente codice civile identifica quasi sempre il danno morale (o non patrimoniale) con l’ingiusto perturbamento dello stato d’animo del soggetto offeso e dall’altro che ancor oggi la prevalente dottrina riduce il danno non patrimoniale alla sofferenza fisica (sensazione dolorosa) o psichica.

Se, dunque, secondo il diritto vivente, l’art. 2059 c.c., che, peraltro, pone soltanto una riserva di legge, fa riferimento, con l’espressione “danno non patrimoniale”, al solo danno morale subiettivo, lo stesso articolo si applica soltanto quando all’illecito civile, costituente anche reato, consegue un danno morale subiettivo.

3. - La scelta legislativa operata con l’emanazione dell’art. 2059 c.c. (tra le opposte tesi della totale irrisarcibilità del danno morale subiettivo e della risarcibilità, in ogni caso, del medesimo) discende dall’opportunità di sanzionare in modo adeguato chi si è comportato in maniera vietata dalla legge. Certo, ritenere che la responsabilità civile abbia carattere esclusivamente o prevalentemente sanzionatorio sarebbe oggi infondato oltretutto antistorico. Ma dopo l’attenta lettura della precitata relazione ministeriale al codice civile è impossibile negare o ritenere irrazionale che la responsabilità civile da atto illecito sia in grado di provvedere non soltanto alla reintegrazione del patrimonio del danneggiato ma fra l’altro, a volte, anche ed almeno in parte, ad ulteriormente prevenire e sanzionare l’illecito, come avviene appunto per la riparazione dei danni non patrimoniali da reato. Accanto alla responsabilità penale (anzi, forse meglio, insieme ed “ulteriormente” alla pena pubblica) la responsabilità civile ben può assumere compiti preventivi e sanzionatori. Né può essere vietato al legislatore ordinario, ai fini ora indicati, prescrivere, anche a parità di effetto dannoso (danno morale subiettivo) il risarcimento soltanto in relazione a fatti illeciti particolarmente qualificati e, più di altri, da prevenire ed ulteriormente sanzionare.

E per giungere a queste conclusioni non è neppure necessario aderire

alla tesi che sostiene la natura di pena privata del risarcimento del danno non patrimoniale, essendo sufficiente sottolineare la non arbitrarietà d’una scelta discrezionalmente operata, nei casi più gravi, d’un particolare rafforzamento, attraverso la riparazione dei danni non patrimoniali, del carattere preventivo e sanzionatorio della responsabilità penale.

4. - Per poter distinguere il danno biologico dai danni morali subietivi, come dai danni patrimoniali in senso stretto, occorre chiarire la struttura del fatto realizzativo della menomazione dell’integrità bio - psichica del soggetto offeso.

Ed a tal fine va premessa la distinzione tra evento dannoso o pericoloso, al quale appartiene il danno biologico, e danno - conseguenza, al quale appartengono il danno morale subiettivo ed il danno patrimoniale.

Vale, infatti, distinguere da un canto il fatto costitutivo dell’illecito civile extracontrattuale e dall’altro le conseguenze, in senso proprio, dannose del fatto stesso. Quest’ultimo si compone, oltretutto del comportamento (l’illecito è, anzitutto, atto) anche dell’evento e del nesso di causalità che lega il comportamento all’evento. Ogni danno è, in senso ampio, conseguenza: anche l’evento dannoso o pericoloso è, infatti, conseguenza dell’atto, del comportamento illecito. Tuttavia, vale distinguere, anche in diritto privato (specie a seguito del riconoscimento di diritti, inviolabili costituzionalmente, validi anche nei rapporti tra privati) l’evento materiale, naturalistico, che, pur essendo conseguenza del comportamento, è momento od aspetto costitutivo del fatto, dalle conseguenze dannose, in senso proprio, di quest’ultimo, legate all’intero fatto illecito (e quindi anche all’evento) da un ulteriore nesso di causalità. Non esiste comportamento senza evento: il primo è momento dinamico ed il secondo momento statico del fatto costitutivo dell’illecito. Da quest’ultimo vanno nettamente distinte le conseguenze, in senso proprio, del fatto, dell’intero fatto illecito, causalmente connesse al medesimo da un secondo nesso di causalità.

Il danno biologico costituisce l’evento del fatto lesivo della salute mentre il danno morale subiettivo (ed il danno patrimoniale) appartengono alla categoria del danno - conseguenza in senso stretto.

La menomazione dell’integrità psico-fisica dell’offeso, che trasforma in patologica la stessa fisiologica integrità (e che non è per nulla equiparabile al momentaneo, tendenzialmente transeunte, turbamento psicologico del danno morale subiettivo) costituisce l’evento (da provare in ogni caso)

interno al fatto illecito, legato da un canto all'altra componente interna del fatto, il comportamento, da un nesso di causalità e dall'altro, alla (eventuale) componente esterna, danno morale subiettivo (o danno patrimoniale) da altro, diverso, ulteriore rapporto di causalità materiale. In senso largo, dunque, anche l'evento menomazione dell'integrità fisio-psichica del soggetto offeso, è conseguenza ma tale è rispetto al comportamento mentre a sua volta è causa (ove in concreto esistano) delle ulteriori conseguenze, in senso proprio, dell'intero fatto illecito, conseguenze morali subiettive o patrimoniali.

Il danno morale subiettivo, che si sostanzia nel transeunte turbamento psicologico del soggetto offeso, è danno - conseguenza, in senso proprio, del fatto illecito lesivo della salute e costituisce, quando esiste, condizione di risarcibilità del medesimo; il danno biologico è, invece, l'evento, interno al fatto lesivo della salute, deve necessariamente esistere ed essere provato, non potendosi avere rilevanza delle eventuali conseguenze esterne all'intero fatto (moralì o patrimoniali) senza la completa realizzazione di quest'ultimo, ivi compreso, ovviamente, l'evento della menomazione dell'integrità psico - fisica del soggetto offeso.

Il danno - biologico (o fisiologico) è danno specifico, è un tipo di danno, identificandosi con un tipo di evento. Il danno morale subiettivo è, invece, un genere di danno - conseguenza, che può derivare da una serie numerosa di tipi di evento; così come genere di danno - conseguenza, condizione obiettiva di risarcibilità, è il danno patrimoniale, che, a sua volta, può derivare da diversi eventi tipici.

5. - Nel distinguere il danno biologico dal danno morale subiettivo sono state poste anche le premesse per un'individuazione precisa dei contenuti semantici delle varie espressioni usate in materia dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Per la precisione: possono essere indifferentemente usate (come fa la giurisprudenza) le espressioni "danno biologico" e "danno fisiologico", giacché entrambe pongono l'accento sull'evento, naturalistico, interno alla struttura del fatto lesivo della salute. Certo, ove s'intenda anche quest'ultima come naturalistica condizione d'integrità psico - fisica del soggetto offeso, la locuzione "danno alla salute" è equivalente alle precedenti espressioni.

Senonché, come è stato già osservato, il termine salute evoca, in questa sede, primieramente il bene giuridico, costituzionalmente tutelato dall'art.

32 Cost., ed offeso dal fatto realizzativo della menomazione dell'integrità psico-fisica del soggetto passivo. In questo senso, la lesione della salute, del bene - giuridico salute, è l'intrinseca antiggiuridicità obiettiva del danno biologico o fisiologico: essa appartiene ad una dimensione valutativa, distinta da quella naturalistica, alla quale invece fanno riferimento le locuzioni "danno biologico" e "danno fisiologico". D'altra parte, la menomazione dell'integrità psico-fisica del soggetto è, come si è innanzi precisato, evento, naturalistico, effettivo, da provare in ogni caso; la lesione giuridica al bene salute si concreta, invece, nel momento stesso in cui si realizza, in interezza, il fatto costitutivo dell'illecito; e non va provato, come la giurisprudenza insegna, che la menomazione bio - psichica del soggetto offeso in concreto abbia impedito le manifestazioni, le attività extralavorative non retribuite, ordinarie che, accanto alle attività lavorative retribuite, esprimono, realizzandola, la salute in senso fisio - psichico.

L, pertanto, innanzi tutto, più corretto parlare di "lesione della salute" (e cioè del bene giuridico - salute, costituzionalmente garantito) e non di "danno alla salute", lasciando al termine "danno" l'accezione naturalistica che di regola, assume in sede privatistica. Tale lesione, come si è detto, è l'essenza antiggiuridica dell'intero fatto realizzativo del danno biologico. Se, peraltro, si desidera continuare a parlare di "danno alla salute" occorre, per evitare equivoci, precisare che, con tale locuzione, o si usa il termine salute nel significato naturalistico d'integrità fisio - psichica del soggetto offeso (ed in questo caso danno alla salute è il perfetto equivalente di "danno biologico" o di "danno fisiologico") oppure si usa il termine salute nella dimensione giuridico - costituzionale innanzi indicata, di bene giuridico, ed in tal caso il "danno alla salute" è un danno giuridicamente valutato, costituente l'essenza antiggiuridica dell'intero fatto illecito, danno presunto, se è vero che non va provato alcun effettivo impedimento delle attività realizzative del soggetto offeso.

6. - Tenuto conto di quanto ora precisato, mentre il danno biologico risulta nettamente distinto dal danno morale subiettivo, ben può applicarsi l'art. 2059 c.c., ove dal primo (e cioè dalla lesione alla salute) derivi, come conseguenza ulteriore (rispetto all'evento della menomazione delle condizioni psico-fisiche del soggetto offeso) un danno morale subiettivo.

Ciò sempreché il fatto realizzativo del danno biologico costituisca anche reato.

7. - Se nell'ordinamento non esistessero altre norme o non fossero

rivenibili altri principi relativi al danno biologico e, pertanto, quest'ultimo fosse risarcibile solo ai sensi dell'art. 2059 c.c. e cioè, salve pochissime altre ipotesi, soltanto nel caso che il fatto costituisca (anche) reato e relativamente ai soli (conseguenti) danni morali subiettivi, si porrebbe certamente il problema della costituzionalità dell'art. 2059 c.c. Come lo stesso problema si porrebbe ove, allargando l'ambito di comprensione della nozione di danno non patrimoniale, fino ad includere nella medesima ogni tipo di lesione d'un bene non patrimoniale, si ritenesse che il risarcimento del danno alla salute fosse riconducibile esclusivamente al combinato disposto degli artt. 2059 c.c. e 185, secondo comma, c.p. L'art.32 Cost., come si preciserà meglio oltre, verrebbe vanificato da una normativa ordinaria che riconducesse il danno alla salute ai soli artt. 2059 c.c. e 185 c.p.

8. - Esiste, tuttavia, certamente, altra strada per adeguatamente soddisfare le esigenze poste dalla giurisprudenza in ordine al danno biologico.

Va, tuttavia, in particolare, rilevato che gravi problemi nascono, nel momento in cui le prevalenti giurisprudenza e dottrina conducono il danno biologico all'art. 2043 c.c. La scelta legislativa di cui all'art. 2059 c.c. getta luce (od ombre) sull'art. 2043 c.c.: non ci si può, infatti, senza necessari approfondimenti, sbarazzare della scelta legislativa chiaramente espressa dall'art. 2059 c.c. e ricondurre senz'altro all'art. 2043 c.c. il risarcimento del danno biologico.

9. - Il problema dei rapporti, in tema di responsabilità civile extracontrattuale, tra una norma generale ed una particolare, relativa (quest'ultima) al danno morale subiettivo, si pose, in tempi anteriori al vigente codice civile e, pertanto, prima dell'emanazione dell'art. 2059 c.c., tra l'art. 1151 dell'abrogato codice civile e la riparazione pecuniaria, di cui ai già citati artt. 38 del codice penale del 1889 e 7 del codice di procedura penale del 1913. Si pose, dopo il 1930 e prima del 1942, il quesito se l'obbligo di risarcire i danni morali (e non patrimoniali) trovasse la sua ragion d'essere nel principio generale stabilito dall'art. 1151 dell'allora vigente codice civile o soltanto nell'art. 185, secondo comma, c.p. Si chiarì, da autorevole dottrina, che, essendo il principio generale del risarcimento del danno sancito dal precitato art. 1151 c.c. e, comprendendo concettualmente tale danno sia il danno patrimoniale sia quello non patrimoniale, il risarcimento di quest'ultimo discendeva appunto dall'art. 1151 c.c. Si aggiunse essere stata la riparazione pecuniaria (immediato precedente dell'art. 2059

c.c.) di cui agli artt. 38 del codice penale del 1889 e 7 del codice di procedura penale del 1913 (provvedendo essa alla riparazione dei danni morali) a sottrarre questi ultimi dalla comprensione dell'art. 1151 c.c. e, pertanto, a ridurre l'applicabilità dello stesso articolo al solo risarcimento del danno patrimoniale; con l'emanazione del vigente codice penale, riferendosi l'art. 185 c.p. a tutti i danni, patrimoniali e non patrimoniali, ed essendo stata abrogata la riparazione pecuniaria, il più volte citato art. 1151 c.c., secondo la ricordata dottrina, aveva ripreso l'estensibilità di cui era capace, riferendosi a tutte le specie di danni.

Certo, anche il vigente art. 2043 c.c. (che corrisponde all'art. 1151 dell'abrogato c.c.) ove non esistesse altra disposizione relativa ai danni non patrimoniali (a parte, per un momento, il sistema di cui al titolo IX del libro IV del c.c.) potrebbe ritenersi estensibile a tutte le specie di danni: ma l'art. 2059 c.c., operando una precisa scelta, sancendo che i danni non patrimoniali, corrispondenti ai soli danni morali subiettivi, vanno risarciti in ben precisati limiti e cioè solo nei casi determinati dalla legge, non soltanto esclude, almeno nelle intenzioni del legislatore del 1942, la risarcibilità di altri danni non patrimoniali ma sottrae questi ultimi alla comprensione dell'art. 2043 c.c. Se a ciò s'aggiunge il sistema del titolo IX del libro IV del codice civile, s'intende appieno che l'interpretazione letterale del solo art. 2043 c.c. non può, senza approfondite considerazioni, tranquillizzare in ordine al riferimento al danno biologico, che lede pur sempre un bene immateriale, dell'articolo in discussione.

10. - Gli sforzi della dottrina e della giurisprudenza, ai fini d'inquadramento sistematico del danno biologico, si sono infatti, coerentemente orientati verso una lettura dell'art. 2043 c.c. diversa da quella tradizionale: il problema del danno biologico si è, in definitiva, risolto nel problema d'una particolare lettura dell'art. 2043 c.c. Soltanto la tesi (oggi, peraltro, quasi del tutto respinta) secondo la quale, poiché l'integrità psico - fisica dell'uomo è sempre impiegata per realizzare attività volte all'acquisizione od alla conservazione di beni patrimoniali, la stessa integrità costituisce bene patrimoniale e, conseguentemente, ogni riduzione della medesima realizza un deficit patrimoniale, lascia inalterata la lettura tradizionale dell'art. 2043 c.c. Allorché, invece, si è sostenuto rientrare il danno biologico nella categoria dei danni economici (questi sarebbero caratterizzati dall'obiettiva e diretta valutabilità in danaro) ed allorché si è assunto che lo stesso danno consiste nell'effetto dannoso della lesione dell'integrità

psico - fisica del soggetto offeso, che rende il medesimo incapace, anche solo in parte, di ricevere utilità dalla propria attività o dal mondo esterno, si è offerta, in definitiva, nel sottoporre a revisione la nozione di danno, una lettura dell'art. 2043 c.c. diversa da quella tradizionale.

11. - Sennonché, soltanto il collegamento tra l'art. 32 Cost. e l'art. 2043 c.c., come si dirà meglio oltre, imponendo una lettura "costituzionale" di quest'ultimo articolo, consente di interpretarlo come comprendente il risarcimento, in ogni caso, del danno biologico: è la lettura "costituzionale" dello stesso articolo, correlato con l'art. 32 Cost., che soddisfa le esigenze sottostanti a tutte le tesi proposte in materia.

Va, intanto, precisato che in questo giudizio è stato invocato l'art. 32, primo comma, Cost., quale parametro di riferimento delle questioni di costituzionalità relative all'art. 2059 c.c. (nell'ordinanza del Tribunale di Padova, promotrice del procedimento concluso con sentenza di questa Corte n. 87 del 26 luglio 1979, erano stati invocati, invece, quale fondamento della richiesta dichiarazione d'incostituzionalità dello stesso art. 2059 c.c., gli artt. 3 e 24 Cost.) e che, conseguentemente, soltanto in questo giudizio, e non in quello concluso con la predetta sentenza, è consentito (e doveroso) rivolgere particolare attenzione all'art. 32, primo comma, Cost.

D'altra parte, da un canto la sentenza ora citata, nel dichiarare rientrante nella discrezionalità del legislatore adottare trattamenti differenziati in relazione alle differenti situazioni, per presupposti e gravità, del fatto costituente reato e del fatto dannoso integrante esclusivamente illecito civile, esclude dalla predetta discrezionalità le "situazioni soggettive costituzionalmente garantite", dall'altro, la sentenza di questa Corte n. 88 del 1979, nel riaffermare che il bene afferente alla salute è tutelato, come diritto fondamentale della persona, direttamente dalla Costituzione, dichiara che la violazione di tal diritto, nel costituire illecito civile, determina, per sé, il sorgere dell'obbligazione riparatoria.

La lettera del primo comma dell'art. 32 Cost., che non a caso fa precedere il fondamentale diritto della persona umana alla salute all'interesse della collettività alla medesima, ed i precedenti giurisprudenziali, inducono a ritenere sicuramente superata l'originaria lettura in chiave esclusivamente pubblicistica del dettato costituzionale in materia.

12. - Il riconoscimento del diritto alla salute come diritto pienamente operante anche nei rapporti di diritto privato, non è senza conseguenza

in ordine ai collegamenti tra lo stesso art. 32, primo comma, Cost. e l'art. 2043 c.c.

L'art. 2043 c.c. è una sorta di "norma in bianco": mentre nello stesso articolo è espressamente e chiaramente indicata l'obbligazione risarcitoria, che consegue al fatto doloso o colposo, non sono individuati i beni giuridici la cui lesione è vietata: l'illiceità oggettiva del fatto, che condiziona il sorgere dell'obbligazione risarcitoria, viene indicata unicamente attraverso l'"ingiustizia" del danno prodotto dall'illecito. È stato affermato, quasi all'inizio di questo secolo (l'osservazione era riferita all'art. 1151 dell'abrogato codice civile ma vale, ovviamente, anche per il vigente art. 2043 c.c.) che l'articolo in esame "contiene una norma giuridica secondaria, la cui applicazione suppone l'esistenza d'una norma giuridica primaria, perché non fa che statuire le conseguenze dell'iniuria, dell'atto *contra ius*, cioè della violazione della norma di diritto obiettivo".

Il riconoscimento del diritto alla salute, come fondamentale diritto della persona umana, comporta il riconoscimento che l'art. 32 Cost. integra l'art. 2043 c.c., completandone il precetto primario.

È il collegamento tra gli artt. 32 Cost. e 2043 c.c. che ha permesso a questa Corte d'affermare che, dovendosi il diritto alla salute certamente ricomprendere tra le posizioni subiettive tutelate dalla Costituzione, "non sembra dubbia la sussistenza dell'illecito, con conseguente obbligo della riparazione, in caso di violazione del diritto stesso". L'ingiustizia del danno biologico e la conseguente sua risarcibilità discendono direttamente dal collegamento tra gli artt. 32, primo comma, Cost. e 2043 c.c.; più precisamente dall'integrazione di quest'ultima disposizione con la prima.

13. - Sennonché, leggendo l'art. 2043 c.c. nel sistema dell'intero titolo IX del libro IV del codice civile, il danno biologico dovrebbe ritenersi risarcibile soltanto quando il medesimo produca danni patrimoniali, comunque intesi.

È ben vero che l'interpretazione letterale del solo art. 2043 c.c., che non menziona la patrimonialità delle conseguenze dannose risarcibili ma fa espresso riferimento esclusivamente all'ingiustizia del danno, potrebbe condurre, come ha sostenuto una parte della giurisprudenza, a ritenere il danno biologico rientrante, quale *species*, nel *genus* "danno ingiusto": l'interpretazione letterale del solo art. 2043 c.c. non può, tuttavia, prevalere sull'interpretazione sistematica dello stesso articolo, nel quadro dell'intero titolo IX del libro IV del codice civile.

Ed è per queste ragioni che ad altra parte della dottrina e della giurisprudenza non è restato che allargare la nozione di danno ex art. 2043 c.c., fino a comprendere tutte le menomazioni direttamente ed obiettivamente valutabili in danaro (e quindi anche il danno biologico) oppure assumere quest'ultimo come comprensivo di tutti i pregiudizi che riducono la capacità del soggetto a produrre e ricevere utilità derivanti dalla sua attività o dal mondo esterno.

Tuttavia, il danno biologico, come s'è già avvertito, è, in ogni caso, un tipo di fatto (menomazione dell'integrità psico-fisica del soggetto) ed un tipo di lesione della salute, sempre presente, nel doloso o colposo illecito realizzativo della predetta menomazione. Tale tipo di fatto e di lesione non vanno in alcun modo confusi con l'eventuale presenza, in concreto, di danni patrimoniali od economici, conseguenti al fatto ed alla lesione ora specificati. Basterebbe, ancora una volta, ribadire che uno speciale tipo di danno ed uno specifico bene tutelato, leso da un fatto tipico (la predetta menomazione) non possono confondersi con una categoria generale di danni che conseguono, eventualmente (ed in ogni caso devono esser provati) al danno biologico, sempre presente, invece, nella predetta menomazione e sempre lesivo, senza bisogno di alcuna prova, del bene - giuridico salute.

Certo, la lesione della salute non coincide con la lesione di un arto o, in generale, dell'integrità fisio - psichica, per sé considerata (si è già avvertito che tale lesione è l'evento naturalistico del fatto offensivo del bene giuridicamente tutelato - salute: e l'evento naturalistico, per sé, avulso dal significato giuridico dell'intero fatto, del quale è elemento, non ha significato). Ma non è neppur vero che la lesione dell'arto o della generale integrità bio - psichica venga perseguita, attraverso il risarcimento ex art. 2043 c.c., solo se e nei limiti in cui rende, in concreto, il soggetto passivo dell'illecito incapace, in tutto od in parte, di produrre o ricevere le utilità derivanti dal mondo esterno o dalla sua attività. E l'ingiustizia (lesione del diritto alla salute) insita nel fatto menomativo dell'integrità bio - psichica, il fondamento giuridico del risarcimento del danno biologico ed eventualmente, ove esistano, anche di altre conseguenze dannose. Non è, l'esistenza, in concreto, di conseguenze dannose (quali che siano) a costituire il fondamento dell'ingiustizia del fatto illecito e, pertanto, anche della menomazione bio - psichica. In tanto le ulteriori (oltre l'evento) conseguenze dannose sono rilevanti e risarcibili in quanto, prima, già

esiste un'ingiustizia dell'illecito (determinata dalla violazione della norma primaria desunta dal combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c.) ed una lesione, presunta, del bene - giuridico salute.

14. - Né vale sostenere che, allorché s'identifichi il danno con l'illecito, il risarcimento perde la sua funzione risarcitoria per assumere la natura di pena privata. Anzitutto, il danno non s'identifica con l'illecito; questo (che, peraltro naturalisticamente considerato, non ha il benché minimo significato) intanto sostanzia e concreta la lesione al bene giuridico - salute in quanto è oggettivamente antiggiuridico, è in contrasto con il divieto primario (di cui al combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c.) che lo investe d'un autonomo disvalore giuridico.

Precipuo compito della norma di diritto privato è, appunto, la tutela di tipici beni, di specifici interessi, costituenti l'oggetto garantito dal predetto divieto primario. Si osservi: antiche, consolidate indagini di teoria generale, nel distinguere l'illecito civile extracontrattuale dagli illeciti di diritto pubblico, hanno sostenuto che, violando sempre il fatto antiggiuridico un duplice ordine di interessi, immediati (diretti) e mediati (indiretti), l'illecito civile extracontrattuale viene considerato dall'ordinamento soprattutto in funzione della lesione di interessi immediati (oggetto sostanziale specifico: ad esempio, nel nostro caso, la salute, come bene del privato) a differenza dell'illecito di diritto pubblico, riguardato dallo stesso ordinamento precipuamente in funzione della lesione di interessi mediati (danno o pericolo sociali ecc.). Ed allorché il fatto oggettivamente antiggiuridico costituisce anche reato, la doppia conseguenza giuridica è il più evidente segno del diverso profilo dal quale viene considerato il medesimo illecito: come precipuamente lesivo dell'interesse specifico immediato o come principalmente lesivo di interessi sociali indiretti. Il risarcimento del danno, sanzione riparatoria (appartenente alla categoria delle sanzioni esecutive del precetto primario) tendendo a ripristinare l'equilibrio tra gli interessi privati in gioco, segue alla violazione della norma di diritto privato e, pertanto, soprattutto alla lesione dell'oggetto specifico, immediatamente garantito dalla stessa norma; la pena (appartenente alla categoria delle sanzioni punitive, nettamente distinte dalle esecutive), tendendo, invece, a principalmente rieducare il reo od a riaffermare l'autorità statale ed a prevenire i pericoli sociali indiretti (recidiva, vendetta privata ecc.) consegue alla violazione della norma di diritto penale e, pertanto, soprattutto, alla lesione degli oggetti giuridici mediati, garantiti precipuamente dalla norma

penale.

È si ripete, prevalente scopo del divieto primario, in sede di responsabilità civile extracontrattuale, garantire i beni immediati, specifici, tipicamente individuati dal medesimo: nella specie, la salute come bene individuale del privato, a parte i conseguenti, eventuali danni patrimoniali.

Certo, la strada per rileggere tutto il sistema del codice civile alla luce della Costituzione e per ricondurre l'illecito civile, pur nelle innegabili specificità, ai principi generali dell'illecito giuridico è, forse, ancora lunga: le teorie e la giurisprudenza che allargano l'ambito di operatività dell'art. 2043 c.c. ai danni economici (misurabili direttamente ed obiettivamente in moneta) che comprendono ma non esauriscono i danni patrimoniali in senso stretto o che si riferiscono all'incidenza del danno biologico sulle attività extralavorative non retributive, meritano, nella previsione di tale strada, particolare attenzione.

15. - Va, infatti, riconosciuto che, pur essendo, come s'è detto, il danno biologico nettamente distinto dal danno patrimoniale od economico; pur assumendo un ruolo autonomo sia in relazione al lucro cessante da invalidità lavorativa (temporanea o permanente) in concreto incidente sulla capacità di guadagno del danneggiato sia nei confronti del danno morale in senso stretto; pur essendo sempre presente nell'avvenuta menomazione psico-fisica, e sempre risarcito, a differenza delle due voci (eventuali) del (predetto) lucro cessante e del danno morale subiettivo; da una parte il risarcimento del danno biologico costituisce un primo, essenziale, prioritario risarcimento, che ne condiziona ogni altro e, pertanto, anche quello del preindicato lucro cessante (non vi può esser risarcimento di danni patrimoniali derivanti da fatto illecito lesivo della salute senza il necessariamente preliminare risarcimento del danno biologico); e dall'altra parte, la ragione per la quale è vietato causare menomazioni dell'integrità psico-fisica (ossia la tutela delle manifestazioni della vita ordinaria, del soggetto passivo del fatto, sia lavorativa che extralavorativa) è quella stessa che fonda la risarcibilità del danno patrimoniale. Una sola è, invero, la ratio del combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c.

16. - Va a questo punto, tuttavia, sottolineato che l'attenzione al solo art. 2043 c.c., anche in una lettura aggiornata, secondo nuove nozioni di danno economico e di patrimonio, non sembra sufficiente a rendere piena efficacia all'art. 32 Cost. ed ai nuovi valori prospettati dalla Costituzione. Il combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c. importa una rilettura

costituzionale di tutto il sistema codicistico dell'illecito civile.

L'interpretazione giudiziaria ha già iniziato la revisione di alcune nozioni tradizionali; dall'esperienza giudiziaria sono nati il danno alla vita di relazione, il danno alla sfera sessuale, il danno estetico non concretamente incidente sulla capacità di guadagno, ecc. e sono state prese in considerazione, ad esempio, le ipotesi di piccole invalidità permanenti non influenti sul reddito del soggetto nonché quelle relative a periodi di malattia temporanea durante la quale il lavoratore ha continuato a percepire l'intera retribuzione. Tutto ciò ha costituito l'immediato "precedente" giurisprudenziale del danno biologico.

Il fatto che le esigenze innovatrici siano partite dall'esperienza, ispirata ai valori, personali, esplicitamente garantiti dalla Carta costituzionale, è garanzia di verità delle medesime, anche se lasciano ancora la dottrina incerta in ordine alla strada da intraprendere per raggiungere l'esatta risposta alle stesse esigenze.

17. - Ed è appunto il clima creato dalla Costituzione che rende necessario ricondurre l'illecito civile ai principi ed alle regole della teoria generale dell'illecito.

In tempi nei quali non erano prospettate ipotesi di specifici interessi garantiti anche nei rapporti tra privati, ritenendosi il danno ex art. 2043 c.c. limitato al danno emergente ed al lucro cessante (e cioè alla lesione direttamente od indirettamente incidente sul patrimonio del danneggiato) si è individuato un principio, valido in sede di responsabilità extracontrattuale, secondo il quale il danno si sostanzia esclusivamente nelle conseguenze patrimoniali (e non) dell'illecito. Gli interessi sostanziali, a tutela dei quali s'impone l'obbligazione risarcitoria, passavano in secondo piano: nessuno avvertiva il bisogno d'esplicitarli; e, data, da un canto, la conclamata atipicità dell'illecito civile e dall'altro la facilità della prova del danno emergente e del lucro cessante, ogni indagine s'incentrava sull'obbligazione risarcitoria d'un danno patrimoniale (o non) comunque da provare, di volta in volta, conseguente all'illecito.

Venute, invece, in rilievo esigenze di tutela, anche in sede di diritto privato, di specifici valori, determinati soprattutto dalla vigente Costituzione, valori personali, prioritari, non tutelabili, neppure in sede di diritto privato, soltanto in funzione dei danni patrimoniali (e non) conseguenti all'illecito, occorre fare un passo ulteriore, rompere lo schema dell'esistenza, in tema di responsabilità civile extracontrattuale, soltanto

di danni - conseguenze, in senso stretto, e incentrando l'attenzione sul divieto primario violato dall'illecito extracontrattuale (e in particolare sui valori tutelati, lesi da quest'ultimo) chiarire gli effetti che il bene tutelato dal divieto primario opera sul precetto secondario del risarcimento del danno. È la natura (il valore, il significato giuridico) del bene garantito che, riverberandosi sul precetto secondario, lo condiziona, sottraendolo, ove del caso, ad arbitrarie determinazioni del legislatore ordinario.

18. - Va dato atto ad una parte autorevole della dottrina d'aver intuito che, anche se l'art. 32 Cost. non contempla espressamente il risarcimento, in ogni caso, del danno biologico, è dallo stesso articolo che può desumersi, in considerazione dell'importanza dell'enunciazione costituzionale del diritto alla salute come diritto fondamentale del privato, la difesa giuridica che tuteli nella forma risarcitoria il bene della salute personale.

Ciò non è, tuttavia, riferibile alla norma di cui all'art. 2059 c.c. (stante l'interpretazione limitativa che, come si è ricordato, il diritto vivente dà di quest'ultimo articolo) ma va ricondotto alla norma risultante dal combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c., giacché lo stesso diritto vivente quest'ultimo articolo ritiene, direttamente od indirettamente, applicabile al risarcimento del danno biologico.

V'è da sottolineare che, mentre chi ritiene direttamente applicabile al danno biologico l'art. 2043 c.c., non affronta la problematica relativa all'interpretazione dello stesso articolo alla luce del sistema di cui al titolo IX del libro IV del codice civile, e, fermandosi, alla sola interpretazione letterale dell'articolo in esame, riconduce, come s'è rilevato, al genere "danno ingiusto" anche la specie "danno biologico", chi, invece, è dell'avviso che né l'art. 2059 c.c. né l'art. 2043 c.c. siano direttamente applicabili al risarcimento del danno biologico, ravvisa nel sistema della legislazione civile un principio generale costituito dalla previsione d'una sanzione risarcitoria come conseguenza della lesione d'una situazione giuridica subiettiva e, pertanto, applica l'art. 2043 c.c., espressione anch'esso di tal principio, al danno biologico per analogia *iuris*.

Va qui, a parte ogni altra considerazione, in ogni caso rimarcato che è l'art. 32 Cost. che, collegato all'art. 2043 c.c., fa sì che quest'ultimo non possa essere interpretato come applicantesi esclusivamente al danno patrimoniale od al danno economico derivanti dalla menomazione psico-fisica: questi danni, come si è notato, sono soltanto ulteriori ed eventuali conseguenze della lesione del bene - giuridico salute, prodotta dall'intero fatto

lesivo, compreso, ovviamente, l'evento della menomazione bio - psichica.

Poiché, come si è già notato, l'art. 2043 c.c., a parte l'indicazione della iniuria, attiene a conseguenze sanzionatorie di un illecito e poiché la sanzione deve esser adeguata a quest'ultimo ed idonea a validamente compensare l'offesa al bene tutelato, realizzata dall'illecito stesso, l'articolo in esame va correlato alla disposizione che prevede il bene giuridico tutelato attraverso la posizione del divieto primario.

L'art. 2043 c.c., correlato ad articoli che garantiscono beni patrimoniali, non può che esser letto come tendente a disporre il solo risarcimento dei danni patrimoniali (in senso stretto): è per questi motivi che, essendo il diritto privato orientato per il passato, almeno prevalentemente, alla tutela di beni patrimoniali, lo stesso articolo è stato dal legislatore volto alla tutela di soli beni patrimoniali e dalla dottrina letto nel senso voluto dal legislatore del 1942.

La vigente Costituzione, garantendo principalmente valori personali, svela che l'art. 2043 c.c. va posto soprattutto in correlazione agli articoli dalla Carta fondamentale (che tutelano i predetti valori) e che, pertanto, va letto in modo idealmente idoneo a compensare il sacrificio che gli stessi valori subiscono a causa dell'illecito. L'art. 2043 c.c., correlato all'art. 32 Cost., va, necessariamente esteso fino a comprendere il risarcimento, non solo dei danni in senso stretto patrimoniali ma (esclusi, per le ragioni già indicate, i danni morali subiettivi) tutti i danni che, almeno potenzialmente, ostacolano le attività realizzatrici della persona umana. Ed è questo il profondo significato innovativo della richiesta di autonomo risarcimento, in ogni caso, del danno biologico: tale richiesta contiene un implicito, ma ineludibile, invito ad una particolare attenzione alla norma primaria, la cui violazione fonda il risarcimento ex art. 2043 c.c., al contenuto dell'iniuria, di cui allo stesso articolo, ed alla comprensione (non più limitata, quindi, alla garanzia di soli beni patrimoniali) del risarcimento della lesione di beni e valori personali.

19. - Se è vero che l'art. 32 Cost. tutela la salute come diritto fondamentale del privato, e se è vero che tale diritto è primario e pienamente operante anche nei rapporti tra privati, allo stesso modo come non sono configurabili limiti alla risarcibilità del danno biologico, quali quelli posti dall'art. 2059 c.c., non è ipotizzabile limite alla risarcibilità dello stesso danno, per sé considerato, ex art. 2043 c.c.

Il risarcimento del danno ex art. 2043 è sanzione esecutiva del precetto

primario: ed è la minima (a parte il risarcimento ex art. 2058 c.c.) delle sanzioni che l'ordinamento appresta per la tutela d'un interesse

Quand'anche si sostenesse che il riconoscimento, in un determinato ramo dell'ordinamento, d'un diritto subiettivo non esclude che siano posti limiti alla sua tutela risarcitoria (disponendosi ad esempio che non la lesione di quel diritto, per sé, sia risarcibile ma la medesima purché conseguano danni di un certo genere) va energicamente sottolineato che ciò, in ogni caso, non può accadere per i diritti e gli interessi dalla Costituzione dichiarati fondamentali. Il legislatore ordinario, rifiutando la tutela risarcitoria (minima) a seguito della violazione del diritto costituzionalmente dichiarato fondamentale, non lo tutelerebbe affatto, almeno nei casi esclusi dalla predetta tutela. La solenne dichiarazione della Costituzione si ridurrebbe ad una lustra, nelle ipotesi escluse dalla tutela risarcitoria: il legislatore ordinario rimarrebbe arbitro dell'effettività della predetta dichiarazione costituzionale. Con l'aggravante che, mentre il combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c. porrebbe il divieto primario, generale, di ledere la salute, il fatto lesivo della medesima, per il quale non è previsto dalla legge ordinaria il risarcimento del danno, o, assurdamente, impedirebbe al precetto primario d'applicarsi (il risarcimento del danno rientra, infatti, nelle sanzioni che la dottrina definisce esecutive) o dovrebbe ritenersi giuridicamente del tutto irrilevante.

Dalla correlazione tra gli artt. 32 Cost. e 2043 c.c., è posta, dunque, una norma che, per volontà della Costituzione, non può limitare in alcun modo il risarcimento del danno biologico.

20. - Un'ultima osservazione: alle conclusioni ora indicate si può opporre il timore d'un'eccessiva uniformità di determinazione e liquidazione del danno biologico.

Va precisato che non si è inteso qui proporre un'assolutamente indifferenziata, per identiche lesioni, determinazione e liquidazione di danni: ed in proposito è da ricordare la recente giurisprudenza di merito che assume il predetto criterio liquidativo dover risultare rispondente da un lato ad un'uniformità pecuniaria di base (lo stesso tipo di lesione non può essere valutato in maniera del tutto diversa da soggetto a soggetto: è, infatti, la lesione, in sé e per sé considerata, che rileva, in quanto pregna del disvalore giuridico attribuito alla medesima dal divieto primario ex artt. 32 Cost. e 2043 c.c.) e dall'altro ad elasticità e flessibilità, per adeguare la liquidazione del caso di specie all'effettiva incidenza dell'accertata meno-

mazione sulle attività della vita quotidiana, attraverso le quali, in concreto, si manifesta l'efficienza psico-fisica del soggetto danneggiato.

21. - La precedente disamina conduce a ribadire conclusivamente che, oltre alla voce relativa al risarcimento, per sé, del danno biologico, ove si verificano, a seguito del fatto lesivo della salute, anche danni - conseguenze di carattere patrimoniale (esempio lucro cessante) anch'essi vanno risarciti, con altra autonoma voce, ex artt. 32 Cost. e 2043 c.c. Così, ove dal fatto in discussione derivino danni morali, subiettivi, i medesimi, in presenza, nel fatto, anche dei caratteri del reato, vanno risarciti ex art. 2059 c.c.

Il cumulo tra le tre voci di danno, pur generando pericoli di sperequazioni (i soggetti che percepiscono un attuale reddito lavorativo hanno diritto a richiedere una voce di danno in più) dovrebbe consigliare cautela nella liquidazione dei danni in esame, onde evitare da un canto duplicazioni risarcitorie e dall'altro gravi sperequazioni nei casi concreti.

22. - Tutto quanto innanzi rilevato chiarisce, che, pur partendo da diverse interpretazioni dell'art. 2043 c.c., la giurisprudenza e la dottrina, nella assoluta maggioranza, non soltanto ritengono il danno biologico compreso e disciplinato dal predetto articolo ma indicano in quest'ultimo la disposizione, di carattere generale, che consente la risarcibilità, senza alcuna limitazione, del precitato danno. Non v'è dubbio, pertanto, che i risultati ai quali pervengono le prevalenti giurisprudenza e dottrina, dalle pur diverse interpretazioni dell'art. 2043 c.c., coincidono; e non v'è dubbio, pertanto, che esiste, in materia, un diritto vivente al quale questa Corte si richiama.

Le precisazioni qui offerte in ordine alle norme, primaria e secondaria, che si ricavano, nel vigente sistema desunto anche dalle disposizioni costituzionali, dal combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c. conducono agli stessi risultati.

Poiché le ordinanze di rimessione chiedono la dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'art. 2059 c.c., nella parte in cui prevede la risarcibilità del danno non patrimoniale derivante dalla lesione del diritto alla salute soltanto in conseguenza di reato; poiché qui si è preso atto del diritto vivente, per il quale l'art. 2059 c.c. attiene esclusivamente ai danni morali subiettivi e non esclude che altre disposizioni prevedano la risarcibilità, in ogni caso, del danno biologico, per sé considerato; poiché lo stesso diritto vivente individua nell'art. 2043 c.c., in relazione all'art.

32 Cost., la disposizione che disciplina la risarcibilità, per sé, in ogni caso, del danno biologico; mentre va dichiarata infondata la questione di legittimità costituzionale, così come prospettata, dell'art. 2059 c.c., va dato atto che il combinato disposto degli artt. 32 Cost. e 2043 c.c., consente la risarcibilità, in ogni caso, del danno biologico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi proposti con le ordinanze dell'8 ottobre 1979 del Tribunale di Genova e del 4 dicembre 1981 del Tribunale di Salerno;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2059 c.c., sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 24, primo comma e 32, primo comma, Cost., dalle predette ordinanze.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 giugno 1986.

F.to: LIVIO PALADIN - VIRGILIO ANDRIOLI GIUSEPPE
FERRARI - FRANCESCO SAJA - GIOVANNI CONSO - ETTORE
GALLO ALDO CORASANITI - GIUSEPPE BORZELLINO -
FRANCESCO GRECO - RENATO DELL'ANDRO - GABRIELE
PESCATORE - UGO SPAGNOLI - FRANCESCO PAOLO
CASAVOLA.

GIOVANNI VITALE - Cancelliere

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 23-24 MARZO 1988

N. 364

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, prof. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 5, 42, 43 e 47 del codice penale e dell'art. 17, lett. b), della legge 28 gennaio 1977, n. 10 (Norme per l'edificabilità dei suoli) promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 22 luglio 1980 dal Pretore di Cingoli nel procedimento penale a carico di Marchegiani Mario ed altri, iscritta al n. 694 del registro ordinanze 1980 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 338 dell'anno 1980; 2) ordinanza emessa il 14 maggio 1982 dal Pretore di Padova nel procedimento penale a carico di Marin Giacinto, iscritta al n. 472 del registro ordinanze 1982 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 351 dell'anno 1982;

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 29 settembre 1987 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Udito l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso d'un giudizio penale a carico di Marchegiani Mario e altri, imputati della contravvenzione di cui all'art. 17, lett. b), legge 28 gennaio 1977, n. 10, per avere eseguito senza concessione edilizia notevoli opere di bonifica di un terreno agricolo e per finalità agricole, con esclusione d'ogni intento edificatorio, il Pretore di Cingoli - ritenendo gli imputati meritevoli di proscioglimento perché avevano creduto in buona fede, sulla base della giurisprudenza del Consiglio di Stato, di poter eseguire i lavori senza licenza - con ordinanza del 22 luglio 1980 ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 2, 3, 24, 27, primo comma, 54, 73, 111 e 113 Cost., degli artt. 5, 42, quarto comma, 43, 47 cod. pen. e 17, lett. b), legge 28 gennaio 1977, n. 10, nella parte in cui non prevedono la rilevanza della precitata "buona fede", determinata da interpretazioni della giurisprudenza del supremo consesso di giustizia amministrativa.

Il giudice a quo osserva che le norme impugnate contrastano: con l'art. 2 Cost., perché la libertà dell'uomo viene ad essere lesa proprio da una situazione anormale creata dallo stesso ordinamento; con l'art. 3 Cost., in quanto le norme impugnate escludono ogni rilievo della carenza di coscienza dell'antigiuridicità della condotta e dell'errore sulle leggi amministrative richiamate nel precetto penale; nonché con gli artt. 24, 111 e 113 Cost., nei quali è contenuto il principio dell'unitarietà dell'ordinamento nel campo della difesa degli interessi legittimi e dei diritti soggettivi.

Il Pretore di Cingoli ritiene sussista altresì contrasto delle norme impugnate con gli artt. 54 e 73 Cost., che stabiliscono l'obbligo del rispetto delle leggi, in quanto, nell'ipotesi che l'errore sia dipeso da difformi interpretazioni giurisprudenziali, il cittadino che rispetti l'interpretazione d'un giudice non si ribella all'autorità dello Stato ma si adegua all'obbligo di cui agli stessi articoli.

Lo stesso Pretore rileva, infine, il contrasto delle norme impugnate con il primo comma dell'art. 27 Cost., che impone la possibilità della conoscenza della legge penale.

2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione.

Osserva preliminarmente l'Avvocatura che, quale che sia la corretta soluzione da darsi all'antico problema della buona fede nelle contravvenzioni, è certo che essa non involge l'applicazione di norme o principi costituzionalmente garantiti. L'unico principio costituzionale, pilastro fondamentale di qualsiasi ordinamento giuridico, è quello che si ricava dall'art. 73, terzo comma, Cost. coordinato con l'art. 25, secondo comma, Cost., e con l'art. 5 cod. pen. e che da secoli viene compendiato nel brocardo *nemo ius ignorare censetur*. Alla stregua di tali disposizioni, un contrasto d'interpretazione d'una data norma tra giurisdizioni superiori non può giustificare la condotta di chi si determini esclusivamente in base all'orientamento a sé più favorevole ignorando quello contrario.

