

matica «sicurezza», ma con l'obiettivo ben delimitato a quella forma di criminalità che fino a poco tempo fa veniva definita, significativamente microcriminalità e che preferiamo chiamare criminalità diffusa, con esclusione, per ragioni ovvie, di quant'altro abbia rilevanza penale.

Questo è l'ambito da cui ha preso le mosse ed entro cui si è sviluppata la discussione e la ricerca, talvolta appassionata, talvolta depressa da un certo senso di inutilità, talaltra resa pesante da elementi non coerenti derivanti dalla polemica politica, come ha osservato due giorni fa il Presidente del Consiglio. Questo resta l'ambito di cui ci occupiamo. Altre questioni, poste da altro genere di fattispecie penali non sono state affrontate nel provvedimento, né lo saranno, a parte, se si riterrà opportuno e possibile, quanto prima ho accennato a proposito del contrabbando.

Perché, dunque, affrontare il problema della sicurezza dei cittadini sotto il profilo della criminalità diffusa? Anche in questo caso, qualche premessa chiarificatrice si rende necessaria.

Il paese è contraddistinto, per quanto attiene alla criminalità, da quattro tipologie fondamentali: la criminalità organizzata, la criminalità c.d. dei colletti bianchi, la grande criminalità non organizzata o con forme limitate di organizzazione, la criminalità diffusa. Si può calcolare con tutta la dovuta prudenza ed approssimazione, che nel loro complesso i delitti, consumati o tentati siano commessi da un numero di soggetti oscillante tra i 2.500.000 e i 3.000.000 e che, in particolare, la criminalità diffusa, in cui si possono comprendere ladri, ricettatori, rapinatori, estortori, usurai, truffatori, sia compiuta da un numero di soggetti superiore a 1.500.000.

Il paese, nel corso degli ultimi decenni, ha prodotto una nuova capacità di contrasto nei confronti della criminalità organizzata, ottenendo risultati assai importanti, sebbene non tali da consentire di abbassare la guardia. Non vi è certo bisogno di soffermarsi in questa sede su tale aspetto ben noto.

Altro discorso deve essere fatto per la criminalità dei colletti bianchi. Qui vengono in rilievo, in primo luogo, i reati contro la pubblica amministrazione e, in particolare la corruzione politica. Da quando il fenomeno è emerso in tutta la sua portata, a partire dal 1992, si è constatata l'esistenza di una estesa rete di corrutela di tipo sistemico, riguardante i diversi livelli istituzionali, la pubblica amministrazione, le imprese, i partiti. Ma se la comprovata esistenza del fenomeno ha determinato l'eliminazione di intere classi dirigenti e lo smembramento dei più importanti partiti di governo, provocando una crisi del sistema politico di cui ancora non si scorge la fine, dal punto di vista della politica criminale, non si è affiancato all'opera indiscutibilmente meritoria della magistratura alcun provvedimento legislativo ordinato al fine di impedire il perpetuarsi e il ripetersi del fenomeno stesso. Ciò appare certamente assai preoccupante, sia perché non si può pensare di continuare a delegare alla magistratura la lotta alla corruzione (cosa che, tra l'altro, determina momenti di acuta tensione tra poteri dello Stato), sia perché delitti come la corruzione (magari congiunti ad un irrazionale indebolimento dei controlli sulla pubblica amministrazione), non solo compongono una fetta assai rilevante e pericolosa di quella «Italia illegale» di cui si è parlato, ma è probabile che concorrano ad incrementarne l'estensione, indebolendo ulteriormente la riprovazione sociale, giacché, se si da la sensazione di essere tolleranti o distratti riguardo ai delitti contro la *res publica*, non si può pretendere un forte sentimento di condanna nei confronti di altri comportamenti devianti.

Quanto alla grande criminalità non organizzata o con forme limitate di organizzazione, essa sembra essere normalmente controllata e, tutto sommato, limitata, anche in paragone con quanto accade in altri Stati europei.

Sulla criminalità diffusa, occorre dire (ma è stato già detto autorevolmente e non da oggi) che essa è stata sottovalutata per molte ragioni. Intanto perché il massimo dell'impegno legislativo ed organizzativo è stato posto, doverosamente, nel contrasto alla criminalità organizzata, ma anche perché non sono state percepite in tempo, per lo meno sul piano delle norme e della risposta dello Stato, le trasformazioni del fenomeno, la reale incidenza di esse, l'effetto che andavano producendo sui cittadini.

