

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 1507

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCONI, GALLO, PINTO, PELLEGRINO,
PASQUINO, GARATTI, RONCHI, BETTONI, BRANDANI,
PREVOSTO, PIERONI, PAPPALARDO, BAGNOLI, DE NOTARIS,
VOZZI e MANCUSO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 MARZO 1995

Nuove norme in materia di sanzioni penali

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge nasce dall'intento di affermare un'idea e una pratica della sanzione penale diverse da quelle oggi dominanti. Nel senso comune e nella prassi giudiziaria, nei codici e nella cultura della magistratura, nella mentalità condivisa e nella giurisprudenza, domina l'idea che la detenzione in cella sia l'unica forma di sanzione possibile e - addirittura - pensabile. Nonostante che «solo nel secolo scorso la pena carceraria è divenuta la pena principale, spodestando progressivamente tutte le altre» (Luigi Ferrajoli).

Questo ha fatto sì che anche la legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificata dalla legge 10 ottobre 1987, n. 663 («legge Gozzini») e dal decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 agosto 1993, n. 296 (sulle misure alternative), nonché la legge 24 novembre 1981, n. 689 (sulle sanzioni sostitutive) e, per certi versi, lo stesso nuovo codice di procedura penale - che, pure, intendevano valorizzare forme diverse di pena - non abbiano raggiunto lo scopo. Le misure alternative e le sanzioni sostitutive lì previste risultano sottoposte a una così ampia (e opinabile) discrezionalità - e hanno subito tali e tante modifiche e limitazioni - da risultare, nei fatti, scarsamente utilizzate, poco efficaci e, soprattutto, incapaci di invertire (o, anche solo, di contrastare) la prassi consolidata e la mentalità dominante. Da qui, la scelta che motiva il presente disegno di legge: incidere, innovando le pene principali, sul sistema sanzionatorio complessivo; ciò, a partire dalla considerazione della fase di stallo in cui si trova la tradizionale controversia tra chi valorizza il concetto di predeterminazione legale e di determinazione giudiziale della pena e chi privilegia quello di flessibilità e manipolabilità della stessa in fase esecutiva. Le due diverse posizioni si ritrovano «a sinistra» come «a destra», tra i «garantisti» e i «sostanzialisti» e presso cul-

ture e tradizioni assai diverse. Da una parte, si sostiene la necessità di una pena certa e immodificabile, inflitta dal giudice all'atto della sentenza; dall'altra, si ribadisce la necessità e l'utilità - anche «economica»: dal punto di vista della produttività del sistema della giustizia - di una pena manipolabile in sede di esecuzione.

In ogni caso, paradossalmente, tale controversia e lo stesso sviluppo delle misure alternative e delle sanzioni sostitutive - che pure rappresentano, forse, la principale innovazione di questo secolo in tema di tecniche penali - è un segno della resistenza del paradigma carcerario (cui non sfugge, va detto, anche il presente disegno di legge). Resta, anche nella cultura che ha ispirato quelle misure e quelle sanzioni, l'idea che la pena principale e, come dire?, universale - ovvero da applicare sempre e comunque - sia la detenzione in cella; altre pene vengono considerate, sì, ma solo in posizione subalterna e secondaria. Dunque, le sanzioni diverse, all'interno di questa impostazione, vengono ridotte al rango, appunto di *misure sostitutive*. Al fine di invertire tale tendenza, è necessario, pertanto, ripensare alla formulazione di un nuovo sistema di pene da porre accanto a quelle note: pene diverse, idonee a soddisfare, in qualità di *pene principali*, il duplice scopo del diritto penale - proporzionalità delle sanzioni in relazione alla gravità dei reati ed efficacia delle stesse ai fini della prevenzione dei delitti - entro una prospettiva di razionalizzazione e di minimizzazione del sistema sanzionatorio (*pena minima necessaria*).

In altri termini, per cambiare davvero mentalità e giurisprudenza, si deve ottenere che le pene non detentive - ovvero le sanzioni che rinunciano interamente o parzialmente alla reclusione in cella - siano non *alternative* e *discrezionali* (e irrogate in fase esecutiva), bensì pene principali: rientrino dunque, tra quelle indicate e tassativamente previste dall'articolo 17 del codice penale, e

applicate dal giudice, in sede di condanna, per una fascia determinata di reati. La qualità della pena viene, dunque, modificata in fase legislativa e giudiziaria e non deve attendere l'alterazione in sede di esecuzione.

Si è scelto di indicare come limite per l'applicazione di tali misure il tetto dei quattro anni, selezionato secondo criteri di politica criminale e, quindi, nel rispetto del principio di proporzione (all'articolo 5, si legge: «La pena della semireclusione si estende a tutti i delitti per i quali è stabilita la pena edittale massima di quattro anni, senza giudizio di equivalenza o di prevalenza tra circostanze, e comunque a tutti i delitti colposi»). Il nodo della proposta riguarda, pertanto, l'esecuzione delle pene brevi e medie, che producono, per lo più, effetti negativi largamente superiori alla loro eventuale utilità.

D'altra parte, si è lasciato immutato il sistema delle misure alternative contemplato dall'ordinamento penitenziario (pur con le restrizioni previste per la criminalità organizzata) e il sistema delle sanzioni sostitutive previsto dalla legge n. 689 del 1981 e ampliato dal decreto-legge n. 187 del 1993: ciò al fine di preservare il necessario carattere di flessibilità della pena, in vista di una riforma complessiva dell'intero sistema sanzionatorio.