Quanto al preteso contrasto delle norme impugnate con l'art. 2 Cost., l'argomento del giudice a quo appare, secondo l'Avvocatura dello Stato, "misterioso", in quanto le norme denunciate si compendiano nel principio dell'obbligatorietà della legge, esigenza imprescindibile del vivere civile. Obbligatoria, tuttavia, è la legge non già l'interpretazione che ne abbia dato questo o quel giudice: tale interpretazione non è fonte di diritto. La possibilità di interpretazioni giurisprudenziali diverse è fisiologica nel nostro sistema e non si vede come potrebbe eliminarsi senza eliminare quella pluralità di giurisdizioni superiori che è consacrata dalla stessa Costituzione. Di fronte a contrasti di giurisprudenza il cittadino è libero di determinarsi nel modo più acconcio.

Quanto al contrasto con l'art. 3 Cost., la stessa Avvocatura osserva che il principio d'obbligatorietà della legge e d'irrilevanza dell'errore di diritto vale in modo uguale per tutti. Né è ravvisabile, prosegue l'Avvocatura dello Stato, violazione degli artt. 24, 111 e 113 Cost., giacché dai medesimi non può desumersi alcuna norma che garantisca costituzionalmente il cittadino dal pericolo di giudicati contrastanti, tanto più quando, come nella specie, si tratti non di conflitto pratico di giudicati ma di semplici orientamenti difformi su casi analoghi.

Infine, in ordine al contrasto, che il Pretore di Cingoli assume esistente tra gli articoli impugnati e l'art. 27, primo comma, Cost., l'Avvocatura osserva che, ai fini dell'operatività del principio d'obbligatorietà della legge, è necessaria e sufficiente la possibilità, offerta a chiunque, di conoscere la

norma nel testo promulgato (art. 73, terzo comma, Cost.) possibilità che non viene certo meno per effetto d'una interpretazione giudiziale.

3. - Analoga questione di costituzionalità è stata sollevata dal Pretore di Padova, il quale - nel corso d'un procedimento penale a carico di Marin Giacinto, imputato della contravvenzione di cui all'art. 666 cod. pen., per avere senza licenza detenuto e fatto funzionare nel suo bar un apparecchio radio, un videogame ed un flipper - con ordinanza del 14 maggio 1982 ha impugnato, per contrasto con gli artt. 2, 3, 25, secondo comma, e 27, terzo comma, Cost., l'art. 5 cod. pen., nella parte in cui nega ogni rilevanza all'errore od all'ignoranza scusabile.

Il Pretore osserva preliminarmente che, nella specie, l'imputato aveva creduto in buona fede che per la radio non fosse necessaria la licenza e che per gli altri apparecchi la situazione fosse regolare, essendo stato indotto in tale errore sia dall'oscurità delle norme in tema di licenza per apparecchi radiofonici sia dalle assicurazioni verbalmente fornitegli da funzionari comunali. In situazioni di questo genere, continua il Pretore, quando cioè "nella selva legislativa è difficile trovare la giusta via e l'imputato dà una spiegazione logica del proprio comportamento", lo stesso imputato dovrebbe poter invocare la propria buona fede, il che invece è vietato dall'art. 5 c.p.

Senonché, tale disposizione, in quanto nega ogni rilevanza all'errore od all'ignoranza scusabile derivante dall'oscurità della legge penale e dalla mancata concreta possibilità di conoscerla, appare innanzitutto in contrasto con l'art. 27, terzo comma, Cost.. Quest'ultimo articolo, attribuendo alla pena funzione rieducativa, pone in risalto il rapporto tra il reo ed i valori violati, nel senso che l'opera rieducativa della pena è ipotizzabile soltanto nel caso in cui l'agente abbia dimostrato indifferenza od ostilità verso i valori tutelati dall'ordinamento.

In secondo luogo sussisterebbe contrasto con l'art. 25, secondo comma, Cost., il quale, col divieto di retroattività e l'esigenza di tassatività della norma penale, tende a garantire la possibilità di conoscere la legge penale, possibilità che dovrebbe escludersi quando l'ignoranza discenda da una causa qualificata, oggettiva e scusabile, quale sarebbe la difficoltà d'interpretazione della legge stessa.

Sussisterebbe infine contrasto con gli artt. 2 e 3 Cost., per i quali la Repubblica s'impegna a garantire i diritti inviolabili ed il pieno sviluppo della persona ed a rimuovere gli ostacoli che a tale sviluppo si frappon-

gono. Qualora i limiti fra il lecito e l'illecito non fossero chiaramente delineati, l'ordinamento, anziché rimuovere i predetti ostacoli, ne costituirebbe esso stesso un esempio vistoso.

4. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione.

Rileva l'Avvocatura che il giudice a quo da un lato esaspera alcuni aspetti di ordine pratico, che potrebbero essere adeguatamente risolti sol che si giudicasse con un po' di buon senso e logica e da un altro lato non tien conto della sentenza n. 74 del 1975, che ha già risolto la questione della conformità dell'art. 5 c.p. agli artt. 2 e 25 Cost.

Quanto al preteso contrasto delle norme impuginate con l'art. 27, terzo comma, Cost., l'Avvocatura rileva che, se fosse esatto l'assunto del Pretore, l'ignoranza della norma dovrebbe escludere la pena in ogni caso e non soltanto nell'ipotesi d'ignoranza inevitabile e, pertanto, scusabile.

L'Avvocatura esclude che possa ravvisarsi contrasto delle norme impuginate con l'art. 25, secondo comma, Cost., in quanto "la base costituzionale dell'art. 5 c.p. risiede nell'art. 73, terzo comma, Cost."; ed esclude anche contrasto tra le stesse norme e gli artt. 2 e 3 Cost., non potendo affermarsi che difficoltà interpretative delle norme penali siano d'ostacolo al pieno sviluppo della persona umana o violino il principio d'eguaglianza dei cittadini;

Considerato in diritto

1. - Le ordinanze in epigrafe propongono analoghe questioni: riuniti i giudizi, le stesse questioni possono, pertanto, esser decise con unica sentenza.

2. - L'ordinanza di rimessione del Pretore di Cingoli riferisce che agli imputati è stata contestata la contravvenzione di cui all'art. 17, lettera b), della legge 28 gennaio 1977, n. 10 e l'ordinanza di rimessione del Pretore di Padova riferisce che l'imputato è stato chiamato a rispondere della contravvenzione di cui all'art. 666 c.p.: mentre le predette ordinanze risultano sufficientemente motivate in ordine alla rilevanza non si può qui far riferimento al notissimo indirizzo giurisprudenziale relativo alla "buona fede" nelle contravvenzioni senza impostare e risolvere il generale

problema della legittimità dell'art. 5 c.p.: a parte la sua non uniformità, il predetto indirizzo giurisprudenziale, come in seguito si motiverà, non trova fondamento nella vigente legislazione a causa della norma di “sbarramento”, di cui all'art. 5 c.p., che impedisce ogni rilievo, comunque, all'ignoranza della legge penale, sia essa qualificata o meno. Come è stato esattamente rilevato, disciplinando un elemento negativo (l'ignoranza) lo stesso articolo non offre possibilità d'operare distinzioni di disciplina tra le diverse cause dell'ignoranza o tra le varie modalità concrete nelle quali la medesima si manifesta.

3. - Prima d'esaminare se ed in quali limiti l'art. 5 c.p. deve ritenersi illegittimo, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, vanno qui brevemente sottolineate alcune premesse ideologiche, di metodo, storiche e dommatiche.

La mancata considerazione delle relazioni tra soggetto e legge penale, l'idea che nessun rilievo giuridico va dato all'ignoranza della legge penale, è, fra l'altro, il risultato di tre ben caratterizzate impostazioni ideologiche. La prima, in radicale critica alla concezione normativa del diritto, contesta che l'obbedienza o la trasgressione della legge abbia attinenza con la conoscenza od ignoranza della medesima. La seconda sottolinea che, essendo l'ordinamento giuridico sorretto da una “coscienza comune” che lo legittima e costituendo, pertanto, la trasgressione della legge “episodio” particolare, incoerente e perciò ingiustificato (attuato da chi, conoscendo e contribuendo a realizzare i valori essenziali che sono alla base dello stesso ordinamento, appunto arbitrariamente ed incoerentemente si pone in contrasto con uno dei predetti valori) non può lo stesso ordinamento condizionare l'effettiva applicazione della sanzione penale alla prova della conoscenza, da parte dell'agente, per ogni illecito, del particolare precetto violato. La terza impostazione ideologica, comunemente ritenuta soltanto politica, attiene all'illuministica “maestà” della legge, la cui obbligatorietà, si sostiene, non va condizionata dalle mutevoli “psicologie” individuali nonché dall'alea della prova, in giudizio, della conoscenza della stessa legge.

Senonché, contro la prima tesi, va osservato che, supposta l'esistenza di leggi giuridiche statali, nessun dubbio può fondatamente sorgere in ordine al principio che spetta all'ordinamento dello Stato stabilire le condizioni in presenza delle quali esso entra in funzione (e, tra queste, ben può essere prevista la conoscenza della legge che si viola). Alla seconda

tesi va obiettato che, in tempi in cui le norme penali erano circoscritte a ben precisi illeciti, ridotti nel numero e, per lo più, costituenti violazione anche di norme sociali universalmente riconosciute, era dato sostenere la regolare conoscenza, da parte dei cittadini, dell'illiceità dei fatti violatori delle leggi penali; ma, oggi, tenuto conto del notevole aumento delle sanzioni penali, sarebbe quasi impossibile dimostrare che lo Stato sia effettivamente sorretto da una “coscienza comune” tutte le volte che “aggiunge” sanzioni a violazioni di particolari, spesso “imprevedibili”, valori relativi a campi, come quelli previdenziale, edilizio, fiscale ecc., che nulla hanno a che vedere con i delitti, c.d. naturali, di comune “riconoscimento” sociale. Alla terza impostazione ideologico-politica va obiettato che, certamente, è pericoloso, per la tutela dei valori fondamentali sui quali si fonda lo Stato, condizionare, di volta in volta, alla prova in giudizio della conoscenza della legge penale, da parte dell'agente, l'effettiva applicabilità delle sanzioni penali ma che, tuttavia, il principio dell'irrilevanza assoluta dell'ignoranza della legge penale non discende dall'obbligatorietà della stessa legge; tant'è vero che, come è stato sottolineato di recente dalla dottrina, nei sistemi nei quali si attribuisce rilevanza all'ignoranza della legge penale non per questo la legge diviene “meno obbligatoria”.

Vero è che gli opposti principi dell'assoluta irrilevanza o dell'assoluta rilevanza dell'ignoranza della legge penale non trovano valido fondamento: ove, infatti, s'accettasse il principio dell'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale si darebbe incondizionata prevalenza alla tutela dei beni giuridici a scapito della libertà e dignità della persona umana, costretta a subire la pena (la più grave delle sanzioni giuridiche) anche per comportamenti (allorché l'ignoranza della legge sia inevitabile) non implicanti consapevole ribellione o trascuratezza nei confronti dell'ordinamento; ove, invece, si sostenesse l'opposto principio dell'assoluta scusabilità della predetta ignoranza, l'indubbio rispetto della persona umana condurrebbe purtroppo (a parte la questione della possibilità che esistano soggetti che volutamente si tengano all'oscuro dei doveri giuridici) a rimettere alla variabile “psicologia” dei singoli la tutela di beni che, per essere tutelati penalmente, si suppone siano fondamentali per la società e per l'ordinamento giuridico statale.

4. - Sul piano metodologico va osservato che non è prospettiva produttiva ed esaustiva quella che esamini il tema dell'ignoranza della legge penale considerando il solo “istante” nel quale il soggetto oggettivamente

viola la legge penale nell'ignoranza della medesima. È indispensabile, infatti, non trascurare le "cause", remote e prossime, della predetta ignoranza e, pertanto, estendere l'indagine al preliminare stato delle relazioni tra ordinamento giuridico e soggetti ed in particolare ai rapporti tra l'ordinamento, quale soggetto attivo dei processi di socializzazione di cui all'art. 3, secondo comma, Cost. ed autore del fatto illecito. Se non si mancherà d'accennare a tale indagine, va, peraltro, sottolineato che la medesima non potrà, ovviamente, esser sufficientemente approfondita in questa sede.

5. - Dal punto di vista storico e di diritto comparato va sottolineato che il principio dell'irrelevanza dell'ignoranza di diritto non è mai stato positivamente affermato nella sua assolutezza. Si può, anzi, affermare che la storia del principio in esame coincida con la storia delle sue eccezioni: dal diritto romano-classico, per il quale era consentito alle donne ed ai minori di 25 anni "ignorare il diritto", attraverso i "glossatori" ed il diritto canonico, fino alle attuali normative di diritto comparato (codici penali tedesco-occidentale, austriaco, svizzero, greco, polacco, iugoslavo, giapponese ecc.) si evidenziano tali e tante "eccezioni" all'assolutezza del principio in discussione che il codice Rocco si può sostenere sia rimasto, in materia, isolato, neppure più seguito dal codice penale portoghese. Quest'ultimo, infatti, mutando recentemente la precedente normativa, ha previsto il c.d. "errore intellettuale", nel quale rientra l'errore sul divieto la cui conoscenza appare ragionevolmente indispensabile perché possa aversi coscienza dell'illiceità del fatto.

6. - Va, infine, ricordato che, come rilevato da recente dottrina, il principio dell'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale, concepito nella sua assolutezza, non trova neppure convincente sistemazione dogmatica. Escluso che possa prospettarsi l'esistenza d'un "dovere autonomo di conoscenza" della legge penale (ne mancherebbe, fra l'altro, la relativa sanzione) anche le tesi della presunzione iuris et de iure e della "finzione" di conoscenza della legge penale (a parte la considerazione che le medesime, mentre ritengono essenziale al reato la coscienza dell'antigiuridicità del comportamento criminoso, "presumono", in fatto, ciò che assumono essenziale in teoria) s'inseriscono in un contesto che parte dall'opposto principio dell'essenzialità al reato della coscienza dell'illiceità e, pertanto, della "scusabilità" dell'ignoranza della legge penale.

7. - Prima d'iniziare il confronto tra l'art. 5 c.p. e la Carta fondata-

tale, va, ancora, ricordato che, a seguito dell'entrata in vigore di quest'ultima, lo stesso articolo è stato oggetto di numerose, pesanti critiche. Partendo da ben note premesse sistematiche (l'imperatività della norma penale); ricordata la strumentalizzazione che lo Stato autoritario aveva operato del principio dell'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale (già nel 1930 tal principio, trasferito dal capitolo dell'imputabilità, nel quale era inserito dal codice del 1879, a quello dell'obbligatorietà della legge penale, era divenuto "cardine" del sistema); ed affermata la necessità, per la punibilità del reato, dell'effettiva coscienza, nell'agente, dell'antigiuridicità del fatto; è stata con forza sottolineata la stridente incompatibilità dell'art. 5 c.p., qualificato come "incivile", con la Costituzione.

È stato, tuttavia, agevole, sul versante delle premesse sistematiche, contrapporre alla tesi dell'effettiva imperatività della norma penale, la formula dell'idoneità della stessa norma a funzionare come comando e, sul versante dell'illegittimità dell'art. 5 c.p., contrapporre alla richiesta di totale abrogazione o di dichiarazione d'illegittimità costituzionale dell'intero articolo l'inesistenza, nella Costituzione, d'un vincolo, per il legislatore ordinario, di non sanzionare penalmente fatti carenti d'effettiva coscienza dell'antigiuridicità. Le risposte, indubbiamente corrette, da una parte hanno, tuttavia, finito col "chiudere" ogni indagine sulla relazione tra ordinamento giuridico e soggetti, viventi in una determinata concretezza storica, in una particolare situazione sociale e d'altra parte hanno precluso, tranne lodevolissime eccezioni, ogni ulteriore esame della Costituzione, allo scopo di verificare se, in mancanza del precitato "vincolo" dell'effettiva presenza della coscienza dell'antigiuridicità, non esistessero altri vincoli, per il legislatore ordinario, mirati ad escludere l'incriminazione di fatti commessi in carenza di altre, anche se meno penetranti, relazioni tra soggetto e legge penale.

Sorge, invero, spontanea la domanda: a che vale richiedere come essenziale requisito subiettivo (minimo) d'imputazione uno specifico rapporto tra soggetto ed evento, tra soggetto e fatto, quando ogni "preliminare" esame delle relazioni tra soggetto e legge e, conseguentemente, tra soggetto e fatto considerato nel suo "integrale" disvalore antigiuridico viene eluso? E come è possibile risolvere i quesiti attinenti alla c.d. costituzionalizzazione (salve le osservazioni che, in proposito, saranno prospettate in seguito) del principio di colpevolezza, intesa quest'ultima come relazione tra soggetto e fatto, quando, non "rimuovendo" il

principio d'assoluta irrilevanza dell'ignoranza della legge penale, sancito dall'art. 5 c.p., vengono "stroncate", in radice, le indagini sulle metodiche d'incriminazione dei fatti e quelle sulla chiarezza e riconoscibilità dei contenuti delle norme penali nonché sulle "certezze" che le norme penali dovrebbero assicurare e, pertanto, sulle garanzie che, in materia, di libertà d'azione, il soggetto attende dallo Stato?

8. - Allo scopo d'un attento approccio all'esegesi dell'art. 27, primo comma, Cost, occorre preliminarmente accennare al valore ed alla funzione che il momento subiettivo dell'antigiuridicità penale, il personale contrasto con la norma penale, assume nel sistema della vigente Costituzione. Si noti: una parte della dottrina richiede anche un mutamento terminologico, valido a distinguere la concezione della colpevolezza quale fondamento etico della responsabilità penale dalla concezione che ne accentua la sua funzione di limite al potere coercitivo dello Stato. A parte ogni questione sull'ammissibilità d'un'idea di colpevolezza che limiti senza fondare la potestà punitiva dello Stato, i richiesti mutamenti terminologici appaiono necessari ed anche urgenti; e, tuttavia, in questa sede, è preferibile mantenersi fermi alla tradizionale etichetta "colpevolezza" sia per ovvii motivi di chiarezza sia per sottolineare, pur nel variare, storicamente condizionato, delle nozioni dommatiche, la continuità dell'esigenza costituzionale del rispetto e tutela della persona alla quale viene attribuito il reato.

Va, a questo proposito, sottolineato che non è stato sufficientemente posto l'accento sulla diversità di due accezioni del termine colpevolezza. La prima, tradizionale, fa riferimento ai requisiti subiettivi della fattispecie penalmente rilevante (ed eventualmente anche alla valutazione di tali requisiti ed alla rimproverabilità del soggetto agente); la seconda, fuori dalla sistematica degli elementi del reato, denota il principio costituzionale, garantista (relativo alla personalità dell'illecito penale, ai presupposti della responsabilità penale personale ecc.) in base al quale si pone un limite alla discrezionalità del legislatore ordinario nell'incriminazione dei fatti penalmente sanzionabili, nel senso che vengono costituzionalmente indicati i necessari requisiti subiettivi minimi d'imputazione senza la previsione dei quali il fatto non può legittimamente essere sottoposto a pena. Qui si userà il termine colpevolezza soprattutto in quest'ultima accezione mentre lo stesso termine, all'infuori della prospettiva costituzionale (nell'impossibilità di ritenere "costituzionalizzata", come si preciserà fra breve, una

delle tante concezioni della colpevolezza proposte dalla dottrina) verrà riferito al vigente sistema ordinario di cui agli artt. 42, 43, 47, 59 ecc. c.p.: questo sistema verrà, infatti, posto in raffronto con l'art. 27, primo e terzo comma e con i fondamentali principi dell'intera Costituzione, al fine di chiarire come l'art. 5 c.p., incidendo negativamente sul sistema ordinario della colpevolezza (attraverso l'esclusione d'ogni rilievo della conoscenza della legge penale) fa sì che lo stesso sistema non si riveli adeguato alle direttive costituzionali in tema di requisiti subiettivi minimi d'imputazione.

Va, a questo punto, precisato, per quanto, forse, superfluo, che la colpevolezza costituzionalmente richiesta, come avvertito dalla più recente dottrina penalistica, non costituisce elemento tale da poter esser, a discrezione del legislatore, condizionato, scambiato, sostituito con altri o paradossalmente eliminato. Limpidamente testimonia ciò la stessa recente, particolare accentuazione della funzione di garanzia (limite al potere statale di punire) che le moderne concezioni sulla pena attribuiscono alla colpevolezza. Sia nella concezione che considera quest'ultima "fondamento", titolo giustificativo dell'intervento punitivo dello Stato sia nella concezione che ne accentua particolarmente la sua funzione di limite allo stesso intervento (garanzia del singolo e del funzionamento del sistema) inalterato permane il "valore" della colpevolezza, la sua insostituibilità.

Per precisare ancor meglio l'indispensabilità della colpevolezza quale attuazione, nel sistema ordinario, delle direttive contenute nel sistema costituzionale vale ricordare non solo che tal sistema pone al vertice della scala dei valori la persona umana (che non può, dunque, neppure a fini di prevenzione generale, essere strumentalizzata) ma anche che lo stesso sistema, allo scopo d'attuare compiutamente la funzione di garanzia assoluta dal principio di legalità, ritiene indispensabile fondare la responsabilità penale su "congrui" elementi subiettivi. La strutturale "ambiguità" della tecnica penalistica conduce il diritto penale ad essere insieme titolo idoneo d'intervento contro la criminalità e garanzia dei c.d. destinatari della legge penale. Nelle prescrizioni tassative del codice il soggetto deve poter trovare, in ogni momento, cosa gli è lecito e cosa gli è vietato: ed a questo fine sono necessarie leggi precise, chiare, contenenti riconoscibili direttive di comportamento. Il principio di colpevolezza è, pertanto, indispensabile, appunto anche per garantire al privato la certezza di libere scelte d'azione: per garantirgli, cioè, che sarà chiamato a rispondere

penalmente solo per azioni da lui controllabili e mai per comportamenti che solo fortuitamente producano conseguenze penalmente vietate; e, comunque, mai per comportamenti realizzati nella “non colpevole” e, pertanto, inevitabile ignoranza del precetto.

A nulla varrebbe, infatti, in sede penale, garantire la riserva di legge statale, la tassatività delle leggi ecc. quando il soggetto fosse chiamato a rispondere di fatti che non può, comunque, impedire od in relazione ai quali non è in grado, senza la benché minima sua colpa, di ravvisare il dovere d’evitarli nascente dal precetto. Il principio di colpevolezza, in questo senso, più che completare, costituisce il secondo aspetto del principio, garantistico, di legalità, vigente in ogni Stato di diritto.

9. - Le premesse precisazioni indicano la “chiave di lettura”, il quadro garantistico entro il quale inserire l’esegesi dell’art. 27, primo comma, Cost.

Va, intanto, notato che l’art. 27 Cost. non può esser adeguatamente compreso ove lo si legga in maniera, per così dire, spezzettata, senza collegamenti “interni”. I commi primo e terzo vanno letti in stretto collegamento: essi, infatti, pur enunciando distinti principi, costituiscono un’unitaria presa di posizione in relazione ai requisiti subiettivi minimi che il reato deve possedere perché abbiano significato gli scopi di politica criminale enunciati, particolarmente, nel terzo comma. Delle due l’una: o il primo è in palese contraddizione con il terzo comma dell’art. 27 Cost. oppure è, appunto, quest’ultimo comma che svela, ove ve ne fosse bisogno, l’esatto significato e la precisa portata che il principio della responsabilità penale personale assume nella Costituzione. Sicché, quand’anche la lettera del primo comma dell’art. 27 desse luogo a dubbi interpretativi, essi sarebbero certamente fugati da un’attenta considerazione delle finalità della pena, di cui al terzo comma dello stesso articolo.

10. - Nell’esame del merito dell’interpretazione dell’art. 27, primo comma, Cost., vanno approfonditi i dibattiti svoltisi durante i lavori preparatori.

È anzitutto da sottolineare che la motivazione politica della norma in esame non risulta essere stata l’unico argomento dei dibattiti svoltisi, nella seduta del 18 settembre 1946, presso la I sottocommissione (della “Commissione per la Costituzione”) anzi, tale motivazione venne introdotta, come opinione personale del presidente della stessa sottocommissione, quasi alla fine della seduta ed allo scopo di “mantenere” la norma (che costituiva il capoverso dell’art. 5 del Progetto di Costituzione) contro le

richieste della sua soppressione. Gli argomenti trattati in precedenza risultano essere stati vari, tutti, comunque, tendenti ad escludere che da una, sia pur erronea, interpretazione della formula normativa potesse desumersi la legittimità di responsabilità penali senza partecipazione subiettiva.

Alcuni Costituenti mostrarono, con felice intuizione, davvero premonitrice, forti preoccupazioni sulla possibilità di equivoci nell’interpretazione della formula “La responsabilità penale è personale” e ne chiesero la soppressione, temendo si potesse ritenere “configurabile” una responsabilità penale senza elemento subiettivo. La terminologia è spesso imprecisa ma la volontà certa.

Si iniziò, da parte di alcuni Costituenti, rilevando che vi sono casi in cui è “discutibile se si tratti di responsabilità personale o non si tratti di responsabilità penale anche per fatto altrui”. Si proseguì sottolineando che non si devono creare equivoci, anche “avuto riguardo agli artt. 1151, 1152 e 1153 del vecchio Codice civile, articoli che non trovano la loro corrispondenza nel codice fascista”.

Si sostenne, da altro Costituente, che la formula “La responsabilità penale è personale” fosse da mantenersi, essendo essa affermazione di libertà e civiltà, limpidamente aggiungendo: “Si risponde per fatto proprio e si risponde attraverso ogni partecipazione personale al fatto proprio. Questo è il principio del diritto moderno, che trova la sua espressione nel principio della consapevolezza che deve accompagnare il fatto materiale. Parlare di responsabilità personale significa richiamarsi ad un principio che domina nell’odierno pensiero della scienza giuridica”.

Intorno ai “dubbi” (ripetiamo, non sulla necessità dell’elemento subiettivo per la responsabilità penale ma sulla possibilità che, interpretando erroneamente la formula, si potesse ritenere ammissibile una responsabilità senza elemento subiettivo) si chiesero “chiarimenti” sui “fatti penali commessi per ordine altrui” e, dando all’espressione “fatto altrui” un significato che includeva nel termine “fatto” anche l’elemento subiettivo, si osservò che quest’ultimo manca, talvolta, in chi pur consuma materialmente il reato e che, appunto per tale mancanza, non può esser chiamato a rispondere penalmente. Se chi opera materialmente, s’affermò esplicitamente, agisce per fatto altrui, per esempio per l’esecuzione d’un ordine, la responsabilità non è più dell’esecutore dell’ordine, il quale ha consumato il reato ma di chi ha dato l’ordine. Non è, dunque, responsabile “chi ha eseguito un ordine legittimo dell’autorità” perché manca

di elemento subiettivo ed è responsabile chi ha commesso il fatto (altrui rispetto all'esecutore) perché nel fatto è incluso il predetto elemento.

Si replicò, puntualmente, da parte di autorevoli Costituenti, affermando che “Colui che ha commesso un atto delittuoso risponde di persona propria se si trovava nella condizione di poter disobbedire”: “altrimenti risponderà colui che ha dato l'ordine e risponderà in persona propria per aver prodotto il fatto delittuoso stesso”. E si aggiunse che colui che esegue l'ordine “non risponde penalmente perché da lui non si poteva pretendere che agisse diversamente”.

Vi fu, poi, chi osservò che la responsabilità personale non è un principio moderno ma un principio che, già nel 1500 o 1600, il diritto canonico, riportando il delitto ad un peccato dell'anima, aveva reso effettivo; e chiese la soppressione della formula in esame da un canto perché scontata e dall'altro perché, ritornando sul principio, si potevano provocare confusioni in tema di soggetti che sono in colpa (e per questo devono penalmente rispondere) ma le cui azioni non sono causa diretta o prossima dell'evento (“non sono direttamente colpevoli”).

Tutti i Costituenti, dunque, almeno fino a questo momento del dibattito, sostennero che la responsabilità penale personale implicava necessariamente, oltre all'elemento materiale, un requisito subiettivo e, per alcuni Costituenti, l'esistenza, in particolare, della possibilità di muovere rimprovero all'agente, potendo da lui pretendersi un comportamento diverso.

Esaminando gli ulteriori interventi ci s'accorge che, soltanto quasi alla fine della discussione, mirandosi a respingere le richieste di soppressione della norma in esame, si spostò il dibattito sulle motivazioni politiche della stessa norma sostenendo che non si doveva dimenticare che, in occasione di attentati alla vita di Mussolini, si erano perseguiti i familiari dell'attentatore od i componenti dei circoli politici a cui era affiliata la persona che aveva consumato l'attentato e che, pertanto, la norma andava mantenuta.

Da ciò si desume da un canto che il termine fatto (altrui) venne usato, da chi sosteneva la motivazione politica dell'attuale primo comma dell'art. 27 Cost., come comprensivo dell'elemento subiettivo (attentare alla vita di Mussolini è agire colpevolmente) e dall'altro che tale motivazione tendeva (dichiarata per l'avvenire l'illegittimità costituzionale di sanzioni collettive) a non far ricadere su innocenti “colpe” altrui. L'intervento successivo a quello del presidente della prima sottocommissione è oltremodo eloquente in proposito: “...Proprio in questi ultimi tempi si sono viste delle persone

pagare con la vita colpe che non avevano assolutamente commesso”. La motivazione politica della norma è, dunque, quella d'impedire che “colpe altrui” ricadano su chi è estraneo alle medesime.

Né va dimenticato che, nella seduta successiva (19 settembre 1946) della stessa prima sottocommissione, allorché si trattò di sostituire il termine “colpevole” con quello di “reo”, dapprima si suggerì d'usare la parola “condannato” ma, successivamente, di fronte alla contestazione sull'inusualità del termine “condannato” fuori dalla sede processuale, si tornò, per un momento, alla parola “colpevole”, dichiarandosi espressamente: “Questa parola è più chiara, specialmente quando si parla di rieducazione del colpevole, perché il termine di rieducazione presuppone una colpa”.

Ma la conferma definitiva per la quale i Costituenti mirarono, con la norma di cui al primo comma dell'art. 27 Cost., ad escludere la responsabilità penale senza elemento subiettivo si ha ricordando che alcuni Costituenti presentarono, questa volta in Assemblea (seduta antimeridiana del 15 aprile 1947) un emendamento alla norma in esame, sostitutivo della parola “personale” con l'espressione “solo per fatto personale” e che, nella seduta del 26 marzo 1947 dell'Assemblea costituente, si motivò l'emendamento, fra l'altro, affermando che si doveva armonizzare la responsabilità penale per fatto proprio con la responsabilità del direttore di giornali per reati di stampa, “così che la presunzione assoluta di colpa *iuris et de iure* si trasformi in presunzione *iuris tantum*”. E nella seduta pomeridiana del 27 marzo 1947 della stessa Assemblea, si motivò ancora una volta, da parte d'altro autorevole presentatore, il citato emendamento, dichiarandosi: “... E qui conviene stabilire che la responsabilità penale è sempre per fatto proprio mai per fatto altrui; così delimitandosi quell'arbitraria inaccettabile configurazione di responsabilità presuntiva in materia giornalistica”. La responsabilità penale sorge, dunque, solo nell'effettiva presenza dell'elemento subiettivo: non si può mai dare per presunta la colpa.

Se si tien presente che il caso della responsabilità penale del direttore di giornali per reati commessi a mezzo stampa era considerato, nel 1946-47, dall'assoluta maggioranza della dottrina, classico caso di responsabilità penale senza elemento subiettivo di collegamento con l'evento, non si può non dare il giusto rilievo all'“assicurazione” che il Presidente della prima sottocommissione, nella seduta antimeridiana del 15 aprile 1947 dell'Assemblea, diede ai presentatori del citato emendamento, nel

pregarli di ritirarlo, sull'inesistenza delle preoccupazioni affacciate, data la formulazione proposta dalla Commissione.

In conclusione, va confermato che, per quanto si usino le espressioni fatto proprio e fatto altrui, che possono indurre in errore, in realtà, in tutti i lavori preparatori relativi al primo comma dell'art. 27 Cost., i Costituenti mirarono, sul piano dei requisiti d'imputazione del reato, ad escludere che si considerassero costituzionalmente legittime ipotesi carenti di elementi subiettivi di collegamento con l'evento e, sul piano politico, a non far ricadere su "estranei" "colpe altrui". E mai, in ogni caso, venne usato il termine fatto come comprensivo del solo elemento materiale, dell'azione cosciente e volontaria seguita dal solo nesso oggettivo di causalità: anzi, sempre venne usato lo stesso termine come comprensivo anche d'un minimo di requisiti subiettivi, oltre a quelli relativi alla coscienza e volontà dell'azione.

11. - Ma il significato del primo comma dell'art. 27 Cost. va chiarito, anche a parte i citati lavori preparatori, nei suoi particolari rapporti con il terzo comma dello stesso articolo e con gli artt. 2, 3, 25, secondo comma, 73, terzo comma, Cost.

Anzitutto, è significativa la "lettera" del primo comma dell'art. 27 Cost. Non si legge, infatti, in esso: la responsabilità penale è "per fatto proprio" ma la responsabilità penale è "personale". Sicché, chi tendesse ad esaminare lo stesso comma sotto il profilo, per quanto, in sede penale, superato, della distinzione tra fatto proprio ed altrui (salvo a precisare l'esatta accezione, in materia, del termine "fatto") dovrebbe almeno leggere la norma in esame come equivalente a: "La responsabilità penale è per personale fatto proprio".

Ma è l'interpretazione sistematica del primo comma dell'art. 27 Cost. che ne svela l'ampia portata.

Collegando il primo al terzo comma dell'art. 27 Cost. agevolmente si scorge che, comunque s'intenda la funzione rieducativa di quest'ultima, essa postula almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica. Non avrebbe senso la "rieducazione" di chi, non essendo almeno "in colpa" (rispetto al fatto) non ha, certo, "bisogno" di essere "rieducato".

Soltanto quando alla pena venisse assegnata esclusivamente una funzione deterrente (ma ciò è sicuramente da escludersi, nel nostro sistema costituzionale, data la grave strumentalizzazione che subirebbe la

persona umana) potrebbe configurarsi come legittima una responsabilità penale per fatti non riconducibili (oltre a quanto si dirà in tema d'ignoranza inevitabile della legge penale) alla predetta colpa dell'agente, nella prevedibilità ed evitabilità dell'evento.

12. - Non è dato qui scendere ad ulteriori precisazioni: va soltanto chiarito che quanto sostenuto è in pieno accordo con la tendenza mostrata dalle decisioni assunte da questa Corte allorché è stata chiamata a decidere sulla costituzionalità di ipotesi criminose che si assumeva non contenessero requisiti subiettivi sufficienti a realizzare il dettato dell'art. 27 Cost. Qui quella tendenza si completa e conclude.

A parte un momento le affermazioni "di principio" contenute nelle citate decisioni, nessuno può disconoscere che, sempre, le sentenze, in materia, hanno cercato di ravvisare, nelle ipotesi concrete sottoposte all'esame della Corte, un qualche "requisito psichico" idoneo a renderle immuni da censure d'illegittimità costituzionale ex art. 27 Cost. Le stesse decisioni, pur muovendosi nell'ambito dell'alternativa tra fatto proprio ed altrui, non hanno mancato di ricercare spesso un qualche coefficiente soggettivo (anche se limitato) sul presupposto che il "fatto proprio" debba includere anche simile coefficiente per divenire "compiutamente proprio" dell'agente: così, ad esempio, nella sentenza n. 54 del 1964, nella quale si afferma che il reato in esame "presuppone nell'agente la volontà di svolgere quell'attività che va sotto il nome di ricerca archeologica e che la legge interdice ai soggetti non legittimati dal necessario provvedimento amministrativo. Il fatto punito è perciò sicuramente un fatto proprio del soggetto cui la sanzione penale viene comminata": si noti che l'attività indicata, in mancanza d'evento naturalistico, integra l'intero fatto, oggettivo che, in conseguenza del riferimento ad esso della volontà dell'autore, "perciò sicuramente" costituisce "fatto proprio" dell'agente; così nella sentenza 17 febbraio 1971, n. 20 ove, a proposito dell'art. 539 c.p., si rileva come, pur in presenza dell'errore sull'età dell'offeso, "la condotta del delitto di violenza carnale, essendo posta in essere volontariamente (e si badi: non esistendo, nell'ipotesi esaminata, evento naturalistico, tal condotta esaurisce il fatto, oggettivamente considerato, al quale va riferita la volontarietà) è con certezza riferibile all'autore come "fatto suo proprio"; e così ancora, a tacere di altre decisioni, in quella del 17 febbraio 1971, n. 21.

Ed anche a proposito delle dichiarazioni "di principio" contenute nelle

citare sentenze va sottolineato che, se si deve qui confermare che il primo comma dell'art. 27 Cost. contiene un tassativo divieto della responsabilità "per fatto altrui", va comunque precisato che ciò deriva dall'altro, ben più "civile" principio, di non far ricadere su di un soggetto, appunto estraneo al "fatto altrui", conseguenze penali di "colpe" a lui non ascrivibili. Come è da confermare che si risponde penalmente soltanto per il fatto proprio, purché si precisi che per "fatto proprio" non s'intende il fatto collegato al soggetto, all'azione dell'autore, dal mero nesso di causalità materiale (da notare che, anzi, nella fattispecie plurisoggettiva il fatto comune diviene anche "proprio" del singolo partecipante in base al solo "favorire" l'impresa comune) ma anche, e soprattutto, dal momento subiettivo, costituito, in presenza della prevedibilità ed evitabilità del risultato vietato, almeno dalla "colpa" in senso stretto.

Ed anche a proposito dell'esclusione, nel primo comma dell'art. 27 Cost., del tassativo divieto di responsabilità oggettiva va precisato che (ricordata l'incertezza dottrinale in ordine alle accezioni da attribuire alla predetta espressione) se nelle ipotesi di responsabilità oggettiva vengono comprese tutte quelle nelle quali anche un solo, magari accidentale, elemento del fatto, a differenza di altri elementi, non è coperto dal dolo o dalla colpa dell'agente (c.d. responsabilità oggettiva spuria od impropria) si deve anche qui ribadire che il primo comma dell'art. 27 Cost. non contiene un tassativo divieto di "responsabilità oggettiva". Diversamente va posto il problema, a seguito di quanto ora sostenuto, per la c.d. responsabilità oggettiva pura o propria. Si noti che, quasi sempre è in relazione al complessivo, ultimo risultato vietato che va posto il problema della violazione delle regole "preventive" che, appunto in quanto collegate al medesimo, consentono di riscontrare nell'agente la colpa per il fatto realizzato.

Ma, ove non si ritenga di restringere la c.d. responsabilità oggettiva "pura" alle sole ipotesi nelle quali il risultato ultimo vietato dal legislatore non è sorretto da alcun coefficiente subiettivo, va, di volta in volta, a proposito delle diverse ipotesi criminose, stabilito quali sono gli elementi più significativi della fattispecie che non possono non essere "coperti" almeno dalla colpa dell'agente perché sia rispettato da parte del disposto di cui all'art. 27, primo comma, Cost. relativa al rapporto psichico tra soggetto e fatto.

E non va, infine, dimenticata la sentenza n. 3 del 1956, nella quale limpidamente si afferma: "Ma appunto il direttore del periodico risponde

per fatto proprio, per lo meno perché tra la sua omissione e l'evento c'è un nesso di causalità materiale, al quale s'accompagna sempre un certo nesso psichico (art. 40 c.p.) sufficiente, come è opinione non contrastata, a conferire alla responsabilità il connotato della personalità". A parte ogni rilievo, peraltro già sottolineato, in ordine all'alternativa tra fatto proprio ed altrui, è altamente indicativa l'affermazione per la quale al nesso di causalità materiale s'accompagna "sempre" un certo nesso psichico.

13. - La verità è che non va "continuata" la polemica sulla costituzionalizzazione, o meno, del principio di colpevolezza, di cui agli artt. 42, 43, 47, 59 ecc. c.p., quasi che, malgrado l'evidente inversione metodologica, sia consentito interpretare le norme costituzionali alla luce delle norme ordinarie (qual è, peraltro, tra le tante concettualizzazioni scientifiche, la nozione di colpevolezza che dovrebbe essere costituzionalizzata?) ma, chiariti i contenuti delle norme costituzionali che determinano i requisiti subiettivi "minimi" d'imputazione, a prescindere un momento dal sistema ordinario, desunto dagli artt. 42, 43, 47, 59 ecc. c.p., occorre verificare, di volta in volta, se le singole ipotesi criminose di parte speciale (collegate con le disposizioni di parte generale) siano o meno conformi, quanto ad elementi subiettivi, ai requisiti minimi richiesti dalle autonomamente interpretate norme costituzionali.

La stessa possibilità (che si chiarirà, fra poco, essere essenziale per il giudizio di responsabilità penale) di muovere all'autore un "rimprovero" per la commissione dell'illecito non equivale ad accoglimento da parte della Costituzione (a costituzionalizzazione) d'una delle molteplici concezioni "normative" della colpevolezza prospettate in dottrina bensì costituisce autonomo risultato, svincolato da ogni premessa concettualistica, dell'interpretazione dei commi primo e terzo dell'art. 27 Cost., anche se, per accidens, tale "rimprovero" venga a coincidere con una delle nozioni di colpevolezza (normativa) prospettate in dottrina o desunte da un determinato sistema ordinario.

A conclusione del primo approccio interpretativo del disposto di cui al primo comma dell'art. 27 Cost., deve, pertanto, affermarsi che il fatto imputato, perché sia legittimamente punibile, deve necessariamente includere almeno la colpa dell'agente in relazione agli elementi più significativi della fattispecie tipica. Il fatto (punibile, "proprio" dell'agente) va, dunque, nella materia che si sta trattando, costituzionalmente inteso in una larga, anche subiettivamente caratterizzata accezione e non in quella, riduttiva,

d'insieme di elementi oggettivi. La "tipicità" (oggettiva e soggettiva) del fatto (ovviamente, di regola, vengono richiesti nelle diverse ipotesi criminose, ulteriori elementi subiettivi, come il dolo ecc.) costituisce, così, primo, necessario "presupposto" della punibilità ed è distinta dalla valutazione e rimproverabilità del fatto stesso.

14. - Dal collegamento tra il primo e terzo comma dell'art. 27 Cost. risulta, altresì, insieme con la necessaria "rimproverabilità" della personale violazione normativa, l'illegittimità costituzionale della punizione di fatti che non risultino essere espressione di consapevole, rimproverabile contrasto con i (od indifferenza ai) valori della convivenza, espressi dalle norme penali. La piena, particolare compenetrazione tra fatto e persona implica che siano sottoposti a pena soltanto quegli episodi che, appunto personalmente, esprimano il predetto, riprovevole contrasto od indifferenza. Il ristabilimento dei valori sociali "dispregiati" e l'opera rieducatrice ed ammonitrice sul reo hanno senso soltanto sulla base della dimostrata "soggettiva antigiuridicità" del fatto.

Discende che, anche quando non si ritenesse la "possibilità di conoscenza della legge penale" requisito autonomo d'imputazione costituzionalmente richiesto, ugualmente si dovrebbe giungere alla conclusione che, tutte le volte in cui entra in gioco il dovere d'osservare le leggi penali (che, per i cittadini, è specificazione di quello d'osservare le leggi della Repubblica, sancito dal primo comma dell'art. 54 Cost.) la violazione di tal dovere, implicita nella commissione del fatto di reato, non può certamente divenire rilevante, e dar luogo alla pena, in una pura dimensione obiettiva od in una "subiettiva", limitata alla colpa del fatto. Trattandosi, appunto, dell'applicazione d'una pena, da qualunque teoria s'intenda muovere (eccezion fatta per quella della prevenzione generale in chiave di pura deterrenza, che, peraltro, come s'è già avvertito, non può considerarsi legittimamente utilizzabile per ascrivere una responsabilità penale) e dovendo la violazione del precitato dovere essere "rimproverabile", l'impossibilità di conoscenza del precetto (e, pertanto, dell'illiceità del fatto) non ascrivibile alla volontà dell'interessato deve necessariamente escludere la punibilità. Il vigente sistema costituzionale non consente che l'obbligo di non ledere i valori penalmente garantiti sorga e si violi (attraverso la commissione del fatto di reato) senza alcun riferimento, se non all'effettiva conoscenza del contenuto dell'obbligo stesso, almeno alla "possibilità" della sua conoscenza. Se l'obbligo giuridico si distingue dalla "soggezione"

perché, a differenza di quest'ultima, richiama la partecipazione volitiva del singolo alla sua realizzazione, far sorgere l'obbligo d'osservanza delle leggi (delle "singole", particolari leggi) penali, in testa ad un determinato soggetto, senza la benché minima possibilità, da parte del soggetto stesso, di conoscerne il contenuto e subordinare la sua violazione soltanto ai requisiti "subiettivi" attinenti al fatto di reato, equivale da una parte a ridurre notevolmente valore e significato di questi ultimi e, d'altra parte, a strumentalizzare la persona umana a fini di pura deterrenza.

Quanto ora precisato già basterebbe a far ritenere l'art. 5 c.p. incostituzionale nella parte in cui impedisce ogni esame della rimproverabilità e, pertanto, scusabilità dell'ignoranza della (od errore sulla) legge penale. Anche quando non si sia dell'avviso che l'art. 5 c.p. operi nell'ambito della colpevolezza e lo si agganci, come nel codice Rocco, all'obbligatorietà della legge penale, ugualmente lo stesso articolo, per le ragioni innanzi indicate, si dovrebbe ritenere contrastante con l'art. 27, primo e terzo comma, Cost., nella parte in cui esclude ogni rilevanza all'ignoranza od errore sul precetto dovute all'impossibilità (non rimproverabile) di conoscerlo.