Nel corso degli ultimi trenta anni, la criminalità che veniva considerata minore (e che viene denominata anche criminalità di strada e criminalità predatoria, con espressione introdotta qualche decennio addietro da uno studioso americano, per indicare che essa prende di mira la persona e/o i suoi beni) si è molto diffusa, appunto. Ciò può anche esser messo in relazione con la sottovalutazione di cui si è detto, ma, considerando che il fenomeno è comune a tutti i paesi più sviluppati, esso deve essere ricondotto, in primo luogo, alla maggiore disponibilità dei beni ed alla loro circolazione, come già da gran tempo ha messo in evidenza un autorevole studioso della materia, Marzio Barbagli, il quale, tra l'altro, ha rilevato che, se si assume come criterio di misurazione questo parametro (disponibilità e circolazione dei beni), in termini relativi, la maggiore incidenza della criminalità predatoria deve essere collocata nella seconda metà degli anni '70.

In quel tempo l'attenzione era rivolta a ben altri fenomeni, così si è giunti alla situazione odierna, in cui la preoccupazione del cittadino per la propria sicurezza è divenuta seconda solo a quella per la mancanza di opportunità di lavoro. Tale preoccupazione può essere ulteriormente analizzata e scomposta, come fanno molti studiosi e, in Italia, in modo assai puntuale lo stesso Marzio Barbagli, in paura personale di restare vittima di un reato di criminalità diffusa e in apprensione sociale (e, conseguentemente politica) per l'inquietudine che la criminalità diffusa provoca in relazione al

« disordine » che introduce nella società. Fino a non molto tempo fa, si è sostenuto in sede di analisi, ma anche da parte di autorità centrali e locali, che tale preoccupazione fosse irrazionale e, comunque, esagerata. Ma non è così, perché, se è vero che una qualche amplificazione, soprattutto in corrispondenza di episodi clamorosi può esser stata determinata dai mezzi di comunicazione di massa, tuttavia resta che così nella percezione, come nella realtà, la criminalità diffusa minaccia potenzialmente un numero enorme di cittadini, i quali pretendono, giustamente, di non essere limitati né da pericoli per la loro persona, né da quelle condizioni di degrado, che spesso si realizzano negli agglomerati urbani, particolarmente nelle aree metropolitane, le quali appaiono come segni premonitori della possibilità che si sviluppi la criminalità o che, comunque, non vi sia alcuno che vigili sufficientemente affinché non si sviluppi.

Ciò pone un problema politico di rilevanti proporzioni. La preoccupazione per la criminalità diffusa si differenzia in ragione del sesso, dell'età, della condizione sociale, del livello di istruzione dell'area geografica, per ragioni in molti casi intuitive, tuttavia essa è condivisa da tutti gli strati sociali e in ogni parte del paese. Ciò significa che, quando non dovesse intervenire una risposta adeguata, la preoccupazione, crescendo ulteriormente, si accompagnerebbe con sempre maggiore frequenza alla richiesta di interventi assai energici da parte del potere legislativo e delle forze dell'ordine, senza o con affievolito riguardo per le garanzie dei cittadini. È un pericolo da evitare accuratamente. Simili propensioni, che crescono in modo strisciante, possono favorire svolte autoritarie nella legislazione penale, che non tarderebbero a riverberare riflessi dello stesso segno sul piano più generale dell'intero sistema politico.

Dunque, le risposte alla preoccupazione del cittadino devono essere date, avendo cura di svincolarle dal singolo episodio, per quanto clamoroso, e da banali ragioni demagogiche. Esse, avendo a che fare con ragioni assai più profonde

e con gli stessi principi della democrazia, devono essere munite di tre caratteri: esser tali da ripristinare la fiducia dei cittadini nelle istituzioni preposte a garantire la sicurezza; essere efficaci al fine di contrastare effettivamente la criminalità diffusa, non sacrificare, né attenuare in alcun modo le garanzie dei cittadini per quanto attiene alla loro libertà e ai loro diritti processuali.

Occorre evitare di ripercorrere una strada altre volte battuta, con scarso successo direi, che è quella di un uso simbolico della norma penale; la tentazione in tal senso può esser facilmente indotta dalla natura stessa di tale norma, la quale, nonostante tutto, mantiene nell'immaginario sociale una notevole capacità di impatto anche emotivo, in ragione del fatto che definisce valori in modo assai netto e perentorio. Anche a ciò alludeva, credo, Franco Cordero quando, in un'opera non dimenticata, affermava che « l'ordigno penale » non è soltanto tecnico giuridico, ma teatro, memoria collettiva, festa catartica, in cui delitto e pena diventano speculari. Considerazioni di questo genere portano ad escludere non solo ogni intervento ispirato a logiche di captazione del consenso, ma anche ogni misura che abbia carattere di emergenza.