15. - Ma il modo più appagante per convalidare tutto ciò è quello intrapreso, in tempi recenti, dalla dottrina che ritiene la "possibilità di conoscere la norma penale" autonomo presupposto necessario d'ogni forma d'imputazione e che estende la sfera d'operatività di tale "presupposto" a tutte le fattispecie penalmente rilevanti, comprese le dolose. Considerando il combinato disposto del primo e terzo comma dell'art. 27 Cost. nel quadro delle fondamentali direttive del sistema costituzionale desunte soprattutto dagli artt. 2, 3, 25, secondo comma, 73, terzo comma Cost. ecc., alla "possibilità di conoscere la norma penale" va, infatti, attribuito un autonomo ruolo nella determinazione dei requisiti subiettivi d'imputazione costituzionalmente richiesti: tale "possibilità" è, infatti, presupposto della rimproverabilità del fatto, inteso quest'ultimo come comprensivo anche degli elementi subiettivi attinenti al fatto di reato.

16. - Basilari norme costituzionali relative alla materia penale, mentre tendono a garantire al cittadino, ed in genere ai c.d. destinatari delle norme penali, la sicurezza giuridica di non esser puniti ove vengano realizzati comportamenti penalmente irrilevanti, svelano la funzione d'orientamento culturale e di determinazione psicologica operata dalle leggi penali. Non è, infatti, senza significato che il principio di legalità, inteso come "riserva di legge statale" sia espressamente costituzionalizzato, in sede

penale, dall'art. 25, secondo comma, Cost.: trattandosi dell'applicazione delle più gravi sanzioni giuridiche, la Costituzione intende particolarmente garantire i soggetti attraverso la *praevia lex scripta*. I principi di tassatività e d'irretroattività delle norme penali incriminatrici, nell'aggiungere altri contenuti al sistema delle fonti delle norme penali, evidenziano che il legislatore costituzionale intende garantire i cittadini, attraverso la "possibilità" di conoscenza delle stesse norme, la sicurezza giuridica delle consentite, libere scelte d'azione.

E tutto ciò si chiarisce ancor più (come è stato sottolineato in dottrina) ove si ricordi che, nel quadro dello "Stato di diritto", anche il principio di riserva di legge penale e gli altri precedentemente indicati, sono espressione della contropartita (d'origine contrattualistica) che lo Stato offre in cambio, appunto, dell'obbligatorietà della legge penale: lo Stato assicura i cittadini che non li punirà senza preventivamente informarli su ciò che è vietato o comandato ma richiede dai singoli l'adempimento di particolari doveri (sui quali ci si soffermerà fra breve) mirati alla realizzazione dei precetti "principali" relativi ai fatti penalmente rilevanti.

17. - Va qui, subito, precisato che le garanzie di cui agli artt. 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., per loro natura formali, vanno svelate nelle loro implicazioni: queste comportano il contemporaneo adempimento da parte dello Stato di altri doveri costituzionali: ed in prima, di quelli attinenti alla formulazione, struttura e contenuti delle norme penali. Queste ultime possono essere conosciute solo allorché si rendano "riconoscibili". Il principio di "riconoscibilità" dei contenuti delle norme penali, implicato dagli artt. 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., rinvia, ad es., alla necessità che il diritto penale costituisca davvero la *extrema ratio* di tutela della società, sia costituito da norme non numerose, eccessive rispetto ai fini di tutela, chiaramente formulate, dirette alla tutela di valori almeno di "rilievo costituzionale" e tali da esser percepite anche in funzione di norme "extrapenali", di civiltà, effettivamente vigenti nell'ambiente sociale nel quale le norme penali sono destinate ad operare. L'osservazione dell'"istante" in cui si viola la legge penale nell'ignoranza della medesima non può far dimenticare, come s'è avvertito all'inizio, che, "prima" del rapporto tra soggetto e "singola" legge penale, esiste un ben definito rapporto tra ordinamento e soggetto "obbligato" a non violare le norme, dal quale ultimo rapporto il primo è necessariamente condizionato. È stato osservato e ribadito, esattamente,

che un precetto penale ha valore, come regolatore della condotta, non per quello che è ma per quel che appare ai consociati. E la conformità dell'apparenza all'effettivo contenuto della norma penale dev'essere assicurata dallo Stato che è tenuto a favorire, al massimo, la riconoscibilità sociale dell'effettivo contenuto precettivo delle norme.

Oltre alle condizioni relative al rapporto soggetto-fatto, esiste, pertanto, un altro "presupposto" della responsabilità penale, costituito, appunto, dalla "riconoscibilità" dell'effettivo contenuto precettivo della norma. L'oggettiva impossibilità di conoscenza del precetto, nella quale venga a trovarsi "chiunque" (non soltanto il singolo soggetto, particolarmente considerato) non può gravare sul cittadino e costituisce, dunque, un altro limite della personale responsabilità penale.

18. - Ma il problema centrale, per il nostro tema, attiene ai doveri "strumentali" di conoscenza delle leggi, incombenti sui c.d. destinatari dei precetti penali e, conseguentemente, ai limiti dei predetti doveri.

Il passaggio dall'oggettiva possibilità di conoscenza delle leggi penali, assicurata dallo Stato all'effettiva, concreta conoscenza delle leggi stesse avviene attraverso la "mediazione", ovviamente insostituibile, dell'attività conoscitiva dei singoli soggetti.

Supposta esistente, in fatto, l'oggettiva possibilità di conoscenza d'una particolare legge penale, i soggetti privati, divenendo diretti destinatari dell'obbligo (principale) d'adempimento del precetto oggettivamente conoscibile, devono operare la predetta, insostituibile mediazione. A questo fine incombono sul privato, preliminarmente, strumentali, specifici doveri d'informazione e conoscenza: ed è a causa del non adempimento di tali doveri che è costituzionalmente consentito chiamare a rispondere anche chi ignora la legge penale. Gli indicati doveri d'informazione, di conoscenza ecc. costituiscono diretta esplicazione dei doveri di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost. La Costituzione richiede dai singoli soggetti la massima, costante tensione ai fini del rispetto degli interessi dell'"altri" persona umana: ed è per la violazione di questo impegno di solidarietà sociale che la stessa Costituzione chiama a rispondere penalmente anche chi lede tali interessi non conoscendone positivamente la tutela giuridica.

Posto, dunque, che lo Stato adempia ai suoi doveri, che esista, cioè, per l'agente l'oggettiva "possibilità" di conoscere le leggi penali, residuano, tuttavia, ulteriori problemi. L'assoluta, "illuministica" certezza della legge sempre più si dimostra assai vicina al mito: la più certa delle leggi ha

bisogno di “letture” ed interpretazioni sistematiche che (dato il rapidissimo succedersi di “entrate in vigore” di nuove leggi e di abrogazioni, espresse o tacite, di antiche disposizioni) rinviano, attraverso la mediazione dei c.d. destinatari della legge, ad ulteriori “seconde” mediazioni. La completa, in tutte le sue forme, sicura interpretazione delle leggi penali ha, oggi, spesso bisogno di seconde, ulteriori mediazioni: quelle ad es. di tecnici, quanto più possibile qualificati, di organi dello Stato (soprattutto di quelli istituzionalmente destinati ad applicare le sanzioni per le violazioni delle norme, ecc.). Specifici, particolari doveri, nei destinatari delle leggi penali (di richiesta e controllo delle informazioni ricevute, ecc.) discendono da un sistema di norme “strumentali”, la violazione delle quali già denota quanto meno una “trascuratezza” nei confronti dei diritti altrui, delle persone umane e, conclusivamente, dell’ordinamento tutto.

D’altra parte, chi, invece, attenendosi scrupolosamente alle “richieste” preventive dell’ordinamento, agli obblighi di solidarietà sociale di cui all’art. 2 Cost., adempia a tutti i predetti doveri, strumentali, nella specie prevedibili e ciò non ostante venga a trovarsi in stato d’ignoranza della legge penale, non può esser trattato allo stesso modo di chi deliberatamente o per trascuratezza violi gli stessi doveri. Come è stato rilevato, discende dall’ideologia contrattualistica l’assunzione da parte dello Stato dell’obbligo di non punire senza preventivamente informare i cittadini su che cosa è vietato o comandato ma da tale ideologia discende anche la richiesta, in contropartita, che i singoli s’informino sulle leggi, si rendano attivi per conoscerle, prima d’agire. La violazione del divieto di commettere reati, avvenuta nell’ignoranza della legge penale, può, pertanto, dimostrare che l’agente non ha prestato alle leggi dello Stato tutta l’attenzione “dovuta”. Ma se non v’è stata alcuna violazione di quest’ultima, se il cittadino, nei limiti possibili, si è dimostrato ligio al dovere (ex art. 54, primo comma Cost.) e, ciò malgrado, continua ad ignorare la legge, deve concludersi che la sua ignoranza è “inevitabile” e, pertanto, scusabile.

Non esiste, è vero, un “autonomo” obbligo di conoscenza delle singole leggi penali; non può disconoscersi, tuttavia, l’esistenza in testa ai c.d. destinatari dei precetti “principali”, nei confronti di tutto l’ordinamento, di doveri “strumentali”, d’attenzione, prudenza ecc. (simili a quelli che caratterizzano le fattispecie colpose) nel muoversi in campi prevedibilmente lesivi di “interessi altrui”; doveri già incumbenti prima della violazione delle singole norme penali, mirati, attraverso il loro adempimento

e, conseguentemente, attraverso la raggiunta conoscenza delle leggi, a prevenire (appunto inconsapevoli) violazioni delle medesime. Inadempiti tali doveri, l’ignoranza della legge risulta inescusabile, evitabile. Adempiti ai medesimi la stessa ignoranza, divenuta inevitabile e, pertanto, scusabile, esclude, la rimproverabilità e, pertanto, la responsabilità penale.

19. - L’effettiva possibilità di conoscere la legge penale è, dunque, ulteriore requisito subiettivo minimo d’imputazione, che si ricava dall’intero sistema costituzionale ed in particolare dagli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost. Tale requisito viene ad integrare e completare quelli attinenti alle relazioni psichiche tra soggetto e fatto e consente la valutazione e, pertanto, la rimproverabilità del fatto complessivamente considerato.

Non si creda, peraltro, che, ricavandosi il requisito della “possibilità” di conoscere la legge penale dall’intero sistema costituzionale (ed in particolare dai precitati articoli) esso sia estraneo all’art. 27, primo comma, Cost., quasi che quest’ultimo comma si riferisca soltanto alle relazioni psichiche tra soggetto e fatto, e, in particolare, alla violazione, nelle ipotesi di colpa in senso stretto, delle norme preventive che caratterizzano la colpa oltre, se mai, alla “rimproverabilità” dell’autore del reato. Vero è che l’art. 27, primo comma, Cost., dichiarando che la responsabilità penale è personale, non soltanto presuppone la “personalità” dell’illecito penale (la pena, appunto “in virtù” della “personalità” della responsabilità penale, va subita dallo stesso soggetto al quale è personalmente imputato il reato) ma compendia tutti i requisiti subiettivi minimi d’imputazione.

Il comma in discussione, interpretato in relazione al terzo comma dello stesso articolo ed in riferimento agli artt. 2, 3, primo e secondo comma, 73, terzo comma e 25, secondo comma, Cost., svela non soltanto l’essenzialità della colpa dell’agente rispetto agli elementi più significativi della fattispecie tipica ma anche l’indispensabilità del requisito minimo d’imputazione costituito dall’effettiva “possibilità di conoscere la legge penale”, essendo anch’esso necessario presupposto della “rimproverabilità” dell’agente. Il principio della “personalità dell’illecito penale” è “totalmente” implicato dal principio della “responsabilità penale personale” espresso, appunto, dal primo comma dell’art. 27 Cost.: che l’integrale contenuto di questo comma debba esser svelato anche in base alla sua interpretazione sistematica nulla toglie od aggiunge al contenuto stesso.

20. - A questo punto va precisata l’interpretazione da dare all’art. 5 c.p.

nel momento in cui lo si “confronta” con gli articoli della Costituzione innanzi richiamati e con l’intero sistema, in materia penale, della Carta fondamentale. Per quanto occorra allontanare le tentazioni di sopravvalutazione dell’art. 5 c.p. (è quasi impensabile, infatti, che un soggetto “imputabile” commetta i c.d. delitti naturali nell’ignoranza della loro “illiciteità” mentre l’ignoranza delle norme incriminatrici dei c.d. reati di pura creazione legislativa, tenuto conto del loro sempre crescente numero e del relativo “più intenso” dovere di conoscenza da parte dei soggetti che operano nei settori ai quali tali norme appartengono, si rivela, di regola, inescusabile) lo stesso articolo costituisce, tuttavia, norma fondamentale nel vigente sistema delle leggi penali ordinarie. Le interpretazioni che dottrina e giurisprudenza offrono dell’art. 5 c.p., soprattutto allo scopo di distinguere l’irrilevante errore sul precetto dal rilevante errore sulla legge extrapenale di cui all’art. 47, terzo comma, c.p., sono tanto varie e così diverse tra loro che è impossibile tentarne una sia pur sommaria esposizione.

Qui occorre prendere le mosse dalla “rigorosa” interpretazione che dello stesso articolo danno una parte della dottrina e la giurisprudenza di legittimità (esclusa la “parentesi” della rilevanza della buona fede nelle contravvenzioni).

Non è questa, infatti, la sede per procedere ad un’interpretazione “esaustiva” della norma impugnata: non, essendo invero, possibile qui chiarire, con precisione, neppure l’oggetto sul quale cade il “vizio”, che l’art.5 c.p. sottende ed in base al quale, ove lo stesso articolo non esistesse, l’agente sarebbe scusato, vale qui riportarsi, in materia, alle dottrine che risultano in accordo con la citata “rigorosa” interpretazione dell’articolo in discussione: tali dottrine sottolineano che, incidendo l’art. 5 c.p. sul momento subiettivo dell’antigiuridicità, l’errore che, ai sensi dello stesso articolo, non scusa è quello che cade sul precetto, sull’aspetto determinativo del precetto, tenuto conto, peraltro, che valutazione e determinazione sono inscindibili nella norma penale.

Per nessuno degli aspetti dai quali viene considerato l’art. 5 c.p. si può, infatti, qui partire dalle riduttive interpretazioni che dello stesso articolo alcuni Autori offrono, pur nel lodevole tentativo di “mitigarne” il rigore: non foss’altro perché tali interpretazioni non sono condivise dal diritto vivente.

Vero è che il problema dei rapporti tra soggetto e legge penale, tra

soggetto e norma penale, vanno impostati, come impone la Costituzione, nell’ambito dell’autonomo requisito “possibilità di conoscenza della legge penale” sulla quale ci si è soffermati innanzi: allorché s’ignori la legge penale e l’ignoranza sia inevitabile la mancata relazione tra soggetto e legge, tra soggetto e norma penale, diviene, ai sensi dell’art. 27, primo comma, Cost., rilevante (risultando esclusa la personalità dell’illecito e non essendo legittima la punizione in carenza del requisito della colpevolezza costituzionalmente richiesta) mentre, ove l’ignoranza della legge penale sia evitabile, rimproverabile, la stessa mancata relazione tra soggetto e legge, tra soggetto e norma penale, non esclude la punizione dell’agente che versa in errore di diritto (sempre che si realizzino tutti gli altri requisiti subiettivi ed obiettivi d’imputazione) giacché, in quest’ultima ipotesi, tale mancata relazione già rivela quanto meno un’“indifferenza” dell’agente nei confronti delle norme, dei valori tutelati e dell’ordinamento tutto.

Richiamato l’art. 5 c.p. alla logica dell’elemento subiettivo, della colpevolezza, che lo stesso articolo arbitrariamente mutila; rilevato il contrasto tra l’articolo in discussione e l’art. 27, primo comma, Cost. (espressivo quest’ultimo, come s’è innanzi chiarito, dell’intero sistema costituzionale in materia di elemento subiettivo del reato); la dichiarazione di parziale incostituzionalità dell’art. 5 c.p. esclude, in ogni caso, che siano chiamati a rispondere penalmente coloro che versano in stato d’inevitabile (scusabile) ignoranza della legge penale.

21. - Allo stesso modo non è, in questa sede, consentito riferirsi all’interpretazione dell’art. 5 c.p., secondo la quale quest’ultimo, mentre dichiarerebbe irrilevante la conoscenza effettiva della legge penale, nulla disporrebbe in ordine alla possibilità di tale conoscenza. Questa tesi è degna di particolare considerazione in quanto riconosce rilievo autonomo alla possibilità di conoscere la legge penale e fa derivare tale rilievo dall’art. 27, primo e terzo comma, c.p.: questo articolo, statuendo la necessità di considerazione d’una qualche relazione psicologica del soggetto con il disvalore giuridico del fatto, si riconnette, infatti, ai principi di fondo della convivenza democratica a termini dei quali, si ribadisce, così come il cittadino è tenuto a rispettare l’ordinamento democratico, quest’ultimo è tale in quanto sappia porre i privati in grado di comprenderlo senza comprimere la loro sfera giuridica con divieti non riconoscibili ed interventi sanzionatori non prevedibili.

Senonché, alla predetta interpretazione riduttiva dell’art. 5 c.p. è stato

esattamente osservato che quest'ultimo, escludendo ogni efficacia scusante dell'ignoranza della legge penale, non consente alcuna distinzione attinente alla causa dell'ignoranza, in modo da ritenere l'ignoranza scusabile, a differenza di quella inescusabile, suscettibile di diverso trattamento.

D'altra parte, la proposta interpretazione "adeguatrice", ex art. 27, primo e terzo comma, Cost., sarebbe in stridente contrasto con l'interpretazione che il diritto vivente dà all'art. 5 c.p.: non solo non s'interpreta questo articolo, soprattutto da parte della giurisprudenza di legittimità (tranne l'"eccezione" della buona fede nelle contravvenzioni) in maniera rigida ma, nel dare all'art. 5 c.p. la massima "espansione", si è, da parte della stessa giurisprudenza, finito, praticamente, con l'addivenire ad una *interpretatio abrogans* dell'art. 47, terzo comma, c.p.

22. - E poiché anche il rilievo attribuito dalla giurisprudenza alla "positiva" buona fede nelle contravvenzioni non trova fondamento nell'attuale sistema del Codice Rocco (l'art. 5 c.p., statuendo, in ogni caso, l'irrilevanza dell'ignoranza della legge penale, non consente di distinguere la disciplina giuridica delle ipotesi che danno luogo all'ignoranza "inqualificata" da quelle che la "qualificano" per esser fondate sulla "positiva" buona fede del soggetto; e poiché anche le diverse interpretazioni "evolutive" dell'art. 5 c.p., secondo le quali lo stesso articolo statuirebbe soltanto una presunzione *iuris tantum* e non *iuris et de iure* d'irrilevanza dell'ignoranza della legge penale (tutte, peraltro, degne di considerazione, in quanto mirate ad attenuare l'incostituzionale rigore della statuizione in esame) contrastano con l'interpretazione che dell'articolo in discussione dà il diritto vivente; non resta, dunque, che partire qui da quest'ultima interpretazione.

23. - Non può tacersi, a questo punto, che l'art. 5 c.p. ha natura "bifronte": da un canto nega efficacia scusante all'ignoranza della legge penale e dall'altro esclude ogni rilevanza all'errore sull'illiceità del fatto e, pertanto, alla consapevolezza della stessa illiceità. È stato, invero, in dottrina, precisato che l'art. 5 c.p. non disciplina l'ignoranza della legge penale in astratto ma l'ignoranza (od errore) "essenziale", anche incolpevole, sull'illiceità d'un concreto comportamento.

Si possono, è vero, attenuare gli inconvenienti che si producono a seguito del disposto di cui all'art. 5 c.p., in sede di dolo, sostenendo essenziale al medesimo, ex art. 43 c.p., la coscienza della violazione dell'interesse tutelato ed assumendo che l'art. 5 c.p. renda irrilevante soltanto

la coscienza dell'illiceità penale (= punibilità) del fatto. Ma per le ipotesi colpose il soggetto agente verrebbe ad esser punito senza nemmeno la più lontana possibilità (carezza incolpevole) di conoscere la "giuridicità" delle regole di diligenza, prudenza ecc. in base alla violazione delle quali lo stesso soggetto vien punito.

Va aggiunto che l'esistenza d'una norma, quale quella dell'art. 5 c.p., diretta ad escludere ogni giuridico rilievo all'ignoranza (od errore) sulla legge penale, presuppone la contrapposta possibilità, almeno teorica, che il reo, in assenza di tale norma, pretenda scusarsi: ed il reo, in tal caso, si scuserebbe adducendo il "turbamento", prodotto dall'ignoranza della legge penale sul processo formativo della volontà del fatto. Nell'ipotesi prospettata, tuttavia, da un canto si dimostrerebbe assurda una "pretesa" d'essere scusati (nell'inesistenza dell'art. 5 c.p.) sol in base all'ignoranza, anche inescusabile, della sola punibilità del fatto (pur essendo coscienti di ledere il bene tutelato) e d'altro canto sarebbe sempre l'errore nella formazione della concreta volontà dell'illecito, al quale consegue la carenza di coscienza dell'illiceità penale del fatto, anche se dovuta all'ignoranza (od errore) sulla legge penale, a costituire la ragione della "scusa", che appunto, lo stesso articolo esclude.

Senonché, a seguito della predetta osservazione, si ha la riprova che l'art. 5 c.p., nell'attuale vigore, non soltanto determina un uguale trattamento di chi agisce con la coscienza dell'illiceità (totale o soltanto penale) del fatto e di chi opera senza tale coscienza ma esclude ogni possibilità di valutazione della "causa" della mancata coscienza (della sola punibilità o dell'"intera" antiprecettività del fatto) trattando allo stesso modo errore scusabile, inevitabile ed errore inescusabile, evitabile, sull'illiceità. Punendo, in ogni caso, l'agente che versa in errore di diritto l'art. 5 c.p. presume, *iuris et de iure*, comunque si delimiti l'oggetto di tale errore, la "rimproverabilità" del medesimo. Vero è che l'art. 5 c.p. rende incostituzionale tutto il sistema ordinario in materia di colpevolezza, in quanto sottrae a questa l'importantissima materia del rapporto tra soggetto e legge penale e, conseguentemente, tra soggetto e coscienza del significato illecito del fatto.

Ma l'art. 5 c.p. "snatura", togliendone fondamento, anche la residua materia che non sottrae alla colpevolezza (dolo, colpa del fatto ecc.). Allorché l'agente ignora, del tutto incolpevolmente, la legge penale e, pertanto, incolpevolmente ignora l'illiceità del fatto, non mostra alcuna

opposizione ai valori tutelati dall'ordinamento: può il suo dolo costituire oggetto di rimprovero ex art. 27, primo e terzo comma, Cost.? Certo, includendo nel dolo la coscienza dell'offesa (a parte ogni discussione sulla conseguente riduttiva interpretazione dell'art. 5 c.p.) si attenuano gli effetti che, invece, discendono dalla rigorosa interpretazione dello stesso articolo. Senonché, pur ammettendo che l'art. 5 c.p. sottragga alla colpevolezza soltanto il rapporto tra soggetto e coscienza del significato illecito "penale" del fatto e non dell'intero disvalore antiprecettivo del fatto stesso (e sempre a prescindere dalla pratica "inoperatività", in tal caso, dell'art. 5 c.p.) rimarrebbero del tutto "scoperte" le ipotesi colpose (contravvenzionali ad es.). Per assumere il soggetto agente "in colpa" dovrebbe, invece, almeno essergli offerta la "possibilità" di conoscere le norme penali che "trasformano" in doverose le regole di diligenza, prudenza ecc. in base alla violazione delle quali, nella prevedibilità ed evitabilità concreta dell'evento, si viene chiamati a rispondere: se l'agente, del tutto incolpevolmente, ignorasse le predette norme penali, la sua "colpa" (del fatto) non dovrebbe potersi ritenere rimproverabile ex art. 27, primo e terzo comma, Cost.

La colpevolezza prevista dagli artt. 42, 43, 47, 59 ecc. c.p. va, pertanto, arricchita, in attuazione dell'art. 27, primo e terzo comma, Cost., fino ad investire, prima ancora del momento della violazione della legge penale nell'ignoranza di quest'ultima, l'atteggiamento psicologico del reo di fronte ai doveri d'informazione o d'attenzione sulle norme penali, doveri che sono alla base della convivenza civile.

Né si tema che le conclusioni qui raggiunte delineino una forma di "colpa per la condotta della vita": risalire alle "cause" dell'ignoranza della legge penale, per verificarne l'evitabilità, costituisce verifica dell'esistenza, in concreto, almeno d'un atteggiamento d'indifferenza, da parte dell'agente, nei confronti della doverosa informazione giuridica. Tale verifica non solo non viola il principio della responsabilità penale "per il singolo fatto" ma mira a cogliere il completo disvalore soggettivo del particolare episodio criminoso e può, condurre, come più volte ribadito, all'esclusione della colpevolezza per il singolo fatto, nell'ipotesi d'inevitabilità dell'ignoranza.

24. - L'art. 5 c.p. viola, infine, anche l'art. 3, primo e secondo comma, Cost.

In ordine alla violazione del primo comma dell'art. 3 Cost. va

anzitutto ricordato (a conferma di quanto innanzi osservato in ordine all'uguale trattamento che, ai sensi dell'art. 5 c.p., riceve chi agisce con la coscienza dell'illiceità del fatto e chi invece con tale coscienza non opera) che, come ha avuto modo di rilevare recente, attenta dottrina, colui che commette un reato nell'ignoranza della legge penale dovuta ad impossibilità di prenderne conoscenza vien punito con una pena che, rispetto a quella cui soggiace chi commette lo stesso reato conoscendone l'illiceità, può esser diminuita soltanto entro i limiti edittali ex art. 133 c.p. o, se mai, ex art. 62-bis c.p. La diversità tra le predette situazioni (conoscenza effettiva ed impossibilità incolpevole di conoscenza della legge penale) è, invece, notevole sia sotto il profilo del disvalore sia sotto quello della "sintomaticità". L'art. 5 c.p. viola, dunque, anche il primo comma dell'art. 3 Cost.

Per quanto attiene alla violazione del secondo comma dell'articolo ora citato va ribadito che il non poter addurre a scusa dell'ignoranza della legge penale l'obiettiva o la subiettiva (nei limiti anzidetti) impossibilità di conoscere la stessa legge equivale a far ricadere sul singolo tutte le colpe della predetta ignoranza. Ben è, invece, almeno possibile, come s'è già sottolineato, che lo Stato non abbia reso obiettivamente riconoscibili (o "prevedibili") alcune leggi; oppure che, malgrado ogni positiva predisposizione di determinanti soggetti all'adempimento dei predetti doveri strumentali d'informazione ecc., l'ignoranza della legge penale sia dovuta alla mancata rimozione degli "ostacoli" di cui al secondo comma dell'art. 3 Cost.

25. - In conclusione: oltre agli specifici articoli della Costituzione indicati in precedenza, l'art. 5 c.p., nell'interpretazione che del medesimo danno una parte della dottrina e soprattutto la giurisprudenza, viola, come s'è sottolineato più volte, lo spirito stesso dell'intera Carta fondamentale ed i suoi essenziali principi ispiratori. Far sorgere l'obbligo giuridico di non commettere il fatto penalmente sanzionato senza alcun riferimento alla consapevolezza dell'agente, considerare violato lo stesso obbligo senza dare alcun rilievo alla conoscenza od ignoranza della legge penale e dell'illiceità del fatto, sottoporre il soggetto agente alla sanzione più grave senza alcuna prova della sua consapevole ribellione od indifferenza all'ordinamento tutto, equivale a scardinare fondamentali garanzie che lo Stato democratico offre al cittadino ed a strumentalizzare la persona umana, facendola retrocedere dalla posizione prioritaria che essa occupa

e deve occupare nella scala dei valori costituzionalmente tutelati.

26. - Non resta che accennare ai criteri, ai parametri in base ai quali va stabilita l'inevitabilità dell'ignoranza della legge penale. È, invero, di gran rilievo impedire che, in fase applicativa, vengano a prodursi, insieme alla "vanificazione" delle risultanze qui acquisite, altre violazioni della Carta fondamentale.

È doveroso, per prima, chiarire che, ove una particolare conoscenza, da parte del soggetto agente, consenta al medesimo la possibilità di conoscere la legge penale, non è legittimo che lo stesso soggetto si giovi d'un (eventuale) errore generale, comune, sul divieto. Ciò va rilevato non perché si disconoscano i tentativi, per tanti aspetti meritevoli di considerazione, della dottrina mirati, attraverso l'oggettivazione, per quanto possibile, dei criteri di misura della colpevolezza, a sottolinearne l'aspetto, peraltro fondamentale, di garanzia delle libere scelte d'azione ma perché non è desumibile dalla Costituzione la legittimità d'una concezione della colpevolezza che consenta di non rimproverare il soggetto per il fatto commesso (ovviamente, in presenza dei prescritti elementi subiettivi) quando esista, in concreto, la possibilità, sia pur eccezionale (di fronte ad un generale, comune errore sul divieto) per il singolo agente di conoscere la legge penale e, pertanto, l'illiceità del fatto. Ammettere, allo stato attuale della normativa costituzionale ed ordinaria, il soggetto agente (che è in errore sull'illiceità del fatto per ignoranza della legge penale, pur essendo in grado di conoscere quest'ultima e di non errare sulla predetta illiceità) a giovare del comune errore sul divieto, determinato dall'altrui, generale, inevitabile ignoranza della legge penale, val quanto riconoscere all'errore comune sul divieto penale il valore di consuetudine abrogatrice di incriminazioni penali.

27. - Da quanto innanzi osservato discende, in via generale, che l'inevitabilità dell'errore sul divieto (e, conseguentemente, l'esclusione della colpevolezza) non va misurata alla stregua di criteri c.d. soggettivi puri (ossia di parametri che valutino i dati influenti sulla conoscenza del precetto esclusivamente alla luce delle specifiche caratteristiche personali dell'agente) bensì secondo criteri oggettivi: ed anzitutto in base a criteri (c.d. oggettivi puri) secondo i quali l'errore sul precetto è inevitabile nei casi d'impossibilità di conoscenza della legge penale da parte d'ogni consociato. Tali casi attengono, per lo più, alla (oggettiva) mancanza di riconoscibilità della disposizione normativa (ad es. assoluta oscurità del testo

legislativo) oppure ad un gravemente caotico (la misura di tale gravità va apprezzata anche in relazione ai diversi tipi di reato) atteggiamento interpretativo degli organi giudiziari ecc. La spersonalizzazione che un giudizio formulato alla stregua di criteri oggettivi puri necessariamente comporta va, tuttavia, compensata, secondo quanto innanzi avvertito, dall'esame di eventuali, particolari conoscenze ed "abilità" possedute dal singolo agente: queste ultime, consentendo all'autore del reato di cogliere i contenuti ed il significato determinativo della legge penale escludono che l'ignoranza della legge penale vada qualificata come inevitabile.

Ed anche quando, sempre allo scopo di stabilire l'inevitabilità dell'errore sul divieto, ci si valga di "altri" criteri (c.d. "misti") secondo i quali la predetta inevitabilità può esser determinata, fra l'altro, da particolari, positive, circostanze di fatto in cui s'è formata la deliberazione criminosa (es. "assicurazioni erronee" di persone istituzionalmente destinate a giudicare sui fatti da realizzare; precedenti, varie assoluzioni dell'agente per lo stesso fatto ecc.) occorre tener conto della "generalizzazione" dell'errore nel senso che qualunque consociato, in via di massima (salvo quanto aggiungiamo subito) sarebbe caduto nell'errore sul divieto ove si fosse trovato nelle stesse particolari condizioni dell'agente; ma, ancora una volta, la spersonalizzazione del giudizio va compensata dall'indagine attinente alla particolare posizione del singolo agente che, in generale, ma soprattutto quando eventualmente possieda specifiche "cognizioni" (ad es. conosca o sia in grado di conoscere l'origine lassistica o compiacente di assicurazioni di organi anche ufficiali ecc.) è tenuto a "controllare" le informazioni ricevute. Il fondamento costituzionale della "scusa" dell'inevitabile ignoranza della legge penale vale soprattutto per chi versa in condizioni soggettive d'inferiorità e non può certo esser strumentalizzata per coprire omissioni di controllo, indifferenze, ecc., di soggetti dai quali, per la loro elevata condizione sociale e tecnica, sono esigibili particolari comportamenti realizzativi degli obblighi strumentali di diligenza nel conoscere le leggi penali.

28. - La casistica relativa all'"inevitabilità" dell'errore sul divieto va conclusa con alcune precisazioni.

È stato, in dottrina, osservato che, realisticamente, l'ipotesi d'un soggetto, sano e maturo di mente, che commetta un fatto criminoso ignorandone l'antigiuridicità è concepibile soltanto quando si tratti di reati che, pur presentando un generico disvalore sociale, non sono sempre e

dovunque previsti come illeciti penali ovvero di reati che non presentino neppure un generico disvalore sociale (es. violazione di alcune norme fiscali ecc.). E, in relazione a queste categorie di reati, sono state opportunamente prospettate due ipotesi: quella in cui il soggetto effettivamente si rappresenti la possibilità che il suo fatto sia antigiuridico e quella in cui l'agente neppure si rappresenti tale possibilità.

Or qui occorre precisare che, mentre nella prima ipotesi, esistendo, in concreto (ben più della possibilità di conoscenza dell'illiceità del fatto) l'effettiva previsione di tale possibilità, non può ravvisarsi ignoranza inevitabile della legge penale (essendo il soggetto obbligato a risolvere l'eventuale dubbio attraverso l'esatta e completa conoscenza della (singola) legge penale o, nel caso di soggettiva invincibilità del dubbio, ad astenersi dall'azione (il dubbio oggettivamente irrisolvibile, che esclude la rimproverabilità sia dell'azione sia dell'astensione è soltanto quello in cui, agendo o non agendo, s'incorre, ugualmente, nella sanzione penale); la seconda ipotesi comporta, da parte del giudice, un'attenta valutazione delle ragioni per le quali l'agente, che ignora la legge penale, non s'è neppure prospettato un dubbio sull'illiceità del fatto. Or se l'assenza di tale dubbio discende, principalmente, dalla personale non colpevole carenza di socializzazione dell'agente, l'ignoranza della legge penale va, di regola, ritenuta inevitabile.

Inevitabile si palesa anche l'errore sul divieto nell'ipotesi in cui, in relazione a reati sforniti di disvalore sociale è, per l'agente, socializzato oppure no, oggettivamente imprevedibile l'illiceità del fatto. Tuttavia, ove (a parte i casi di carenza di socializzazione dell'agente) la mancata previsione dell'illiceità del fatto derivi dalla violazione degli obblighi d'informazione giuridica, che sono, come s'è avvertito, alla base d'ogni convivenza civile deve ritenersi che l'agente versi in evitabile e, pertanto, rimproverabile ignoranza della legge penale.

Come in evitabile, rimproverabile ignoranza della legge penale versa chi, professionalmente inserito in un determinato campo d'attività, non s'informa sulle leggi penali disciplinanti lo stesso campo.

La casistica non può esser qui approfondita: basta aver indicato che (alla luce del fondamento costituzionale della scusa dell'inevitabile ignoranza della legge penale) allo scopo di verificare, in concreto, tale inevitabilità, da un canto è necessario (per garantire la certezza della libertà d'azione del cittadino) far riferimento a criteri oggettivi c.d. "puri"

e "misti" e dall'altro canto è doveroso recuperare la spersonalizzazione, causata dall'uso preponderante di tali criteri, con l'esame delle particolari situazioni in cui eventualmente versi il singolo soggetto agente. La giurisprudenza va, infine, rinviata, nell'interpretazione ed applicazione del nuovo testo dell'art. 5 c.p. ai criteri generali che, in tema di responsabilità a titolo di colpa e di buona fede nelle contravvenzioni, la stessa giurisprudenza è andata via via adottando.

Il nuovo testo dell'art. 5 c.p., derivante dalla parziale incostituzionalità dello stesso articolo che qui si va a dichiarare, risulta così formulato: "L'ignoranza della legge penale non scusa tranne che si tratti d'ignoranza inevitabile".

29. - Non resta che sottolineare che spetta al legislatore (oltre all'eventuale emanazione di norme "di raccordo") stabilire se l'ignoranza evitabile della legge penale meriti un'attenuazione di pena, come per gli ordinamenti tedesco occidentale ed austriaco, oppure se il sistema dell'ignoranza della legge penale debba restare quello risultante a seguito della qui dichiarata parziale illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p.

Ogni altra questione sollevata dalle ordinanze di rimessione rimane assorbita dalla predetta illegittimità costituzionale;

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 c.p. nella parte in cui non esclude dall'inescusabilità dell'ignoranza della legge penale l'ignoranza inevitabile.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 24 marzo 1988

Il direttore della cancelleria: MINELLI

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 23-31 MARZO 1988

N. 369

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORBELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 31, 34, 35, 38, 39, 43 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) e 8 *quater* del D.L. 23 aprile 1985, n. 146 (Proroga di taluni termini di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47, concernente norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive) promossi con ordinanze emesse il 18 marzo 1985 dal Pretore di Pietrasanta, il 17 maggio e il 20 marzo 1985 dal Pretore di Palmi, il 15 maggio 1985 dal Pretore di Male' (n. 2 ordinanze), il 2 luglio 1985 dal Tribunale di Lucera, il 14 ottobre 1985 dal Pretore di Roma, il 17 aprile 1986 dal Pretore di Bagnara Calabria, il 10 aprile 1986 dal Tribunale di Spoleto, il 28 ottobre 1986 dal Pretore

di Bergamo, l'8 ottobre 1986 dal Pretore di Vittoria e il 30 ottobre 1986 dal Pretore di Trentola, rispettivamente iscritte ai nn. 329, 565, 567, 585, 586, 694 e 888 del registro ordinanze 1985 e ai nn. 433, 519, 824, 842 e 843 del registro ordinanze 1986 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 155 bis dell'anno 1985, nn. 8, 11, 23, 44 e 47/1_ s.s. dell'anno 1986 e nn. 5, 9 e 8/1_ s.s. dell'anno 1987.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 27 ottobre 1987 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

udito l'Avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 18 marzo 1985 (Reg. ord. n. 329/85) il Pretore di Pietrasanta ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 79 e 101, secondo comma, Cost., degli artt. 31, 35, 38, 39 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie) nella parte in cui, sotto la forma d'oblazione, mascherano una vera e propria amnistia generalizzata a qualsiasi tipo di reato edilizio commesso entro il 1 ottobre 1983, senza alcuna discriminazione tra abuso solo formale e sostanziale e tra opere sanabili e non nonché nella misura in cui escludono un qualsiasi controllo del giudice penale sulla sanabilità dell'abuso ai fini della sospensione del giudizio e dell'estinzione del reato.

Il Pretore rileva che, ai sensi degli artt. 44 e 35 legge n. 47/85, tutti i procedimenti penali per abusi edilizi commessi anteriormente al 1_ ottobre 1983 sono automaticamente sospesi dall'entrata in vigore della legge sino alla scadenza del termine di cui all'art. 35. La sanatoria edilizia di cui agli artt. 31 ss. ha però un carattere anomalo, trattandosi in realtà di vera e propria amnistia condizionata, che avrebbe dovuto essere emanata dal Capo dello Stato su legge di delegazione delle Camere e non già di oblazione extraprocessuale o di conciliazione amministrativa.

Ed invero, essa è innanzitutto completamente diversa da quella prevista come istituto generale per il futuro dalla stessa legge all'art. 13,

in quanto quest'ultima consegue solo nel caso in cui l'opera non contrasti con gli strumenti urbanistici e riguarda quindi gli abusi edilizi solo formali, mentre, per l'abusivismo pregresso, la sanatoria è generalizzata a tutti gli abusi formali e sostanziali, indipendentemente dalla conformità agli strumenti urbanistici.

La sanatoria di cui all'art. 31, inoltre, non ha natura reale, ossia non riguarda l'opera abusiva, ma unicamente la posizione soggettiva dell'interessato che presenti la domanda d'oblazione e che paghi la somma determinata dal comune, mentre l'azione penale prosegue contro il coautore dell'illecito che non acceda al meccanismo della sanatoria. Ciò dimostra che la c.d. sanatoria non determina automaticamente il rientro nella legalità dell'opera abusiva, non è cioè una vera e propria sanatoria del tipo più generale previsto dall'art. 13, ma opera soltanto come causa soggettiva d'estinzione del reato al pari dell'amnistia, che presuppone l'accettazione dell'imputato.

L'art. 39, poi, laddove dispone che "l'effettuazione dell'oblazione, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, estingue i reati contravvenzionali", conferma in modo inequivoco che l'oblazione non produce di per sé la sanatoria amministrativa dell'abuso edilizio, che può restare tale e soggetto alle sanzioni amministrative. Essa non ha, dunque, il compito di regolarizzare amministrativamente l'abusivismo bensì il ben diverso fine d'eliminare il carattere penale dell'illecito edilizio, producendo in pratica gli effetti estintivi propri dell'amnistia, anche se mascherata sotto forma di oblazione amministrativa. Il che è altresì dimostrato dal fatto che l'oblazione estingue il reato edilizio anche nei casi in cui siano state già applicate in via definitiva le sanzioni amministrative pecuniarie (art. 43).

Caratteri dell'amnistia impropria si riscontrano ancora nell'art. 38, secondo cui l'oblazione opera anche nel caso che vi sia stata sentenza definitiva di condanna per il reato edilizio; in tal caso, peraltro, cessano anche gli effetti penali della condanna, dell'oblazione viene fatta menzione nel casellario giudiziale e della condanna che si tiene conto ai fini dell'applicazione della recidiva e della sospensione condizionale della pena.

Altri dubbi di legittimità costituzionale, prosegue il giudice a quo, derivano dalla superficialità della procedura amministrativa che conduce alla sanatoria. L'art. 35 si limita infatti a richiedere che la domanda sia corredata da una descrizione più o meno sommaria delle opere e da una

dichiarazione con allegata documentazione. L'interessato può poi proseguire i lavori abusivi dopo il versamento della prima rata dell'oblazione, decorsi 30 giorni dalla notifica al Comune del proprio intendimento. Orbene, la mancanza d'un qualsiasi controllo pubblico sulla veridicità di quanto dichiarato o documentato dall'interessato fa seriamente dubitare della serietà ed efficacia della procedura. D'altra parte, affidare alla sola discrezionalità del privato e della P.A. l'accertamento dell'illecito edilizio e la declaratoria della sua estinzione appare in contrasto coi principi costituzionali del giudice precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.) e della stessa indipendenza del giudice ordinario (art. 101, secondo comma, Cost.). Dovrebbe, infatti, pur sempre rientrare nel potere-dovere del giudice penale di accertamento del fatto costituente reato, il sindacato su quell'attività del privato e della P.A. che può condurre prima alla sospensione del procedimento penale e dopo all'estinzione del reato. Tale mancato controllo è poi tanto più grave in quanto, ai sensi dell'art. 39, il costruttore abusivo che non possa ottenere la sanatoria può ugualmente conseguire l'impunità penale solo che presenti una qualsiasi domanda di sanatoria versando l'acconto previsto.

L'automaticità della sospensione del procedimento penale e dell'estinzione del reato edilizio, collegate ad una mera attività dell'imputato svincolata da qualsiasi possibilità di controllo o di serio riscontro probatorio, determina poi la violazione del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) e di quello del giudice naturale precostituito per legge (art. 25, primo comma, Cost.).

D'altra parte, ai sensi dell'art. 35, il Comune è tenuto a ricevere l'istanza di sanatoria, dovendo attenersi a quanto dichiarato dall'interessato; solo successivamente, accertata l'impossibilità di sanatoria, potrà rigettare la domanda. Neppure il Comune ha, quindi, facoltà di sindacare fin dall'inizio la fondatezza e la serietà della domanda di sanatoria e dell'acconto, peraltro versato direttamente allo Stato. In definitiva, il congegno è tale da consentire al privato di conseguire una completa amnistia pur senza adempiere agli oneri posti dalla legge e da consentire inoltre, attraverso il meccanismo del silenzio-accoglimento dopo due anni dalla domanda, che conseguano la sanatoria senza alcun controllo anche opere che la legge stessa dichiara non sanabili (art. 35, dodicesimo comma).

Altra grave disparità di trattamento è poi prevista dall'art. 39 laddove consente anche ai titolari di opere non sanabili ex art. 33 d'ottenere l'estin-

zione del reato edilizio, qualora paghino l'oblazione mentre i titolari di opere sanabili, per ottenere la sanatoria e l'estinzione del reato edilizio, devono non solo pagare l'oblazione ma altresì versare al Comune il contributo di concessione di cui agli artt. 3 e 5 della legge 28 gennaio 1977, n. 10.

2.1. - Analoga questione è stata sollevata, con due ordinanze del 15 maggio 1985 (Reg. ord. n. 585/85 e 586/85) dal Pretore di Male', il quale denuncia, in riferimento agli artt. 25, primo comma, 101, secondo comma, e 79 Cost., gli artt. 31, 35 e 38 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui è qualificata oblazione un'amnistia senza il rispetto dell'iter costituzionale per l'emaneazione, con ciò cagionando vizi di sostanza; e nella parte in cui si esclude il sindacato del giudice penale per gli effetti conseguenti sul procedimento penale determinandone la sua sottoposizione alla P.A.

Il Pretore osserva che la sanatoria de qua costituisce, sotto le sembianze formali dell'oblazione, una vera e propria amnistia. In primo luogo, infatti, essa fa riferimento a qualsiasi tipo d'abuso, imponendo, per accedere al beneficio, il rispetto del doppio termine delle domande di sanatoria (art. 35) con riferimento ad opere ultimate entro il 1^o ottobre 1983 (art. 31). Orbene, non v'è nell'ordinamento alcun tipo d'oblazione svincolato dal grado e dallo stato del procedimento sanzionatorio, dato che per sua natura l'oblazione adempie alla funzione d'evitare lungaggini e pendenze, favorendo un'anticipata definizione dei fatti illeciti. L'imposizione d'un termine di presentazione delle domande, correlato alle fasi processuali o procedurali, è quindi un elemento fisiologico dell'istituto mentre la sanatoria in questione opera indipendentemente dal grado di pendenza, anche per reati già sottoposti a giudizio o definiti con sentenza irrevocabile.

Altri dati rivelatori della natura d'amnistia sono ravvisabili nel carattere individuale della sanatoria, che riguarda solo chi adempie alle prescrizioni imposte nonché nel fatto che l'abuso edilizio non sanabile resta tale anche se l'autore abbia conseguito l'estinzione del reato: è quindi evidente che la finalità della sanatoria non è quella di recuperare le opere abusive realizzate in passato bensì unicamente quella di rinunciare indiscriminatamente a perseguire gli autori degli illeciti e d'eliminare il carattere penale, come una vera e propria amnistia.

Le norme impugnate - prosegue il Pretore - sono poi illegittime anche

perché il giudizio penale è prima paralizzato e poi caducato senza che il giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.) abbia la possibilità di sindacare il rapporto privato-P.A. funzionalizzato alla sanatoria. Questa esigenza d'esame del giudice è ancora più pressante considerando la carenza di rigorose prescrizioni cui ancorare l'accoglibilità della domanda d'oblazione. Anzi, l'eventuale negligenza della P.A., nel pronunciarsi sulla domanda entro 24 mesi, produce l'accoglimento della stessa, così determinando, in violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost., la sottoposizione del giudice penale alle deficienze ed omissioni della P.A.

2.2. - Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Preliminarmente l'Avvocatura dello Stato dubita della rilevanza delle questioni, non risultando che gli imputati abbiano fatto richiesta di condono ma solo di sospensione del procedimento. Nel merito osserva che l'amnistia estingue il reato per virtù propria escludendo, per un certo tempo, taluni fatti dal novero dei reati mentre l'oblazione estingue il reato mediante il pagamento d'una somma di denaro. L'effetto estintivo si ricollega, così, per l'amnistia, al decreto delegato e, per l'oblazione al pagamento. Anche quando è condizionata al pagamento d'una somma di denaro l'amnistia opera sempre per virtù propria mentre la condizione si limita a sospendere l'efficacia della legge delegata. L'effetto estintivo, verificatasi la condizione, si ricollega causalmente alla legge, non alla condizione. Inoltre, senza la volontà dell'interessato l'oblazione non può avere effetto mentre l'amnistia opera anche contro la volontà dell'imputato.

Nella legge in esame, quindi, si riscontra lo schema tipico dell'oblazione e non quello dell'amnistia ed anzi si tratta d'uno dei tanti casi d'oblazione extraprocessuale, meglio qualificata come conciliazione amministrativa, regolata dalla singola legge che la prevede. Non ha rilievo poi che la sanatoria operi solo come causa soggettiva d'estinzione del reato: infatti, l'amnistia opera anche quando non vi sia stata accettazione, allorché nel prosieguo del giudizio l'imputato sia riconosciuto colpevole mentre l'oblazione in esame opera solo in presenza dell'istanza dell'interessato.

Né a favore della natura d'amnistia può valere il fatto (art. 38, quinto comma) che dell'estinzione del reato per oblazione possono fruire anche soggetti diversi dal proprietario del bene, senza che ciò comporti la sanatoria dell'abuso o il fatto (art. 39) che l'estinzione dei reati può conseguire

anche quando la sanatoria dell'abuso non sia possibile. La legge, infatti, ha inteso consentire sia la sanatoria amministrativa degli abusi e sia l'estinzione dei reati ad essi connessi, anche indipendentemente, in taluni casi, dalla loro sanatoria. I due istituti della sanatoria e dell'oblazione estintiva del reato restano peraltro distinti, senza che fra loro corra in astratto alcuna correlazione necessaria, sicché ben può ammettersi che la sanatoria sia inibita pur in presenza dell'oblazione estintiva del reato.

Né, infine, può valere il richiamo all'art. 38, terzo comma, il quale va inteso nel senso che l'oblazione effettuata dopo la sentenza definitiva di condanna, lungi dal comportare al contrario che per l'amnistia impropria - l'estinzione del reato e la cessazione d'esecuzione della condanna, si limita ad esplicare effetti solo per il futuro, sicché di essa, annotata al casellario giudiziale, non si terrà conto ai fini della recidiva e della sospensione condizionale della pena.

Quanto poi al preteso contrasto con gli artt. 25 e 101, secondo comma, Cost., l'Avvocatura nega che l'attività oblatoria del privato sia sottratta a qualsiasi controllo giurisdizionale o amministrativo. La domanda di sanatoria deve infatti essere presentata corredata dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione nella misura dovuta; il Sindaco determina poi in via definitiva l'importo dell'oblazione, rilasciando, previa esibizione della ricevuta di versamento delle somme ancora dovute, il titolo in sanatoria, donde la piena possibilità di controllo amministrativo, non preclusa neppure dal c.d. silenzio-assenso di cui all'art. 35, dodicesimo comma, il quale non solo non opera per i casi d'insanabilità di cui all'art. 33 ma lascia fermo il disposto dell'art. 40, primo comma, che inibisce, di fatto, d'avvalersi d'istanze infedeli. Sul piano giurisdizionale, poi, non solo ogni controversia è devoluta ai T.A.R. ma anche il controllo sulla corretta applicazione dell'oblazione non è sottratto al giudice penale, il quale, ai fini della sentenza di non doversi procedere per estinzione del reato, è pur sempre tenuto a svolgere in via incidentale un accertamento sulla sussistenza dei requisiti del fatto estintivo.

Né infine sussiste disparità di trattamento tra titolari d'opere non sanabili e titolari d'opere sanabili, trattandosi di posizioni diverse. Questi ultimi, invero, se sono tenuti a versare gli oneri accessori, mantengono però la disponibilità del bene mentre i primi, pur potendo usufruire dell'estinzione del reato, vedono il bene abusivo assoggettato alle sanzioni di cui al capo 1_ della legge.

3.1. - Con due ordinanze del 20 marzo (Reg. ord. n. 567/85) e del 17 maggio 1985 (Reg. ord. n. 565/85) il Pretore di Palmi, nel corso di due procedimenti d'esecuzione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 38 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui, nel caso sia già intervenuta sentenza definitiva di condanna, non prevedono la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei soggetti che possono godere della sanatoria e l'estinzione della pena, ove siano integrati i presupposti della sanatoria.

Il Pretore premette che il condono edilizio in questione non costituisce né un'amnistia né un'oblazione processuale bensì una nuova ipotesi d'oblazione amministrativa con conseguente presa d'atto in sede giurisdizionale d'una causa estintiva venuta in essere nella sede amministrativa. Data tale qualificazione, non possono trovare applicazione gli artt. 593 e 596 c.p.p., che si riferiscono esclusivamente all'amnistia e all'indulto e che, regolando situazioni eccezionali, non sono estensibili in via analogica. D'altra parte, dagli artt. 38, terzo comma, e 44 emerge che l'oblazione lascia sopravvivere, a differenza dell'amnistia impropria, la pena principale.

Orbene è contraddittorio che la sanatoria in questione, la quale ha gli stessi effetti (estinzione del reato) dell'amnistia propria, ove intervenga dopo la sentenza definitiva, abbia, senza alcuna ragione, da un lato effetti più favorevoli dell'amnistia impropria (elimina gli effetti penali della condanna) e dall'altro lasci sopravvivere l'effetto principale della condanna (esecuzione della pena) che è invece eliminato dall'amnistia impropria. I detti artt. 38, terzo comma, e 44, quindi, nella parte in cui non prevedono la sospensione dell'esecuzione della pena nei confronti dei soggetti che possono godere della sanatoria - il primo - e l'estinzione della pena, ove siano integrati i presupposti della sanatoria - il secondo - appaiono in contrasto col principio d'uguaglianza, perché irragionevolmente trattano più sfavorevolmente, sotto il profilo dell'esecuzione della pena principale, i beneficiari o possibili beneficiari dell'oblazione rispetto ai beneficiari dell'amnistia impropria.

È inoltre illogico che la sanatoria, intervenendo dopo la sentenza definitiva, elimini gli effetti marginali della condanna e lasci sopravvivere quello principale dell'esecuzione della pena, attesa, altresì, la *ratio* di favore nei confronti delle costruzioni abusive pregresse cui è improntata

la legge. Il dato estrinseco e formale del passaggio in giudicato della sentenza, quindi, nel caso dell'amnistia non impedisce l'estinzione della pena, mentre l'impedisce nel caso di condono edilizio, con evidente disparità di trattamento.

La questione, afferma poi il Pretore, è rilevante per le conseguenze che la sua decisione potrà nei casi di specie avere sull'esecuzione della pena, trattandosi di reato che, da un punto di vista temporale, potrebbe beneficiare del condono edilizio.

3.2. - Nei giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Preliminarmente l'Avvocatura eccepisce l'irrilevanza delle questioni, non risultando al giudice a quo l'attuosa intenzione dei condannati d'avvalersi del condono edilizio.

Nel merito osserva che la disparità di trattamento non può dedursi né con riguardo ai procedimenti definiti con sentenza passata in giudicato rispetto a quelli in itinere (che integrano ovviamente realtà giuridiche ed ontologiche non comparabili) né con riguardo ai due istituti dell'amnistia impropria e dell'oblazione ex lege 47 del 1985 (che lo stesso Pretore esattamente differenzia).

D'altronde la disciplina differenziale dettata, non che limitarsi a discriminare irragionevolmente i condannati *de quibus* rispetto ai soggetti fruitori d'una ipotetica amnistia impropria, bilancia, invece, equibratamente vantaggi e svantaggi in una situazione peculiare in cui rilievo penale e amministrativo presentano singolari e delicate interferenze. L'asserito maggior pregiudizio per il condannato è in effetti compensato non solo dal fatto che, annotata l'oblazione nel casellario giudiziale, della condanna non si terrà conto ai fini della recidiva e della sospensione condizionale (mentre in tal senso non opera l'amnistia) ma anche dal fatto che, salve eccezioni, l'oblazione de qua comporta anche la sanatoria dell'opera abusiva, pur posta in essere nello svolgimento d'attività criminosa.

4.1. - Analoga questione di legittimità costituzionale degli artt. 38, primo comma e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 - nella parte in cui non prevedono la sospensione dell'esecuzione della pena a favore dei richiedenti la concessione in sanatoria già condannati con sentenza definitiva prima dell'entrata in vigore della legge n. 47/85, i quali, trovandosi nelle condizioni previste dall'art. 31, abbiano presentato la domanda entro

il prescritto termine e versato le somme di cui al primo comma dell'art. 35 - è stata sollevata dal Pretore di Vittoria con ordinanza dell'8 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 842/86).

Nel merito il Pretore svolge considerazioni simili a quelle contenute nelle ordinanze del Pretore di Palmi, sottolineando in particolare l'irrazionale disparità di trattamento in danno di chi sia stato condannato con sentenza definitiva prima dell'entrata in vigore della legge n. 47/85 (il quale non può conseguire l'estinzione del reato) rispetto a chi abbia costruito nello stesso periodo, violando le medesime disposizioni, senza però essere stato condannato con sentenza definitiva per ragioni a lui estranee.

4.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo il rigetto della questione con considerazioni identiche a quelle svolte relativamente alla questione sollevata dal Pretore di Palmi.

5.1. - Diversa questione è stata sollevata, con ordinanza del 17 aprile 1986 (Reg. ord. n. 433/86) dal Pretore di Bagnara Calabria, il quale ha denunciato, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 38, primo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, "nella parte in cui non prevede la sospensione dell'esecuzione della pena a favore dei richiedenti la sanatoria già condannati con sentenza definitiva in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 47/85, i quali, trovandosi nelle condizioni previste dall'art. 31 della legge, hanno presentato la domanda entro il termine perentorio di legge, accompagnata dall'attestazione del versamento delle somme di cui al primo comma dell'art. 35".

Il Pretore, dopo aver premesso che nella specie la condannata aveva versato le prime due rate nella misura prevista dall'art. 35, primo comma, legge n. 47/85, osserva che alla sanatoria in questione si riconnettono effetti estintivi non solo del reato ma anche dell'esecuzione della condanna, nel caso di sentenza passata in giudicato, più ampi di quelli prodotti dall'amnistia impropria. Tali effetti, però, per il raccordo del terzo al secondo comma dell'art. 38, possono conseguire soltanto in caso d'oblazione interamente corrisposta e non di versamento della sola somma prevista dal primo comma dell'art. 35, tenuto conto che non sarebbe logico riconnettere l'estinzione dei reati edilizi ad un pagamento completo ovvero parziale dell'oblazione a seconda che il procedimento penale sia o meno definito. Senonché la corresponsione parziale delle somme di cui all'art. 35, primo comma, non può comportare nemmeno una sospensione dell'esecuzione della pena analogamente a quanto previsto dall'art.

38, primo comma, per il procedimento penale e per quello relativo alle sanzioni amministrative. Dall'interpretazione sia letterale dell'art. 38, primo comma, sia sistematica dello stesso in relazione all'art. 44, primo comma, emerge infatti che la sospensione riguarda solo l'esecuzione amministrativa e non quella penale.

Da ciò però deriva un diverso trattamento tra coloro che hanno presentato nei termini domanda di sanatoria e versato la somma di cui all'art. 35, primo comma, ed hanno un procedimento penale in corso, i quali possono usufruire della sospensione del procedimento stesso e coloro che hanno adempiuto alla medesima procedura e hanno riportato una condanna definitiva, ma non ancora eseguita, i quali non possono giovare della sospensione dell'esecuzione della pena e sono ad essa assoggettati, nonostante l'intera corresponsione dell'oblazione comporti anche per loro l'estinzione del reato e dell'esecuzione della condanna. Tale diverso trattamento, oltreché incongruo logicamente (conducendo una medesima fattispecie giuridica a due effetti opposti a seconda dei soggetti cui viene applicata) è anche ingiustificato, dato che la sanatoria è riconnessa a fattori estrinseci ed indipendenti dalla volontà dei richiedenti.

5.2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata e svolgendo considerazioni identiche a quelle svolte nel giudizio relativo alla questione sollevata dal Pretore di Palmi.

6.1. - Il Tribunale di Lucera, con ordinanza del 2 luglio 1985 (Reg. ord. n. 694/85) e il Pretore di Trentola, con ordinanza del 30 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 843/86) hanno sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 31, 34, 35, 38 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui non è prevista l'applicazione dei benefici ivi contemplati anche per chi è imputato del reato di lottizzazione abusiva c.d. negoziale.

Osservano i giudici *a quibus* che, ai sensi degli artt. 35, settimo comma, e 38, secondo comma, legge n. 47/85, è estinguibile il reato di lottizzazione abusiva previsto dall'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'art. 20 legge n. 47/85, soltanto nell'ipotesi di lottizzazione abusiva realizzata con esecuzione d'opere e non anche nel caso di c.d. lottizzazione abusiva negoziale, caratterizzata dal solo frazionamento e vendita dei lotti. Orbene, la mancata previsione dell'estinzione per quest'ultimo reato, che (non comportando una compromissione di

fatto della programmazione territoriale) costituisce in ogni caso un *quid minus* rispetto alla più grave ipotesi di lottizzazione abusiva con opere, appare in contrasto col principio d'eguaglianza, in quanto condotte ugualmente lesive dello stesso bene penalmente protetto risultano disciplinate diversamente.

Il Pretore di Trentola sottolinea inoltre che la lottizzazione abusiva c.d. negoziale non solo non è stata in alcun modo prevista dalla legge n. 47/85 ma che per essa non si potrebbe comunque determinare la somma da versare a titolo d'oblazione, dato che la tabella fa riferimento ad "opere", ad "interventi" o a "modalità d'esecuzione" che presuppongono pur sempre che un manufatto sia stato realizzato.

6.2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

Preliminarmente l'Avvocatura dello Stato eccepisce la mancanza d'una esauriente motivazione della rilevanza, in quanto l'art. 18 legge n. 47/85 ha dato una nuova definizione della lottizzazione abusiva c.d. negoziale, sicché non può escludersi che, nella specie, possa trovare applicazione il principio della legge penale successiva più favorevole.

Nel merito osserva che l'art. 35, settimo comma, legge n. 47/85 sembra avere non il significato d'escludere dall'estinzione la lottizzazione abusiva c.d. negoziale, bensì quello d'imporre una condizione ulteriore, nei casi di lottizzazione abusiva con opere, per l'ottenimento della concessione edilizia in sanatoria; condizione che non ha ragion d'essere nel caso del solo negozio, in cui ciò che è destinata ad essere sanata è unicamente un'attività preparatoria, ritenuta dalla legge di per se stessa punibile. Per contro, l'art. 38, secondo comma, ha una portata talmente ampia che non può distinguersi tra tipo e tipo di reato oblabile e quindi estinguibile. Indubbiamente, per la lottizzazione negoziale sorgono difficoltà applicative in carenza delle opere abusive cui commisurare l'ammontare dell'oblazione. Peraltro, non dovrebbe essere vietato il ricorso all'analogia (che qui sarebbe *in bonam partem*) dell'ipotesi di lottizzazione con opera con quella con sola previsione d'opere da eseguire, ipotizzandosi, solo a questo fine, l'avvenuta realizzazione delle progettate opere o costruzioni.

In ogni caso, se fosse esatta l'interpretazione dei giudici *a quibus*, essa non violerebbe il principio di ragionevolezza, in quanto la discriminazione troverebbe razionale giustificazione nel fatto che scopo della legge n. 47/85

non è quello di pervenire a un condono penale bensì quello d'un recupero urbanistico-edilizio, anche ai fini di chiarezza catastale e fiscale. Il che giustificherebbe il riferimento esclusivo alle "opere" da sanare e il nessun interesse per quelle fattispecie criminose realizzatesi senza modificazione esterna della realtà urbanistico-edilizia.

7.1. - Con ordinanza emessa il 14 ottobre 1985 (Reg. ord. n. 888/85) in un procedimento penale a carico di alcuni sindaci ed assessori comunali, imputati, oltre che per il delitto di cui all'art. 328 c.p., anche di reati edilizi per concorso morale con gli autori materiali delle costruzioni abusive e per aver omesso di far demolire o acquisire al comune 544 opere abusive, il Pretore di Roma ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, quinto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui non comprende tra i soggetti legittimati a presentare la domanda d'oblazione tutti i concorrenti nel reato di cui all'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e in particolare i soggetti diversi da quelli indicati nell'art. 6 della legge n. 47.

Osserva il Pretore che la causa estintiva dei reati edilizi, prevista dall'art. 38 cit., va qualificata come oblazione extraprocessuale, alla quale sono però ammessi solo i soggetti indicati nell'art. 6 della legge ed il cui effetto estintivo, essendo personale la causa, giova solo in favore di costoro e non degli eventuali concorrenti nei reati edilizi, esclusi dall'oblazione.

Orbene, l'esclusione dalla facoltà d'oblazione di soggetti che pur hanno reso gli illeciti realizzabili, integra un'irragionevole disparità di trattamento, soprattutto considerando che fruiscono della causa estintiva gli autori principali dell'attività antiggiuridica mentre ne rimangono esclusi soggetti il cui apporto, ancorché necessario, è stato in sostanza secondario e quindi di minore danno rispetto all'interesse tutelato.

7.2. - Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, eccependo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione.

Osserva preliminarmente l'Avvocatura che la questione è nella specie irrilevante in quanto, attesa la particolare qualifica degli imputati, sembra che il reato di cui all'art. 17, lett. b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10, sia per essi assorbito dal più grave delitto di cui all'art. 328 c.p., pur esso contestato.

In ogni caso, qualora fosse ipotizzabile un concorso degli amministratori comunali nel reato edilizio de quo, un trattamento differenziato non sarebbe irrazionale, attesa la maggiore gravità dei reati commessi con

abuso di potere o violazione dei doveri inerenti alla pubblica funzione.

8.1. - Con ordinanza del 10 aprile 1986 (Reg. ord. n. 519/86) il Tribunale di Spoleto ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., degli artt. 31, 34 e 38 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, nella parte in cui non prevedono la possibilità d'estinguere il reato mediante oblazione da parte di titolari di concessione in sanatoria d'opere edilizie abusive rilasciata prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

Osserva il Tribunale che nella specie la concessione in sanatoria è già stata rilasciata al responsabile dell'abuso prima dell'entrata in vigore della legge n. 47/85, anche se tale concessione non estingueva il reato edilizio. L'imputato, quindi, dovrebbe soggiacere alle sanzioni penali per l'abuso commesso, senza potersi avvalere del procedimento di cui agli artt. 31, 34 e 38 legge n. 47/85. D'altra parte, nemmeno potrebbe applicarsi in via analogica l'art. 22 legge cit., sia perché il rilascio della concessione in sanatoria con la conseguente estinzione dei reati edilizi è subordinato al pagamento dell'oblazione ed agli altri adempimenti necessari sia perché tale normativa si applica solo per gli abusi successivi all'entrata in vigore della legge.

Sussiste pertanto un'irrazionale disparità di trattamento degli imputati che, avendo ottenuto la concessione in sanatoria prima dell'entrata in vigore della legge, non possono ottenere l'estinzione del reato, rispetto a coloro che, pur essendo sottoposti a procedimenti sanzionatori sia amministrativi sia penali per reati edilizi, possono sanare la propria posizione.

8.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata. Osserva infatti l'Avvocatura che l'art. 22, terzo comma, legge n. 47/85 appare applicabile nella specie ai sensi dell'art. 2, terzo comma, c.p. In ogni caso sarebbe applicabile l'art. 39 legge cit., il quale prevede che l'effettuazione dell'oblazione, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, estingue i reati contravvenzionali. La disposizione sembra infatti estensibile a tutte le ipotesi in cui, per qualsiasi motivo d'ordine logico, la sanatoria di cui agli artt. 31 ss. non possa comunque essere accordata per l'esistenza di fatti preclusivi, fra i quali rientra pure quello di specie.

9.1. - Con ordinanza del 28 ottobre 1986 (Reg. Ord. n. 824/86) il Pretore di Bergamo ha sollevato, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, 38 e 43 della legge 28 febbraio

1985, n. 47, nella parte in cui non prevedono la possibilità per coloro che abbiano demolito le opere abusive o contro i quali siano state attivate procedure di demolizione, d'oblare il reato, nonché dell'art. 8 quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146, nella parte in cui fissa un termine per la mancata perseguibilità in sede penale dei reati relativi ad opere demolite.

Osserva il Pretore che la domanda di sanatoria ex artt. 31 ss. presuppone la persistenza dell'opera abusiva, essendo appunto finalizzata a legittimarne a posteriori la conservazione. Ciò emerge chiaramente, ad esempio, dagli artt. 34, 35, 37 e dall'art. 43, secondo cui l'esistenza di provvedimenti sanzionatori non ancora eseguiti ovvero ancora impugnabili o nei cui confronti pende impugnazione, non impedisce il conseguimento della sanatoria. Argomentando a contrario si deduce che l'esistenza della demolizione preclude la presentazione della domanda di condono.

La conseguenza è allora l'assoggettamento alle sanzioni penali anche nel caso che le opere abusive, demolite d'ufficio, siano state ultimate entro il 1_ ottobre 1983. Senonché tale esclusione della possibilità di effettuare l'oblazione e conseguire l'estinzione del reato è ingiustificata, discriminatoria e contrastante col principio d'eguaglianza, venendo sostanzialmente a premiare coloro che, a causa dell'inerzia delle amministrazioni comunali, hanno conservato l'opera abusiva, nei confronti di coloro che se la sono vista demolire. E tale disparità di trattamento è ancora più evidente quando, come nella specie, la demolizione è stata effettuata in pendenza dei termini per presentare la domanda di sanatoria, i quali sono stati ulteriormente prorogati al 31 dicembre 1986.

Le medesime considerazioni possono riferirsi anche all'ipotesi in cui la demolizione sia stata effettuata dopo il 7 luglio 1985, data d'entrata in vigore della legge 21 giugno 1985, n. 289, che ha convertito il D.L. 23 aprile 1985, n. 146, il cui art. 8 *quater* sancisce la non perseguibilità in qualunque sede di coloro che abbiano demolito od eliminato le opere abusive entro il termine d'entrata in vigore della legge di conversione suddetta. Non si comprende, infatti, il motivo della fissazione di tale data, la cui non coincidenza con i termini stabiliti per la presentazione della domanda di condono lascia "scoperto" un arco di tempo, intercorrente appunto tra il 7 luglio 1985 ed il 13 dicembre 1986, in cui la rimozione delle opere abusive non assume alcuna rilevanza ai fini della responsabilità penale. Ne consegue che chi ha realizzato le opere entro il 1_ ottobre 1983 e le ha poi spontaneamente rimosse dopo il 7 luglio 1985 ma pur

sempre prima della scadenza dei termini per chiedere il condono, dovrà essere assoggettato alle sanzioni penali.

9.2. - È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo il rigetto della questione. Osserva l'Avvocatura che le norme impugnate vanno interpretate nel senso che, anche per le opere demolite, d'ufficio o spontaneamente, sia possibile obblare il reato con la conseguente estinzione dell'azione penale. Lo scopo prefissosi dal legislatore emerge infatti dagli artt. 39 e 43, ove si configurano ipotesi in cui, sia per costruzioni non suscettibili di sanatoria sia per quelle suscettibili di sanatoria, l'opera è demolita e ciò nonostante, a oblazione pagata, il reato è estinto.

10. - Tutte le suddette ordinanze di remissione sono state regolarmente notificate, comunicate e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.

Considerato in diritto

1. - Le questioni sollevate dalle ordinanze in epigrafe sono identiche od analoghe e possono, pertanto, essere decise con unica sentenza.

2. - La prima questione sottoposta all'esame della Corte attiene alla natura giuridica del c.d. "condono edilizio" di cui alla legge 28 febbraio 1985, n. 47. Risultano, infatti, impugnati dal Pretore di Pietrasanta (con l'ordinanza emessa il 18 marzo 1985, Reg. ord. 329/85) gli artt. 31, 35, 38, 39 e 44 e dal Pretore di Male' (con le ordinanze nn. 585 e 586 del 1985, emesse entrambe il 15 maggio 1985) gli artt. 31, 35 e 38 della sopra citata legge, assumendosi anzitutto che le predette norme configurino un provvedimento, non emesso con le garanzie di cui all'art. 79 Cost., d'amnistia "mascherato". I giudici *a quibus* escludono che il condono edilizio integri un'ipotesi d'oblazione, come sostenuto dall'Avvocatura dello Stato; questa Corte, pertanto, è necessitata a prendere posizione, nei limiti, s'intende, di questa sede, anzitutto sulle figure dell'amnistia e dell'oblazione (al fine di stabilire se le norme impugnate integrino l'una o l'altra figura) e, nel caso l'indagine risulti negativa (nel senso che le predette norme non s'inquadrino nelle citate figure giuridiche) a delineare la natura "atipica" (anche questa tesi è sostenuta da altre ordinanze di remissione citate in epigrafe) del "condono edilizio" qui in discussione. Va, intanto, ricordato che il Pretore di Pietrasanta, nell'impugnare le citate norme, fa riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 79 e 101, secondo comma, Cost. mentre il

Pretore di Male', nell'impugnare le norme innanzi indicate, agli artt. 25, primo comma, 101, secondo comma e 79 Cost.

Vanno, anzitutto, respinte le eccezioni, sollevate dall'Avvocatura dello Stato, d'inammissibilità, per difetto di rilevanza, delle preindicate ordinanze del Pretore di Male'. Dalle stesse ordinanze risulta, infatti, che gli imputati hanno chiesto la sospensione dei procedimenti penali a loro carico, ai sensi del combinato disposto degli artt. 44 e 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, per i reati ascritti, consumati anteriormente al 1° ottobre 1983: quest'ultima data costituisce, infatti, ex art. 31 della citata legge, limite temporale per fruire della normativa richiamata. La richiesta di sospensione dei procedimenti penali, di cui alla legge n. 47 del 28 febbraio 1985, attesta, in maniera inequivocabile, la volontà degli imputati di valersi dell'intera procedura di sanatoria e di fruire del "condono edilizio" previsto dalla stessa legge. Non è, pertanto, inibito al Pretore di Male' sollevare, già in sede di richiesta di sospensione dei procedimenti *a quibus*, questioni di costituzionalità relative a vari articoli della legge in esame che già erano divenuti, con la richiesta sospensione dei procedimenti, rilevanti nella specie. Il dibattito sulla natura giuridica del c.d. "condono edilizio" di cui alle norme impugnate si è sviluppato, durante i lavori preparatori della legge in discussione e successivamente all'emanazione della stessa legge, partendo da tre distinte posizioni: per la prima, il condono edilizio in esame costituirebbe forma (per i più anomala) d'amnistia condizionata (così la definiscono, infatti, le ordinanze di remissione dei Pretori di Pietrasanta e Male'); per la seconda, lo stesso condono costituirebbe forma particolare d'oblazione extraprocedurale; per la terza, infine, rilevata la difficoltà d'inquadrare le norme impugnate in una delle due figure, rilevato altresì il vizio concettualistico e l'"apriorismo logico" di volere a tutti i costi inquadrare in una delle due citate figure il condono edilizio in esame, il medesimo integrerebbe un provvedimento di clemenza atipico.

Qui va, anzitutto, rilevato che è davvero "arduo" tentare d'inquadrare (utilizzando la terminologia dei sostenitori delle prime due tesi innanzi indicate) un'anomala ipotesi d'amnistia condizionata ed una particolare forma d'oblazione extraprocedurale negli istituti generali, rispettivamente, dell'amnistia e dell'oblazione, quando non v'è ancora certezza o, comunque, sufficiente chiarezza in ordine ai predetti istituti. Dottrina e giurisprudenza, infatti, pur avendo a lungo ed approfonditamente discusso

intorno al concetto (di genere) causa d'estinzione del reato (entro questo concetto il codice penale inserisce sia l'amnistia sia l'oblazione) non hanno dedicato complete indagini su tutte le particolari cause d'estinzione, non sottolineando a dovere che il codice penale riconduce al concetto "di genere" le più svariate figure (dall'amnistia alla morte del reo, alla prescrizione ecc.) sulla base d'una sola nota effettuale, quella d'estinguere il reato. Il necessario dibattito sul significato di questa formula (com'è noto, una novità del vigente codice penale) non esclude l'esame del diverso fondamento, dei diversissimi modi di funzionamento delle singole cause d'estinzione: anzi, da questo esame può, invero, pervenire nuova luce proprio intorno al concetto generale di causa d'estinzione del reato.

Le necessità della "pratica" (il dover offrire risposte alle ordinanze in esame) richiamano l'attenzione su due specifiche, particolari cause d'estinzione (l'amnistia e l'oblazione) e in generale sul "condono edilizio" di cui alla legge n. 47 del 1985, moderna ed ormai diffusa forma di "clemenza", che mostra, fra l'altro, come anche l'estinzione del reato di cui all'art. 38, secondo comma, della precitata legge è da tener distinta, dati i diversi presupposti, dall'estinzione del reato di cui all'art. 13 della stessa legge.

3. - Il condono edilizio di cui alle norme impugnate non integra gli estremi dell'istituto dell'amnistia. L'amnistia (come l'indulto) è, invero, una particolarissima causa d'estinzione. Intanto, in ordine ad essa, una legge (il codice penale) prevede il decreto d'amnistia (ed indulto) come estintivo (si vedrà subito "di che") senza far riferimento ad alcuna fattispecie concretamente estintiva. Dal fondamento dell'amnistia (misura di clemenza generalizzata) deriva un suo specifico modo di funzionare, una particolare struttura che la diversifica dalle altre cause d'estinzione. Mentre, in generale, le altre cause (ma si dovrebbero, poi, distinguere, una per una le "altre" cause) operano, producono l'estinzione attraverso la mediazione d'un fatto, d'una fattispecie concreta, l'amnistia produce, direttamente, l'effetto estintivo senza mediazione fattuale alcuna. Il codice penale, per le altre cause d'estinzione, di cui agli artt. 150 e segg., indica specificamente i fatti, le fattispecie, poste in essere le quali, in concreto si produce l'effetto estintivo (i fatti ad es. della morte del reo, del decorso del tempo ecc.); per l'amnistia, invece, fa discendere (a parte l'amnistia c.d. "condizionata", alla quale si accennerà fra breve) l'effetto estintivo direttamente, senza mediazioni di sorta, dal decreto d'amnistia, quasi unanimemente riconosciuto di natura legislativa. Carattere peculiare dell'am-

nistia è, infatti, anzitutto quella d'incidere sulla "punibilità" determinata da alcune norme penali incriminatrici. Si badi: della "punibilità" che è già effetto della norma e che, pertanto, ben può essere "estinta" prima ancora che siano accertati i fatti di reato dai quali "potrebbe conseguire" l'effettiva punibilità del reo. Dall'esame delle relazioni tra la disposizione, di parte generale, di cui all'art. 151 c.p. e le disposizioni incriminatrici di parte speciale s'evince che il legislatore ordinario, nel determinare, nelle singole disposizioni incriminatrici, la punibilità (principale ed accessoria, l'applicabilità delle misure di sicurezza e l'eventuale responsabilità per le obbligazioni civili per l'ammenda) dei soggetti realizzatori di alcune fattispecie tipiche, prevede anche l'eventualità che la stessa punibilità venga estinta da un (futuro) decreto d'amnistia (ed indulto). L'art. 151 c.p. viene, pertanto, ad integrare le singole disposizioni incriminatrici: alcune situazioni effettuali, di punibilità, previste da queste ultime disposizioni, vengono così a cadere sotto l'eventuale ambito d'influenza della disposizione integratrice di cui all'art. 151 c.p., rimanendo soggette all'eventualità dell'estinzione ad opera d'un futuro decreto d'amnistia. Nessuno può fondatamente ritenere d'identificare il decreto d'amnistia, sol perché incide su alcuni effetti predisposti da norme incriminatrici, impedendo ai medesimi di permanere in relazione ad alcuni fatti coperti dal beneficio, con la norma abrogatrice. Non si può tacere, tuttavia, che il decreto d'amnistia estingue (peraltro soltanto in relazione a fatti tipici relativi ad un tempo circoscritto) direttamente, senza mediazioni fattuali, alcuni effetti determinati da norme incriminatrici precedenti.

Gli effetti estintivi del decreto d'amnistia si diversificano da quelli prodotti dalla legge abrogatrice non tanto perché quest'ultima riguarda normalmente il futuro quanto per il rilievo che la legge abolitiva d'incriminazioni estingue tutti gli effetti determinati dalla legge incriminatrice: l'amnistia incide, invece, soltanto sulla punibilità, principale ed "accessoria", sull'applicabilità delle misure di sicurezza, e sulle obbligazioni civili per l'ammenda relative ai fatti tipici, commessi in un circoscritto periodo di tempo, anteriore alla proposta di delegazione. Gli effetti penali ("e non") determinati dalla legge incriminatrice permangono, invece, tutti, intatti, in relazione a tutti i fatti, precedenti e successivi, non rientranti nel periodo beneficiato. Incidendo sul "dover essere" della pena (determinato da alcune norme incriminatrici, per l'ipotesi che si verificano alcuni fatti tipicamente indicati) ossia sulla punibilità (astratta) dei fatti commessi nel

periodo di tempo previsto dal relativo decreto, l'amnistia "propria" opera, sul piano processuale (a parte l'amnistia c.d. condizionata) anzitutto quale fattispecie costitutiva dell'obbligo di dichiarare di non doversi procedere, salve ovviamente le ipotesi di cui all'art. 152 c.p.p. Gli effetti estintivi derivano dal decreto d'amnistia e non dalla volontà dell'interessato. Ed ogni "ulteriore" efficacia, sostanziale o processuale del predetto decreto, discende, quale ulteriore conseguenza, dalla prima, diretta incidenza del decreto stesso su alcuni effetti determinati dalle norme incriminatrici. Ed è per questa incidenza che l'amnistia (impropria) opera anche dopo la condanna, estinguendo, con le pene accessorie, l'esecuzione della pena. Le ordinanze dei Pretori di Pietrasanta e Male' assumono che, attraverso le disposizioni impugnate, sarebbe stata concessa un'amnistia sottoposta alla condizione del pagamento d'una somma a titolo d'oblazione.

Or è ben vero che l'amnistia può essere sottoposta a condizioni o ad obblighi, secondo la lettera dell'art. 151, quarto comma, c.p. e, pertanto, anche al pagamento d'una somma di danaro: ma non di "condizioni" in senso proprio si tratta. La condizione (sospensiva) infatti, presuppone sempre (essa è, appunto, elemento futuro) precedenti elementi c.d. essenziali, la produzione, da parte dei quali, di concreti effetti giuridici è appunto condizionata e, pertanto, paralizzata dal mancato avveramento della medesima: la condizione, così, completa e conclude una serie precedente di altri elementi (c.d. essenziali). Per l'amnistia "propria" tutto ciò non avviene, non può strutturalmente avvenire: anche quando il decreto d'amnistia prevede il pagamento d'una somma di danaro come c.d. condizione (sospensiva) dell'effetto estintivo, tal pagamento non si trasforma mai in "condizione" in senso tecnico, perché mancano i precedenti elementi c.d. essenziali. Tant'è vero che, nell'amnistia propria, non è data neppure la possibilità di previsione di condizioni risolutive in senso proprio: queste ultime presuppongono, infatti, già prodotti (in concreto, si badi) da precedenti c.d. elementi essenziali della fattispecie, effetti giuridici, che vengono a risolversi poi, ex tunc, attraverso l'avveramento della condizione risolutiva. Ma ciò non può verificarsi, relativamente all'amnistia, appunto per la mancanza d'una completa fattispecie che, per le "altre" cause d'estinzione, di regola, media la produzione dell'effetto giuridico estintivo. La ragione della regola ora indicata sta nel rilievo che il decreto d'amnistia, pur condizionato, determina sempre, autonomamente, l'effetto estintivo: e per tal motivo non può attribuire

ad alcuna fattispecie la virtù concretamente mediatrice dell'effetto stesso. Anche se l'unica ragione della concessione del beneficio penale, di cui alle disposizioni impugnate, fosse il pagamento (oblazione) d'una somma di danaro da parte dell'autore del reato (fra l'altro le disposizioni impugnate richiedono il predetto pagamento anche a soggetti diversi dall'autore del reato) a parte i limiti "esterni" di costituzionalità delle disposizioni stesse, tutto si sarebbe potuto ravvisare nelle predette disposizioni meno che la concessione d'una classica amnistia.

Il discorso si pone diversamente per l'amnistia "impropria"; ma le disposizioni impugnate non possono certamente, come si chiarirà fra breve, essere interpretate come concessione d'amnistia "impropria" (ove questa fosse configurabile anche in mancanza di concessione d'amnistia "propria"). L'amnistia "propria" può, dunque, ben esser sottoposta a positivi obblighi (non, dunque, a "condizioni" in senso tecnico) la mancata esecuzione dei quali non paralizza, tuttavia, alcuna virtù effettuale di (precedenti temporalmente) elementi essenziali e la cui esecuzione elimina l'ostacolo che, per volontà dello stesso decreto, paralizza l'effetto estintivo. Questa diretta produzione dell'effetto estintivo, da parte del decreto d'amnistia, è ben sottolineata dall'Avvocatura dello Stato. Le disposizioni impugnate dai Pretori di Pietrasanta e Male', prevedono, invece, una complessa e varia fattispecie produttiva di effetti estintivi, che rende del tutto inavvicinabili le stesse disposizioni a quelle concessive della classica amnistia ("propria" od "impropria"). L'equivoco nasce, forse, dall'aver la dottrina troppo insistito sul rilievo per il quale è l'oblazione ad estinguere il reato. Per vero, non è l'oblazione, isolatamente, che ha tal virtù; dagli artt. 31, 35, 38, 39 e 44 della legge in esame (gli articoli, appunto, impugnati dalle ordinanze innanzi richiamate) è prevista una complessa fattispecie estintiva, che si compone, per sintetizzare, anzitutto della domanda di sanatoria e del pagamento della (prima) rata di cui al primo comma dell'art. 35 (e questi elementi, per il disposto di cui al primo comma dell'art. 38, già producono effetti preliminari, la sospensione del processo penale e di quello per le sanzioni amministrative) dell'intero procedimento amministrativo, non giurisdizionale, per la sanatoria ed, infine, del pagamento integrale dell'oblazione. Tal pagamento è, soltanto, l'ultimo elemento della precitata complessa fattispecie estintiva, la quale, almeno di regola (salvo, infatti, il caso di opere insanabili) produce, oltre all'effetto penalmente estintivo, anche l'effetto, costitutivo, determinato dalla

concessione della sanatoria amministrativa. Una stessa fattispecie viene ad essere, pertanto, almeno di regola, costitutiva (di effetti amministrativi) ed estintiva (di effetti penali). Dalle disposizioni normative impugnate risulta che tutti i precitati effetti sono unicamente rimessi alla volontà, per quanto “condizionata” (v. art. 40 e capo I della legge) degli interessati; questi così divengono, insieme alle competenti autorità amministrative, fattori determinanti i previsti sviluppi delle vicende giuridiche sostanziali e processuali. Gli effetti previsti dalle norme impugnate si producono in concreto non come ulteriori conseguenze d’una diretta, preliminare estinzione della punibilità “astratta” di alcune norme incriminatrici di parte speciale, bensì soltanto a seguito delle manifestazioni di concrete volontà degli interessati e dell’autorità amministrativa.

D’altra parte, poiché il procedimento penale e quello per le sanzioni amministrative, ai sensi del primo comma dell’art. 38 della legge n. 47 del 28 febbraio 1985, vengono sospesi, a seguito della presentazione della domanda di cui all’art. 31 e dell’attestazione del versamento della somma di cui al primo comma dell’art. 35 della stessa legge, non sorge, dalla domanda (di concessione della sanatoria) e dal precitato pagamento, alcun obbligo, nel giudice, d’immediata declaratoria di “non doversi procedere”: anzi, il “giudizio” può riprendere ove non si verificano gli altri adempimenti, rimessi sempre alla volontà degli interessati. L’effetto definitivamente impeditivo dell’ulteriore corso del procedimento penale e quello estintivo dei reati, di cui al secondo comma dell’art. 38 della legge n. 47 del 1985 (lo stesso comma usa la locuzione “estinguere i reati”, come il codice penale negli artt. 150 e segg., sicché è qui superfluo aggiungere che, ove si ritenga che l’oblazione in esame costituisca, come “altre” situazioni di estinzione del reato, causa sopravvenuta di non procedibilità, l’effetto sostanziale si produrrebbe in conseguenza dell’effetto processuale) deriva dunque dall’intera “mediatrice” fattispecie sopra descritta (dal fatto mediatore dell’efficacia estintiva) e non dall’integrale corresponsione dell’oblazione, determinata, in via definitiva, dal Sindaco, ai sensi del nono comma dell’art. 35 della legge in esame, contestualmente al rilascio, di regola, della concessione od autorizzazione in sanatoria. Né il “condono” di cui alle disposizioni impugnate può esser inquadrato fra le cause d’estinzione della pena: quest’ultima, ai sensi delle predette disposizioni, non può essere concretamente irrogata; conseguentemente non può “estinguersi” ciò che non è sorto, cioè una pena non concretamente inflitta. Anzi, a questo

proposito, va sottolineato che significativo è che le norme impugnate, mentre consentono l’applicazione del beneficio ivi previsto durante il procedimento penale, prima della decisione definitiva di merito (e “singolare” è che, tuttavia, come si è notato, il giudice non può “chiudere” ipso iure il processo ma deve attendere il versamento, nel termine stabilito dalla legge, dell’integrale oblazione che, come si è visto, è, almeno di regola, determinata contemporaneamente alla concessione od autorizzazione in sanatoria) dopo la definitiva condanna il “condono” in discussione opera in maniera quasi opposta all’amnistia impropria: quest’ultima fa cessare l’esecuzione delle pene principali ed accessorie ma non incide, di regola, sugli “effetti penali” della condanna mentre il “condono” in esame non interferisce sull’esecuzione delle predette pene e, tuttavia, incide su alcuni “effetti penali”: ai sensi del terzo comma dell’art. 38 della legge n. 47 del 1985, infatti, non si tiene conto della condanna ai fini dell’applicazione della recidiva e della sospensione condizionale della pena, “fatta menzione della oblazione nel casellario giudiziale” dell’autore del reato. V’è anche da escludere che il “condono” di cui agli artt. 31 e segg. della legge in esame possa esser ricondotto ad una delle “altre” tipiche, ex art. 150 e segg. c.p., cause d’estinzione del reato: le particolarità, notevolissime, del predetto condono non consentono, infatti, d’inquadralo ad es. nell’oblazione di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p. A parte ogni discussione su quest’ultima, non da pochi Autori considerata, essa stessa, una grave anomalia nel sistema, è ben vero che il “condono” penale in esame opera, a differenza dell’amnistia, esclusivamente a seguito della realizzazione della fattispecie estintiva più volte indicata: ma l’oblazione di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p., commisurata (terza parte o metà del massimo) all’ammenda stabilita dalla legge per la “contravvenzione” commessa, equivale ad una, per così dire, anticipata esecuzione della pena pecuniaria. Di tal che, a parte altri rilievi in ordine alla necessità del pagamento dell’ammenda, di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p., entro ben precisi termini processuali (prima dell’apertura del dibattimento ovvero prima del decreto di condanna) ed anche non tenendo presenti le “vecchie” tesi per le quali la stessa oblazione “trasformerebbe” l’illecito penale in illecito amministrativo, l’esame del fondamento della causa d’estinzione di cui agli artt. 162 e 162-bis c.p., approfondita nella sua specificità, dimostra agevolmente che ben poco essa ha a che vedere con la causa d’estinzione di cui alle norme impugnate, con l’uso cioè, da parte del legislatore ordinario, della

punibilità, considerata distinta ed autonoma dal reato, quale mezzo per “orientare” condotte susseguenti all’illecito sotto il miraggio del premio dell’estinzione del reato. Le finalità del condono penale in esame hanno conseguentemente anche ben poco a che vedere con il generale istituto della conciliazione amministrativa.