Ma vi è ancora un'altra ragione che suggerisce di escludere interventi di carattere emergenziale. La società italiana, per quanto riguarda la criminalità diffusa, non attraversa una situazione di emergenza, tale da richiedere misure eccezionali. So che taluno mostra di ritenere di sì, perciò giunge a proporre che gli autori di certi reati vengano fucilati sul campo, anzi, meglio, sulle acque. Ma la valutazione della situazione deve essere condotta con grande equilibrio.

Se si vuole richiamare l'attenzione sulla circostanza che, nella società complessa che caratterizza il nostro tempo, la criminalità diffusa è in espansione, che essa rende più difficile e, spesso, assai dolorosa la vita del cittadino, giungendo, in certi casi, a colpire i beni più essenziali della persona e ad alterare il corso delle normali relazioni sociali, allora non si può

non riconoscere che l'allarme, che si esprime talvolta anche in forme esasperate, è giustificato.

Viceversa, se si vuole sostenere che l'Italia è un paese nel quale il fenomeno della criminalità diffusa è in crescita incontenibile, come talvolta si è detto, o che, a causa di esso, la vita sia qui di qualità peggiore rispetto a quella degli altri paesi ai quali il nostro può essere paragonato, che Roma o Milano siano città più insicure non dico di New York, ma di Parigi, Londra o Berlino, allora si offre una informazione distorta.

I dati disponibili — che proprio perché tali non riporterò qui puntualmente, al fine di non tediare con una elencazione di cifre — mettono in evidenza che il numero dei reati commessi nel corso degli ultimi anni, pur presentando oscillazioni talvolta in aumento, talaltra in diminuzione, non mostrano quella crescita incontenibile ed enorme di cui si parla per sostenere che, sotto questo profilo, la qualità della vita ha subito un netto peggioramento. Nel 1997 e nel 1998, ad esempio, il totale generale dei delitti mostra una tendenza a decrescere. Ciò resta vero per alcune delle categorie dei reati più tipici delle aree urbane, anche se non per tutte (non per il furto, per esempio) e anche se le tendenze non possono considerarsi omogenee per le diverse parti del paese, dal momento che si deve registrare un aumento riferito alle città del nord.

Ancora. I dati disponibili mostrano che il raffronto con gli altri paesi europei non ci vede fra i primi nella classifica dell'insicurezza. Siamo preceduti da molti di essi, taluni insospettabili, per dir così, nell'immaginario collettivo corrente. A questo proposito alcune cifre voglio fornirle, anche perché molto recenti.

Nel 1998 vi sono stati in Italia 4.214 delitti ogni 100.000 abitanti. Ebbene, per quanto il raffronto possa essere fatto soltanto in relazione a tutte le fattispecie di delitto contemplate nelle legislazioni penali degli altri Stati e, quindi, presentare delle disomogeneità, tuttavia si ricava che in Svezia si sono verificati, sempre per ogni 100.000 abitanti, ben 13.455

delitti, in Danimarca 9.462, in Finlandia 7.877, in Germania 7.868, in Lussemburgo 6.409, in Francia 6.095.

Il risultato non è diverso se si mettono a raffronto dati più omogenei, quali quelli su specifici reati. Così, in relazione alle rapine l'Italia (dove nel 1998 ne sono state commesse 66 ogni 100.000 abitanti) segue, molto staccata, la Spagna (170) e la Francia (145), ma viene di gran lunga dopo il Lussemburgo, la Germania, l'Irlanda, la Svezia; in relazione ai furti, l'Italia è preceduta dalla Svezia, la Germania, la Francia, la Finlandia, il Lussemburgo, ed è sostanzialmente in parità con l'Austria.

Il raffronto, peraltro, non da esiti diversi se si considerano gli omicidi, sia consumati, sia tentati.

Insomma, se in Italia non vi fosse, da un lato, la criminalità organizzata e, dall'altro lato, non fosse emerso in modo così massiccio e diffuso il fenomeno della corruzione politica, e se, inoltre non considerassimo l'evasione fiscale ed altre illegalità di tal genere, per quanto riguarda proprio la criminalità diffusa, potremmo essere considerati un popolo discretamente rispettoso della legalità. Perciò se è vero che alcuni eventi, soprattutto quando siano particolarmente dolorosi e gravi e si ripetano con frequenza nella stessa area, possono trasmettere l'idea che la criminalità diffusa costituisca una emergenza tale da rendere invivibili le nostre città, lo studio del fenomeno non consente e, aggiungerei, neppure consiglia di presentare la nostra condizione in termini emergenziali. L'incremento in termini assoluti di furti e rapine, certo notevole nel corso dell'ultimo ventennio, ha avuto, come ho già detto, un andamento assolutamente non più eclatante di quello di altri paesi sviluppati.

Dunque, la discussione sulle misure da prendersi contro un fenomeno che, sebbene contenuto rispetto ad altre realtà paragonabili alla nostra in ambito europeo, resta comunque assai preoccupante, deve prescindere, come del resto hanno più volte concordemente affermato il Presidente del Consiglio, il ministro della

giustizia e il ministro dell'interno, non dico da ipotesi di legislazione straordinaria o eccezionale, che peraltro mai il Governo di centro sinistra ha preso in considerazione, ma anche da interventi normativi che, nell'errato presupposto dell'emergenza, rimuovano o anche soltanto affievoliscano le garanzie poste a salvaguardia dei diritti dei cittadini. Si deve, allora, esaminare come sia possibile, senza contravvenire a tale principio, assumere misure efficaci contro la criminalità diffusa, anche prevedendo la necessaria severità.

I primi tre articoli del provvedimento intervengono sul diritto penale sostanziale, in verità assai limitatamente. L'articolo 1 si occupa della sospensione condizionale della pena. È parso opportuno occuparsi dell'argomento, non solo perché di esso già si occupava il testo del disegno di legge proposto dal Governo, sia pure in modo differente, ma perché sulla sospensione condizionale già da tempo si è sviluppata, per opera di una parte della dottrina, una discussione orientata non a modificare l'impianto dell'istituto, di cui, a parte qualche marginale eccezione, tutti riconoscono la validità nella forma attualmente vigente, ma piuttosto a mettere in evidenza come si sarebbero instaurati nella prassi giudiziaria alcuni ingiustificati automatismi, che eluderebbero l'esigenza di valutare attentamente i limiti posti dalla legge per la ammissione ad essa. In particolare, è stato osservato, come, mentre le motivazioni dei provvedimenti che non concedono il beneficio siano in generale assai dettagliatamente motivate (e se ne comprendono le ragioni), non può dirsi altrettanto per quelle dei provvedimenti che, invece, lo dispongono. Si è perfino potuto rinvenire qualche autorevole parere della suprema corte che ha ipotizzato non esservi bisogno di una motivazione nel caso che l'imputato non ne abbia fatto esplicita richiesta (Cassazione 26.5.82; rivista *Cassazione penale* 83, 1784). Insomma, in questi casi, talvolta assai delicati, sarebbe invalso, per quanto attiene alla motivazione, l'uso di clausole di stile, le quali non consentono

di cogliere l'iter logico percorso dal giudice. Sulla base di tali considerazioni si sarebbero potute imboccare due strade. Una tendente a limitare i casi di concessione della sospensione, per esempio nell'ipotesi di recidiva (e lo stesso relatore aveva avanzato una proposta in tal senso). È, tuttavia, sembrato che le limitazioni potessero incidere in maniera eccessiva su un istituto che, anche dal punto di vista di una corretta politica criminale mantiene intatta la sua validità. Per cui si è scelta un'altra strada e precisamente quella che rimette in primo piano la questione della motivazione. Così, viene modificato il primo comma dell'articolo 164 del codice penale, introducendo il principio che il giudice debba avere elementi specifici nel momento in cui formula la prognosi per la quale il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati. È stato obiettato che la nuova formulazione non modificava vecchia se non nelle parole, ma tale rilievo mi pare infondato; se gli elementi su cui il giudice deve basarsi devono essere specifici non sarà più sufficiente richiamarsi genericamente alla circostanze indicate all'articolo 133, ma sarà necessario indicare quali fra esse consentono di formulare una prognosi favorevole. Pertanto, se la critica sollevata da una parte della dottrina circa la eccessiva ritualità delle motivazioni coglie nel segno, il problema dovrebbe risolversi.

Discussioni pressoché interminabili ha suscitato la proposta contenuta all'articolo 2.

A dire il vero tali discussioni non sono state così appassionate riguardo al primo comma di questo articolo, con il quale con il quale si prevede di elevare a sei mesi di reclusione la pena minima per il furto semplice. La ratio di tale proposta deriva dalla considerazione, accennata anche in precedenza, per cui il moltiplicarsi di questo reato (si pensi che, per il 1997, i casi di furto per i quali l'autorità giudiziaria aveva iniziato l'azione penale superavano il 1.500.000), dipende dalla aumentata disponibilità e circolazione dei beni. Ciò significa che un numero crescente di persone, soprattutto quelle che hanno

minori capacità di difesa, restano vittime di questo reato, mentre la pena attuale, non appare più adeguata alla gravità e alla diffusione che esso ha assunto. Naturalmente è stato obiettato che la norma non sortirà effetto alcuno, dato che, si è detto, il furto semplice nella pratica non esiste. Ma ciò non indebolisce i motivi della proposta, senza dire che una pena più elevata nel minimo favorisce l'applicazione di una pena più adeguata anche nel caso di furto aggravato, quando le aggravanti contestate siano state dichiarate equivalenti alle attenuanti.