4. - Il “condono edilizio”, di cui agli artt. 31 e segg. della legge n. 47 del 1985, non può esser ricondotto ai tradizionali (forse arcaici) istituti di clemenza o, comunque, estintivi del reato, perché possiede una propria, particolare ragion d’essere e così una propria fisionomia: esso va studiato a sé, singolarmente, a prescindere da ogni formalistico, inattuale avvicinamento a vecchie formule o ad antichi istituti. Il condono penale in esame presuppone, sistematicamente, una netta distinzione, se non una separazione, tra reato e punibilità. Da sempre, è vero, le ipotesi delle cause, successive alla commissione del fatto di reato, d’esclusione della punibilità hanno costituito oggetto di radicali, profondi quanto irrisolti dubbi. Si trattava, tuttavia, di dubbi dommatici: non si riusciva a “sistemare” la punibilità come categoria autonoma, dato il presupposto che la medesima era necessaria, immediata, diretta conseguenza della commissione del reato. Vero è che il legislatore moderno, repentinamente destando la dottrina e la giurisprudenza (non dal “sonno” ma) da sogni dommatici, non solo dà per scontato che la “punibilità” abbia una “consistenza” autonoma, un valore autonomo, rispetto al reato ma dimostra che la medesima può essere usata per ottenere dall’autore dell’illecito prestazioni “utili” a fini spesso estranei alla tutela del bene “offeso” dal reato. Facendo balenare all’autore dell’illecito, punibile, l’esclusione od attenuazione della punibilità, il legislatore “orienta”, “dirige” la condotta del reo susseguente al reato al raggiungimento di fini dallo stesso legislatore “desiderati”. Or qui non s’intende in alcun modo entrare nel merito politico d’un siffatto orientamento legislativo. A parte quanto si dirà fra poco sui limiti costituzionali dal potere di clemenza, qui le precedenti notazioni valgono soltanto a chiarire il fondamento ed il particolare meccanismo operativo del “condono (penale) edilizio”, di cui alle norme impugnate, al fine di scegliere, quanto più possibile in maniera consapevole, l’“etichetta” da “imprimere” allo stesso condono. Il legislatore del 1985, nel tentativo di porre ordine nell’intricata, farraginoso materia dell’edilizia, preso atto dell’illegalità di massa in tale materia verificatasi, ha inteso “chiudere” un passato illegale: ed ha ritenuto, con valutazioni insindacabili in questa sede,

d’indurre (attraverso la previsione delle sanzioni di cui agli artt. 40 e del capo I) autori (e non) di violazioni edilizie a chiedere la concessione in sanatoria relativa ad opere realizzate abusivamente. La predetta domanda, costituente in certo modo “autodenuncia”, è indubbiamente utile, almeno, data la precedente illegalità di massa, a fini di chiarezza catastale, tributaria ecc. Sarebbe contraddittorio, pertanto, “punire” coloro che hanno proposto la predetta domanda: usando, dunque, della “punibilità” in maniera autonoma, svincolata dalle relazioni con il reato commesso, il legislatore del 1985 dispone l’“estinzione” dei reati di cui al secondo comma dell’art. 38 della legge in esame, in conseguenza degli atti e procedimenti di cui alla preindicata fattispecie estintiva. Finalità economico-finanziarie non sono certo estranee alle disposizioni in discussione, tenuto conto del predisposto meccanismo d’estinzione e del fatto che l’oblazione va corrisposta anche nelle ipotesi in cui le opere non sono sanabili. Ma tali disposizioni vanno riguardate (si ripete: a parte i “limiti” del potere di clemenza) nella loro oggettiva tutela di oggettivi valori.

A differenza dell’estinzione di cui all’art. 13, nella quale si profila una fattispecie estintiva che contiene in sé tutta intera la fattispecie costitutiva della sanatoria amministrativa ed insieme l’effetto (concessione della sanatoria) il fondamento sostanziale dell’estinzione di cui all’art. 38, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, va ricercato nella valutazione “positiva” che l’ordinamento compie dei comportamenti del reo, successivi al reato (“autodenuncia” attraverso la richiesta di sanatoria, pagamento dell’oblazione ecc.) che inducono a credere ad un sia pur parziale “ritorno”, anche se non del tutto spontaneo, dell’agente alla “normalità”. Tal fondamento molto s’avvicina a quello delle comuni cause sopravvenute di non punibilità (per chi le ammetta e sempre che i casi riportati sotto quella sigla non siano configurati come speciali cause d’estinzione del reato). Poiché, tuttavia, non può assumersi che sia concretamente sorta la punibilità, non risultando essa accertata né con sentenza né, almeno di regola, durante il procedimento penale, e neppure risultando accertati i presupposti extrapenalistici del suo “sorgere”, durante il procedimento per l’inflizione delle sanzioni amministrative (la domanda di sanatoria delle opere abusive, infatti, sospende entrambi i procedimenti) sembra dubbio poter dichiarare “estinta”, appunto perché non trattasi di amnistia propria, una punibilità che ancora non è accertata sia concretamente sorta. Pertanto, fermo rimanendo il sostanziale fondamento al quale si è accennato, il condono

penale in esame, dal punto di vista del suo meccanismo operativo, è un'ipotesi di causa d'improcedibilità sopravvenuta, tenuto conto che il giudice penale, a seguito della verifica della fattispecie estintiva di cui agli articoli impugnati, è tenuto a concludere il processo con sentenza di "non doversi procedere" per estinzione del reato (formale usuale) essendogli inibito entrare in valutazioni di merito in ordine alla fattispecie estintiva e tantomeno concludere il processo con sentenza di merito. Può non risultare soddisfacente la formula processuale ma, nel caso in esame, è l'unica "preferibile", pur dovendosi tener conto di tutte le precedenti osservazioni sul fondamento sostanziale della causa d'estinzione qui in discussione. Autorevole dottrina, peraltro, riconduce tutte le cause d'estinzione del reato (di cui agli artt. 150 e segg.) alla categoria delle cause sopravvenute d'improcedibilità dell'azione penale: pertanto, perché non si creda che, riconducendo al "genere" causa d'estinzione del reato anche la particolare causa d'estinzione di cui al secondo comma dell'art. 38 della legge in esame, non si operi che un "rinvio", del tutto formale, al "genere", senza precisazioni in ordine alla "specie", va qui aggiunto e sottolineato che l'"estinzione" di cui al precitato art. 38 si differenzia nettamente dalle "altre" cause d'estinzione di cui agli artt. 150 e segg., ed in particolare dall'amnistia, sulla cui natura di causa d'estinzione della punibilità derivante dalla norma penale incriminatrice si è prima insistito. In ogni caso, nel richiamare quanto innanzi precisato in ordine all'imprevedibile necessità dello studio delle singole, particolari cause d'estinzione (non solo di quelle "raggruppate" dal codice penale negli artt. 150 e segg.) va ancora sottolineato che il ricondurre ai concetti generali, di natura effettuale, di causa d'estinzione del reato, della pena, della punibilità (astratta o concreta) od a quelli, anch'essi generali, di non punibilità sopravvenuta ed anche, di sopravvenuta non procedibilità ecc., non vale a chiarire né il fondamento né il meccanismo operativo delle singole ipotesi (c.d. estintive) e, conseguentemente, non vale a chiarire adeguatamente, in ordine alle diverse cause, le particolarità dello (stesso) effetto (ad esempio l'oggetto di quest'ultimo, cosa, particolarmente, si "estingua", l'estensione ai compartecipi dell'effetto stesso, e via dicendo). L'inconfondibilità, l'atipicità, il meccanismo, davvero inedito, d'operatività del condono "penale" di cui agli articoli impugnati, descritto in precedenza, valgono, ben più della sigla "causa sopravvenuta di non procedibilità", a chiarire fondamento, struttura ed effetti del condono stesso.

5. - A questo punto la Corte, essendo stato fatto riferimento anche all'art. 3 Cost., non può esimersi dal considerare, sia pur sommariamente, sotto questo profilo, il problema dei vincoli costituzionali al potere di clemenza, in generale, ed in particolare al limite dell'uso della punibilità, svincolata dal reato, per ottenere dall'autore del medesimo comportamenti utili a fini diversi da quelli relativi alla tutela del bene "offeso" dal reato. Di recente, il tema è stato prospettato con specifico riferimento all'amnistia, notoriamente contrastante con i fini di prevenzione perseguiti in sede penale. Poiché l'amnistia costituisce una deroga al principio d'efficacia generale della legge penale si è sostenuto che la medesima debba essere emanata nelle sole ipotesi compatibili con criteri di ragionevolezza sostanziale. Or il tema, riferito esclusivamente all'amnistia, non atterrebbe a questa sede. Ma, ove si facesse riferimento ad un concetto generale di "misura di clemenza", entro il quale s'inserisca, oltre ai recenti condoni (previdenziale e tributario) anche quello edilizio, di cui agli artt. 31 e segg. della legge n. 47 del 1985, il tema stesso atterrebbe anche a questa sede. Va, infatti, sottolineato che la predetta legge, pur non potendosi ritenere, nelle disposizioni impuginate dalle ordinanze in esame, implicante la concessione della tipica figura dell'amnistia, di cui all'art. 151 c.p., costituisce senza dubbio "specie" d'una generale nozione di "misura di clemenza". Ma c'è di più. Lo "Stato sociale", aumentando notevolmente la sua "incidenza" in vari campi d'attività, ripone fiducia, forse eccessiva, nella funzione deterrente e d'"orientamento culturale" della sanzione penale e finisce così con l'aggiungere a divieti contenutisticamente riferiti alle più svariate materie (appunto previdenziali, tributarie, ecc.) la sanzione penale. Si produce così un aumento delle sanzioni penali (a ciò si deve anche il troppo frequente ricorso, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, a misure "clemenziali": almeno nelle intenzioni dei Costituenti doveva, invece, essere ridotta la frequenza dell'emanazione di provvedimenti di clemenza); il sistema penale, anziché essere tutela di pochi, fondamentali beni, costituzionalmente rilevanti, diviene, sia pur seguendo i mutamenti della realtà sociale, quasi "soltanto" od "ulteriormente" sanzionatorio di precetti (non sempre di notevole importanza) relativi alle più diverse materie. Con la conseguenza che il legislatore, allorché intende modificare la disciplina di queste ultime (ad es., dopo periodi d'illegalità di massa) è quasi necessitato, nel "cancellare" il passato, ad incidere sulle sanzioni penali poste a rafforzamento delle sanzioni extrapenali. I vari "moderni"

condoni non integrano, certo, per i loro fini, per i loro del tutto inediti meccanismi di funzionamento, la tipica, tradizionale amnistia ma costituiscono alcune delle moderne forme d'esercizio della generale "potestà" di clemenza dello Stato. E, dunque, anche nei confronti dei condoni in discussione va posto il problema dei limiti costituzionali all'esercizio di tale potestà.

Tutte le volte in cui si rompe il nesso costante tra reato e punibilità e quest'ultima viene utilizzata per fini estranei a quelli relativi alla difesa dei beni tutelati attraverso l'incriminazione penale, tale uso, nell'incidere negativamente sul principio di uguaglianza ex art. 3 Cost., deve trovare la sua "giustificazione" nel quadro costituzionale che determina il fondamento ed i limiti dell'intervento punitivo dello Stato. La "non punibilità" o la "non procedibilità", dovuta a situazioni successive al commesso reato (il condono penale, di cui alle disposizioni impugnate dall'ordinanza del Pretore di Pietrasanta, è stato qui, appunto, ritenuto causa personale, sopravvenuta, di "non procedibilità") deve comunque essere valutata in funzione delle finalità "proprie" della pena: ove l'estinzione della punibilità irrazionalmente contrastasse con tali finalità, ove risultasse variante arbitraria, tale, come è stato esattamente sottolineato, da svilire il senso stesso della comminatoria edittale e della punizione, non potrebbe considerarsi costituzionalmente legittima. Per le predette ragioni questa Corte, con sentenza n. 36 del 19 febbraio 1986, pur ribadendo di non poter entrare nel merito della valutazione politica in base alla quale era stata emanata una misura di clemenza (si trattava, in quella sede, d'amnistia) ribadito ancora una volta il carattere eccezionale dell'amnistia e la necessità di contenere, nei più ristretti limiti, l'esercizio della relativa potestà, sottolineava che detti limiti vanno ancor più richiamati quando l'effetto estintivo debba spiegarsi nei confronti di reati che, direttamente od indirettamente, violano precetti, costituzionalmente sanciti, posti a tutela di fondamentali esigenze della comunità. Le predette considerazioni vanno ripetute e ribadite anche nei confronti dei moderni condoni, e, in particolare, del "condono penale" di cui agli artt. 31 e segg. della legge n. 47 del 1985. La "non punibilità" e la "non procedibilità", di cui ai moderni condoni penali, specie quando "cancellano" reati lesivi di beni fondamentali della comunità, va usata negli stretti limiti consentiti dal sistema costituzionale; quest'ultimo precisa (ed in maniera non generica) fondamento, finalità e limiti dell'intervento punitivo dello Stato. Contraddire, vanificare, sia

pur temporaneamente, le "ragioni prime" della "punibilità", attraverso l'esercizio arbitrario della "non punibilità", equivale non soltanto a violare l'art. 3 Cost. ma ad alterare, con il principio dell'obbligatorietà della pena, l'intero "volto" del sistema costituzionale in materia penale.

6. - Alla verifica del rispetto, da parte delle norme impugnate, dei vincoli "esterni" posti dalla Costituzione al potere di clemenza si è accennato in precedenza. Il legislatore, con la legge citata, ha inteso chiudere un passato d'illegalità di massa, alla quale aveva anche contribuito la non sempre perfetta efficienza delle competenti autorità amministrative ed ha mirato a porre "sicure" basi normative per la repressione futura di fatti che violano fondamentali esigenze sottese al governo del territorio, come la sicurezza dell'esercizio dell'iniziativa economica privata, il suo coordinamento a fini sociali (art. 41, secondo e terzo comma, Cost.) la funzione sociale della proprietà (art. 42, secondo comma, Cost.) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.) ecc. E questi beni, secondo la discrezionale, ed incensurabile in questa sede, valutazione del legislatore del 1985, non potevano esser validamente difesi per il futuro se non attraverso la "cancellazione" del notevole, ingombrante "carico pendente" relativo alle passate illegalità di massa. D'altra parte, se è vero che, per le disposizioni impugnate, l'effettiva concessione della sanatoria amministrativa non è antecedente necessario dell'estinzione dei reati di cui all'art. 38, secondo comma, della legge n. 47 del 1985, è anche vero che il procedimento penale viene sospeso, ai sensi del primo comma dello stesso articolo, in base alla sola domanda di autorizzazione o concessione in sanatoria e l'importo definitivo dell'oblazione viene determinato dal Sindaco nel momento stesso in cui concede la sanatoria. Pertanto (tranne le ipotesi di opere abusive insanabili) l'estinzione dei reati in discussione, pur non essendo subordinata (come invece avviene per l'art. 22, terzo comma, della legge in esame) al rilascio della concessione in sanatoria, diviene, tuttavia, operativa, di regola, contemporaneamente al rilascio della citata concessione; uno stesso versamento normalmente integra l'ultimo elemento d'una fattispecie che è insieme costitutiva in ordine all'effetto - concessione della sanatoria ed estintiva in ordine ai reati in esame. Sicché, contemporaneamente, di regola, mentre il Sindaco dichiara non più "attuale" la sanzione amministrativa, il giudice dichiara non più "attuale" la sanzione penale. Il che (tenuto conto della normale "costruzione" dei predetti reati sulla base della

sola illiceità extrapenale) se non vale a subordinare la “non punibilità” dei reati stessi alla “cancellazione” dell’illiceità extrapenale, vale almeno a spiegare le ragioni sostanziali per le quali il legislatore ritiene “non (più) punibili” i reati in discussione.

7. - Le precedenti considerazioni rendono inconfondibili anche le altre, specifiche osservazioni proposte dalle citate ordinanze dei Pretori di Pietrasanta e Male'. In questa sede è sufficiente aver escluso che il condono penale edilizio, di cui agli impugnati articoli della legge n. 47 del 1985, costituisca amnistia: fra l'altro il condono penale in esame viene definito, da alcune ordinanze di rimessione, “anomala amnistia” senza chiarire perché, malgrado le “anomalie”, il predetto condono costituisca, comunque, pur sempre, amnistia; né i rilievi per i quali lo stesso condono non è da inquadrarsi nell'istituto dell'oblazione o della conciliazione amministrativa valgono a dimostrare la natura di amnistia del medesimo. L'osservazione secondo la quale la legge in esame, negli articoli impugnati, non distingue tra abusi solo “formali” ed abusi “sostanziali” contrastanti con gli strumenti urbanistici (come, invece, fa all'art. 13 della legge) va disattesa ricordando che il legislatore, appunto allo scopo di riordinare, per il futuro, l'intera materia, ricorre, per il passato da definitivamente “superare”, alla procedura di cui agli artt. 31 e segg. Va, dunque, tenuto nettamente distinto, nella legge in esame, ciò che attiene al futuro, nel quale, appunto, il legislatore, nel riordinare la materia, non ammette in alcun modo sanatorie per le opere contrastanti con gli strumenti urbanistici, da ciò che riguarda il passato; le sanatorie relative ad opere realizzate entro il 1° ottobre 1983 vengono concesse al fine di chiudere definitivamente un tempo di abuso di massa (anche per violazioni non comprese nelle “future” sanatorie). Le prime sanatorie non sono, peraltro, irragionevolmente estese a tutte le violazioni edilizie realizzate entro il predetto termine, come testimoniano gli artt. 33 e 39 della legge. Né maggior pregio ha il rilievo secondo il quale, poiché gli effetti estintivi dell'oblazione de qua sono disposti esclusivamente in favore di colui che versa la somma di danaro appunto a titolo d'oblazione e non di eventuali compartecipi della stessa “violazione edilizia” (che non mettano in moto la procedura di sanatoria di cui agli articoli impugnati) la sanatoria in discussione non costituirebbe una “vera e propria” sanatoria, del tipo previsto dall'art. 13 della legge in esame, non determinando essa automaticamente il rientro nella legalità delle opere abusive. Va, intanto, ancora

una volta ribadito che le disposizioni della legge n. 47 del 1985 relative al futuro (es. art. 13) e quelle della stessa legge relative al passato (es. sanatoria per gli abusi verificatisi entro il 1° ottobre 1983) vanno tra loro qui confrontate soltanto ai fini della rilevazione di eventuali illegittimità costituzionali e non per sottolinearne le diversità: queste, infatti, sono “scontate”, essendo le prime disposizioni determinate dall'esigenza di riordinare definitivamente l'intera materia e le seconde dalla necessità di chiudere (appunto per consentire un altrimenti impossibile riordino della materia) un passato (relativo all'assetto urbanistico del territorio) che la pubblica amministrazione non era stata sempre in grado di controllare. Ma, di più, anche per rispondere all'altra obiezione, secondo la quale, poiché, ex art. 39 della legge n. 47 del 1985, è prevista l'estinzione dei reati contravvenzionali anche quando l'abuso edilizio è insanabile (e ciò “maschererebbe” la concessione, con le norme impugnate, d'un vero e proprio provvedimento d'amnistia) va qui ancora una volta sottolineato che, per quanto riguarda il passato, la legge in esame intende per un verso, sotto il profilo amministrativo, consentire le sanatorie (fin dove possibili) degli abusi commessi entro la data del 1° ottobre 1983 e per altro verso, sotto il profilo penale, consentire l'estinzione dei reati contravvenzionali realizzati in occasione di tali abusi; tentando, in ogni caso, anche attraverso uno stimolo all'autodenuncia delle illegittime costruzioni e delle connesse violazioni penali, la regolarizzazione (fin dove possibile) dell'assetto del territorio. Ove il legislatore, per le opere non suscettive di sanatoria, non consentisse l'estinzione, autonoma, dei reati connessi alla costruzione delle stesse opere, non stimolerebbe, convenientemente, la denuncia delle opere abusive non amministrativamente sanabili. D'altra parte, una volta “stimolate” le private “denunce” (anche a mezzo delle minacciate sanzioni di cui all'art. 40 della legge in esame) non può il legislatore lasciare “intatte” le sanzioni penali connesse alle irregolarità delle opere “non sanabili”, così... “premiando” le “autodenunce” di queste ultime.

8. - Né dalle disposizioni impugnate risultano violati gli artt. 3, 25, primo comma, e 101, secondo comma, Cost. Controlli e riscontri probatori sono ampiamente ammessi, in sede amministrativa, dall'art. 35 della legge n. 47 del 1985. La domanda, di cui allo stesso articolo, deve essere corredata di ampia documentazione probatoria nonché dalla prova dell'eseguito versamento dell'oblazione, nella misura intera stabi-

lita in base all'apposita tabella o di un terzo della medesima. Sicché, ai competenti organi comunali è dato verificare, immediatamente, la veridicità della domanda e della documentazione allegata. Né va dimenticato che, ai sensi del tredicesimo comma dell'art. 35 della legge in esame, è escluso che del silenzio-assenso dell'amministrazione possano giovare le opere "non sanabili" ex art. 33. Sul piano giurisdizionale, mentre va fatto rinvio all'undicesimo comma dell'art. 35 della legge in esame (che demanda ai Tribunali amministrativi regionali, che possono disporre anche dei mezzi di prova previsti dall'art. 16 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, le controversie relative all'oblazione) va sottolineato che il giudice penale, al fine della pronuncia della sentenza di non doversi procedere, è tenuto a svolgere, in via incidentale, adeguati accertamenti in ordine ai requisiti del fatto estintivo. La declaratoria d'estinzione del reato, va ancora ribadito, discende dalla realizzazione dell'intera fattispecie estintiva, il cui ultimo elemento è il pagamento della (intera) oblazione di cui al secondo comma dell'art. 38: è questa, e non gli accertamenti di merito dell'autorità amministrativa relativi alla sanatoria delle opere abusive, che conclude la fattispecie estintiva del reato: sicché, né il cittadino viene sottratto al suo giudice naturale né il giudice penale viene vincolato alle decisioni di merito assunte, in ordine alla sanatoria delle opere abusive, dall'autorità amministrativa. Tant'è vero che quest'ultima ben può rifiutare la sanatoria dell'opera abusiva (appunto non sanabile) ma il giudice penale ugualmente deve, svolti gli opportuni accertamenti in ordine al pagamento dell'intero ammontare dell'oblazione, pronunciare sentenza di non doversi procedere per avvenuta oblazione. L'ipotesi, poi, d'affidare al giudice penale tutti gli accertamenti relativi alla sanatoria "amministrativa" condurrebbe a consentire, al giudice penale, la sottrazione di competenze (governo del territorio) costituzionalmente attribuite ad altri poteri dello Stato. Inconsistente è, infine, il rilievo per il quale le norme impugnate violerebbero l'art. 3 Cost.: lederebbe il principio d'uguaglianza il fatto che, mentre, ai sensi dell'art. 39, per le opere che non possono conseguire la sanatoria, il solo pagamento dell'oblazione è sufficiente ad estinguere i reati di cui all'art. 38, per le opere sanabili, al fine d'ottenere la sanatoria e l'estinzione degli stessi reati, oltre al pagamento dell'oblazione, sono dovuti anche gli oneri di concessione. È appena il caso di rilevare che le ora indicate "posizioni" non sono affatto comparabili giacché il titolare dell'opera sanabile, attraverso il pagamento degli oneri di concessione,

ottiene la piena disponibilità del bene (oltre a godere, a seguito del pagamento dell'oblazione, dell'estinzione del reato edilizio) mentre il titolare dell'opera insanabile, pur fruendo del beneficio dell'estinzione del reato, non può sottrarre il bene abusivamente realizzato alle conseguenze a lui sfavorevoli previste dal capo I della stessa legge.

9. - Le ordinanze emesse dal Pretore di Palmi il 20 marzo 1985 (Reg. ord. n. 567/85) ed il 17 maggio 1985 (Reg. ord. n. 565/85) l'ordinanza del Pretore di Bagnara Calabria del 17 aprile 1986 (Reg. ord. 433/86) (quest'ultima sotto un diverso profilo e partendo da un diverso presupposto) e quella del Pretore di Vittoria dell'8 ottobre 1986 (Reg. ord. 842/86) sollevano, in riferimento all'art. 3 Cost., eccezioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, primo e terzo comma e 44 della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui non prevedono la sospensione dell'esecuzione della pena a favore dei richiedenti la concessione in sanatoria, già condannati con sentenza definitiva in data antecedente all'entrata in vigore della legge n. 47 del 1985, i quali, trovandosi nelle condizioni previste dall'art. 31 della stessa legge, presentino domanda di sanatoria, entro il termine perentorio di legge, accompagnata dall'attestazione del versamento delle somme di cui al primo comma dell'art. 35. Le due citate ordinanze del Pretore di Palmi vanno dichiarate inammissibili in quanto, non risultando la volontà del condannato d'avvalersi del condono edilizio di cui alla legge n. 47 del 1985, manca ogni motivazione sulla rilevanza, nel procedimento a quo, della sollevata questione di legittimità costituzionale. La questione sollevata dalla ricordata ordinanza del Pretore di Vittoria, esaminata nel merito, va dichiarata non fondata. Corretta appare l'interpretazione che il Pretore dà dei primi commi dell'art. 38, anche con riferimento all'art. 44 della legge in discussione, in ordine all'esclusione degli effetti estintivi dell'esecuzione della pena, comminata a seguito di condanna definitiva pronunciata prima dell'entrata in vigore della legge in esame. Nulla, in proposito, esplicitamente la stessa legge dichiara: e non si può, certo, ricavare una misura eccezionale d'estinzione della pena da una "implicita" volontà legislativa. Vero è che non solo mancano, nella legge in discussione, disposizioni dalle quali si possa, sia pur implicitamente, desumere una volontà di comprendere negli effetti estintivi, connessi all'oblazione di cui al secondo comma dell'art. 38, anche l'esecuzione della pena ma esistono, invece, chiarissimi segni dai quali risulta la prova contraria. La formulazione letterale del terzo comma dell'art. 38, l'interpretazione

logica di tutto intero lo stesso articolo nonché il confronto con l'art. 44, sono, in proposito, elementi d'indubbio rilievo. Intanto l'amnistia fa cessare l'esecuzione della pena (quando, s'intende, interviene a condanna definitiva pronunciata) in quanto estingue, come si è notato innanzi, in radice, la punibilità principale (accessoria ecc.) nascente dalle norme penali incriminatrici, che prevedono i fatti coperti dal beneficio: esclusa, dal decreto d'amnistia, l'ulteriore permanenza (sempre e solo, ovviamente, in relazione ai fatti coperti dal beneficio) della "possibilità giuridica" d'applicare la pena, nelle ipotesi in cui il predetto decreto interviene durante il procedimento, non si può ulteriormente "procedere" mentre, nelle ipotesi nelle quali lo stesso decreto interviene a condanna definitiva pronunciata, l'effetto estintivo non può non investire l'esecuzione delle pene principali, accessorie ecc.

Il legislatore del 1985 non ha scelto, per la concessione del condono edilizio, lo si è ribadito più volte, la strada dell'amnistia: coerentemente ed in ossequio ai principi generali, ha "bloccato" gli effetti estintivi del condono "dinanzi" alla sentenza definitiva di condanna. Il legislatore ordinario avrebbe anche potuto diversamente disporre; ma (a parte il rilievo per il quale, in tal caso, avrebbe avvicinato il condono all'amnistia, con le inevitabili conseguenze in ordine al processo di formazione del provvedimento di clemenza) avrebbe dovuto esplicitamente dichiararlo: e ciò non ha fatto. In conclusione, non può ritenersi "irrazionale" il non aver previsto, a favore dei richiedenti la concessione in sanatoria già condannati con sentenza definitiva, l'estinzione dell'esecuzione della pena. D'altro canto, situazioni diverse sono, certamente, quelle nelle quali si trovano da una parte i soggetti imputati, durante il procedimento penale e dall'altra i soggetti condannati, a seguito di sentenza definitiva: le predette situazioni ben possono, pertanto, esser diversamente disciplinate dalla legge. Va, da ultimo, ricordato che il disposto di cui al terzo comma dell'art. 38 della legge n. 47 del 1985 (per il quale, annotato nel casellario giudiziale del condannato con sentenza definitiva il versamento dell'oblazione, della condanna non si tien conto ai fini dell'applicazione della recidiva e della sospensione condizionale della pena) è dovuto ad una considerazione attinente alla condotta sopravvenuta del condannato (che nulla ha a che vedere con l'esecuzione della pena principale ecc.); lo stesso condannato, avendo chiesto la sanatoria dell'opera abusiva ed avendo corrisposto l'oblazione, rende, fra l'altro, possibile il raggiungimento dei fini di chiarezza

catastale, fiscale ecc., anche in vista dei quali è stata emanata la legge n. 47 del 1985. In tal modo vengono, fra l'altro, equilibrati svantaggi e vantaggi delle due diverse, ed incomparabili, situazioni dei soggetti (richiedenti la concessione in sanatoria, in regola col pagamento dell'oblazione) "non ancora" condannati e già condannati: questi ultimi non ottengono la cessazione dell'esecuzione della pena ma godono dei benefici di cui al terzo comma dell'art. 38 della legge in esame e possono ottenere la sanatoria dell'opera posta in essere nello svolgimento di attività penalmente illecita. Quanto rilevato in ordine alla non incidenza del condono sull'esecuzione della pena, inflitta con sentenza definitiva, vale a far ritenere non fondata anche la questione sollevata dal Pretore di Bagnara Calabria basata, appunto, sull'erroneo presupposto dell'estinzione, a seguito di condono, dell'esecuzione della pena.

10. - Il Tribunale di Lucera con ordinanza del 2 luglio 1985 (Reg. ord. n. 694/85) e il Pretore di Trentola con ordinanza del 30 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 843/86) impugnano gli artt. 31, 34, 35, 38 e 44 della legge n. 47 del 1985, in riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui prevedono che il reato di lottizzazione abusiva, di cui all'art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, come modificato dall'art. 20 della legge n. 47 del 1985, sia estinguibile soltanto nell'ipotesi di realizzazione di opere e non anche nel caso di c.d. lottizzazione abusiva negoziale, caratterizzata dal solo frazionamento e vendita di lotti, che pure rappresenta, nel significato criminoso, un *quid minus* rispetto all'ipotesi di lottizzazione abusiva con opere e che viola lo stesso bene tutelato attraverso l'incriminazione di quest'ultima. Va preliminarmente rilevato che l'art. 18, primo comma, della legge n. 47 del 1985 offre una nuova determinazione tipica della lottizzazione abusiva, alla stregua della quale la lottizzazione c.d. negoziale postula l'esistenza di alcune condizioni oggettive che vanno al di là della pura e semplice vendita od atto equiparato: i lotti, previsti negli atti negoziali, per le loro caratteristiche, quali la dimensione in relazione alla natura del terreno ed alla sua destinazione secondo gli strumenti urbanistici, il numero, l'ubicazione o l'eventuale previsione di opere di urbanizzazione ed in rapporto ad elementi riferiti agli acquirenti, devono denunciare in modo non equivoco la destinazione a scopo edificatorio. Tenuto conto di questa nuova disciplina legislativa, i rimettenti avrebbero dovuto, almeno sommariamente, indicare gli elementi delle fattispecie concrete, al fine di stabilire se esse integrino anche i requisiti oggettivi tipici indicati nell'art.

18, primo comma, della legge in esame. Nulla, in proposito, dichiarando le ordinanze di rimessione, non è, allo stato, possibile stabilire se ai casi di specie sia oppur no applicabile la nuova disciplina normativa “più favorevole al reo”: soltanto nel caso d’impossibilità d’applicazione, alla specie, della nuova disciplina, le sollevate questioni diverrebbero, infatti, rilevanti. Mancando idonea motivazione sulla rilevanza, le dette questioni vanno dichiarate inammissibili.

11. - Attenta considerazione merita l’ordinanza emessa il 14 ottobre 1985 dal Pretore di Roma (Reg. ord. n. 888/85) con la quale viene proposta questione di legittimità costituzionale dell’art. 38, quinto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 nella parte in cui non comprende tra i soggetti legittimati a presentare domanda d’oblazione i concorrenti nel reato di cui all’art. 17 della legge 28 gennaio 1977, n. 10: e ciò in riferimento all’art. 3 Cost. Va, intanto, osservato che durante i lavori preparatori della legge n. 47 del 1985 era stata prevista, oltre all’estinzione dei reati di cui dall’art. 17 della legge n. 10 del 1977, anche quella dei c.d. reati connessi: e fra questi veniva individuato quello d’omissione di atti d’ufficio (ex art. 328 c.p.) anche contestato agli imputati nel procedimento a quo. Nel testo definitivo della legge in esame l’estensione del beneficio non compare: deve ritenersi, pertanto, che non possano beneficiare dell’estinzione, di cui alle disposizioni impugnate, gli amministratori-pubblici ufficiali (sindaci, assessori ecc.) imputati del delitto di cui all’art. 328 c.p. Resta da stabilire se gli stessi amministratori debbano rispondere, come qualsiasi altro concorrente, anche dei reati di cui all’art. 17 lettera b), della legge 28 gennaio 1977, n. 10. Il Pretore di Roma, infatti, lamenta che nella legge n. 47 del 1985 sia stata esclusa la facoltà di oblazione ai concorrenti nei reati edilizi oblabili da parte dei soggetti di cui agli artt. 38, quinto e sesto comma, della stessa legge. Va, a questo proposito, rilevato che la legge in esame, all’art. 31 terzo comma, prevede che alla richiesta di sanatoria ed agli adempimenti relativi può provvedere (anche) ogni “soggetto interessato al conseguimento della sanatoria” in discussione. Da ciò discende che, qualora i concorrenti (diversi da quelli espressamente abilitati dalle disposizioni impugnate a chiedere l’autorizzazione o concessione in sanatoria) nei reati edilizi risultino, nell’indagine processuale (che compete, pertanto, al giudice a quo) interessati al rilascio della predetta sanatoria, ben possono richiederla e conseguentemente porre in essere le condizioni idonee ad estinguere i reati edilizi. Il legislatore del 1985 non

prevede, invece, che possa estendersi il beneficio “penale” anche a coloro che non solo non siano soggettivamente “qualificati”, nella commissione dei reati edilizi “propri”, ma non abbiano neppure interesse al rilascio della sanatoria in discussione. Non va, peraltro, dimenticato, a questo proposito, che scopo precipuo della legge n. 47 del 1985 non è quello di concedere “clemenze” ma di stimolare le “denunce” degli illeciti edilizi, soprattutto ai fini d’una completa conoscenza dell’assetto edilizio del territorio e del riordino del medesimo. Al giudice a quo resta, dunque, affidata l’indagine tesa a chiarire se i pubblici ufficiali imputati abbiano o meno interesse ad ottenere la sanatoria prevista dalle disposizioni impugnate, ai sensi dell’art. 31, terzo comma, della legge in discussione. Tutto quanto sopra osservato vale ove lo stesso giudice a quo non ritenga, per il principio di sussidiarietà, che il reato edilizio di cui all’art. 17 lettera b) del 28 gennaio 1977, n. 10 venga assorbito dal delitto di cui all’art. 328 c.p. La questione di costituzionalità, sollevata dal Pretore di Roma con la precitata ordinanza, va, pertanto, dichiarata non fondata.

12. - Con ordinanza emessa il 10 aprile 1986 (Reg. ord. n. 519/86) il Tribunale di Spoleto solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, 34, 38 della legge n. 47 del 1985, nella parte in cui non prevedono l’estinzione dei reati edilizi (mediante oblazione) a favore dei titolari di concessione di sanatoria di opere edilizie rilasciata prima dell’entrata in vigore della legge n. 47 del 1985. Va, a questo proposito, corretta l’interpretazione che il giudice a quo offre degli articoli impugnati. È ben vero, infatti, che la legge n. 47 del 1985 tende a “sanare” le opere abusivamente realizzate ma è anche vero che all’art. 39, la stessa legge prevede che l’oblazione, qualora le opere non possano conseguire la sanatoria, estingue, comunque, i reati contravvenzionali in discussione. Or è certamente vero che il citato art. 39 si riferisce “intenzionalmente” alle ipotesi d’insanabilità delle opere abusive (cfr. artt. 32, 33 della stessa legge n. 47). Tuttavia, avendo il precitato art. 39 inserito nella legge il principio per il quale, pur nell’impossibilità attuale della concessione della sanatoria amministrativa, i reati indicati dall’art. 38 possono ugualmente estinguersi, a tal principio ci si può riferire anche per l’ipotesi di cui al procedimento a quo, nella quale a fortiori la sanatoria è stata già concessa prima dell’entrata in vigore della legge n. 47 del 1985. E l’interpretazione qui proposta è senz’altro da preferirsi giacché, fra l’altro, rende il dettato desunto dalle norme impugnate conforme a Costituzione. La questione

sollevata dal Tribunale di Spoleto con la citata ordinanza va dichiarata, pertanto, non fondata ai sensi di cui in motivazione.

13. - Con ordinanza emessa il 28 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 824/86) dal Pretore di Bergamo viene proposta, in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, 38, 43 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e dell'art. 8-quater D.L. 23 aprile 1985, n. 146, introdotta dalla legge di conversione 21 giugno 1985, n. 298. Il Pretore di Bergamo, premesso che la domanda in sanatoria ai sensi dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 presuppone la persistenza dell'opera abusiva, essendo la stessa legge finalizzata a legittimare "a posteriori" la conservazione delle opere illegittimamente realizzate, ritiene che la demolizione dell'opera abusiva precluda al responsabile dell'abuso edilizio di presentare domanda di sanatoria e, pertanto, di beneficiare della declaratoria d'estinzione del reato edilizio. E ciò, a parere del giudice a quo, non soltanto è in contrasto con il principio di "eguaglianza" di cui all'art. 3 Cost. ma sostanzialmente premia coloro che, a causa dell'inerzia delle amministrazioni comunali, conservano l'opera abusiva, a danno di coloro che se la son vista demolire: tanto più quando la demolizione sia stata effettuata in pendenza dei termini per la presentazione della domanda di sanatoria e cioè entro il 31 dicembre 1986. Questa interpretazione delle norme impugnate non può essere condivisa. Indubbiamente, l'ammontare dell'oblazione è correlato al tipo ed epoca della costruzione abusiva; la concessione della sanatoria ed il contributo di concessione attengono alla costruzione realizzata e, di regola, ancora esistente: ciò, peraltro, non esclude che possa estinguersi il reato edilizio anche a demolizione avvenuta. Va tenuto presente che, per il disposto dell'art. 8-quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146, introdotto dalla legge di conversione 21 giugno 1985, n. 298, coloro che hanno demolito le opere abusive prima del 6 luglio 1985 non sono perseguibili né penalmente né amministrativamente: e non sembra rilevante, in relazione all'articolo da ultimo citato, la distinzione tra demolizione spontanea e demolizione avvenuta per ordine della competente autorità. Or, tuttavia, soltanto nell'ipotesi che l'opera abusiva sia stata costruita entro il 1° ottobre 1983 e demolita dopo il 6 luglio 1985 può sussistere interesse a richiedere, almeno ai fini dell'estinzione dei reati edilizi, la sanatoria di cui all'art. 31 della legge n. 47 del 1985. E ciò, a seguito dell'interpretazione innanzi offerta (preferibile, almeno in quanto conforme a Costituzione, a quella offerta dal Pretore di Bergamo) deve

ritenersi consentito. Poiché, ove l'opera abusiva (non importa se realizzata prima o dopo il 1° ottobre 1983) sia stata demolita prima del 6 luglio 1985, vigendo il disposto dell'art. 8-quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146, non è davvero ipotizzabile un interesse a richiedere la sanatoria, ex art. 31 della legge n. 47 del 1985, di un'opera demolita (essendo esclusa ogni perseguibilità penale e non penale) restano "scoperte" le situazioni nelle quali le opere, realizzate dopo il 1° ottobre 1983, siano state demolite dopo il 6 luglio 1985; in queste situazioni, infatti, essendo le costruzioni realizzate dopo il 1° ottobre 1983, non è applicabile l'art. 31 della legge n. 47 del 1985 ed essendo state le stesse demolite dopo il 6 luglio 1985, non è invocabile l'art. 8-quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146. A parere della Corte, a queste ultime situazioni, esistendone tutti gli altri presupposti, è applicabile il capo I della legge n. 47 del 1985.

La questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, 38 e 43 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, sollevata dal Pretore di Bergamo con la precitata ordinanza va, pertanto, dichiarata non fondata ai sensi di cui in motivazione: e del pari non fondata, nei sensi di cui in motivazione, va dichiarata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8-quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146, introdotto dalla legge di conversione 21 giugno 1985 n. 298, sollevata dal Pretore di Bergamo con la stessa ordinanza, giacché, per le opere demolite dopo il 6 luglio 1985, valgono le disposizioni della legge n. 47 del 1985.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 38, primo e terzo comma e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevate, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Pretore di Palmi con ordinanze emesse il 20 marzo 1985 (Reg. ord. n. 567/1985) ed il 17 maggio 1985 (Reg. ord. n. 565/1985);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, 34, 35, 38 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale di Lucera con ordinanza emessa

il 2 luglio 1985 (Reg. ord. 694/1985) e dal Pretore di Trentola con ordinanza emessa il 30 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 843/1986);

dichiara non fondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, 34, 38 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Tribunale di Spoleto con ordinanza emessa il 10 aprile 1986 (Reg. ord. n. 519/1986);

dichiara non fondata, ai sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 35, 38, 43, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 e 8-quater del D.L. 23 aprile 1985, n. 146, introdotto dalla legge di conversione 21 giugno 1985, n. 298 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost. dal Pretore di Bergamo con ordinanza emessa il 28 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 824/1986);

dichiara non fondate le questioni di costituzionalità degli artt. 31, 35, 38, 39 e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevate, in riferimento agli artt. 3, 25, primo comma, 79, 101, secondo comma, Cost., dal Pretore di Pietrasanta con ordinanza emessa il 18 marzo 1985 (Reg. ord. n. 329/1985);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Pretore di Bagnara Calabria con ordinanza emessa il 17 aprile 1986 (Reg. ord. n. 433/1986);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 31, 35, 38 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevate, in riferimento agli artt. 25, primo comma, 101, secondo comma, e 79 Cost., dal Pretore di Male' con ordinanze emesse il 15 maggio 1985 (Reg. ord. n. 585/1985 e 586/1985);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, primo comma e 44 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevata, in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost., dal Pretore di Vittoria con ordinanza emessa l'8 ottobre 1986 (Reg. ord. n. 842/1986);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, quinto comma, della legge 28 febbraio 1985, n. 47 sollevata, in riferimento all'art. 3 Cost., dal Pretore di Roma con ordinanza emessa il 14 ottobre 1985 (Reg. ord. n. 888/1985).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 1988.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 31 marzo 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 30 NOVEMBRE – 13 DICEMBRE 1988

N. 1085

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Giovanni CONSO; Giudici: prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORBELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., in relazione agli artt. 624, 625, 56 e 83 stesso codice, promosso con ordinanza emessa il 5 novembre 1986 dal Pretore di Fermo nel procedimento penale a carico di Ferracuti Tiziano, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 1988;

Visto l'atto d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 28 settembre 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza del 5 novembre 1986 (Reg. ord. n. 26/1988) il Pretore di Fermo ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 25, secondo comma, e 27, primo comma, Cost. questione di legittimità costituzionale dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., nella parte in cui non consente la configurabilità del tentativo di furto d'uso, in mancanza di restituzione della cosa sottratta.

L'ordinanza è stata emessa nel corso del procedimento penale a carico di Ferracuti Tiziano ed altro, sorpresi da un vigile notturno mentre erano in procinto di restituire un'autovettura sottratta, poco prima, allo scopo di farne uso momentaneo. Il giudice a quo sottolinea che gli imputati (soliti ad effettuare furti d'uso) erano stati fermati pochi metri prima che potessero parcheggiare l'autovettura suddetta. Tale circostanza, prosegue l'ordinanza di rimessione, va valutata come atto idoneo, diretto in modo non equivoco alla restituzione dell'auto dopo l'uso momentaneo; e pertanto, poiché la restituzione prevista dall'art. 626, n. 1, c.p. va intesa come elemento materiale della fattispecie incriminatrice ivi prevista, gli imputati devono rispondere di tentativo di furto d'uso. Tuttavia, poiché, ai sensi della norma de qua (come risulta dalla costante lettura giurisprudenziale, in base alla quale la restituzione rappresenta elemento oggettivo essenziale per l'applicabilità della fattispecie tipica ivi prevista) non è configurabile, nella specie, il tentativo di furto d'uso, non resterebbe che irrogare le sanzioni previste per il furto comune consumato.