Ben più controversa si è presentata la discussione in relazione al comma 2 dell'articolo 2, il quale introduce nel c.p. il nuovo articolo 624-bis (furto in abitazione furto con strappo). In questa sede mi limiterò ad alcune osservazioni. Il disegno di legge presentato dal Governo aveva ritenuto insufficienti per queste due ipotesi le attuali previsioni aggravate di cui all'articolo 625. Le soluzioni prospettate allora (violazione di domicilio a scopo di furto e trasformazione dello scippo in rapina) sono apparse di difficile percorribilità tecnica ed anche eccessivamente sbilanciate nel senso di un vistoso aumento delle pene. La soluzione adottata consiste nella trasformazione delle due fattispecie aggravate di furto in figure autonome di reato, senza un aggravio della pena edittale rispetto alla previsione vigente, ma con l'effetto di escludere il meccanismo della comparazione tra aggravanti e attenuanti per il reato base. Suggestisce tale soluzione il fatto che tra i reati della criminalità diffusa certamente il furto in abitazione e lo scippo producono sulla persona un impatto, anche psicologico, assai pesante. Entrambi colpiscono, per lo più, persone che non possono apprestare difese alla propria abitazione o che si trovano, a causa dell'età od altro in condizioni di minore capacità reattiva.

Delle molte obiezioni sollevate mi pare si debba dar conto soprattutto di una. Si è sostenuto che la formulazione con la quale si introducono le nuove figure autonome di reato non sarebbe sufficiente

ad ottenere lo scopo, per cui furto in abitazione e furto con strappo si atteggierebbero ancora una volta come aggravanti. Tale tesi è sostenuta in forza della considerazione che il furto sarebbe definito nei suoi elementi essenziali all'articolo 624 e che, dunque, ogni altro elemento servirebbe esclusivamente a circostanziarlo. Mi pare che tale tesi non abbia fondamento. In linea generale, si deve notare che non è certo la prima volta che nuovi orientamenti di politica criminale si sono attuati con la creazione di nuove figure di reato o con la trasformazione di quelle esistenti. Nel caso particolare, non può esservi dubbio che il legislatore possa, a partire dagli elementi essenziali di un reato, costruirne un altro aggiungendovi altri elementi, come ha già fatto proprio nel caso del furto. Né più solido fondamento ha la tesi secondo la quale il reato che si vorrebbe introdurre come figura autonoma resterebbe furto aggravato per la medesimezza che vi sarebbe in relazione all'interesse tutelato. A ben guardare, infatti, nelle ipotesi di cui al proposto articolo 624-*bis* l'interesse tutelato sarebbe quello di cui all'articolo 624, ma integrato ed esteso da ulteriori elementi specifici.

Il comma 3 dell'articolo 2 prevede il coordinamento che necessariamente deve essere operato all'articolo 625 del codice penale in conseguenza delle modifiche introdotte con i precedenti commi.

Il comma 4 dell'articolo 2, infine, introduce nel codice penale un articolo 625-*bis* con cui si stabilisce uno sconto di pena, da un terzo alla metà, qualora il colpevole, prima del giudizio abbia consentito la individuazione dei correi e dei ricettatori. Non credo debbano essere spese ulteriori parole per illustrare tale norma. Devo solo notare che, evidentemente per un rifiuto, il testo non risulta integrato malgrado si fosse deciso in tal senso, con la più precisa formulazione, tratta dall'articolo 648 del codice penale e proposta dal collega Neri ed altri.

Gli articoli dal 3 al 14 intervengono sul codice di procedura penale. L'articolo 3, modificando il comma 2 dell'articolo 148

del codice di procedura penale, limita i casi in cui il giudice può servirsi della polizia giudiziaria per le notifiche, al fine evidente di concentrare la sua attività sui compiti d'istituto.

L'articolo 4 modifica l'articolo 278 del codice di procedura penale e stabilisce che, ai fini della determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari, si deve tener conto delle circostanze aggravanti di cui all'articolo 61 del codice penale, nn. 5 e 7. Poiché tali circostanze si riferiscono, la prima, alla minorata capacità di difesa della persona e, la seconda, al danno di rilevante gravità arrecato alla persona offesa dai delitti contro il patrimonio, la modifica proposta tende a rendere più estesa la possibilità di applicazione delle misure cautelari quando colui che ha commesso il fatto abbia dimostrato una particolare pericolosità approfittando di persone deboli e cagionando danni patrimoniali gravi, che talvolta si rivelano irreparabili.

L'articolo 5 affronta un problema assai delicato, giacché riguarda i ricorsi presso la Corte di cassazione. Le considerazioni a cui si ispirano gli interventi proposti muovono dalla constatazione che, in taluni casi, il ricorso per cassazione perde il suo carattere proprio, quello di dirimere, ai sensi della Costituzione, le questioni relative alla legittimità, per assumere una valenza di vero e proprio giudizio di merito. I limitati interventi previsti al comma 1 e al comma 2 dell'articolo in esame si propongono di ovviare, in parte, a tale inconveniente, precisando, da un lato, all'articolo 311, che il ricorso per cassazione contro le decisioni emesse ai sensi dell'articolo 309 (riesame delle ordinanze che dispongono una misura una misura coercitiva) e 310 (appello contro le ordinanze in materia di misure cautelari personali) può essere proposto per violazione di legge e limitando, dall'altro lato, le possibilità di ricorso per cassazione del pubblico ministero quando sia stata dichiarata inammissibile o sia stata respinta la richiesta di revoca della sentenza di non luogo a procedere.

Il comma 3 e il comma 4 tendono a definire un filtro per la più veloce valutazione della inammissibilità dei ricorsi. La formulazione adottata ha incontrato la censura, invero non infondata, della I Commissione, in quanto lesiva dei diritti della difesa e in contraddizione con quanto disposto dall'articolo 111 della Costituzione. Per le note ragioni, non si è fatto in tempo a correggere il testo, che si trovava prima all'articolo 15 del testo base; la correzione dovrà certamente essere apportata nel corso della discussione, senza peraltro rinunciare all'obiettivo che con quel testo ci si era proposti.

Il comma 5, modificando il comma 1 dell'articolo 613 del codice di rito, tende a limitare i ricorsi per cassazione che non abbiano un fondamento giuridico e abbiano, quindi, un intento essenzialmente dilatorio.

Il comma 6 introduce un articolo 625-*bis* nel codice di procedura penale tendente a semplificare le procedure per la correzione degli errori delle sentenze della corte di cassazione.

Il comma 7, al fine di incrementare il numero dei processi trattati dalla corte di cassazione, propone di ridurre il collegio di ciascuna sezione da cinque a tre componenti. Contemporaneamente (comma 8), si prevede un adeguamento dell'organico dei magistrati e del personale della procura generale presso la corte. La questione è fra quelle che possono suscitare non poche discussioni. Taluno ha osservato che l'aumento delle sezioni potrebbe determinare il rischio che aumentino parallelamente i conflitti giurisprudenziali ed, inoltre, che ciascun giudice potrebbe trovarsi nella condizione di dover redigere un numero eccessivo di provvedimenti. Mi pare, al contrario, che i vantaggi che potrebbero derivare dalla proposta siano indubitabili e, comunque, superiori ai rischi paventati.

Un effetto sicuramente deflativo dei ricorsi per cassazione potrebbe aversi eliminando dalla lettera *e*) del comma 1 dell'articolo 606 del codice di procedura penale il riferimento alla manifesta illogicità della motivazione, illogicità che,

stando alla norma, dovrebbe desumersi dal testo del provvedimento impugnato. Ma una tale eliminazione rischierebbe forse di comprimere i diritti della difesa.

L'articolo 6 affronta il problema del rapporto tra pubblico ministero e polizia giudiziaria. Esso, perciò, deve essere letto in correlazione con i due articoli successivi. Tale problema, già sollevato dal disegno di legge del Governo, è stato sottolineato anche nel corso dell'audizione in Commissione del procuratore generale della Corte di cassazione, il quale ha rilevato che, in taluni casi, la polizia giudiziaria può trovarsi ad essere eccessivamente appiattita sull'iniziativa del pubblico ministero. Abbandonata l'ipotesi di concedere alla polizia giudiziaria un tempo più lungo di quello previsto dalla norma vigente per adempiere all'obbligo di riferire al pubblico ministero, si propone di introdurre nel libro che si riferisce alle indagini preliminari, fra le disposizioni generali, una norma che, lasciando pienamente nelle mani del pubblico ministero la direzione delle indagini, afferma che la polizia giudiziaria deve continuare a svolgere attività autonoma. Il principio appare importante soprattutto in relazione ai delitti della criminalità diffusa, per i quali le indagini hanno una qualche probabilità di successo soprattutto se sono effettuate con grande tempestività.