In base alle precedenti considerazioni, il Pretore di Fermo ritiene che sia violato l'art. 3 Cost. Invero, a parere dello stesso Pretore, da un canto è irragionevole escludere, nella specie, l'ipotesi di tentativo di furto d'uso consumato, stante la diversità della situazione di chi, una volta sottratta la cosa mobile altrui, venga sorpreso mentre è in procinto di restituirla rispetto a quella di chi sia stato trovato in possesso d'una cosa mobile altrui ed abbia l'intenzione di sottrarla definitivamente al legittimo proprietario; e d'altro canto, la norma in contestazione chiama l'imputato a rispondere d'un reato "mai voluto". E, sotto quest'ultimo profilo, viene anche a violarsi l'art. 27, primo comma, Cost.

Il Pretore di Fermo ritiene, infine, che la norma impugnata contrasti pure con l'art. 25, secondo comma, Cost., che disciplina la tassatività delle fattispecie criminose.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza della questione.

Per quanto riguarda l'eccezione d'inammissibilità, l'Avvocatura ritiene che in realtà l'ordinanza di rimessione sottoponga alla Corte la soluzione d'un contrasto tra l'interpretazione della norma data dal giudice a quo e quella fornita dalla costante giurisprudenza della Corte di Cassazione. Secondo l'Avvocatura il Pretore di Fermo non doveva rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale della norma de qua (ritenuta non suscettibile di censure ove venisse, secondo il suo convincimento, rettammente interpretata) ma avrebbe, appunto, dovuto rettammente interpretare ed applicare la norma stessa.

Passando ad esporre i motivi dell'infondatezza, l'Avvocatura sottolinea che la Cassazione ha più volte affermato che il momento consumativo del delitto di furto d'uso è, come si verifica per il furto semplice, l'impossessamento della cosa mobile altrui.

La restituzione immediata della cosa, dopo l'uso momentaneo, invece, rappresenta un post factum preso obiettivamente in considerazione dalla legge come dato di attenuazione della responsabilità. Pertanto, all'Avvocatura appare privo di pregio far coincidere il momento consumativo del reato in esame con l'avvenuta restituzione della cosa sottratta, in quanto tale atto ha la sola efficacia di modificare il titolo del reato e non costituisce nemmeno condizione obiettiva di punibilità.

Considerato in diritto

1. - Va anzitutto disattesa l'eccezione, proposta dall'Avvocatura generale dello Stato, d'inammissibilità dell'ordinanza di rimessione.

È ben vero che il giudice a quo parte da una configurazione del tentativo di furto d'uso che, come si chiarirà, non sembra condividibile: ciò, peraltro, non rileva ai fini della valutazione dell'ammissibilità dell'ordinanza di rimessione.

Né può condividersi l'assunto dell'Avvocatura generale dello Stato secondo il quale, allorché esista contrasto interpretativo tra il giudice rimettente ed il diritto vivente, il primo è tenuto ad applicare alla fattispecie la disciplina che ritiene preferibile anziché sollevare questione di

legittimità costituzionale. Nella specie, in sostanza, il giudice a quo, a parte la complessità del suo argomentare e la non condivisibile configurazione del tentativo di furto d'uso, dubita della costituzionalità della norma di cui all'art. 626, primo comma, n. 1, c.p.: escludendo ogni rilevanza al caso fortuito ed alla forza maggiore nella mancata restituzione della cosa sottratta, la norma de qua, a parere del Pretore di Fermo, rende applicabile la disciplina normativa prevista per il furto comune anche a chi ha voluto soltanto il furto d'uso.

2. - L'ordinanza di rimessione non può essere condivisa nella parte in cui censura l'interpretazione giurisprudenziale secondo la quale, in mancanza d'effettiva restituzione della cosa sottratta, non è configurabile il tentativo di furto d'uso, ex artt. 56 e 626, primo comma, n. 1, c.p.; la stessa ordinanza è, invece, da condividere nella parte in cui ritiene costituzionalmente illegittima l'applicazione, all'ipotesi di mancata restituzione per caso fortuito o forza maggiore della cosa sottratta, dell'art. 624 c.p. A tale ipotesi va, invero, applicato l'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., che incrimina e disciplina il c.d. furto d'uso consumato.

Alcune chiarificazioni di fondo vanno premesse ai fini dell'esatto inquadramento sistematico della fattispecie tipica di cui all'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., in relazione al tipo previsto nell'art. 624 c.p.

Vero è che l'"immediata restituzione" della cosa sottratta, dopo l'uso momentaneo della cosa stessa, rileva nella fattispecie di c.d. furto d'uso, prima ancora che quale elemento obiettivo, quale momento del contenuto intenzionale del soggetto attivo del fatto, "accanto ed oltre" lo scopo di fare uso momentaneo della cosa sottratta. Ed è appunto l'intero contenuto volitivo del reo che, almeno inizialmente, nettamente distingue, nel sistema del vigente codice penale, l'ipotesi di c.d. furto d'uso dal tipo di cui all'art. 624 c.p., che qui si denominerà, per esigenze di chiarezza espositiva, furto semplice, ordinario o comune.

Deve, preliminarmente, esser precisato che il furto d'uso non va configurato quale furto semplice (soltanto) ulteriormente caratterizzato ed attenuato dal momentaneo uso e dalla restituzione, immediatamente dopo l'uso, della cosa sottratta. Quand'anche non s'accogla la peraltro convincente tesi, autorevolmente proposta, della sostanziale e strutturale autonomia, rispetto al furto comune, della fattispecie tipica di furto d'uso, certo è che, dall'interpretazione sistematica dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., s'evince che o già al momento della sottrazione della cosa mobile

altrui esiste, nel reo, oltre allo scopo di far (soltanto) uso momentaneo della cosa che si sta sottraendo, anche l'intenzione di restituire la cosa stessa immediatamente dopo l'uso, ed in tal caso è applicabile (a parte, un attimo, i problemi relativi all'effettiva restituzione della cosa, dei quali ci si occuperà oltre) la disciplina prevista per il furto d'uso; oppure tale intenzione specificamente relativa alla restituzione della cosa (si ribadisce: già nel momento dell'impossessamento) non esiste, ed in questo secondo caso è applicabile la disciplina prevista per il furto comune.

È, infatti, la presenza nel reo della specifica intenzione di restituire la cosa immediatamente dopo l'uso momentaneo (oltre, s'intende agli altri requisiti essenziali) che caratterizza, in relazione al furto comune, e sin dall'origine, il furto d'uso. Quest'ultimo non nasce come furto semplice, solo successivamente "trasformato", a seguito dell'uso momentaneo e della restituzione della cosa sottratta, in furto d'uso, bensì, e sin dall'origine, si manifesta per il particolare, caratteristico contenuto intenzionale del reo, consistente nello scopo di far uso momentaneo della cosa sottratta ed insieme nell'intenzione di restituire quest'ultima immediatamente dopo l'uso.

Alla tesi secondo la quale, nello scopo di far uso momentaneo della cosa sottratta, sarebbe necessariamente implicita l'intenzione di restituire la medesima, è stato giustamente obiettato che non sempre (così, ad es., nell'ipotesi di esistenza, nel reo, di tale scopo e dell'intenzione di abbandonare, poi, la cosa) è necessariamente implicita, nello scopo dell'uso momentaneo, anche l'intenzione d'immediatamente restituire la cosa sottratta. Senonché, appunto l'esempio proposto (presenza nel reo, al momento della sottrazione, dello scopo di far uso momentaneo della cosa sottratta ed insieme dell'intenzione d'abbandonare la cosa stessa dopo l'uso) rende evidente la volontà del soggetto attivo del fatto, fin dall'inizio, d'appropriarsi della cosa sottratta, ossia d'agire con animus domini. Insomma: se al momento della sottrazione c'è, nel soggetto attivo, oltre allo scopo di far uso momentaneo della cosa sottratta, anche l'intenzione di restituire la cosa stessa immediatamente dopo l'uso, si realizza, almeno inizialmente (salve le successive vicende relative a mutamenti volitivi) l'ipotesi del furto d'uso; se, invece, l'intenzione, nel reo, d'immediata restituzione della cosa non c'è, si realizza, sempre *ab initio*, l'ipotesi del furto comune. Il furto d'uso è alternativo al furto semplice: o si verifica, in concreto, almeno *ab initio*, un'ipotesi di furto d'uso (in presenza dell'in-

tenzione di restituire, dopo l'uso momentaneo, la cosa sottratta) oppure, in alternativa, con l'ovvia conseguente esclusione di detta ipotesi, si attua (in mancanza di tale intenzione ed in presenza, s'intende, di tutti gli altri requisiti di cui agli artt. 624, 42 e segg. c.p.) un'ipotesi di furto semplice.

Ad avviso della Corte, è appunto dall'inserimento, nel sistema, della fattispecie di furto d'uso (che non esisteva nel codice penale Zanardelli) che risulta particolarmente caratterizzato anche il dolo specifico del furto semplice, se di dolo specifico si tratta: se l'intenzione d'immediatamente restituire dopo l'uso momentaneo la cosa sottratta caratterizza il furto d'uso, l'intenzione di non restituire la stessa cosa (anche dopo un eventuale uso momentaneo) ossia di spossessare definitivamente gli aventi diritto, caratterizza il furto ordinario. Ma, anche quando, con una parte della giurisprudenza, queste, peraltro sicure, conclusioni, desunte dall'interpretazione sistematica degli artt. 624 e segg. c.p., non venissero condivise, non si potrebbe disconoscere, almeno in ordine al furto d'uso, la necessità dell'"ulteriore" positiva intenzione (al momento della sottrazione) d'immediatamente restituire, dopo l'uso momentaneo, la cosa sottratta.

A conferma vale ricordare, in materia, i lavori preparatori; ed in particolare la Relazione ministeriale sui libri II e III del progetto (Lavori preparatori del codice penale, vol. V, parte II, n. 741) ove espressamente si legge: "... si risponderà di furto semplice... sia quando siasi sottratta la cosa allo scopo di usarla e poi di restituirla, ed in effetti non siasi restituita sia quando, pur di fronte ad una avverata restituzione, non sia provato che la sottrazione fu commessa con lo scopo di restituire. Potrà in quest'ultima ipotesi concedersi la diminuzione di pena per la circostanza della restituzione del tolto". Non c'è dubbio, dunque, che la sottrazione e l'impossessamento, perché si abbia furto d'uso, devono avvenire con l'intenzione d'immediatamente restituire, subito dopo l'uso momentaneo, la cosa sottratta.

Da quanto osservato s'evince non soltanto che, prima ancora che sul piano obiettivo, la restituzione opera quale iniziale, "ulteriore" contenuto intenzionale caratterizzante il furto d'uso ma anche che soltanto un mutamento, intervenuto successivamente alla sottrazione, del predetto contenuto intenzionale può porre problemi relativi all'applicabilità della disciplina prevista per il furto ordinario; a meno che, come si preciserà in seguito, non s'intenda illegittimamente escludere dalla comprensione dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., l'ipotesi della mancata restituzione

dovuta a caso fortuito o forza maggiore della cosa sottratta.

3. - Le osservazioni che precedono, desunte soltanto dall'interpretazione sistematica degli artt. 624 e 626, primo comma, n. 1, c.p., valgono, a fortiori, per quelle legislazioni nelle quali, non essendo attribuito, sul piano oggettivo, alcun rilievo all'effettiva restituzione della cosa sottratta, fondano il furto d'uso unicamente su elementi subiettivi tipici e, in particolare, sull'intenzione di restituire la cosa sottratta. Il paragrafo 248- b, 1 del codice penale della Repubblica federale tedesca, infatti, prevede, in mancanza d'una disposizione generale sul furto d'uso, la fattispecie d'uso di veicoli a motore o di biciclette contro la volontà del proprietario: e la dottrina tedesca non dubita della necessità, per l'applicabilità del precitato paragrafo, dell'intenzione nel reo, al momento dell'impossessamento, di restituire all'avente diritto la cosa sottratta; e così anche per la non punibilità dell'uso di cose altrui diverse dagli autoveicoli e biciclette. La dottrina tedesca, dopo aver sottolineato che il soggetto attivo del fatto deve calcolare, con un certo grado di sicurezza, la possibilità di restituire la cosa sottratta, sostiene, peraltro, che già il dubbio in ordine alla predetta restituzione comporta l'applicabilità della norma sul furto comune.

Interessante è, fra le altre, anche la normativa dei Paesi di lingua inglese, a cominciare dalla stessa Inghilterra: descrivendosi (nella *section 1* (1) del *Theft Act* del 1968, modificato nel 1978) il furto comune come "l'appropriarsi disonestamente di una cosa altrui con l'intenzione di privare l'altro permanentemente di tale cosa", è agevole da un canto sottolineare che, se è provata tale intenzione specifica, al momento della sottrazione, si applicano senz'altro le norme sul furto comune (anche se il soggetto attivo del reato di lì a poco, per qualsiasi motivo, restituisca la cosa sottratta) e d'altro canto concludere che a colui che s'impossessa temporaneamente d'una cosa con l'intenzione di restituirla, ove diventi impossibile l'effettiva restituzione (salvo che l'impossibilità di quest'ultima derivi da un comportamento doloso del reo) non è applicabile la disciplina del furto comune, mancando, appunto, nell'autore del fatto, l'intenzione specifica di privare permanentemente della cosa sottratta l'avente diritto. Né va dimenticato che negli Stati Uniti d'America si son verificati "casi" giurisprudenziali nei quali è stata espressamente negata l'applicabilità della norma sul furto comune allorché, come nell'ipotesi che ci occupa, viene sottratta un'auto per restituirla, dopo breve uso, all'avente diritto e successivamente diviene impossibile la restituzione per un guasto alla macchina.

4. - La restituzione assume un particolare rilievo, sul piano obiettivo, nella legislazione italiana: questa, infatti, a differenza di altre legislazioni, non soltanto prevede una fattispecie tipica generale (ossia applicabile alla sottrazione di qualunque genere di cose mobili) di furto d'uso ma richiede, per l'integrazione della medesima, l'effettiva restituzione della cosa sottratta. Non interessano, in questo momento, le motivazioni delle scelte operate dall'art. 626, primo comma, n. 1, c.p.: potrà anche esser stata la necessità d'individuare un elemento valido a provare, in maniera inconfutabile, l'iniziale intenzione, nel reo, di restituire la cosa sottratta (contro gli artifici difensivi in ordine alla prova di tale intenzione) ad indurre il legislatore a richiedere, per l'integrazione del furto d'uso, l'effettiva restituzione della cosa sottratta. Certo è che, come risulta anche dal citato passo della Relazione ministeriale al vigente codice penale, si risponde di furto comune (e non di furto d'uso) anche quando, pur essendosi sottratta la cosa altrui con lo scopo di momentaneamente usarla e, subito dopo, di restituirla al legittimo detentore, la stessa cosa non sia stata (salvo quanto si osserverà di qui a poco) effettivamente restituita.

Difficile è l'inquadramento, nel sistema, del requisito obiettivo del quale si sta discutendo, e tenace è la tentazione, nella quale cade anche il giudice a quo, d'allargare, "in avanti", il fatto di furto d'uso, ritenendolo perfezionato soltanto nel momento dell'avverata restituzione della cosa sottratta e, così, di ravvisare, nell'ipotesi di sottrazione ed uso momentaneo della cosa, con conseguenti atti diretti a restituirla interrotti in itinere, tentativo di furto d'uso e non furto d'uso consumato: sembra, infatti, a prima vista, agevole argomentare che, se la pena prevista per il furto d'uso scatta nel momento dell'avvenuta restituzione, questa ultima (rappresentando, peraltro, la realizzazione "finale" della volontà del reo) costituisce l'evento della fattispecie di furto d'uso e, pertanto, come nella specie all'esame del giudice a quo, gli atti idonei, realizzati dopo la sottrazione e l'uso momentaneo della cosa sottratta, diretti a restituire la medesima interrotti in itinere integrano tentativo di furto d'uso.

Senonché, va intanto preliminarmente ribadito che, in caso di volontaria mancata restituzione della cosa sottratta, non può che esservi stato, nel soggetto attivo del fatto, un mutamento volitivo, se è vero che, nel momento della sottrazione, lo stesso soggetto ha nutrito l'intenzione di restituire la cosa e che solo successivamente, "mutando d'avviso", ha deciso di spossessare definitivamente l'avente diritto.

Ma, quel che più conta, la restituzione non può costituire l'evento del delitto di furto d'uso, giacché essa, a differenza della sottrazione (ed eventualmente dell'uso momentaneo) non è "negativamente valutata" dal legislatore. L'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. si dirige al privato, in questi termini: "Non impossessarti, sottraendola a chi la detiene, della cosa mobile altrui, neppure con lo scopo d'un uso momentaneo della cosa stessa; ove ti fossi impossessato della medesima con l'intenzione di restituirla e l'avessi momentaneamente usata, restituiscila immediatamente". Nel furto d'uso, la restituzione non soltanto non viola alcun divieto normativo ma realizza una condotta positivamente valutata dal legislatore.

La restituzione non può, dunque, costituire evento del delitto di furto d'uso: è, invece, la mancata restituzione, negativamente valutata dal legislatore, a far divenire applicabili le più gravi sanzioni previste per il furto ordinario. Tale mancata restituzione, esaminata, come si osserverà fra poco, alla stregua dei principi generali, costituisce un dato esclusivamente obiettivo, che necessita, secondo la vigente Costituzione, d'essere integrata dai correlativi requisiti subiettivi: in carenza di questi ultimi, la mancata restituzione della cosa non può esser addebitata al soggetto agente.

La distinzione tra fatto e fattispecie vale ad inquadrare il tema: il fatto di furto d'uso comprende tutti gli estremi che integrano l'oggetto del divieto normativo e s'estende fino al momento della restituzione, compreso, pertanto, anche il divieto d'uso momentaneo (ed inclusi anche gli estremi subiettivi). Poiché non può denominarsi dolo l'intenzione di realizzare una condotta positivamente valutata dal legislatore (la restituzione della cosa sottratta) non può includersi nel dolo specifico anche l'intenzione di tale restituzione: la stessa intenzione - si ripete - deve, peraltro, esistere (ed esser rigorosamente provata) insieme al dolo generico ed allo scopo d'uso momentaneo della cosa perché siano, in concreto, integrati, nel momento dell'impossessamento, tutti gli estremi subiettivi del furto d'uso.

La restituzione della cosa sottratta costituisce, dunque, condotta susseguente, che fa parte della fattispecie di furto d'uso in senso ampio, fattispecie che include il fatto (integrato, come si è detto, da tutti gli estremi violativi del divieto normativo) e la predetta condotta susseguente: caratteristica peculiare della fattispecie di furto d'uso è che, mentre solitamente la condotta susseguente costituisce realizzazione d'un mutamento di volontà del soggetto attivo del fatto ed ha come effetto, di regola,

l'estinzione del reato, la restituzione della cosa sottratta realizza, invece, l'iniziale intenzione del reo ed ha, insieme agli altri elementi del furto d'uso, l'effetto d'attenuare la pena e di condizionare la perseguibilità (a querela) del reato.

Da ciò discende che, pur essendo configurabile il tentativo di furto d'uso, la sottrazione e l'impossessamento segnano il momento oltre il quale tale tentativo non può più esser integrato. È l'impossessamento della cosa l'evento consumativo del furto d'uso. Anche l'uso momentaneo (che si potrebbe inquadrare, quale condotta di mantenimento, in un sia pur breve stato di perdurante consumazione, inclusa, sempre, tale condotta, in quanto normativamente vietata, nel fatto di furto d'uso) perde i caratteri dell'essenzialità: ove il reo, impossessatosi della cosa altrui con lo scopo d'usarla momentaneamente, rinunciasse ad usarla e, subito dopo la sottrazione, la restituisse all'avente diritto, ugualmente si configurerebbe un'ipotesi di furto d'uso consumato: in tal caso lo stato di "perdurante" consumazione si ridurrebbe a brevissimo tempo.

Le precedenti considerazioni conducono a non condividere l'ordinanza di rimessione, nella parte in cui ritiene che, nell'ipotesi all'esame del giudice a quo, sia ravvisabile un tentativo di furto d'uso: poiché gli imputati s'erano già impossessati del veicolo, e l'avevano anche momentaneamente usato, non è costituzionalmente illegittimo escludere, nella stessa ipotesi, il tentativo di furto d'uso e ravvisare, invece, il furto d'uso consumato.

5. - La norma di cui all'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. viola, invece, l'art. 27, primo comma, Cost., in quanto esclude che, nella specie all'esame del giudice a quo, sia applicabile la disciplina dettata per il furto d'uso. La mancata restituzione, dovuta a caso fortuito o forza maggiore, della cosa sottratta non può esser legittimamente addebitata al soggetto attivo del fatto, con la conseguente sottoposizione dello stesso soggetto alle più gravi sanzioni del furto comune.

Non dovrebbe residuare dubbio alcuno, dopo quanto è stato osservato, sul rilievo per il quale la restituzione della cosa sottratta costituisce elemento essenziale e particolarmente significativo della fattispecie di furto d'uso. Ma, altrettanto essenziale e significativa è la mancata restituzione della cosa sottratta, tenuto conto dell'eventuale esclusione dell'applicabilità delle ridotte sanzioni previste per il furto d'uso e della conseguente applicazione delle più gravi sanzioni previste per il furto

ordinario. Il comando legislativo, diretto al soggetto attivo del reato, si configura in questi termini: "se hai sottratto la cosa mobile altrui allo scopo di momentaneamente usarla, restituiscila immediatamente"; in altre parole: "opera, attivati a restituirla (nel qual caso otterrai una notevole riduzione di pena ed il delitto sarà perseguito soltanto a querela di parte); se, invece, non la restituirai, immediatamente dopo l'uso, si applicheranno le gravi sanzioni determinate dalla legge per il furto ordinario e non saranno invocabili restrizioni alla perseguibilità del delitto".

Nella sistematica dei rapporti tra furto comune e furto d'uso, allo stesso modo per il quale l'effettiva restituzione della cosa sottratta (in quanto realizzazione dell'iniziale intenzione del reo) esclude l'ipotesi, e le ridotte sanzioni, del furto comune, la (volontaria) mancata restituzione della predetta cosa - salvo quanto si preciserà fra poco - esclude il disposto relativo al furto d'uso e, conseguentemente, rende applicabili le gravi sanzioni previste per il furto comune.

Non resta che stabilire i criteri in base ai quali valutare, nel furto d'uso, la mancata restituzione della cosa sottratta.

Poiché tale mancata restituzione, nel furto d'uso, risulta essere positivamente valutata dal legislatore, essa va trattata in maniera analoga alle omissioni: la mancata restituzione va considerata, come per l'omissione, soltanto estremo oggettivo. L'analisi deve, pertanto, incentrarsi sull'esistenza del correlativo elemento subiettivo: l'elemento oggettivo della condotta negativa, per esser imputato, va integrato dai corrispondenti requisiti subiettivi e cioè dalla volontà di non restituire la cosa sottratta.

Or nella specie all'esame del giudice a quo non soltanto non è stata dimostrata, nel soggetto attivo del fatto, la volontà di "non restituire" ma risulta provata, secondo l'assunto dello stesso giudice, l'esistenza nel reo, già al momento della sottrazione e dell'impossessamento della cosa, della contraria volontà, mai mutata, d'immediatamente restituire, dopo l'uso momentaneo, la cosa sottratta.

La giurisprudenza e la dottrina che sono dell'avviso che sia applicabile la normativa del furto comune anche all'ipotesi di mancata restituzione per caso fortuito o forza maggiore della cosa sottratta interpretano l'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. alla luce del sistema del vigente codice penale, nel quale non soltanto è prevista la responsabilità oggettiva ma vige il principio: *qui in re illicita versatur respondit etiam pro casu*. Ed infatti, la dottrina esplicitamente afferma che, in caso di mancata restituzione

per caso fortuito o forza maggiore della cosa sottratta, risponde di furto comune anche chi ha sottratto la cosa allo scopo di farne uso momentaneo e con l'intenzione d'immediatamente restituirla, a cagione della vigenza, nel codice penale del 1930, del principio ora ricordato.

Senonché, tale principio contrasta con l'art. 27, primo comma, Cost.

La sentenza di questa Corte n. 364 del 1988, nell'interpretare, alla luce dell'intero sistema costituzionale, il parametro ora richiamato, ha sancito che dal medesimo risulta richiesto, quale essenziale requisito subiettivo d'imputazione, oltre alla coscienza e volontà dell'azione od omissione, almeno la colpa quale collegamento subiettivo tra l'autore del fatto ed il dato significativo (sia esso evento oppur no) addebitato. Ed innanzi si è sottolineato che, se l'intenzione di restituire la cosa e l'effettiva sua restituzione sono altamente significativi e caratterizzanti la fattispecie tipica di furto d'uso, anche la mancata restituzione della cosa sottratta non può che essere particolarmente significativa ai fini d'escludere l'applicabilità delle ridotte sanzioni di cui all'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. e di rendere conseguentemente applicabili le gravi sanzioni previste per il furto ordinario.

Non può tacersi che ben a ragione, quasi unanimemente, dottrina e giurisprudenza concludono nel senso che, per l'applicazione del disposto relativo al furto d'uso, l'effettiva restituzione della cosa sottratta deve, in concreto, costituire realizzazione della particolare intenzione di restituire, già presente al momento dell'impossessamento, nell'autore del reato e non "oggettivo" evento dovuto al caso: or non si comprende perché mai la restituzione della cosa sottratta non operata, direttamente od indirettamente, dallo stesso reo non si ritiene integrare l'estremo dell'effettiva restituzione richiesto dall'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. ed invece la mancata restituzione per caso fortuito o forza maggiore, del tutto estranea alla volontà del reo, debba aver rilevanza, ai fini dell'esclusione dell'applicabilità delle disposizioni relative al furto d'uso; con l'assurda conseguenza che il soggetto agente, che fortunatamente fosse riuscito a restituire la cosa sottratta, verrebbe perseguito soltanto a querela di parte e sanzionato con le pene ridotte di cui all'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. mentre altro soggetto, con la stessa intenzione del primo in ordine alla restituzione della cosa, sol perché impedito sfortunatamente a riconsegnare la cosa sottratta, dovrebbe essere più gravemente punito per furto ordinario.

È ben vero che la massima: *qui in re illicita versatur respondit etiam pro casu* implica già, almeno solitamente, un collegamento subiettivo tra il reo ed un dato (di regola evento) senza del qual collegamento non si avrebbe il *versari in re illicita*: così, nella specie all'esame del giudice a quo, il dolo della sottrazione e dell'impossessamento della cosa mobile altrui. Ma non per tal ragione è costituzionalmente legittimo addebitare all'agente anche gli ulteriori eventi (nella specie, mancata restituzione della cosa per caso fortuito o forza maggiore) nella produzione dei quali la volontà del reo è rimasta totalmente estranea e che, pertanto, non sono rimproverabili allo stesso reo. Dal primo comma dell'art. 27 Cost., come è stato chiarito nella citata sentenza n. 364 del 1988, non soltanto risulta indispensabile, ai fini dell'incriminabilità, il collegamento (almeno nella forma della colpa) tra soggetto agente e fatto (o, nella specie, tra soggetto ed elemento significativo della fattispecie) ma risulta altresì necessaria la rimproverabilità dello stesso soggetto collegamento.

È ben vero che la fattispecie di furto d'uso è unitaria ed unitariamente valutata dal legislatore: in essa, oltre all'effettiva restituzione della cosa sottratta, il dolo dell'impossessamento per lo scopo di momentaneamente usare della cosa altrui e l'intenzione di restituirla immediatamente dopo l'uso sono elementi costitutivi della tipica, attenuata illiceità del furto d'uso, prima ancora di divenire, in sede di colpevolezza, elementi indispensabili per il rimprovero da muovere all'autore del delitto. L'unitarietà e la valutazione unitaria, in sede d'illiceità, di tutti gli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie tipica di furto d'uso, non esclude, tuttavia, che, in sede di colpevolezza, si analizzino i diversi dati, i singoli elementi che contribuiscono a contrassegnare il disvalore oggettivo del tipo: ed è in relazione a ciascuno di tali elementi che va ravvisata la rimproverabilità dell'autore del fatto perché possa concludersi per la sua personale responsabilità penale. Soltanto gli elementi estranei alla materia del divieto (come le condizioni estrinseche di punibilità che, restringendo l'area del divieto, condizionano, appunto, quest'ultimo o la sanzione alla presenza di determinati elementi oggettivi) si sottraggono alla regola della rimproverabilità ex art. 27, primo comma, Cost.

Si è già notato che le due condotte della fattispecie tipica di furto d'uso (sottrarre e restituire) sono diversamente (l'una negativamente e

l'altra positivamente) valutate dal legislatore. L'ipotesi della sottrazione e della mancata restituzione della cosa sottratta prospetta, pertanto, due condotte, entrambe negativamente valutate e fra loro strutturalmente distinte. Poiché entrambe contribuiscono ad integrare quella illiceità che, nell'escludere il furto d'uso, riconduce la medesima a quella del furto comune, per determinare se questo ultimo effetto debba prodursi è indispensabile ravvisare, in relazione a ciascuna delle due condotte (sottrazione e mancata restituzione) gli elementi subiettivi idonei a generare il rimprovero di cui all'art. 27, primo comma, Cost. L'elemento subiettivo attinente alla sottrazione od all'impossessamento della cosa altrui, ed il conseguente rimprovero relativo ai medesimi, non può estendersi alla condotta di mancata restituzione della cosa: il dolo della sottrazione e dell'impossessamento non è estensibile alla mancata restituzione, così come il rimprovero, la disapprovazione etico-sociale attinente alla sottrazione ed all'impossessamento non può esser arbitrariamente esteso alla mancata restituzione della cosa sottratta. Detta mancata restituzione, se dovuta a caso fortuito o forza maggiore, non è addebitabile al soggetto agente: il caso fortuito e la forza maggiore - non consentendo il rimprovero di colpevolezza, attinente all'oggettiva mancata restituzione della cosa sottratta, non consentendo, cioè, l'addebitabilità d'uno degli elementi che contribuiscono ad integrare la singolare illiceità (che caratterizza l'ipotesi in esame) - impediscono, di conseguenza, il rimprovero, a titolo di furto comune, dell'unitaria predetta ipotesi. Rimanendo, peraltro, dolosi e addebitabili gli altri elementi della fattispecie concreta, va applicato l'art. 626, primo comma, n. 1, c.p.

Perché l'art. 27, primo comma, Cost, sia pienamente rispettato e la responsabilità penale sia autenticamente personale, è indispensabile che tutti e ciascuno degli elementi che concorrono a contrassegnare il disvalore della fattispecie siano soggettivamente collegati all'agente (siano, cioè, investiti dal dolo o dalla colpa) ed è altresì indispensabile che tutti e ciascuno dei predetti elementi siano allo stesso agente rimproverabili e cioè anche soggettivamente disapprovati.

6. - Dalla illegittimità costituzionale dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., consegue che soltanto un mutamento di volontà del soggetto attivo del fatto in ordine alla restituzione della cosa sottratta può rendere applicabile la disciplina del furto ordinario. Se il reo, sottratta

la cosa con lo scopo di momentaneo uso e con l'intenzione, dopo l'uso, d'immediatamente restituirla, successivamente decidesse di non restituirla, all'iniziale contenuto volitivo caratterizzatore del furto d'uso si sostituirebbe altra intenzione, almeno parzialmente contrastante con la prima. Solo in tal caso, tenuto conto della progressione criminosa (da una fattispecie meno grave, peraltro ancora non compiutamente attuata, si passerebbe, in un unico contesto d'azione, alla realizzazione d'una fattispecie più grave) determinata dal mutamento dell'iniziale intenzione del reo, risulterebbero applicabili le sanzioni previste per il furto ordinario.

Valutando, da un diverso punto di vista, unitariamente, dato l'unico contesto d'azione, l'ipotesi della mancata restituzione della cosa sottratta dovuta al mutamento dell'iniziale intenzione del soggetto attivo del fatto, dovrebbe osservarsi che - avendo il reo, successivamente al realizzato impossessamento della cosa mobile altrui con il dolo generico del furto ordinario (che coincide con il dolo generico del furto d'uso) integrato il dolo specifico (se di dolo specifico si tratta) del furto ordinario - sarebbe stata completata la realizzazione di quest'ultimo e che, pertanto, l'iniziale intenzione del furto d'uso (scopo di momentaneo uso della cosa sottratta ed intenzione di restituire la medesima immediatamente dopo l'uso) verrebbe assorbito dalla contraria intenzione, successivamente insorta, di non restituire la cosa.

È, invece, di certo costituzionalmente illegittimo, nell'ipotesi di mancata restituzione per caso fortuito o forza maggiore della cosa sottratta, chiamare a rispondere di furto ordinario il reo del quale è rimasto intatto il dolo, generico e specifico, del furto d'uso, senza che si siano aggiunti diversi, rilevanti contenuti intenzionali.

Una volta verificato che l'art. 626, primo comma, n. 1, c.p., nel sistema delle leggi ordinarie e nel diritto vivente, contrasta con il primo comma dell'art. 27 Cost., si rende superflua l'indagine sull'eventuale contrasto della norma impugnata con gli altri parametri indicati nell'ordinanza di rimessione; tanto più che, come si è avuto modo di rilevare, la violazione dell'art. 27, primo comma, Cost. già di per sé comporta disparità di trattamento di soggetti in identica posizione.

CORTE COSTITUZIONALE

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 626, primo comma, n. 1, c.p. nella parte in cui non estende la disciplina ivi prevista alla mancata restituzione, dovuta a caso fortuito o forza maggiore, della cosa sottratta.

Così deciso in Roma, in camera di consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 30 novembre 1988.

Il Presidente: CONSO

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositato nella cancelleria il 13 dicembre 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

SENTENZA 17-25 MAGGIO 1989

N. 282

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORBELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 177, primo comma, del codice penale, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 10 febbraio 1988 dal Tribunale di sorveglianza di Firenze nel procedimento penale a carico di Lombardo Rosario, iscritta al n. 181 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 1988;

2) ordinanza emessa il 10 dicembre 1987 dal Tribunale di Bergamo nel procedimento penale a carico di Tassetto Marco, iscritta al n. 202 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 1988.

Visti gli atti d'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 9 novembre 1988 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Ritenuto in fatto

1. - Con ordinanza emessa il 10 febbraio 1988 (Reg. ord. n. 181/1988) nel procedimento relativo alla revoca della liberazione condizionale alla quale Lombardo Rosario era stato ammesso, il Tribunale di sorveglianza di Firenze solleva, in riferimento agli artt. 3 e 13 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 177, primo comma, c.p., nella parte in cui esclude che, in caso di revoca della liberazione condizionale, il Tribunale di sorveglianza possa determinare la residua pena da espiare, disponendo, invece, che il tempo trascorso in libertà condizionale non sia computato nella durata della pena.

In primo luogo, il giudice a quo ricorda che, con la sentenza n. 343 del 1987, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del decimo comma dell'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, nella parte in cui - in caso di revoca del provvedimento d'ammissione all'affidamento in prova per comportamento incompatibile con la prosecuzione della prova - non consente al tribunale di sorveglianza di determinare la residua pena detentiva da espiare, tenuto conto della durata delle limitazioni patite dal condannato e del suo comportamento durante il trascorso periodo d'affidamento in prova.

Il giudice a quo prosegue affermando che la determinazione della residua pena detentiva da espiare debba spettare al Tribunale di sorveglianza anche nel caso di revoca della liberazione condizionale. Infatti, al pari dell'affidamento in prova, la libertà vigilata conseguente alla liberazione condizionale ha natura di misura sostitutiva della pena. Peraltro, la disciplina che regola la liberazione condizionale ha carattere restrittivo e sanzionatorio: invero, nei confronti del condannato ammesso alla liberazione condizionale, viene sempre disposta la libertà vigilata (ex art. 230, n. 2, c.p.) con conseguente applicazione di prescrizioni, per le quali la legislazione vigente stabilisce alcuni criteri fondamentali (art. 228 c.p., n. 649, unico comma, c.p.p.). Tali prescrizioni comportano non lievi limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti (ad es. il divieto di allontanarsi da un certo ambito territoriale od il divieto di trattenersi fuori della propria abitazione in certe ore). Pertanto, una revoca della liberazione condizionale che non tenga in alcun conto le restrizioni sofferte in precedenza, da un canto appare in contrasto con l'art. 13 Cost., e, dall'altro, con l'art. 3 Cost., in quanto non consente una commisura-

zione tra condotta ulteriore e sanzione aggiuntiva né il pari trattamento di condotte analoghe e la differenziazione di condotte diverse.

2. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione.

Ad avviso dell'Avvocatura, l'istituto della liberazione condizionale presenta connotazioni diverse da quelle caratterizzanti l'affidamento in prova, in base alle quali è stata possibile la pronuncia d'illegittimità costituzionale citata nell'ordinanza di rimessione.

Invero, l'Avvocatura generale dello Stato ritiene che la liberazione condizionale configuri un istituto affine alla sospensione condizionale della pena e non una misura alternativa alla detenzione; nella liberazione condizionale, in sostanza, si avrebbe una sospensione condizionale della pena "residua" e non di "tutta" la pena. Date queste premesse, non si può operare uno scomputo della pena precedentemente sospesa sol perché nel periodo di tempo intercorrente tra la condanna "sospesa" e la revoca della sospensione la rinuncia alla punizione da parte dello Stato sia sub condizione.

3. - Con ordinanza emessa il 10 dicembre 1987 (Reg. ord. n. 202/1988) nel procedimento penale a carico di Tassetti Marco, il Tribunale di Bergamo solleva, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 177 c.p., nella parte in cui stabilisce che, in caso di revoca della liberazione condizionale, "il tempo trascorso in libertà condizionale non è computato nella durata della pena".

L'ordinanza di rimessione sottolinea, preliminarmente, che la liberazione condizionale è un istituto di diritto penitenziario avente sostanza di pena, in considerazione delle ampie limitazioni delle libertà individuali che essa comporta. Di qui il Tribunale di Bergamo fa discendere un primo dubbio di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 13 Cost., dell'art. 177 c.p. Quest'ultimo articolo prevede che il soggetto, al quale sia stata revocata la liberazione condizionale, subisca una restrizione della libertà senza il necessario presupposto d'un provvedimento dell'autorità giudiziaria ordinaria: il mancato computo del periodo trascorso in libertà condizionale nella durata della pena detentiva, conclude il giudice remittente, si traduce, infatti, in una misura che non trova titolo in un provvedimento giurisdizionale. Né, a tal fine, si può risalire all'originaria sentenza di condanna, che è titolo solo per la pena relativa all'accertato

reato.

L'art. 177 c.p. si porrebbe in contrasto, inoltre, con l'art. 3 Cost. Il Tribunale di Bergamo, in proposito, ricorda la già citata sentenza n. 343 del 1987 di questa Corte e, ritenuta l'identità di natura tra affidamento in prova al servizio sociale e liberazione condizionale, lamenta la violazione del principio d'eguaglianza. Tenuto conto delle prescrizioni imposte dalle due misure, emerge che quelle previste dalla norma sulla liberazione condizionale sono ben più afflittive di quelle inerenti all'affidamento in prova al servizio sociale.

Il Tribunale di Bergamo sostiene, infine, che l'art. 177 c.p. configuri una sorta di responsabilità oggettiva, ledendo, di conseguenza, il principio della personalità della responsabilità penale sancito dall'art. 27 Cost.

4. - È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'infondatezza della questione sulla base di considerazioni identiche a quelle prospettate nell'atto d'intervento nel giudizio promosso dal Tribunale di sorveglianza di Firenze con ordinanza 10 febbraio 1988 (Reg. ord. n. 181/1988).

Considerato in diritto

1. - Entrambe le ordinanze di rimessione propongono questione di legittimità costituzionale dell'art. 177, primo comma, c.p., nella parte in cui dispone che il tempo trascorso in libertà condizionale, nel caso di revoca della medesima, non è computato nella durata della pena: le predette ordinanze possono, pertanto, esser congiuntamente esaminate e la questione proposta può esser decisa con unica sentenza.

2. - I giudici *a quibus*, rilevato che questa Corte, con sentenza n. 343 del 1987, dichiarando parzialmente illegittimo il decimo comma dell'art. 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, ha sottolineato il carattere sanzionatorio "afflittivo" delle prescrizioni inerenti all'affidamento in prova al servizio sociale, di cui alla legge ora citata, ed ha ritenuto, appunto a causa delle significative limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente garantiti che tali prescrizioni comportano, contrastante con la Costituzione il divieto di tener conto, nel caso di revoca dell'affidamento in prova, del periodo d'effettiva realizzazione dello stesso affidamento,

ai fini della determinazione della residua pena detentiva; rilevato ancora che la liberazione condizionale costituisce misura sostitutiva della pena detentiva e comporta, durante il tempo di sua applicazione, limitazioni all'esercizio di diritti costituzionalmente sanciti; chiedono che le decisioni adottate con la citata sentenza vengano estese all'ipotesi di revoca della liberazione condizionale.

La premessa dalla quale partono gli stessi giudici ("analogia" tra le misure della liberazione condizionale e dell'affidamento in prova al servizio sociale) è contestata dall'Avvocatura dello Stato. Quest'ultima assume essere la liberazione condizionale "analogia" alla sospensione condizionale della pena piuttosto che all'affidamento in prova al servizio sociale: e, pertanto, ritiene che del tempo trascorso in liberazione condizionale, nell'ipotesi di revoca della medesima, non si debba tener conto nella determinazione della residua pena detentiva.

3. - Vale premettere che è stata sospettata d'illegittimità costituzionale l'ultima parte del primo comma dell'art. 177 c.p. e, cioè, la disposizione sulla quale la maggioranza della dottrina fonda la natura giuridica della liberazione condizionale: si sostiene, infatti, da molti Autori, che il divieto, nel caso di revoca della liberazione condizionale, di computare, nella durata della pena, il tempo trascorso in libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., conduce ad escludere che la predetta liberazione sia inquadrabile tra le modalità d'esecuzione della pena e ad accettare la tesi che configura la stessa liberazione quale causa di sospensione dell'esecuzione della pena detentiva, a carattere probatorio, destinata ad evolversi, avverandosi determinate condizioni, in causa d'estinzione della stessa pena. E tra le due indicate tesi s'aggira il dibattito intorno alla natura giuridica dell'istituto in esame.

Va subito osservato: 1) che non è metodologicamente corretto fondare l'intero discorso sulla natura giuridica d'un determinato istituto su una sola disposizione di legge (il cui contenuto, fra l'altro, è rimasto identico sia nel codice Zanardelli, che prevedeva la liberazione condizionale nel titolo "Delle pene" sia nel codice Rocco, che la stessa liberazione ha incluso fra le cause d'estinzione della pena); 2) che se anche, ai fini indicati, fosse possibile basarsi su un'unica disposizione di legge, dovrebbe, almeno, previamente verificarsi la legittimità costituzionale della stessa disposizione; 3) che il divieto di computare, nella durata della pena detentiva, il tempo trascorso in libertà vigilata può esser indicativo, al massimo, del fatto

che il legislatore non ritiene “equivalente” la pena detentiva alla libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p. e che considera quest’ultima insignificante (ed è la legittimità costituzionale di questa valutazione legislativa che va, appunto, verificata) in confronto ai pesi affittivi della detenzione ma non può condurre a conclusioni in ordine alla natura giuridica della liberazione condizionale.

E che non sia nel quadro dell’alternativa modalità d’esecuzione della pena, carattere sospensivo-probatorio della liberazione condizionale che va impostato il quesito sollevato dalle ordinanze di rimessione, è dimostrato dall’aver il legislatore previsto, soltanto qualche anno dopo il 1930, all’art. 21, terzo comma, del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404 (convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835, con modificazioni) nell’ipotesi che il Tribunale per i minorenni sostituisca alla libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., l’internamento in un riformatorio giudiziario, in una colonia agricola od in una casa di lavoro, che il tempo trascorso in tali stabilimenti venga computato nella durata della pena detentiva. Or non è pensabile che la liberazione condizionale cambi natura e (da istituto sospensivo-probatorio, nell’ipotesi che si applichi ai maggiori degli anni diciotto ed ai condannati che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, allorché non si disponga la sostituzione della libertà vigilata con l’internamento negli stabilimenti sopra citati) si trasformi in modalità esecutiva della pena qualora venga applicata a condannati che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto (ma che, si badi, possono anche aver superato, all’atto dell’ammissione alla liberazione condizionale, gli anni ventuno) sol perché è stata disposta la sostituzione della libertà vigilata con l’internamento negli stabilimenti indicati nell’art. 21 del citato regio decreto-legge.

Né si obietti che la liberazione condizionale dei condannati che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, potendo essere “concessa” in qualunque momento dell’esecuzione e qualunque sia la durata della pena detentiva inflitta (ai sensi del primo comma dell’art. 21 del citato regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404) abbia natura diversa dalla liberazione di tutti gli altri condannati. All’obiezione è agevole rispondere che anche per la liberazione dei condannati che commisero il reato quando erano minori degli anni diciotto, ove sia “normalmente” applicata la libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., il tempo trascorso in libertà condizionale non è computato nella durata della pena detentiva

inflitta: soltanto nell’ipotesi che il Tribunale per i minorenni disponga la sostituzione della libertà vigilata con l’internamento in un riformatorio giudiziario, in una colonia agricola od in una casa di lavoro (cfr. il secondo comma dell’art. 21 del citato decreto-legge) il tempo trascorso nei predetti stabilimenti, ai sensi del terzo comma dello stesso articolo, è, all’opposto, computato nella durata della pena originariamente inflitta.