L'articolo 7 e l'articolo 8 definiscono il principio affermato nell'articolo precedente.

Con la modifica del comma 3 dell'articolo 348 del codice di procedura penale viene più precisamente definita l'autonomia di indagine della polizia giudiziaria, che si esplica anche in seguito all'intervento del pubblico ministero. Coerentemente, al comma 2 dell'articolo 353 del codice di procedura penale si prevede che gli ufficiali di polizia giudiziaria compiano accertamenti e rilievi sullo stato dei luoghi e delle cose non solo quando il pubblico ministero non possa intervenire tempestivamente, ma anche quando egli non abbia ancora assunto la direzione delle indagini.

Con l'articolo 9 e modificando l'articolo 384 del codice di procedura penale, si mira ad evitare la fuga dell'indiziato di delitto, assumendo come parametro della possibilità che tale fuga si verifichi anche il fatto che non sia stato possibile identificare l'indiziato stesso.

Con l'articolo 10 si modifica il comma 5 dell'articolo 391 nel senso che il giudice dispone una misura coercitiva non solo nei casi attualmente previsti, ma anche in caso di convalida dell'arresto in flagranza. La misura è disposta, inoltre, senza riguardo ai limiti di pena previsti all'articolo 274, comma 1, lettera c) e 280 anche quando l'arresto sia stato eseguito per delitti per i quali è consentito anche fuori dai casi di flagranza.

L'articolo 11 prevede un ampliamento dei casi di giudizio direttissimo.

L'articolo 12, con una integrazione del comma 4 dall'articolo 591 del codice di procedura penale, prevede che l'inammissibilità dell'impugnazione possa essere dichiarata anche d'ufficio e con ordinanza quando essa debba essere dichiarata e non sia stata rilevata dal giudice dell'impugnazione.

L'articolo 13, come ormai tutti sanno, ha costituito uno dei punti su cui si è più accesamente sviluppata la discussione e su cui più marcate sono apparse le divisioni. Non voglio qui ripercorre le tappe di quella discussione, limitandomi a poche osservazioni.

Nella coscienza collettiva diventa sempre meno sopportabile che soggetti già condannati per reati che suscitano allarme sociale possano sottrarsi alla pena o possano tornare a delinquere perché su di essi non si esercita un qualsiasi controllo. Casi recenti e meno recenti hanno su questo punto sollecitato l'attenzione non solo del cittadino comune, ma delle forze politiche, delle istituzioni e della dottrina. Già nel luglio del 1998, all'indomani della fuga di personaggi assai noti, il Governo si era fatto carico di proporre un disegno di legge che prevedeva l'applicazione di misure cautelari dopo due sentenze di condanna, in primo e secondo grado.

Quel disegno di legge non ebbe seguito, ma la questione era stata posta e vennero presentate altre proposte di legge che, pur differenziandosi dalla proposta del governo per particolari non marginali, ricalcavano quel modello. Rilevato, ovviamente, che questa non è la sola strada che può essere seguita per affrontare il problema, sembra che essa possa rispondere meglio di altre. Una sentenza di condanna in appello, che confermi, nella sostanza, quella di primo grado, offre un indice della pericolosità dell'imputato di cui occorre tener conto. Naturalmente ciò deve essere fatto senza che in alcun modo si tratti di una anticipazione della pena prima di una condanna definitiva, ostando a questo il dettato costituzionale, il quale traduce in norma un principio di civiltà accolto e sentito dalla collettività. Il punto al quale giunge la proposta in esame, mi pare tenga conto dell'insieme di queste considerazioni.

Una pena effettivamente da espiare superiore a quattro anni, inflitta dal giudice di appello per il medesimo reato per il quale l'imputato è stato condannato anche in primo grado, diviene il presupposto per l'applicazione di una misura cautelare (quella che il giudice riterrà più opportuna), quando non si possa escludere che vi sia l'esigenza di una tale misura. Si tratta di una norma che definirei severa, ma è severa perché deve rispondere all'esigenza di tutelare la società da soggetti pericolosi. Una norma, però, quanto più è severa, tanto più deve essere circondata da cautela e prudenza. Ciò, mi pare, avvenga in questo caso. L'adozione della misura deve essere proposta dal pubblico ministero in dibattimento e la difesa, in contraddittorio potrà replicare alla richiesta e far valere le ragioni dell'imputato. Mi pare che, così congegnata, la norma possa essere efficace per i fini per cui è predisposta, non leda alcun principio costituzionale, realizzi nell'ambito stesso della adozione

di misure cautelari uno degli obiettivi per i quali è stato modificato l'articolo 111 della Costituzione. Mi auguro che su questa proposta si possa svolgere una discussione che sappia prendere le distanze dalla pur legittima polemica politica, dato che si tratta di un provvedimento che ha bisogno di essere valutato solo alla luce delle ragioni per cui viene proposto.

L'articolo 14 prevede la revoca della sospensione condizionale da parte del giudice dell'esecuzione quando sia stata concessa illegittimamente.

L'articolo 15, intervenendo sull'articolo 121 delle norme di attuazione del codice di procedura penale, prevede un caso ulteriore di liberazione dell'arrestato o del fermato.

L'articolo 16 riguarda le misure di prevenzione.

L'articolo 17 introduce un'ottica diversa. Prevedere le pene, garantirne la certezza, impedire che chi rappresenta un pericolo possa continuare a nuocere, tutto ciò è fondamentale, ma ha un presupposto, ossia che gli autori dei delitti vengano individuati. Su questo piano vi è molto da fare perché circa il 75 per cento degli autori dei delitti rimangono sconosciuti. E se la percentuale scende al 55 per cento per gli omicidi, sale al 85 per cento per le rapine e diventa del 95 per cento per i furti. Si potrebbero dire molte cose sulle cause che determinano tale situazione, non ultime quelle collegate alla natura ed alle modalità di esecuzione di certi delitti, cosa di cui occorre tenere conto. Mi vorrei soffermare solo un aspetto del problema, essendo questo direttamente collegato con la proposta qui in discussione. Intendo riferirmi al fatto che, se è vero che nel nostro paese la storia ha prodotto una determinata conformazione delle forze dell'ordine, le loro peculiari caratteristiche, i loro ruoli e che sarebbe sbagliato tentare di modificare, in modo forzato e improvviso, tale condizione, è

altrettanto vero che il paese non può permettersi di non utilizzare appieno e nel modo migliore le risorse che possiede in questo settore. Il problema della criminalità, non solo quella diffusa, si affronta a partire da un vero controllo del territorio e ciò, se da un lato richiama alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini, dall'altro lato pone l'esigenza imprescindibile di ottenere che quanti lavorano, e lo fanno bene, per l'ordine e la sicurezza riescano a mettere insieme e a coordinare il grande patrimonio di cui dispongono. L'ipotesi avanzata nel testo proposto tenta di stimolare tale prospettiva a partire dalla periferia e agendo sui comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica. Sono perfettamente consapevole che tale tentativo può incontrare tenaci resistenze; se si tratta di vincerle migliorando una proposta che può essere giudicata insufficiente, facciamolo. Ma se si tratta di subirle perché lo stato dei rapporti tra le forze dell'ordine è problematico, ciò mi apparirebbe un errore, giacché accettare questo stato di cose equivarrebbe a cristallizzare l'attuale condizione, che è l'ultima di cui abbiamo bisogno. Perciò, a me pare, che rilanciare e dare il nuovo ruolo ai comitati provinciali per l'ordine e la sicurezza pubblica serva moltissimo nella lotta contro la criminalità.

Così come servono (articolo 18) le direttive del ministro dell'interno, per la realizzazione di piani provinciali per il controllo del territorio.

Gli articoli 19, 20 e 21 prevedono la possibilità di utilizzare l'esercito per il controllo di obiettivi fissi al fine di liberare le forze dell'ordine per i compiti istituzionali. Tale utilizzazione potrà aver luogo solo sulla base di programmi predisposti dalla presidenza del Consiglio dei ministri e ai quali il Parlamento abbia dato il suo assenso.

Credo di poter dire, concludendo che il provvedimento che oggi discutiamo, può

rivelarsi utile nella lotta a quel segmento di criminalità che è stato preso in considerazione, ma forse anche per altro. Mi auguro una discussione celere e, soprattutto, serena. Sono, peraltro, consapevole che la proposta, anche in relazione al modo con cui la discussione si è svolta in Commissione, ha bisogno di molti affinamenti, precisazioni, norme per l'arresto in flagranza di scippatori e di introdurre in qualche caso anche cambiamenti. Il lavoro che ci attende sarà ancora impegnativo, ma

sarà tanto più efficace se la collaborazione a produrre un provvedimento che i cittadini certamente aspettano verrà da tutte le parti di questa Assemblea.

*IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 21,20.

*Stabilimenti Tipografici
Carlo Colombo S.p.A.*