Vero è che, a prescindere del tutto dall’alternativa modalità esecutiva della pena, istituto sospensivo probatorio della liberazione condizionale, le disposizioni sul computo (oppur no), in caso di revoca della stessa liberazione condizionale, del tempo trascorso in quest’ultima nella durata della pena detentiva originaria, discendono dal “raffronto” che il legislatore compie tra il peso affittivo (ed i sostegni “rieducativi”) della pena detentiva ed il peso affittivo (con i relativi sostegni “rieducativi”) della misura che viene sostituita alla stessa pena durante lo stato di libertà condizionale: il legislatore, nell’art. 21 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, parifica alla pena detentiva l’internamento negli istituti previsti nello stesso articolo, essendo tale internamento misura ugualmente detentiva; mentre esclude, del tutto, il confronto tra pena detentiva e libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., nel senso che valuta insignificante l’affittività di quest’ultima (misura non detentiva) tenuto anche conto dei sostegni rieducativi offerti durante il predetto stato di libertà vigilata.

D’altra parte, se è vero che (intendendosi per pena la sola pena detentiva) la tesi che ritiene la liberazione condizionale modalità d’esecuzione della pena (detentiva) è insostenibile (la predetta modalità inizierebbe, fra l’altro, proprio con la “scarcerazione” del condannato) è anche vero che soltanto di recente ci si è accorti, assumendo che dalla disposizione di cui all’art. 51-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, articolo introdotto con la legge n. 663 del 1986 (cfr. anche la relazione Gallo al Senato, in sede di lavori preparatori a quest’ultima legge) si ricavi la distinzione tra cessazione e revoca della misura alternativa dell’affidamento in prova al servizio sociale, che, in caso di cessazione (e non di revoca) dello stesso affidamento, il periodo trascorso nel medesimo deve valere come pena espiata; e che, pertanto, la computabilità o meno del periodo trascorso in affidamento non deriva dalla c.d. natura giuridica dello stesso affidamento ma dal comportamento del soggetto che, secondo il legislatore, importa (ma illegittimamente, per quanto si dirà fra breve in ordine alla revoca della liberazione condizionale) la sanzione aggiuntiva.

Peraltro, a quella parte della dottrina e della giurisprudenza, che assume che la liberazione condizionale non estingua né modifichi la potestà di punire dello Stato (e che, pertanto, dando essa inizio ad una espiazione, in forma alternativa, della pena, non potrebbe non scomputarsi “tutto” il periodo trascorso in libertà condizionata dalla durata della pena detentiva originariamente inflitta) va risposto che il rapporto giuridico punitivo (per chi lo ammetta) va distinto dai diversi rapporti giuridici d’esecuzione, relativi alle diverse conseguenze penali della condanna, pur derivando questi ultimi dal primo: la liberazione condizionale, infatti, mentre sospende (si preciserà oltre il significato di questa sospensione) la pena principale detentiva (sospende, cioè, una delle conseguenze del rapporto giuridico punitivo) lascia tuttavia integro quest’ultimo che può continuare, così, a rendere concreti altri rapporti giuridici d’esecuzione di (eventuali) altre conseguenze penali.

E neppure può condividersi la tesi per la quale la parte impugnata dell’art. 177 c.p. (che, appunto, sancisce il divieto di computare il periodo trascorso in libertà condizionale, in caso di revoca di quest’ultima, nella durata della pena inflitta) sarebbe addirittura “pleonastica”. Inquadrata la liberazione condizionale fra le cause di sospensione della pena detentiva (e non quale modalità d’esecuzione della medesima) si è sostenuto, avendo l’ordinanza di revoca contenuto ricognitivo dell’inefficacia della prova, che la stessa revoca, considerata quale condizione risolutiva, determinerebbe l’inefficacia *ex tunc* del provvedimento. Come si chiarirà in appresso, l’effetto estintivo dello status di liberato condizionalmente non comporta, ex se, anche l’effetto risolutivo (*ex tunc*) del periodo trascorso in libertà condizionale: ed è, appunto, l’attribuzione anche di quest’ultimo effetto alla revoca della liberazione condizionale a rendere, in primo luogo, illegittima (a causa dell’aumento ingiustificato d’“afflittività” inerente alla misura della libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p.) la parte impugnata dell’art. 177 c.p.

Né, allo scopo di giustificare il divieto di cui alla predetta parte impugnata dell’art. 177 c.p., può avvicinarsi la liberazione condizionale alla sospensione condizionale della pena ex art. 163 e segg. come fa l’Avvocatura generale dello Stato. Quest’ultima, assumendo che la predetta liberazione costituisca, in sostanza, “soltanto” una sospensione condizionale (non di tutta, bensì) di una parte della pena detentiva (salvi gli effetti estintivi “finali”, nell’ipotesi di mancanza di revoca) sostiene che, allo stesso modo come, in caso di revoca ex art. 168 c.p. della sospen-

sione condizionale della pena, ordinata ai sensi dell’art. 163 c.p., non sono neppure “pensabili” problemi di “scomputo” di pena sol perché, nel periodo compreso tra l’ordine di sospensione dell’esecuzione ex art. 163 c.p. e la revoca della sospensione stessa, la c.d. rinuncia da parte dello Stato alla predetta esecuzione è sub condizione, così, in caso di revoca della liberazione condizionale ex art. 177, primo comma, c.p. non vanno posti problemi di “scomputo”, dalla pena detentiva originariamente inflitta, del tempo trascorso tra l’ammissione del condannato alla liberazione condizionale ex art. 176 c.p. e la revoca di quest’ultima ex art. 177, primo comma, c.p., sol perché la c.d. rinuncia dello Stato alla prosecuzione dell’esecuzione della pena detentiva è sub condizione.

Va, in proposito, da un canto precisato che è ben vero che, come in sede di sospensione condizionale l’estinzione del reato è condizionata dalla non commissione, nei termini stabiliti, d’un delitto ovvero d’una contravvenzione della stessa indole e dall’adempimento degli obblighi imposti al condannato, così l’estinzione della pena ex art. 177, secondo comma, c.p., è condizionata al decorso del tempo indicato nello stesso articolo senza intervento di cause di revoca; ma occorre nettamente distinguere le predette condizioni sospensive, alle quali sono subordinate l’estinzione del reato (per quanto attiene alla sospensione condizionale) e l’estinzione della pena (per quanto riguarda la liberazione condizionale) dalla revoca, rispettivamente, della sospensione condizionale e della liberazione condizionale. La distinzione tra sospensione condizionale della pena e liberazione condizionale consiste, fra l’altro, e soprattutto, in questo: la prima, anche se eventualmente subordinata, nella stessa sentenza di condanna, all’adempimento di obblighi da parte del condannato (cfr. art. 168 c.p.) non comporta, dal momento in cui viene ordinata fino a quello della revoca di cui all’art. 168 c.p., vincoli alla libertà del condannato (e, per essa, pertanto, non si pongono problemi di “scomputo”, dalla prefissata pena detentiva, del tempo intercorso tra l’ordine di sospensione e la sua revoca) mentre la seconda, la liberazione condizionale, dal momento dell’ammissione del condannato alla medesima fino a quello della sua revoca ex art. 177 c.p., comporta l’adempimento, da parte del condannato, di particolari prescrizioni (imposte, successivamente alla sentenza di condanna) inerenti alla libertà vigilata di cui all’art. 230, n. 2, c.p., limitative certamente della libertà del condannato. Mentre durante il tempo che corre tra la concessione della sospensione condizionale della pena e la sua revoca ex

art. 168 c.p., il condannato rimane nella stessa posizione in cui era prima della condanna, non subendo alcun vincolo affittivo (a parte la minaccia di revoca della sospensione) la posizione in cui viene a trovarsi l'ammesso alla liberazione condizionale, prima della causa di revoca (o della revoca) non è di "totale" libertà, ossia quella in cui era prima della condanna: ed è per questo motivo che, intervenuta la revoca della liberazione ex art. 177 c.p., si pone, innanzitutto a causa dei subiti vincoli affittivi, il problema dello "scomputo" di cui alle ordinanze di remissione. Tutto ciò, s'intende, a meno che anche l'effetto estintivo del reato previsto dall'art. 168 c.p., non venga condizionato da prove controllate ed affittive.

Non è, peraltro, sufficiente caratterizzazione della natura giuridica della liberazione condizionale affermare che la medesima è causa d'estinzione della pena: su ciò, ai sensi del vigente codice penale, non cadono dubbi. Ma, a parte il rilievo per il quale andrebbe precisato, con completezza, qual sia l'oggetto dell'estinzione, indicare gli effetti giuridici d'un istituto non equivale a chiarirne, ex se, la natura. Sotto l'etichetta "Dell'estinzione del reato e della pena" il codice penale del 1930 include istituti tanto diversi da far davvero dubitare dell'unitarietà della categoria: e, comunque, occorrono indagini specifiche, valide per ciascuno (o per alcuni) degli istituti raggruppati sotto la predetta etichetta, per poter determinare la natura giuridica degli istituti stessi. E non è condivisibile il rilievo per il quale, assumendo la "causa d'estinzione della pena", liberazione condizionale come istituto sospensivo-probatorio, fallita la prova, e cessata quest'ultima, data la non equivalenza tra detenzione e libertà vigilata, vada esclusa la scomputabilità della misura sostitutiva (libertà vigilata) dalla durata della pena detentiva originaria. Che le predette due misure non siano equivalenti, o siano "eterogenee", non esclude che siano entrambe affittive (e rieducative): sicché il problema non è quello di "non computare del tutto", o di computare "tutto", il periodo trascorso in libertà vigilata nella durata della pena detentiva originaria bensì quello di stabilire, in concreto, quanta affittività sia stata "sopportata" dal condannato nel tempo in cui è stato sottoposto alla libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p. (e quanti "sostegni" abbia ricevuto, prima della causa di revoca, o della revoca, della libertà condizionale) e sottrarre dalla pena detentiva originaria la predetta entità affittiva, allo scopo di determinare la pena detentiva "residua" anche in base a tale entità oltre che, come s'avvertirà fra breve, in relazione al nuovo (dopo la revoca) giudizio prognostico di

rieducabilità. Il tema che ci occupa non può, dunque, esser impostato (e tantomeno risolto) alla luce delle tesi finora prospettate intorno alla c.d. natura giuridica della liberazione condizionale: molto opportunamente, pertanto, la sentenza n. 343 del 1987, nel risolvere questione analoga a quella qui in discussione, prescinde, in sede d'affidamento in prova al servizio sociale, dalle tesi intorno alla natura giuridica dell'affidamento stesso.

4. - Avvia alla soluzione del quesito proposto dalle ordinanze di remissione l'analisi strutturale delle conseguenze immediate dell'atto d'ammissione alla liberazione condizionale e della revoca della medesima. Con l'inizio dell'esecuzione della pena detentiva (e ci si occupa di questa perché ad essa si riferisce la liberazione condizionale, non importa, fra l'altro, in questa sede, se si debba ritenere iniziata l'esecuzione nel momento dell'emanazione dell'ordine di carcerazione o nel momento della cognizione, da parte del condannato, dello stesso ordine) lo status del soggetto sottoposto alla carcerazione (intendendo per status la sintesi delle situazioni giuridiche subiettive attive e passive che sorgono in testa all'interessato) assume specifici contenuti desunti dalle norme (legislative, regolamentari ecc.) che divengono effettive con l'instaurarsi in concreto della fattispecie costitutiva della pena carceraria, fattispecie che comprende, quale ultimo elemento, il predetto ordine di carcerazione (applicativo della volontà espressa nella sentenza di condanna) o la cognizione del medesimo da parte del condannato. Dal punto di vista di quest'ultimo, la liberazione condizionale, come tutte o gran parte delle fattispecie modificative (ed appunto come tale la predetta liberazione viene classificata) estingue (intendendosi per estinzione l'impedimento all'ulteriore "permanenza" delle situazioni giuridiche subiettive sorte in testa al detenuto con la carcerazione) lo status di detenuto e costituisce lo status di vigilato in libertà del detenuto stesso. L'atto d'ammissione alla liberazione condizionale è, dunque, l'ultimo elemento d'una fattispecie (che comprende anche quanto meno la condanna e la sofferta carcerazione) estintiva e costitutiva insieme. Anche le formalità di scarcerazione dell'ammesso alla liberazione condizionale, già dal regolamento carcerario del 1931 (artt. 168 e segg.) sono identiche a quelle del definitivamente scarcerato: con la predetta liberazione il già detenuto è svincolato come dalla misura privativa della libertà personale-detenzione così da ogni sottoposizione alle autorità carcerarie, anche se tale liberazione è sottoposta

all'eventualità della revoca ex art. 177 c.p. Il condizionalmente liberato viene, nello stesso momento, sottoposto alla misura limitativa della libertà personale dalla libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p. ed assume, cioè, un nuovo, diverso status (di vigilato in libertà) che implica la sottoposizione al controllo di altri, diversi organi statali.

La revoca della liberazione condizionale (che fa parte anch'essa d'una fattispecie modificativa) produce, a sua volta, due conseguenze giuridiche: estingue lo status di "vigilato in libertà" del condannato e (ri)costituisce quello di "detenuto". Anche tale revoca integra, pertanto, l'ultimo elemento d'una fattispecie estintiva e costitutiva insieme: la nuova fattispecie modificativa è tuttavia diversa da quella che diede luogo all'estinzione della (prima) carcerazione ed alla costituzione dello status di "vigilato in libertà"; oltre agli elementi di quest'ultima fattispecie, la nuova, modificativa, contiene il periodo trascorso in libertà vigilata (con tutti i suoi contenuti affittivi) ed il riadattamento sociale, già eventualmente, sia pure in parte, realizzato malgrado la causa di revoca, contiene quest'ultima causa e la stessa revoca. Prodotta, dunque, da una diversa fattispecie, la carcerazione conseguente alla revoca della liberazione condizionale è nuova e diversa: la pena detentiva "residua" non può, pertanto, esser determinata senza un nuovo giudizio, che tenga conto anche dell'affittività sopportata durante la libertà vigilata e senza una necessariamente nuova valutazione prognostica relativa al già condizionalmente liberato. L'art. 177 c.p., nella parte impugnata, è illegittimo, come si chiarirà subito, anzitutto perché, aggiungendo l'effetto risolutivo (*ex tunc*) che non è, per sé, necessariamente collegato all'effetto estintivo della revoca (quest'ultimo, si è già sottolineato, attiene alla permanenza, che appunto impedisce, delle situazioni giuridiche subiettive inerenti allo status di "vigilato in libertà") e così aumentando ingiustificatamente la pena detentiva determinata dalla sentenza di condanna, annulla anche le limitazioni della libertà personale dovute alla libertà vigilata. Ma, oltre a ciò, la stessa parte impugnata del precitato articolo, per le ragioni ora esposte, impedisce al Tribunale di sorveglianza, giudice della misura rieducativa (e misura rieducativa è, certamente, la liberazione condizionale) il nuovo giudizio determinativo della "residua" pena detentiva.

5. - L'analisi strutturale alla quale si è ora accennato prescinde, come è agevole notare, dal "nominalismo" implicito nelle tesi, innanzi indicate, relative alla c.d. natura giuridica della liberazione condizionale. In ordine

alla predetta natura giuridica può, in questa sede, soltanto affermarsi che la liberazione condizionale certamente non va ritenuta modalità esecutiva della pena, se per pena s'intende esclusivamente la detenzione in istituto (sembra, peraltro, che il legislatore del 1930 abbia del tutto identificato la pena con la detenzione in un istituto carcerario): ma si deve anche ricordare che, essendo state previste, insieme alla pena detentiva, soprattutto ad opera delle leggi n. 354 del 1975, n. 689 del 1981 e n. 663 del 1986, altre, diverse misure rieducative, la nozione d'esecuzione va estesa fino a comprendere le modalità esecutive di tutte le misure, anche solo limitative, della libertà personale, nelle predette leggi previste.

L'esecuzione penale diviene, dunque, in generale, attuazione della volontà espressa dalla legge e dalla sentenza di condanna: e la pena detentiva, che il legislatore definisce "privativa" della libertà personale, non potendo più costituire l'unica pena, diviene modalità esecutiva, accanto ad altre modalità esecutive delle nuove, diverse misure "limitative" della libertà personale. La volontà della legge e della sentenza viene, così, realizzata non da uno solo ma da vari rapporti esecutivi, aventi ciascuno un contenuto corrispondente ad una particolare misura prevista nella sentenza di cognizione o ad una particolare misura rieducativa sostituita in sede d'esecuzione. La liberazione condizionale, nel sostituire al rapporto esecutivo della pena carceraria il rapporto esecutivo della libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p., nel costituire, come pure è vero, attuazione, ante litteram, dei principi espressi dall'art. 27, terzo comma, Cost. (oltre a realizzare la finalità rieducativa della pena, la liberazione condizionale rende "più umana" la stessa pena, evitando al condannato la parte centrale o finale della detenzione, cioè la fase più inumanamente affittiva di quest'ultima) impedisce che la finalità special-preventiva, come è stato osservato in dottrina, vada oltre il suo scopo: diviene, infatti, inutile la prosecuzione dell'esecuzione della pena detentiva quando il condannato si dimostri sicuramente ravveduto. Con la liberazione condizionale la funzione rieducativa della pena prevale, dunque, ai sensi, oggi, dell'art. 27, terzo comma, Cost., sull'esigenza retribuzionistica.

A questo proposito, alla dottrina, che, consapevole del ruolo centrale che con la Costituzione ha assunto la finalità special-preventiva della pena (nell'aspetto della rieducazione) lamenta che questa Corte si sia limitata a sottolineare l'accoglimento, da parte della Carta fondamentale, della tesi polifunzionale, pluridimensionale della pena e non abbia provveduto alla

determinazione della gerarchia tra le finalità costituzionalmente assegnate alla reazione penale, va osservato che non è dato delineare una statica, assoluta gerarchia tra le predette finalità. È certo necessario, indispensabile, di volta in volta, per le varie fasi (incriminazione astratta, commisurazione, esecuzione) o per i diversi istituti di volta in volta considerati, individuare a quale delle finalità della pena, ed in che limiti, debba esser data la prevalenza ma non è consentito stabilire a priori, una volta per tutte (neppure a favore della finalità rieducativa) la precitata gerarchia. Un esempio di quanto ora osservato è costituito dal momento esecutivo della pena detentiva: mentre, come s'è innanzi osservato, per nessuna ragione può esser superata la durata dell'afflittività insita nella pena detentiva determinata con la sentenza di condanna (per questo aspetto, la retribuzione, intesa come misura, limite, sulla base della colpevolezza del fatto, dell'intervento punitivo, prevale anche sulla finalità rieducativa: infatti, ove così non fosse, cadrebbero fondamentali garanzie a favore del reo) a sua volta la finalità rieducativa prevale su ogni altra finalità nell'ipotesi che l'esame della personalità del reo ed il conseguente giudizio prognostico sulla sua "futura" vita nella società, impongano, prima o durante l'esecuzione (s'intende, purché siano presenti tutte le altre condizioni stabilite dalla legge) di sospendere o ridurre, sia pur condizionatamente, l'esecuzione stessa. La liberazione condizionale è, appunto, sia pur nei limiti di cui all'art. 176 c.p., esempio della prevalenza, nel momento in cui viene attuata, della finalità rieducativa su tutte le altre finalità della pena.

E si deve aggiungere che, come esattamente si esprime la Relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988, poiché le "misure alternative" (posto che s'accoglia questa nozione per indicare tutte le misure non totalmente "privative" o soltanto "limitative" della libertà personale) costituiscono il punto d'emergenza del trattamento rieducativo, in quanto tendono a realizzare quel reinserimento sociale al quale tale trattamento punta, il metro di giudizio per l'applicabilità o meno delle misure alternative è costituito da quel ravvedimento del reo che sta a fondamento della liberazione condizionale. Quest'ultima, dunque, è anticipata espressione dei principi successivamente espressi dall'art. 27, terzo comma, Cost. ed insieme nucleo base dal quale le c.d. misure alternative alla pena detentiva si sono sviluppate. A parte il rilievo per il quale la liberazione condizionale suppone il "sicuro ravvedimento" del condannato, salva l'ulteriore prova "in libertà", mentre le misure alternative mirano a

realizzare la rieducazione del condannato stesso.

Va, tuttavia, sottolineato, che, benché la logica interna alla liberazione condizionale, ispirata da principi di "ragione" ed "umanità", abbia costituito (da quando, nel sistema c.d. irlandese, si realizzò la progressività del trattamento attraverso i tre stadi, dell'isolamento prima, dell'ammissione al lavoro in comune successivamente ed infine dell'ammissione alla libertà condizionale) stimolo alla (ed insieme attuazione della) dinamica, progressiva risocializzazione del condannato (si sostiene da alcuni Autori che la "liberazione provvisoria anticipata" dei reclusi sia stata per la prima volta proposta nel 1790, in Francia, dal Mirabeau, nel corso d'una relazione scritta all'Assemblea costituente) i legislatori hanno, di volta in volta, "piegato" la liberazione ai propri, empirici scopi (ad es., all'inizio, al popolamento delle colonie inglesi o, in generale, a premio per la "buona condotta" del detenuto) ed a diverse finalità della pena; e ciò vale, in particolare, come si sottolineerà fra breve, per il legislatore penale del 1930.

6. - La prima, più appariscente violazione della Costituzione che il legislatore realizza con il divieto di cui all'ultima parte del primo comma dell'art. 177 c.p. è, appunto, quella d'aver del tutto svalutato, nel raffronto con la detenzione, l'incidenza afflittiva della libertà vigilata ex art. 230, n.2, c.p. Per quanto si tenti a volte, in dottrina, di ridurre al minimo tale incidenza, certo è che l'istituto della libertà vigilata, che accompagna necessariamente lo stato di libertà condizionale, importa notevoli restrizioni a fondamentali diritti del condannato.

Or da un canto è vero che proprio la liberazione condizionale ha notevolmente ridimensionato i rapporti tra cognizione ed esecuzione, nel senso che ha contribuito ad attribuire a quest'ultima autonomia e nuovi significati (ha, invero, svelato che le indagini sui comportamenti del condannato durante l'esecuzione della pena, ove si concludano con il riconoscimento del mutamento *in melius* della personalità del sottoposto all'esecuzione, ben possono condurre alla riduzione, o mitigazione, della pena detentiva inflitta con la sentenza di condanna) ma d'altro canto è anche vero che rimane a tutt'oggi indiscusso che il limite della pena detentiva, determinato in sede di cognizione, non può, in nessun caso, esser oltrepassato (spostato verso l'alto) per fatti realizzati ex post.

Per la verità, il primo ostacolo, durante i lavori preparatori del codice penale del 1889, all'introduzione del "nuovo" istituto della liberazione condizionale, fu costituito dalla forza del giudicato che, secondo la

radicata tradizione romanistica, era intangibile da fatti verificatisi “successivamente”.

Certamente, per primo e molto, durante quest’ultimo secolo, l’istituto della liberazione condizionale ha contribuito a particolarmente caratterizzare l’esecuzione penale, distinguendola dai processi esecutivi delle sedi extrapenali: tuttavia, se da un canto è stato “da tempo” superato l’ostacolo all’introduzione, nel sistema positivo, della liberazione condizionale (si è, così, implicitamente accettata l’idea della riducibilità, o modificabilità *in melius*, della pena detentiva inflitta in sede di cognizione) d’altro canto si è sempre continuato a rendere omaggio alla forza del giudicato (e tale omaggio si deve rendere ancor più oggi, nella vigenza della Costituzione) ritenendosi lo stesso giudicato intangibile nel significato che non può, mai, aumentarsi l’afflittività implicita nella pena detentiva determinata con la sentenza di condanna. Non è consentito, infatti, spostare, a danno del condannato, la proporzione tra reato e pena, stabilita in astratto dalla legge ed in concreto dalla sentenza: ove s’oltrepassasse tale proporzione si violerebbero insieme l’art. 13, secondo comma e l’art. 27, primo comma, Cost., tenuto conto, in riferimento a quest’ultimo articolo, che la colpevolezza, sia oppur no fondamento della pena, è certamente criterio garantistico dell’irrogazione e dell’esecuzione della medesima e costituisce il supporto retributivo-proporzionalistico, limitativo delle concezioni preventive (generali e speciali) della pena.

Or l’art. 177 c.p., nella parte in cui statuisce che il tempo trascorso in libertà condizionale non è per nulla computabile, in caso di revoca di quest’ultima, nella durata della pena detentiva, prima d’ogni altra considerazione, viola gli artt. 13, secondo comma e 27, primo comma, Cost., perché altera, a danno del condannato, l’equilibrio proporzionalistico tra reato e pena determinato in astratto dalla legge ed in concreto dal giudicato. L’art. 177, primo comma, c.p., nella parte ora indicata, aggiunge, infatti, in caso di revoca, alla quantità di pena detentiva, inflitta con la sentenza di condanna, altra “afflizione” non legittimata dalla stessa sentenza. E, pertanto, se è vero che la libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., trova fondamento proprio nella predetta sentenza (tale libertà costituisce, infatti, attenuazione, in sede d’ammissione alla liberazione condizionale, dell’originaria pena detentiva) una volta intervenuta la revoca ex art. 177 c.p., il non computare, in alcun modo, nella durata della stessa pena, il tempo trascorso in libertà condizionale (e, cioè, far scontare al condannato

l’intera pena pena detentiva determinata in sede di cognizione) equivale a lasciar scoperto, quanto a titolo d’applicabilità, la libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p., già sofferta dal condannato. E l’afflittività della predetta libertà vigilata, minima oppur no, è fuori discussione.

Ed anche se si assumesse che gli artt. 176 e 177 c.p. costituiscano disposizioni integratrici della parte sanzionatoria di tutte le norme incriminatrici di parte speciale che comminano pene detentive e che, pertanto, in virtù del collegamento tra i citati articoli e la disposizione di parte speciale applicata, già la sentenza di condanna preveda, in alternativa alla pena detentiva comminata, tutte le varianti previste dagli stessi articoli, ugualmente illegittimo sarebbe condannare il reo ad una “maggiore sofferenza” senza la garanzia che solo la giurisdizione piena della cognizione può offrire.

È, peraltro, quasi superfluo, in questa sede, stabilire se la predetta libertà vigilata vada configurata come sanzione penale (autonoma) o come misura di sicurezza, tanto più che da tempo la migliore dottrina ha ricondotto anche le misure di sicurezza al “genere” sanzione penale: qui è sufficiente sottolineare che la limitazione del diritto di libertà connessa alla libertà vigilata di cui all’art. 230, n. 2, c.p., prima della revoca ex art. 177 c.p., non può esser “annullata” senza violare la Costituzione.

7. - Ma la parte impugnata del primo comma dell’art. 177 c.p. manifesta anche, e di più, il tentativo del legislatore di piegare alla logica punitivo-afflittiva della pena detentiva, con la revoca della liberazione condizionale, la logica intrinseca, innanzi sottolineata, dell’“intero” istituto della liberazione condizionale.

Vanno qui dapprima ricordate le critiche, da più parti sollevate, contro l’automatismo della revoca ex art. 177 c.p.: questo articolo, infatti, nell’impedire distinzioni tra i fatti causa della revoca, esclude ogni valutazione della personalità del già liberato condizionalmente, al fine di stabilire l’effettiva erroneità (o, comunque, il superamento) del giudizio di sicuro ravvedimento previsto dall’art. 176 c.p.

La visione ingiustificatamente “punitiva” della revoca ex art. 177 c.p. è resa manifesta in maniera evidente dai lavori preparatori del codice del 1930; anzi, proprio il totale divieto di computare, nella durata della pena detentiva, il periodo trascorso in libertà condizionale vigilata, è servito al legislatore per attribuire alla revoca di cui all’art. 177 c.p. la qualità di “specificata” sanzione per la mancata “fedeltà” alla “concessione” della

liberazione condizionale.

È testimonianza di ciò la risposta che il Ministro Guardasigilli, in sede di lavori preparatori del vigente codice penale, diede all'invito che la commissione parlamentare gli rivolse, perché riesaminasse la questione sollevata, qui, dalle ordinanze di remissione: a parere della stessa commissione, la libertà vigilata si risolveva in una grave misura restrittiva della libertà personale; e, pertanto, costituiva "sanzione sproporzionata" alla violazione commessa far scontare totalmente la pena detentiva residua. Il Guardasigilli a tale invito così rispose: (cfr. Relazione a S.M. il Re del Ministro guardasigilli Rocco presentata nell'udienza del 19 ottobre 1930 per l'approvazione del testo definitivo del Codice penale)... "poiché la trasgressione a tali obblighi (nascenti dalla libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p.) non costituisce reato, l'unica sanzione rimane la revoca della liberazione condizionale, con la logica e necessaria conseguenza dell'espiazione della pena residua". Dunque: per il Guardasigilli non soltanto doveva ritenersi indubbio che, se durante lo stato di libertà condizionale, il condannato commette un delitto od una contravvenzione ex art. 177 c.p., alla pena che già consegue ai reati commessi va aggiunta una "seconda" punizione, forse più grave della "prima" (appunto per il divieto di computare il tempo trascorso in libertà condizionale nella durata della pena detentiva; per sé, anche la sola "minaccia" della revoca della liberazione condizionale, con il conseguente ritorno in detenzione, poteva considerarsi sufficiente deterrente) ma, proprio per il rilievo che le violazioni agli obblighi prescritti in sede di libertà vigilata non costituivano reato, non restava, per il Guardasigilli, che l'unica sanzione della revoca della liberazione condizionale, con gli effetti, qui in discussione, di cui alla parte impugnata dell'art. 177 c.p.

Ciò si sottolinea, anche a prescindere da ogni rilievo sul mancato riferimento, da parte della predetta commissione parlamentare, alla necessità d'un nuovo giudizio sulla personalità del liberato condizionalmente, quale rivela durante il periodo trascorso in libertà vigilata, prima della revoca prevista dall'art. 177 c.p.

La precitata risposta del Ministro al ricordato invito della commissione parlamentare è oltremodo significativa: essa svela da una parte che la revoca doveva, nella mente dei compilatori del vigente codice penale, costituire particolare sanzione, unicamente ed indiscriminatamente reattiva a grave violazione commessa dal liberato condizionalmente e dall'altra che

tale grave sanzione doveva essere automatica (logica e necessaria conseguenza di tale sanzione era l'espiazione di tutta la residua pena detentiva) non dovendosi differenziare, in alcun modo, le diverse personalità dei condannati, almeno ai fini d'un giudizio prognostico di rieducabilità né dovendosi tener conto del particolare peso dei vari obblighi imposti con la libertà vigilata e neppure delle condizioni nelle quali le violazioni agli stessi obblighi erano state commesse.

L'affermazione che il Guardasigilli aggiunse, nella stessa citata relazione, manifesta ancor meglio tutta la logica esclusivamente "punitivo-affittiva" nella quale la revoca della liberazione condizionale venne, dai compilatori del vigente codice penale, inquadrata: "La libertà condizionale, per quanto vigilata, è sempre libertà e quindi non può equipararsi o sostituirsi alla pena detentiva, né totalmente né parzialmente"; e ciò si sostenne appunto per "giustificare" la non computabilità, neppure parziale, del tempo trascorso in libertà condizionale vigilata nella durata della pena. I "pesi" imposti con la libertà vigilata non contarono, in quella sede, le prognosi di rieducabilità neppure. Anzi, il Guardasigilli aggiunse: "chi ne ha goduto (della liberazione condizionale) e se ne è dimostrato indegno, ha già avuto il vantaggio di non espiare tutta la pena ininterrottamente, il che gli rende meno gravosa l'espiazione complessiva della pena stessa e lo pone in una situazione più favorevole degli altri condannati che non si trovarono nelle sue condizioni". È agevole sottolineare che la liberazione condizionale costituisce, in tale logica, graziosa "concessione" determinata da un atto di fiducia; che la violazione di questa, integra una grave violazione (indegno è chi viola, anche a parte ogni valutazione dei fatti commessi, la fiducia accordata dallo Stato con la predetta concessione); che la revoca di quest'ultima è, a parere del Ministro, adeguata a tale grave violazione; e che non è, dunque, sproporzionato alla medesima far scontare, eventualmente con anni di detenzione per residuo-pena, anche sintomaticamente modeste violazioni agli obblighi imposti con la libertà vigilata.

Le affermazioni del Ministro non sono, com'è evidente, in armonia con la natura, qui delineata, della liberazione condizionale; natura che la Costituzione e le recenti riforme legislative hanno chiaramente e particolarmente manifestato.

8. - Va, invero, in primo luogo, precisato che essere ammessi alla liberazione condizionale costituisce, per il condannato che si trovi nella

situazione prevista dall'art. 176, primo comma, c.p. (a parte la "discrezionalità vincolata" nell'accertamento del sicuro ravvedimento di cui allo stesso comma) diritto e non graziosa concessione od effetto d'ingiustificata rinuncia (condizionata) dello Stato all'ulteriore esecuzione della pena detentiva inflitta con la sentenza di condanna. La decisione di questa Corte n. 204 del 1974 espressamente riconosce che, sulla base dell'art. 27, terzo comma, Cost., "sorge il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della realizzazione della pretesa punitiva venga riesaminato al fine d'accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente il suo fine rieducativo". Non v'è dubbio, pertanto, che, una volta accertato che il condannato versa nelle condizioni di cui al primo comma dell'art. 176 c.p. (e, in particolare, "abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento") essendo venuta a mancare la "ragione" della pena detentiva, il Tribunale di sorveglianza ha il dovere, esperite tutte le formalità relative, di porre il condannato (e quest'ultimo ha il diritto di esser posto) nello stato di libertà condizionale. Appunto perché nulla lo Stato ha graziosamente concesso e nulla il condannato deve allo Stato per l'ammissione alla liberazione condizionale, gli obblighi derivanti dalla libertà vigilata di cui all'art. 230, n. 2, c.p., non costituiscono corrispettivo d'una qualunque "concessione" (e, cioè, conseguenza d'un ipotetico patto o scommessa tra Stato e condannato) ma trovano razionale fondamento, ex art. 27, terzo comma, Cost., nel sostegno e controllo che essi possono e devono offrire alla prova in libertà del condannato.

Anzi, dopo quanto sottolineato dalla sentenza di questa Corte da ultimo citata (cfr., anche, le sentenze nn. 264 del 1974, 192 del 1976, 78 del 1977) va chiarito il significato meramente "convenzionale" dell'espressione "rinuncia (revocabile) da parte dello Stato, all'esecuzione della restante pena detentiva", che spesso viene usata a proposito della liberazione condizionale come di altre c.d. cause estintive del reato e della pena: non si rinuncia, invero, ad alcunché allorché s'adempia ad obblighi costituzionalmente sanciti.

Vero è che la revoca prevista dall'art. 177 c.p., tenuto conto della natura rieducativa, di cui all'art. 27, terzo comma, Cost., della pena, di tutte le pene, trova il suo fondamento nel "presunto" errore del giudizio di sicuro ravvedimento, in base al quale il condannato è stato ammesso, ex art. 176 c.p., alla liberazione condizionale. La legge, con l'art. 177

c.p., presumendo che il delitto o la contravvenzione della stessa indole o la violazione delle prescrizioni attinenti alla libertà vigilata dimostrino l'erroneità (od il superamento) del giudizio di sicuro ravvedimento di cui all'art. 176 c.p., dispone che la liberazione condizionale venga revocata, per esser venuto meno della medesima il principale presupposto. Tale revoca non solo non può precludere, ma necessariamente rinvia ad un nuovo giudizio che, partendo da quanto è accaduto durante lo stato di libertà condizionale, determini, tenuto conto, in particolare, della concreta afflittività subita durante lo stato di libertà vigilata, del "grado" di rieducazione raggiunto e, pertanto, della rieducabilità (e pericolosità) del condannato, la durata della "residua" pena detentiva. Va qui, invero, ribadito che la pena detentiva "residua" è condizionata, oltre che dal reato e dalla condanna, anche dall'ammissione alla libertà condizionale, dal tempo trascorso in quest'ultima, con tutte le implicazioni inerenti alla libertà vigilata nonché dalla sua revoca. La fattispecie "produttiva" della pena residua è, dunque, come s'è già notato, diversa, più articolata, di quella che causa o condiziona la prima pena detentiva.

Soltanto con la dichiarazione d'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 177 c.p., nella parte in cui non consente al Tribunale di sorveglianza di determinare la residua pena detentiva da espiare tenendo conto delle limitazioni patite dal condannato e del suo comportamento durante lo stato di libertà condizionale, è possibile, superata ogni rigidità regressiva della revoca, attrarre nella logica rieducativa della pena ex art. 27, terzo comma, Cost. sia la revoca di cui all'art. 177 c.p. che l'"integrale" istituto della liberazione condizionale. Va, infatti, sottolineato che il divieto, posto dall'art. 177 c.p., di sottrarre, anche parzialmente, il tempo trascorso in libertà condizionale dalla normale durata della pena detentiva, rende la minaccia della stessa revoca tanto grave da trascinare l'intero istituto della liberazione condizionale in una logica esclusivamente afflittiva, tanto illegittima, ai sensi della vigente Costituzione, quanto ingiustificata, nella specie, mancando un illecito penale da sanzionare.

9. - Va rifiutata anche la rigidità astratta della soluzione opposta (cfr. sentenza n. 343 del 1987) a quella accolta dal codice Rocco (ossia quella dell'integrale scomputo del periodo trascorso, prima della causa di revoca, in libertà condizionata e vigilata, dalla durata dell'originaria pena detentiva) soluzione che parificherebbe arbitrariamente situazioni concretamente diverse, in violazione del disposto di cui all'art. 3 Cost.,

e che finirebbe col non tenere nel dovuto conto la maggiore afflittività della pena detentiva rispetto a quella della libertà vigilata (cfr. sentenza n. 343 del 1987). Infatti, soltanto ove si verificasse una sostituzione di pena detentiva con altra misura, alla prima equivalente, sarebbe ipotizzabile lo scomputo dalla pena detentiva di tutto il periodo trascorso in esecuzione della misura sostitutiva.

10. - Va, infine, precisato l'oggetto della nuova valutazione che permette al Tribunale di sorveglianza, di determinare la durata della "residua" pena detentiva. Lo stesso Tribunale, come sottolinea la sentenza di questa Corte n. 343 del 1987 (a proposito della revoca dell'affidamento in prova al servizio sociale e della determinazione dell' "ulteriore" pena detentiva) deve tener conto sia del periodo di libertà condizionale trascorso dal condannato nell'osservanza delle prescrizioni imposte con la libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p. e del concreto carico delle medesime sia della qualità e gravità dei comportamenti che hanno dato luogo alla revoca.

Poiché, come s'è già più volte sottolineato, non è consentito, in sede esecutiva, superare l'entità della pena detentiva determinata dalla sentenza di condanna, il Tribunale di sorveglianza, con la revoca della liberazione condizionale, nel quantificare la "residua" pena, deve provvedere a sottrarre, dalla pena detentiva inflitta in sede di cognizione, il concreto carico afflittivo subito dal condannato durante la libertà condizionata e vigilata, prima della verifica della causa di revoca o della revoca. Lo stesso Tribunale deve, in particolare, tener conto delle limitazioni patite dal condannato a seguito delle prescrizioni determinate in sede di sottoposizione alla libertà vigilata ex art. 230, n. 2, c.p.: deve, infatti, valutare i tipi, la concreta afflittività ed ogni altro elemento, strutturale e contenutistico, delle predette prescrizioni, allo scopo di precisare il reale carico afflittivo imposto dalle medesime al condannato; e deve anche tenere in considerazione il "sostegno" offerto, allo stesso condannato, dai competenti organi, durante lo stato di libertà (condizionale) vigilata. È quasi superfluo aggiungere che, a seconda che la causa di revoca sia intervenuta poco dopo l'inizio o quasi al termine del prestabilito periodo di libertà condizionale (v. ancora la sentenza n. 343 del 1987) deve variare, con la determinazione del concreto peso limitativo della libertà subito dal condannato, la quantità di pena detentiva da sottrarre dalla durata della stessa pena stabilita dalla sentenza di condanna.

Ma una seconda indagine deve occupare il Tribunale di sorveglianza dopo la revoca della liberazione condizionale. Non si dimentichi che l'idea di "scopo" della pena, della quale idea è massima espressione lo stesso art. 27, terzo comma, Cost., comporta, oltre al ridimensionamento delle concezioni assolute della pena, la valorizzazione del soggetto, reo o condannato, in ogni momento della dinamica penal-sanzionatoria (previsione astratta, commisurazione, soltanto in senso ampio od anche in senso stretto, ed esecuzione) e, conseguentemente, implica l'uso di giudizi prognostici, attinenti alla "futura" vita del reo nella società: tali giudizi vanno espressi (in particolare) in sede di perdono giudiziale, di sospensione condizionale della pena e d'ammissione alla liberazione condizionale; analogo giudizio prognostico di rieducabilità deve anche essere espresso, da parte del Tribunale di sorveglianza, per determinare, in sede di revoca della liberazione condizionale, la quantità di pena detentiva ancora da scontare. Lo stesso Tribunale deve, pertanto, emettere un giudizio prognostico sulla rieducabilità (e, implicitamente, sulla pericolosità) del condannato, desumendo tal giudizio dall'esame della personalità di quest'ultimo quale risulta dai comportamenti tenuti durante lo stato di libertà condizionale, compreso quello che ha (o quelli che hanno) dato causa alla revoca. Per emettere il predetto giudizio prognostico il Tribunale deve tornare a tener conto, ad es., della durata dello stato di libertà condizionale; ma, questa volta, non per misurare il concreto carico afflittivo sopportato dal condannato bensì allo scopo di stabilire, con il tempo durante il quale sono stati osservati i doveri determinati in sede d'applicazione della libertà vigilata, il grado di rieducazione raggiunto dal condannato, a seguito dell'iniziale detenzione e del successivo positivo periodo di liberazione condizionale e, conseguentemente, il grado della sua rieducabilità. Devono tornare in esame anche le concrete prescrizioni, imposte ex libertà vigilata e la natura delle medesime ma, questa volta, al fine di stabilire come e quanto il condannato sia riuscito, con o senza "sostegni", a resistere a prescrizioni più o meno onerose.

A proposito dei fatti che hanno dato causa alla revoca, va qui ricordato che i medesimi non costituiscono illeciti penali (o se li costituiscono sono già coperti da autonome sanzioni penali) e non possono, pertanto, essere penalmente sanzionati. Anche quando un eventuale aumento di pena rientrasse nella durata della pena detentiva inizialmente inflitta con la sentenza di condanna (tenuto conto della detrazione, innanzi indicata,

dovuta al carico affittivo imposto ex libertà vigilata) tal aumento sarebbe ingiustificato: in sede esecutiva, lo si è più volte ribadito, non sono in alcun caso consentiti aumenti di misure afflittive. Anche se i fatti che hanno dato luogo alla revoca fossero gravi (è dubbia, peraltro, una gravità oggettiva dei medesimi, non essendo in discussione lesioni di beni penalmente tutelati) essi non solo non potrebbero dar luogo ad aumenti di sanzioni penali ma andrebbero sempre valutati non autonomamente bensì nell'ambito della complessa e varia esperienza vissuta dal soggetto durante il periodo di libertà condizionata e vigilata e nelle interazioni di tutti gli avvenimenti verificatisi e di tutti i comportamenti realizzati durante lo stesso periodo: e ciò, si ripete, al solo scopo di verificare i "mutamenti" della personalità del condannato, necessariamente rilevanti per la determinazione del quantum della residua pena detentiva.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 177 c.p., nella parte in cui, nel caso di revoca della liberazione condizionale, non consente al Tribunale di sorveglianza di determinare la pena detentiva ancora da espiare, tenendo conto del tempo trascorso in libertà condizionale nonché delle restrizioni di libertà subite dal condannato e del suo comportamento durante tale periodo.

Così deciso in Roma, in Camera di Consiglio, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 maggio 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 maggio 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 23-25 OTTOBRE 1989

N. 487

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, prof. Luigi MENGONI, avv. Mauro FERRI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relativa a "Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanatoria delle opere abusive") promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1988 dalla Corte di Cassazione nel procedimento penale a carico di Lanzafame Placido, iscritta al n. 808 del registro ordinanze 1988 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visto l'atto d'intervento della Regione Sicilia;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 1989 il Giudice relatore Renato Dell'Andro;

Udito l'avv. Francesco Tinaglia per la Regione Sicilia;

Ritenuto in fatto

1. - Nel corso d'un procedimento penale per esecuzione di lavori edilizi senza concessione la Corte di Cassazione, con ordinanza 3 giugno 1988, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relativa a "Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanatoria delle opere abusive") in riferimento agli artt. 116, 117 e 3 Cost.

Il giudice a quo riferisce che, nella specie, l'imputato era stato dichiarato colpevole del reato di cui all'art. 17 lett. b) della legge 28 gennaio 1977, n. 10 essendosi, tra l'altro, ritenuta ininfluenza, per mancata ultimazione delle opere alla data del 1° ottobre 1983, la domanda di sanatoria presentata dall'imputato stesso. Questi aveva proposto ricorso per Cassazione deducendo la violazione della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26, la quale, in sostituzione dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (secondo cui, ai fini della sanatoria, devono intendersi ultimati gli edifici nei quali sia stato eseguito il rustico e completata la copertura) dispone invece che, ai medesimi fini, s'intendono ultimati gli edifici nei quali sia stata eseguita la struttura portante sia essa del tipo intelaiato, in cemento armato o con pannelli portanti od in muratura e sia completata la copertura. Nella specie, infatti, l'opera edilizia costruita dall'imputato non era compresa fra quelle indicate nell'art. 31 della legge n. 47 del 1985 ma rientrava appunto fra quelle menzionate dall'art. 3 legge regionale siciliana n. 26 del 1986.

Dopo aver escluso che la disposizione regionale possa essere interpretata restrittivamente, delimitandone cioè la portata ai soli aspetti amministrativi della sanatoria ed escludendone il riverbero di carattere penale, il giudice a quo osserva che la disposizione stessa - in quanto detta, in tema d'attività abusiva edilizia costituente reato, norme del tutto particolari e diverse rispetto a quelle stabilite dal legislatore nazionale nell'art. 31, secondo comma, della legge n. 47 del 1985 - non appare conforme agli artt. 116, 117 e 3 Cost.

A parere dello stesso giudice, la potestà legislativa regionale "non può prescindere dal principio di ordine costituzionale, sancito specificamente nella materia urbanistica e valevole anche per le Regioni a statuto

speciale, del coordinamento normativo con la legislazione dello Stato nella sua funzione regolatrice dell'interesse unitario alla uniforme disciplina in tema di rapporti fondamentali che si realizzano in posizioni giuridiche direttamente facenti capo allo Stato".

La disposizione impugnata, conclude il giudice a quo, appare violare anche il principio d'uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto consente, limitatamente alle opere edilizie abusive realizzate nel territorio siciliano, l'estinzione dei reati a condizioni più favorevoli di quelle stabilite per la generalità dei cittadini.

2. - È intervenuto nel giudizio il Presidente della Regione siciliana, rappresentato e difeso dall'avv. Francesco Tinaglia, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

L'interveniente osserva, innanzi tutto, che non è prospettabile alcuna violazione dell'art. 116 Cost., in quanto tale norma attribuisce un regime particolare d'autonomia alle Regioni a statuto speciale. E nemmeno può ritenersi violato l'art. 117 Cost., trattandosi di norma che disciplina la potestà legislativa delle Regioni di diritto comune e non quella delle Regioni a statuto speciale. Del resto il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato non è applicabile alla legislazione esclusiva della Regione siciliana, la quale, in materia urbanistica, ha potestà legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 14 del suo Statuto speciale.

Quanto alla dedotta violazione del principio d'uguaglianza, l'interveniente rileva che la disciplina legislativa nazionale non è stata sempre costante in ordine alla nozione d'ultimazione dei lavori. Infatti, ai sensi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, essa viene ad identificarsi con il completamento funzionale dell'opera; ai sensi della giurisprudenza penale relativa alla cessazione della permanenza del reato di costruzione abusiva, la predetta "ultimazione dei lavori" s'identifica con il completamento dell'opera in ogni sua parte, comprese le rifiniture esterne; ai sensi della giurisprudenza amministrativa, relativa all'individuazione del momento finale di validità della licenza edilizia, di cui all'art. 10, decimo comma, della legge n. 765 del 1967, la stessa ultimazione coincide col compimento delle strutture essenziali dell'edificio. La nozione d'ultimazione dei lavori contenuta nell'art. 31 della legge n. 47 del 1985 deve ritenersi, a parere dell'interveniente, coincidere con quest'ultima interpretazione, essendo lo scopo del legislatore quello di rendere bene individuabile il volume dell'opera alla data di riferimento per l'applicabilità del condono. Del resto,

se il legislatore nazionale avesse voluto dare al termine “rustico” il significato restrittivo di opera completata ma priva d’intonaco e rivestimento, non avrebbe poi richiesto anche il completamento della copertura, che è già necessariamente parte del rustico inteso nel senso suddetto.

Di conseguenza - conclude l’interveniente - deve ritenersi che il legislatore regionale, resosi conto che la normativa statale si prestava a difformi interpretazioni, abbia inteso adeguarsi all’interpretazione più estensiva di detta normativa, comunque in assonanza con lo scopo della norma statale.

Considerato in diritto

1. - Vanno preliminarmente formulate quattro osservazioni.

La prima: i problemi relativi al potere normativo penale delle Regioni sono di difficile soluzione in quanto fortemente condizionati dall’attuale inflazione della normazione penale. Quest’ultima che, come s’evince dalla Costituzione e come si sottolineerà oltre, dovrebbe esser ridotta al minimo indispensabile al raggiungimento (attraverso l’incriminazione di gravi modalità di lesione di beni costituzionalmente significativi od almeno socialmente rilevanti) delle elementari condizioni del vivere democratico, è divenuta “ipertrofica”. Se gran parte della materia contravvenzionale fosse, attraverso razionali, ben programmati interventi legislativi, “trasposta” dal diritto penale al diritto amministrativo, i problemi in discussione verrebbero *in nuce* risolti od almeno notevolmente semplificati.

La seconda osservazione attiene al metodo qui adottato nell’esame della sollevata questione di legittimità costituzionale: si farà perno sull’interpretazione storico-politica, sistematica e funzionale dell’art. 25, secondo comma, Cost. È questo comma che costituzionalmente sancisce, in ordine alle fonti del diritto penale, la c.d. riserva di legge; ed in questa sede si tratta, appunto, in primo luogo, di stabilire l’ambito di comprensione di tal riserva: se, cioè, essa vada circoscritta alle sole leggi penali statali oppure sia riferibile (ed eventualmente in che limiti) anche alle leggi regionali. La tradizione metodologica, in campo penalistico, è decisamente orientata in tal senso: tutte le volte che si è trattato di precisare l’ambito della riserva di legge penale (in specie, se essa sia assoluta o relativa) si è fatto perno unicamente sull’interpretazione logica e sistematica dell’art. 25, secondo comma, Cost., sottolineandosi, in particolare, che l’attenzione alla *ratio* di

garanzia dalla quale muove la predetta riserva consente d’assumere conclusioni appaganti in ordine alla comprensione del dettato costituzionale in esame.

La terza osservazione è così formulabile: poiché il problema attinente al potere normativo penale regionale è, ovviamente, problema relativo all’esercizio di tal potere nelle materie c.d. “esclusive” o “concorrenti”, il punto di partenza dell’indagine è comunemente costituito dal “silenzio” della Costituzione (e degli statuti “speciali”) in ordine al modo di disciplina penale, all’atto dell’attribuzione alle Regioni della competenza per le predette materie. Tal “silenzio”, com’è noto, mentre è stato assunto da alcuni Autori come implicito riconoscimento alle Regioni anche del potere normativo penale, insieme a tutti i rimanenti modi di disciplina delle violazioni dei beni rientranti nelle materie di competenza regionale, da altra parte della dottrina è stato interpretato come “esclusione” del conferimento del potere normativo penale alle Regioni, ben avendo il Costituente consapevolezza dell’autonomia del ramo penale dell’ordinamento.

Senonché, mentre è senza dubbio vero che non è dato configurare una preordinata materia penale, la disciplina di questa attenendo spesso (o sempre) alla violazione dei più disparati beni “propri” (tutelati in via primaria) da altri rami dell’ordinamento (e, da questo aspetto, come è stato giustamente rilevato, non esistendo una “preesistente” materia penale, la medesima non poteva, ovviamente, esser conferita, dal Costituente o dagli statuti “speciali”, alle Regioni) è altresì vero, come sarà precisato meglio oltre, che la c.d. “materia penale”, che, certamente, non “preesiste” alle norme penali, vien costituita proprio nel momento della nascita delle stesse norme. È, infatti, il legislatore che, scegliendo tra i beni (generalmente tutelati in via primaria da altri rami) quelli che interessa allo Stato penalmente garantire, costituisce la c.d. “materia penale” e cioè l’insieme dei beni e valori specificamente tutelati (anche o soltanto) penalmente. Se così non fosse, il diritto penale avrebbe natura esclusivamente sanzionatoria mentre è ben noto che tal natura è stata validamente criticata dall’assoluta maggioranza della dottrina sostenitrice dell’autonomia del diritto penale.

Or se la Costituzione o gli statuti “speciali” avessero inteso conferire al legislatore regionale anche il modo di disciplina penale non avrebbero attribuito anche il potere di costituire la materia penale senza neppur fare esplicitamente almeno un sia pur generico riferimento al predetto modo di

disciplina. Dalla Carta costituzionale non risulta, in proposito, alcunché; né durante i lavori della Costituente sono stati mai sollevati problemi attinenti alla competenza penale delle Regioni. Ingenera, pertanto, già all'inizio della ricerca, notevoli perplessità la considerazione che la Costituzione, venendo per la prima volta a configurare lo Stato regionale, attribuendo alle Regioni a statuto ordinario specifiche, svariate materie (art. 117 Cost.) e, soprattutto, prevedendo “forme e condizioni particolari d'autonomia, secondo statuti speciali adottati con leggi costituzionali” per alcune Regioni (art. 116 Cost.) nulla, proprio nulla, dichiara in ordine all'incriminabilità, da parte delle Regioni, delle lesioni di beni la cui tutela rientra nella competenza delle medesime; né, di regola, esplicitamente alcunché dichiarano gli Statuti delle Regioni a regime “differenziato”.

La quarta ed ultima osservazione preliminare attiene alla necessità di nettamente distinguere i temi, sollevati dall'ordinanza di rimessione, in due settori: il primo, relativo al generale potere normativo delle Regioni a prescindere dall'esercitato od esercitando potere normativo penale dello Stato ed il secondo, che raggruppa i temi che si pongono considerando le leggi regionali in relazione all'emanata (od emananda) legge penale (incriminatrice o scriminatrice) statale. La distinzione dei predetti settori è metodologicamente necessaria perché i problemi attinenti a ciascun settore sono nettamente diversi; e, sebbene quelli relativi al secondo settore siano spesso condizionati, nella loro soluzione, dalla conclusione in ordine al potere normativo penale delle Regioni, il secondo settore non riguarda, in senso proprio, l'ampiezza del principio della riserva di legge penale bensì le “possibilità” conferite alle leggi regionali (anche ove fosse escluso un potere normativo penale delle medesime) in relazione alle leggi statali incriminatrici o decriminalizzanti.

2. - Nell'esame dei temi relativi al primo dei predetti settori non può esser taciuto che dottrina e giurisprudenza che, in assoluta maggioranza, limitano la riserva di legge penale alla sola legge statale (in sede di vicende costitutive della punibilità) e che, pertanto, escludono ogni legittimità (nella stessa sede) di leggi penali regionali, appaiono a disagio allorché si tratta di scegliere la disposizione costituzionale sulla quale fondare la pur comune conclusione: spesso si fa, infatti, riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., a volte all'art. 3, primo comma od all'art. 5 Cost. (interpretati, peraltro, questi ultimi articoli come “ispiratori” dell'intero sistema costituzionale); e non poche volte ci si richiama all'art. 13, secondo comma

od all'art. 120, secondo e terzo comma, Cost. E, nell'occasione, si danno dei citati articoli interpretazioni che sono esplicitamente collegate (quasi a “conforto” o “sostegno”) ad altre, diverse disposizioni. Da tale incertezza è agevole desumere che soltanto il sistema e la sua intrinseca teleologia riescono a rendere sostenibili, a “giustificare”, le interpretazioni che, in ordine ai temi qui in esame, dei citati articoli vengono offerte.

Vero è che, come l'effettivo ambito di comprensione del “generale” principio di legalità in sede penale non è, almeno di regola, desunto, nella sua ampiezza, dalle sole, peraltro non univoche, formule costituzionali che pur lo enunciano bensì, come è ormai generalmente ammesso, dalla ratio profonda che le ispira, così la reale comprensione, in ispecie, del principio di riserva di legge penale va principalmente ricavata dal fondamento politico-ideologico, sistematico e teleologico dello stesso principio piuttosto che dalle dichiarazioni costituzionali, necessarie e solenni ma non sempre tecnicamente precise, che lo enunciano; dichiarazioni i cui contenuti e limiti vanno, appunto, ricavati, anche e soprattutto, dai precitati fondamenti e, in particolare, dall'oggettiva, determinante funzione che, nell'intero ramo penale dell'ordinamento statale, la riserva in questione esplica.

3. - Il profilo storico-ideologico, dal quale va, anzitutto, esaminata la riserva di legge penale, deve iniziare dal sottolineare che tal riserva fu il portato d'una ben determinata concezione che, partendo dall'illuminismo, tese a ribaltare il precedente sistema: quest'ultimo trovava il fondamento dell'intervento penale, a tutela dei beni più importanti per l'ordinato svolgimento della vita sociale, nei contenuti religiosi, metafisici, “naturali”, idonei ad offrire la “verità” del principio costitutivo dell'esperienza giuridica in genere e penale in particolare. La riconduzione ad unità delle sparse, frammentarie disposizioni giuridiche, la certezza che soltanto attraverso il superamento delle varie, numerose fonti, sostanziali e formali, dell'Antico Regime, si potesse raggiungere, insieme, la massima garanzia della riacquistata libertà individuale ed il massimo ordinato vivere sociale condussero a ravvisare nella legge, nella legge dello Stato, quale unità organica dell'intero popolo sovrano, il nuovo principio costitutivo, il nuovo fondamento del diritto penale.

La predetta concezione ideologica della legge, concezione nata anche dalla concentrazione d'ogni valore rappresentativo nelle istituzioni facenti capo allo Stato e dall'eliminazione dei vari corpi d'autonomia sociale a

vantaggio dell'unico corpo politico sovrano, non poteva, in sede penale, consentire altre fonti. D'altra parte, il sistema penale delineato dalla Costituzione tende ancor oggi, come meglio si chiarirà in seguito, a ridurre la quantità delle norme penali, e, così, a concentrare queste ultime nella sola tutela, necessaria (*ultima ratio*) di pochi beni, significativi od almeno "importanti", per l'ordinato vivere sociale.

Già in base alle precedenti considerazioni è fondato sostenere che l'estensione alle leggi regionali del potere normativo penale contrasti con il fondamento politico della riserva di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., con la "sostanza" storico-ideologica di tal fondamento, per la quale, inizialmente, fu scelta la legge quale "forma istituzionale" del diritto penale. La letteratura illuministica, infatti, più che affidare il monopolio della competenza penale alla legge in quanto atto-fonte, lo attribuì all'organo-Parlamento, anche se il medesimo venne considerato quale produttore, attraverso determinate forme, dell'atto stesso. Se è vero che è da quest'ultimo che derivano, attraverso la norma penale, le vicende costitutive della punibilità, è anche vero che la legge è il risultato d'un processo posto in essere dal soggetto-Parlamento; ed è soprattutto a quest'ultimo che fu rivolta l'attenzione delle teorie penal-illuministiche. Come la dottrina penalistica successiva all'avvento della Costituzione, nel ricercare la ratio della riserva di legge penale, ha tenuto a sottolineare, in modo particolare, il procedimento di formazione della legge, aperto al confronto tra maggioranza e minoranza, adeguato a tutelare i diritti dell'opposizione nel sindacare le scelte di criminalizzazione adottate dalla maggioranza, la dottrina penal-illuministica individuò il fondamento del principio di riserva di legge penale nel fatto che il soggetto-Parlamento, l'organo produttore della legge, vede riunito, attraverso i suoi rappresentanti, tutto il popolo sovrano: e questo non può legiferare "contro sé stesso".

Va sottolineato che, anche a parte le vicende storiche che inizialmente motivarono la scelta della riserva di legge penale, ancor oggi la dottrina ricorda che il monopolio penale del legislatore statale è fondato sul suo essere rappresentativo della società tutta, "unita per contratto sociale"; ed è la società tutta che attende che l'esercizio del potere legislativo penale, direttamente od attraverso i suoi rappresentanti, non avvenga arbitrariamente bensì "per il suo bene e nel suo interesse".

4. - Nell'iniziare l'esame del secondo profilo dal quale va considerata la riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. è necessario

sottolineare l'assetto che il diritto penale ha assunto a seguito delle disposizioni costituzionali relative alla sua disciplina. Allo scopo di precisare contenuto e limiti della costituzionale riserva di legge penale occorre, infatti, volgere l'attenzione alla natura degli interessi e valori garantiti dal ramo penale dell'ordinamento.

Va subito chiarito che la statualità, a doppio titolo, del diritto penale postula necessariamente il nascere statale delle incriminazioni penali. Si è precisato: "a doppio titolo". Ed infatti, statali sono i particolari interessi e valori tutelati dal ramo penale e statale è il fine perseguito attraverso le incriminazioni: la tutela di tutto l'ordinamento giuridico statale e, così, della vita sociale in libertà, uguaglianza e reciproco rispetto dei soggetti.

Dall'accettazione, da parte della Costituzione, di autonome, particolari sanzioni, che si collocano in un determinato ramo dell'ordinamento, si deduce l'esistenza di autonomi interessi, fatti valere nello stesso ramo. Non può, invero, accogliersi l'opinione che l'ordinamento giuridico appresti sanzioni diverse, e cioè diverse tutele, per identici interessi: infatti, o le sanzioni hanno i medesimi fini ed il moltiplicarsi dei mezzi di difesa appare ingiustificato oppure esse son riferite ad interessi apparentemente eguali ma presi in considerazione sotto diversi profili giuridici: ed in quest'ultima ipotesi l'identità è soltanto apparente mentre in realtà gli interessi che vengono tutelati sono diversi. La Costituzione è, inoltre, ben consapevole della titolarità dei predetti interessi: la dimostrazione è data dal confronto tra gli artt. 24, primo comma e 112 Cost. Ed invero, mentre negli altri rami il disporre della tutela giudiziaria attraverso l'azione appartiene, di regola, al singolo soggetto, privato o pubblico, nel settore penale il processo d'attuazione della sanzione è operato solo attraverso l'intervento dello Stato. L'art. 24, primo comma, Cost. accomuna, infatti, tutti i diritti e gli interessi legittimi, a qualunque materia si riferiscano, consentendo ai singoli soggetti, privati o pubblici, di poter agire in giudizio per la tutela dei medesimi. Non così per le situazioni giuridiche subietive penalmente tutelate per le quali non solo non è data alcuna facoltà d'agire in giudizio ma, attraverso l'art. 112 Cost., vien individuato un particolare organo dello Stato che deve, obbligatoriamente, esercitare l'azione penale. Dagli stessi artt. 24, primo comma e 112 Cost. s'evince, pertanto, che, anche per la Costituzione, viene tutelato, in sede penale, il concreto interesse dello Stato all'integrità di talune situazioni di vita, ad es. libertà, onore ecc., dei singoli soggetti.

Il secondo titolo di “statualità” del ramo penale attiene ai fini dello stesso ramo.

Va notato che la Costituzione disciplina essa stessa parte del settore penale. Tale disciplina, mentre limita la discrezionalità del legislatore, puntualmente chiarisce quali debbano essere i fini del diritto penale.

La disposizione di cui all’art. 27, terzo comma, Cost. svela apertamente, indicando la teleologia delle pene, l’identità e le finalità del diritto penale dalle quali la Carta fondamentale parte nel dettare la normativa attinente alla sede penale. L’art. 27, terzo comma, Cost., riguarda, infatti, le sanzioni propriamente penali: e queste, nell’essere particolarmente caratterizzate, sono implicitamente distinte da tutte le altre sanzioni. Le sanzioni penali, a differenza di quelle extrapenali, sono dalla Costituzione caratterizzate dalla tendenza ad incidere sull’animo, sulla vita del condannato, tutelando, mediante un singolare tipo di prevenzione speciale (la rieducazione) non soltanto questo o quel bene specificamente offeso dal reato ma anche tutti i beni garantiti dall’ordinamento e, cioè, l’intero ordinamento statale in quanto tendente a realizzare una vita in comune democraticamente orientata.

Or se le pene, a loro volta, com’è di comune cognizione, caratterizzano il ramo penale dell’ordinamento, nel senso che del medesimo svelano l’identità, deve concludersi che non solo la Costituzione ben “conosce” il ramo penale ma che nettamente lo “distingue” dagli altri rami, sottolineando del medesimo esigenze e fini, che attengono alla comunità tutta, alla tutela dell’intero ordinamento statale.

Ricordato che alla “rigida” statualità del diritto penale va, oggi, da alcuni Autori contrapponendosi, in ordinamenti diversi dal nostro, l’idea d’una sanzione punitiva privata, soprattutto attraverso lo strumento risarcitorio, deve, tuttavia, osservarsi che, pur prescindendo dai notevoli problemi sociali che un ritorno all’avvicinamento tra diritto penale e rami extrapenali dell’ordinamento porrebbe e dall’eventuale ribaltamento dell’intero ordinamento giuridico, che considera attualmente il ramo penale come l’ultimo, conclusivo momento dell’esperienza statuale e, così, dell’intera esperienza giuridica, l’idea d’una (almeno relativa) privatizzazione del diritto penale non trova significativi consensi neppure negli ordinamenti in cui i problemi relativi a tale idea son posti e discussi.

Se, dunque, l’attuale lettura della Costituzione induce a confermare la statualità del ramo penale dell’ordinamento, è da ritenersi costituzional-

mente inestensibile alle Regioni la potestà normativa penale.

5. - Il terzo profilo, forse il più rilevante, dal quale va esaminata la riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost. è quello della sua funzionalità.

Il principio per il quale unica fonte del diritto penale è la legge va chiarito non tanto nella sua generale *ratio* di garanzia quanto, e particolarmente, nell’oggetto della medesima.

Per vero, è stato già adeguatamente posto in luce che *ratio* della riserva di legge penale è la tutela della libertà e dei beni fondamentali dei singoli soggetti, anche se è stato sottolineato soprattutto l’aspetto negativo della riserva stessa, e cioè l’esclusione di possibili arbitri da parte di altri poteri dello Stato.

Senonché, le sottolineature della dottrina, relative ai temi attinenti alla natura (assoluta o relativa) della riserva, ossia attinenti alle relazioni tra legge dello Stato ed atti statali subordinati, nella gerarchia delle fonti, alla stessa legge, non sono sufficienti a risolvere il diverso tema delle relazioni, in sede di riserva di legge penale, tra legge dello Stato e legge regionale, tenuto soprattutto conto che l’art. 25, secondo comma, Cost., fa riferimento, genericamente, alla “legge” e che dottrina e giurisprudenza hanno posto in luce che la legge regionale non può esser ritenuto atto subordinato a quella statale.

Soltanto l’ulteriore chiarimento in ordine, soprattutto, all’aspetto sostanziale, positivo della riserva di legge penale può offrire sufficienti spunti per convenientemente risolvere il tema che in questa sede occupa la Corte. Precisando, infatti, che la Costituzione, nel riservare al legislatore le scelte criminalizzatrici, impone criteri sostanziali di scelta e fissa precise direttive di politica criminale, è agevole ritenere la sede dei consigli regionali non idonea a valersi di tali criteri ed a realizzare le predette direttive.

Il punto di partenza è, pertanto, costituito dal significato positivo del principio di riserva di legge penale: se, infatti, quest’ultimo, nella Costituzione, non fosse mezzo per adeguate, ben definite e, pertanto, limitate scelte criminalizzatrici, non sarebbe in grado di costituire strumento d’effettiva ed efficiente garanzia. A ben riflettere, anche la capacità *ad excludendum* della riserva di legge penale, il suo significato “negativo” (evitare gli abusi da parte di “altri” organi dello Stato) suppone ed implica giusti, limitati usi, soltanto rispetto ai quali è dato ipotizzare abusi.

Né va dimenticato che l’ideologia illuministica in tanto esaltò la legge

statale in quanto quest'ultima, attraverso l'intervento dell'organo rappresentativo di tutta la società "unita per contratto sociale", era in grado di positivizzare i principi razionali ed immutabili di "giustizia": sin dal periodo illuministico, dunque, si pose, anche se fu inizialmente risolto in maniera utopistica, il problema della "giustizia" della legge.

La Costituzione ha, certamente, "superato" l'eccessiva, illuministica fiducia nella legge; tal superamento è testimoniato, fra l'altro, in previsione di eventuali abusi del legislatore, dai controlli costituzionali sulle leggi. Ma è proprio la Costituzione a "credere" ancora nella legge statale: e ciò perché ritiene che soltanto attraverso quest'ultima possano avverarsi "giuste", opportune, limitate scelte criminalizzatrici.

La Carta fondamentale accoglie e sottolinea il principio illuministico per il quale il "di più" di libertà soppressa costituisce abuso. Tutto sta, oggi, a precisare questo "di più" in relazione alle misure limitative della libertà strettamente necessarie ad assicurare libertà, uguaglianza e reciproco rispetto tra i soggetti. Si tratta, cioè, nelle scelte criminalizzatrici, di limitare la libertà solo per quel tanto strettamente necessario a garantirla.

Il diritto penale è sistema che, nell'atto in cui autorizza la difesa sociale attraverso le sanzioni più gravi per la libertà e dignità umana, limita la difesa stessa attraverso precise, puntuali determinazioni di scopi, modalità e contenuti di fattispecie. Il diritto penale è, particolarmente (e la Costituzione lo svela all'evidenza) sistema di limiti sostanziali al legislatore; ed è mirato, soprattutto, al rispetto di questi ultimi il monopolio statale nella produzione della legge penale, la riserva di legge penale.

La criminalizzazione comporta, anzitutto, una scelta tra tutti i beni e valori emergenti nell'intera società: e tale scelta non può esser realizzata dai consigli regionali (ciascuno per proprio conto) per la mancanza d'una visione generale dei bisogni ed esigenze dell'intera società.

L'altro, ancor più importante, limite sostanziale garantito dal principio di riserva di legge penale è il fine della scelta innanzi indicata. Tale scelta va, appunto, operata in funzione d'un fine da raggiungere ed è strettamente limitata dallo stesso fine.

Si suol ripetere che il diritto penale tutela interessi, beni e valori giuridici; tale tutela, frutto, conseguenza della preindicata scelta tra beni e valori emergenti, meritevoli di garanzia penale, è affidata alla discrezionalità vincolata del legislatore. La predetta "scelta" va fatta in funzione d'un unico scopo: l'assicurazione delle condizioni "minime" del vivere

democratico e cioè delle condizioni di libertà, uguaglianza e rispetto reciproco tra i soggetti. Anche i beni giuridici, anche i valori costituzionalmente significativi, divengono, pertanto, mezzi di volta in volta scelti (o "sacrificati" rispetto ad altri valori) per l'assicurazione, in una data concretezza storica, delle predette condizioni democratiche del vivere civile. Sono queste a costituire il vincolo finalistico della c.d. discrezionalità del legislatore, a garanzia di tutti i cittadini.

Vanno, inoltre, particolarmente ricordati, a proposito di limiti sostanziali del legislatore nelle scelte criminalizzatrici, i principi di sussidiarietà, proporzionalità e frammentarietà dell'intervento penale, costituenti, quanto meno, direttive di politica criminale. Anche tali principi implicano il possesso d'una visione generale dei beni e valori presenti nell'intera Comunità statale e limitano ulteriormente, nell'atto in cui le fondano, le scelte criminalizzatrici: la realizzazione di tali principi, che costituiscono garanzia dell'intera comunità, rende impossibile affidare alla legge regionale la più importante e difficile tra le funzioni statali.

Il principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima ratio, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire, implica, fra l'altro, programmi di politica generale, e criminale in ispecie, nonché giudizi prognostici che soltanto lo Stato può formulare.

Il principio di proporzionalità, inteso non soltanto quale proporzione tra gravità del fatto e sanzione penale bensì, anche e soprattutto, quale "criterio generale" di congruenza degli strumenti normativi rispetto alle finalità da perseguire, conferma che soltanto lo Stato è in grado, avendo piena consapevolezza di tutti gli strumenti idonei a compiutamente realizzare la direttiva in esame, d'effettivamente garantire, sotto questo aspetto, la comunità.

Ed infine, anche il principio di frammentarietà, inteso come intervento penale "puntiforme", che attua la garanzia "liberale" determinata dai necessari "vuoti di tutela", è adeguatamente rispettabile dall'organo statale di produzione legislativa: quest'ultimo, che appunto possiede la più generale visione di beni e valori presenti nella società, è particolarmente idoneo a confermare, con la determinatezza della legge penale, la concezione della libertà quale regola e dell'illecito penale quale eccezione.

Né va dimenticato che ulteriori limiti sostanziali vengono costituzionalmente imposti al legislatore, quale, fra i tanti, quello, fondamentale,

della finalità rieducativa della pena (ex art. 27, terzo comma, Cost.): anch'esso fonda e nello stesso tempo limita l'intervento penale.

Obiettivi come quelli sopra individuati non sono razionalmente realizzabili dalle Regioni: queste sarebbero in grado di proporre programmi di politica legislativa criminale ma in funzione di scopi particolari alle diverse Regioni e, comunque, ciascuna per proprio conto. E, basterebbe ciò a far ritenere non realizzabili dagli organi locali in discussione quei fini generali ed i relativi limiti costituzionalmente precisati che costituiscono l'oggetto della riserva di legge penale ex art. 25, secondo comma, Cost.

Né le Regioni possono ritenersi costituzionalmente legittimate a raggiungere accordi su "programmi" di politica criminale validi per tutta la Comunità statale: ove tali accordi fossero raggiunti, sarebbero violate le ragioni per le quali il Costituente ha riconosciuto l'ente regionale come realtà politica, oltre che giuridica, distinta ed autonoma rispetto allo Stato.

6. - Da quanto innanzi osservato discende che, ove l'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986, senza riferimento ad alcuna "altra" legge statale, avesse sottratto all'incriminazione determinate ipotesi di edifici che, alla data del 1° ottobre 1983, non avessero raggiunto i requisiti di cui al secondo comma dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985, non sorgerebbe alcun dubbio sull'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione dell'ora citata legge siciliana. Ed infatti: avendo il legislatore statale il monopolio delle vicende costitutive della punibilità ed avendo già, in concreto, esercitato la sua potestà incriminatrice, non è legittimo che una legge regionale abroghi norme statali incriminatrici.

Né è valido il ricorso, nell'ipotesi in discussione, ad una (ipotetica) funzione "scriminante" (in senso stretto) che la legge regionale siciliana avrebbe avuto. Va, invero, ricordato che, anche ammettendo che le leggi regionali possano assurgere a fonte di "diritti scriminanti", non si ravvisano, attraverso il primo comma dell'art. 3 della legge siciliana n. 26 del 1986, ragionevoli motivazioni per concedere, da parte della Regione Sicilia, un qualsiasi diritto scriminante. In ogni caso, l'impugnata disposizione della più volte citata legge siciliana non ha funzione scriminante in senso stretto, applicando essa alle ipotesi di cui al primo comma dell'art. 3 della stessa legge una causa d'estinzione del reato, quella, appunto, concessa dalla legge n. 47 del 1985.

Senonché, la Regione Sicilia assume, a proposito della disposizione impugnata, che non di abrogazione di legge statale incriminatrice si tratti

sibbene d'interpretazione estensiva del secondo comma dell'art. 31 della legge n. 47 del 1985: il primo comma dell'art. 3 della legge siciliana in discorso si limiterebbe, cioè, ad integrare e precisare il concetto di "ulteriore dei lavori" dall'ora citata legge statale determinato.

La difesa della Regione Sicilia solleva, così, il problema degli spazi interpretativi (nei confronti d'una già emanata legge statale incriminatrice) costituzionalmente concessi alle leggi regionali.

A parte ogni altra considerazione, qui è sufficiente ricordare che alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali (cfr., fra le altre, le sentenze di questa Corte n. 210 del 1972 e n. 142 del 1969) né concorrere ad attuare le stesse norme e cioè non è precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali. Tutte le volte in cui non sia in gioco la riserva di legge penale statale (nelle ipotesi, cioè, in cui ad es. la legge statale abbia già autonomamente operato le scelte fondamentali sopra ricordate) disposizioni attuative di leggi statali ben possono esser emanate da altre fonti ed in particolare dalle leggi regionali.

Va, poi, ricordato che dottrina e giurisprudenza ritengono che ampio spazio in materia penale sia consentito alle Regioni allorché dalle leggi statali si subordinino effetti incriminatori o decriminalizzanti ad atti amministrativi (o legislativi) regionali: in tal caso, nel determinare i presupposti dai quali sono condizionati gli effetti penali (e, conseguentemente, nel modificare i presupposti stessi) le leggi regionali indirettamente, e per determinazione delle stesse leggi statali, incidono su fattispecie penali previste da leggi statali.

E va aggiunto che la tutela penale dei beni rientranti nelle materie regionali, "esclusive" o "concorrenti", può ben esser autonomamente fornita, attraverso l'incriminazione di violazioni agli stessi beni, dalla legge penale statale. La dottrina, fra l'altro, comunemente ammette che si diano casi di colpa per inosservanza di leggi regionali cautelari (sempre che si ritenga rispettato l'art. 25, secondo comma, Cost.) e che, in alcune ipotesi di delitti contro la pubblica amministrazione, le leggi regionali possano concorrere a definire elementi costitutivi (es. "dovere", "atto d'ufficio" ecc.) delle fattispecie tipiche incriminate.

Non essendo consentito, in questa sede, soffermarsi analiticamente sugli spunti offerti, in proposito, dalla dottrina, deve la Corte limitarsi a ricordare che il legislatore ha già iniziato a prevedere alcune, particolari

ipotesi di concorso di norme penali statali ed amministrative regionali (cfr., a parte ogni valutazione, l'art. 9, secondo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689).

7. - Vero è che l'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986 non si è valso di alcuno dei procedimenti legittimamente attuativi dell'art. 31, secondo comma, della legge n. 47 del 1985.

Non è, infatti, condivisibile l'assunto della difesa della Regione Sicilia secondo il quale il primo comma dell'articolo impugnato interpreti estensivamente l'art. 31, secondo comma, della legge statale da ultimo citata. L'esecuzione del rustico dei nuovi edifici ed il completamento funzionale delle opere interne di edifici già esistenti o non destinati a residenza concretano situazioni tassativamente precisate dall'art. 31 della legge statale, che nettamente divergono dall'ipotesi (esecuzione della sola struttura portante degli edifici) di cui all'art. 3, primo comma, della legge regionale in esame. E non è, certo, fondatamente sostenibile che quest'ultima ipotesi rientri in uno dei significati traibili dalla lettera del secondo comma dell'art. 31 della citata legge statale.

Né può ritenersi che l'art. 3 della legge siciliana "specifici" l'art. 31 della legge statale: non basta, infatti, la copertura degli edifici ad unificare le situazioni previste dalle due leggi. La specificazione non può attenersi a caratteristiche (esecuzione della sola struttura portante) che, per sé, esclude il (preteso) "genere" (esecuzione del rustico o completo funzionamento delle opere interne per gli edifici già esistenti o non destinati a residenza): la realizzazione della sola struttura portante dell'edificio esclude che sia stato realizzato anche il rustico.

L'art. 3, primo comma, della legge siciliana n. 26 del 1986 effettivamente applica la causa d'estinzione del reato prevista dalla legge statale n. 47 del 1985 ad ipotesi non considerate da quest'ultima legge.

Senonché, le situazioni per le quali è dalla legge statale prevista una causa d'estinzione del reato non possono essere, neppure dalle leggi regionali, analogicamente "estese". Si oppone, infatti, all'interpretazione analogica delle cause d'estinzione del reato la seconda parte dell'art. 14 delle disposizioni preliminari sulla legge in generale. Anzitutto, le cause d'estinzione, almeno di regola, non sono riconducibili a principi generali, tali da consentire l'applicazione dell'analogia iuris. Ma anche la ratio delle stesse cause è, generalmente, di mera opportunità: non attiene, infatti, di regola, all'interesse specifico (c.d. "interno") leso dal fatto costituente

reato. A tale ratio (che tutela il c.d. interesse "esterno" al reato) non sono, pertanto, riconducibili ipotesi non previste dalle leggi concessive del beneficio.

E valga il vero: le situazioni di cui all'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986 risultano incriminate da leggi statali; la legge n. 47 del 1985, nel prevedere l'"estinzione del reato" per le ipotesi ivi previste, realizza un'eccezione ad altre leggi, quelle, appunto, incriminatrici: ma, ai sensi della seconda parte dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale, le leggi "...che fanno eccezione... ad altre leggi non si applicano oltre i casi ed i tempi in esse considerati". La Regione Sicilia non è, dunque, legittimata a ritenere applicabile l'estinzione del reato di cui alla legge statale n. 47 del 1985 anche ad ipotesi non previste dall'art. 31 della stessa legge.

La legge regionale impugnata ha, in conseguenza, anche violato l'art. 3, primo comma, Cost.

Che, d'altra parte, le situazioni di cui all'art. 3 della legge siciliana n. 26 del 1986 non solo non siano riconducibili alle motivazioni d'opportunità che ispirano la previsione della causa d'estinzione da parte della legge statale n. 47 del 1985 ma risultino nettamente contrastanti con dette motivazioni, è dimostrato (anche) dalla lettera dell'art. 3, primo comma, della legge siciliana in discussione e dai lavori preparatori relativi a quest'ultimo articolo.

Dalla lettera dell'impugnato art. 3 risulta, infatti, che "Il secondo comma dell'art. 31 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 è...sostituito"... dall'art. 3 della legge regionale n. 26 del 1986: la norma regionale impugnata ha in tal modo, sostituendosi, appunto, al legislatore statale, arbitrariamente resa applicabile l'estinzione del reato prevista dalla stessa legge statale ad ipotesi che, essendo escluse dal secondo comma dell'art. 31 della stessa legge, non potevano legittimamente esser "decriminalizzate" con legge regionale.

Dai lavori preparatori relativi al contestato primo comma dell'art. 3 della citata legge regionale non emergono, peraltro, elementi atti a trarre diverse conclusioni.

Poiché la previsione di cause d'estinzione del reato è riservata alla legge statale, in quanto a quest'ultima spetta la potestà incriminatrice; poiché alla stessa legge compete, conseguentemente, individuare le situazioni alle quali si applicano le citate cause; e poiché, pertanto, l'ambito

delle predette situazioni, individuato in una legge statale, non può esser illegittimamente esteso o ristretto ad opera di leggi regionali (neppure di quelle che dispongono in materie c.d. "esclusive") deve dichiararsi costituzionalmente illegittimo il primo comma dell'art. 3 della legge regionale siciliana n. 26 del 1986.

Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 deve dichiararsi illegittimo anche il secondo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 26 del 1986.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, primo comma, della legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26 (Norme integrative della legge regionale 10 agosto 1985, n. 37, relative a "Nuove norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, riordino edilizio e sanatoria delle opere abusive");

Dichiara d'ufficio, in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, secondo comma, della stessa legge regionale siciliana 15 maggio 1986, n. 26.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 1989.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: DELL'ANDRO

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 25 ottobre 1989.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Nuova Politica 2000

Un libro, un busto ed una strada a lui dedicati
In ricordo di Dell'Andro



La copertina dell'ultimo libro dedicato a Dell'Andro in vista il primo giorno da sindaco di Bari nel 1989

A dieci anni dalla scomparsa di Renato Dell'Andro, la Fondazione Conti Studi immette ad Aldo Moro ed al suo attivo predicato presieduta da Luigi Ferlicchia, ne esalta la memoria con una cerimonia pubblica patrocinata dal Comune di Bari fissata per domenica 12 novembre (in una ricerca proprio la festività di San Rocco) alle ore 18 nel salone consiliare del Municipio. Sar' presentato per la prima volta il volume Renato Dell'Andro Sindaco di Bari scritto da Luigi Ferlicchia, un interessante analisi dell'attività amministrativa del professore nei quattro mandati da primo cittadino imposti nel contesto storico-politico locale e nazionale ad opera di chi gli è stato sempre particolarmente vicino ricorrendo anche significative confidenze.

Nella circostanza sar' susseguito un busto bronzeo di Dell'Andro realizzato dallo scultore Mario Colombo, direttore dell'Accademia delle Belle Arti, donato dal prof. Giuseppe Lamaddalena al Comune.

Interverranno il sindaco di Bari Simione Di Cagno Abbrescia, l'on. Enzo Soria, il sottosegretario di Stato, Gaetano Costanzo, direttore dell'Istituto di Diritto Privato dell'Università di Bari, Vito Savino, magistrato di Cassazione, Franco Costantino, presidente della prima sezione penale del Tribunale di Milano e dirigente dell'Associazione Nazionale Magistrati, il sen. Mario Craxi, Consigliere l'on. Mario Filippi.

Nell'occasione il sindaco di

La storica intuizione giuridica del "professore"
Una sentenza europea

Un giudice di grande statura e di illuminato sapere. E l'autorevole opinione espressa da Dell'Andro a più riprese da Giovanni Conso, ex presidente della Corte Costituzionale, ministro di Grazia e Giustizia e padre del Codice di Procedura Penale. Un giudice dunque immanzitutto leonino, che il sito al professore della straordinaria produzione come giudice sia quantitativa che qualitativa.

Nei cinque anni in cui stato giudice costituzionale sono stati emessi ben 44 sentenze e 118 ordinanze. Come sottolinea Conso nel discorso commemorativo tenuto all'Università di Bari il 29 ottobre del 1991 in occasione del primo anniversario della scomparsa, il dato numerico viene esaltato dall'impossibile metodologia ed i ricchi contenuti, tipici dei suoi provvedimenti principali (e sono stati molti), al di là della stessa considerazione che ben 7 sentenze e 24 ordinanze, tutte quelle emesse nell'ultimo anno, sono state pensate ed affrontate nella severità, lucida e

quanto mai con il pieno riconoscimento in chiaro costituzionale del principio di colpevolezza, apre uno spiraglio per diversi altri interventi modificativi ormai non più procrastinabili. Infatti la sentenza si inseriva nella rivisitazione del principio di colpevolezza e al tempo stesso si inseriva nel grande alveo del garantismo liberale rivendicando al singolo uno spazio di libertà e di dignità poi nella dovuta osservanza dei suoi doveri verso lo Stato e le sue leggi giungendo all'ovvia presenza di incostituzionalità (in pur parziale) dell'art. 5, in precedenza strettamente difeso da altre sentenze della Corte. Grande valore ha il provvedimento nel riconoscimento, come ha commentato Domenico Polito, che l'esistente rapporto tra l'ordinamento giuridico ed i destinatari non sempre rispondeva alle esigenze, ma potesse "rimprovvisabile" allo Stato, si rivolgeva all'Europa.

Elio D'Addato

Giustizia, scuola e famiglia i temi privilegiati
Prima la persona, poi lo Stato

A dieci anni dalla sua morte l'esempio-insegnamento di Renato Dell'Andro come professore universitario, amministratore, politico, parlamentare, giudice costituzionale resta vivo ed attuale. Per chi, come noi, ha avuto la fortuna di conoscerlo alla fine degli anni '50, di formarsi professionalmente alla sua scuola e di essere stato suo assistente; per la migliaia di giovani che sono stati suoi discepoli; per tutti coloro che con lui hanno avuto rapporti affettivi e sociali, in quella politica, nell'impegno istituzionale, costituzionale punto di riferimento ideale, eredità spirituale, linea guida di condotta.

Per coloro che non lo hanno conosciuto, in Bari ai suoi istituti ed alle testimonianze di chi gli è stato vicino diviene naturalmente paradigma positivo di tensione ideale, pagella a vivere alla luce di valori, primo fra tutti la centralità della persona umana, il rispetto della sua dignità; esigenza questo particolarmente sentita in periodo di basso profilo, come quello attuale, caratterizzato da pragmatismo cinico, egoistico, opportunistico.

Il rispetto del prossimo, il suo valore come persona, il principio di solidarietà, la istituzione al servizio dell'uomo e non viceversa, sono stati le pietre miliari dell'armonia di Dell'Andro nelle varie articolazioni della sua vita secondo le certezze con questi principi Dell'Andro professore universitario suggerisce principi e valori con metodo e rigore, senza imposizioni, pregiudizi, distinzioni di etichetta, con la coerenza dell'esempio e con stile sovversivo in contrapposizione alla concezione hegeliana dello Stato, alla base di autoritarismi e dittature, ispirandosi a Capograssi, maegna che lo Stato non era valori, ma dei esseri viventi eguali, correnti, efficaci, dei valori espressi dalla società, della comunità, con al centro la persona umana.

Dell'Andro politico e amministratore amava spazio di servizio, ricerca del bene comune, rispetto postulare della legge, attivazione operativa sostenuta da tensione ideale, diritto a garantire sviluppo sociale, soddisfacimen-

to delle istanze popolari, dei bisogni dei più deboli. Convinto assertore delle autonomie locali, come sindaco di Bari si distingue per capacità realizzativa e rapporto costruttivo, aperto con i cittadini, all'ascolto della realtà, della sincerità, della gentilezza e dignità di tutti.

La giustizia, la scuola, la famiglia costituiscono i temi in cui Dell'Andro si distingue nel lavoro di parlamentare e uomo di governo, secondo una visione cristiana convinta, ma mai integralista; la sua attenzione rivolta particolarmente alla legge per i suoi corrispondenti ed alla riforma dell'ordinamento penitenziario, ispirate da un senso ed estremo rigore nei confronti dei trafficanti di droga, ma ad umana comprensione verso i semplici condannati, da curare e recuperare, dall'altro alla considerazione del detenuto come persona umana, rifiutamento di speranza di rieducazione, ed alla giurisdizionalizzazione dell'esecuzione della pena.

Come giudice costituzionale si distingue nell'intelligente

A CURA DELLA FEDERAZIONE DEI "CENTRI STUDI ALDO MORO"
Via Marconi, 2 - 70133 Bari - Tel. (080) 5421105 - Numero verde 800 20 20 20

L'acquisizione digitale delle immagini è stata realizzata dal personale del Nucleo della Guardia di Finanza addetto all'Archivio storico della Camera dei deputati.

*Elaborazione grafica e stampa
a cura del CRD
della Camera dei deputati
ottobre 2010*