Il contenuto delle nuove pene è tale da limitare l'afflizione fisica e l'afflizione psicologica (solitudine, isolamento, assoggettamento disciplinare, perdita di socialità e di affettività e, quindi, di identità). E tuttavia, quel contenuto, non arriva a escludere il carattere privativo della pena (che è, scrive Ferrajoli, «condizione della sua certezza, legalità e determinatezza»); ma alla privazione integrale della libertà personale viene sostituita una sua limitazione parziale. Come si legge all'articolo 5, «la pena della semireclusione viene espiata per almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni indicate nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, situati nel comune di residenza del condannato o in un comune vicino. La determinazione delle ore e l'indicazione dell'istituto sono effettuate in relazione alle compro-

vate esigenze di lavoro o di studio del condannato».

Gli articoli 1 e 2 del disegno di legge modificano gli articoli 17 e 18 del codice penale e introducono, tra le pene principali stabilite per i delitti, la semireclusione.

L'articolo 3 modifica la disciplina relativa alle misure (obbligo del lavoro, dell'isolamento notturno e del lavoro all'aperto) collegate alla pena dell'ergastolo, e sottopone anch'esse alle condizioni e alle garanzie previste dall'ordinamento penitenziario.

L'articolo 5 indica le modalità di espiazione della semireclusione e gli obblighi connessi; l'articolo 7 prevede le pene per il condannato che violi quegli obblighi.

L'articolo 6 prevede una ulteriore innovazione per il regime delle pene principali, in quanto contempla la nuova sanzione denominata *detenzione*. Questa comporta, per tutte le contravvenzioni, una misura che nulla ha che vedere col significato che quella parola assume nell'uso corrente. Laddove le norme vigenti prevedono la pena dell'arresto, l'articolo 6 del presente disegno di legge prevede una pena il cui contenuto sostanziale è uguale a quello della semireclusione (come indicato nell'articolo 5). Un esempio assai significativo è quello della sanzione prevista per la guida senza patente, oggi punita con l'arresto e l'ammenda: la nuova normativa prevede, appunto, per tale contravvenzione la pena della *detenzione*, negli stessi termini e alle stesse condizioni della semireclusione. L'articolo 8 sostituisce l'arresto - nei casi in cui la pena effettiva da espia non superi i tre anni e non vi sia pericolo di fuga - con l'ingiunzione a costituirsi in carcere entro quindici giorni dalla notifica dell'ordine. Anche tale articolo persegue il fine di ridurre le misure inutilmente afflittive, quando ne manchi la stretta necessità e nei casi in cui il condannato potrebbe ottenere le misure alternative, previste dall'ordinamento penitenziario.

Alla stesura del presente disegno di legge ha collaborato il dottor Francesco Maisto, magistrato in Milano.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. L'articolo 17 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 17. - (*Pene principali: specie*). - Le pene principali stabilite per i delitti sono:

- 1) l'ergastolo;
- 2) la reclusione;
- 3) la semireclusione;
- 4) la multa.

Le pene principali stabilite per la contravvenzioni sono:

- 1) la detenzione;
- 2) l'ammenda».

Art. 2.

1. L'articolo 18 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 18. - (*Denominazione e classificazione delle pene principali*). - Sotto la denominazione di pene detentive o restrittive della libertà personale la legge comprende: l'ergastolo, la reclusione, la semireclusione e la detenzione.

Sotto la denominazione di pene pecuniarie la legge comprende: la multa e l'ammenda».

Art. 3.

1. L'articolo 22 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 22. - (*Ergastolo*). - La pena dell'ergastolo è perpetua ed è scontata in uno degli istituti a ciò destinati.

L'obbligo del lavoro, l'isolamento notturno e il lavoro all'aperto sono disciplinati dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni».

Art. 4.

1. L'articolo 23 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 23. - (*Reclusione*). - La pena della reclusione si estende da quattro anni, intesi come pena edittale massima, a ventiquattro anni, ed è scontata in uno degli istituti a ciò destinati.

Il lavoro del condannato è disciplinato dalla legge 26 luglio 1975, n. 354».

Art. 5.

1. Dopo l'articolo 23 del codice penale è inserito il seguente:

«Art. 23-bis. - (*Semireclusione*). - La pena della semireclusione si estende a tutti i delitti per i quali è stabilita la pena edittale massima di quattro anni, senza giudizio di equivalenza o di prevalenza tra circostanze e comunque a tutti i delitti colposi.

La pena della semireclusione viene espiata per almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni indicate nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, situati nel comune di residenza del condannato o in un comune vicino. La determinazione delle ore e l'indicazione dell'istituto sono effettuate in relazione alle comprovate esigenze di lavoro o di studio del condannato.

La semireclusione comporta altresì i divieti e gli obblighi di cui ai numeri 1), 3) e 4) del secondo comma dell'articolo 55 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Durante il periodo di permanenza negli istituti o nelle sezioni indicate nel secondo comma, il condannato è sottoposto alle norme della citata legge n. 354 del 1975, e del regolamento approvato con decreto del Presidente della Repubblica 29 aprile 1976, n. 431, in quanto applicabili».

Art. 6.

1. L'articolo 25 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 25. - (*Detenzione*). - La pena della detenzione si estende a tutte le contravvenzioni per le quali le leggi vigenti prevedono la pena dell'arresto.

Alla pena della detenzione si applica la disciplina prevista dall'articolo 23-bis, commi secondo, terzo e quarto, del codice penale».

Art. 7.

All'articolo 385 del codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

«Nelle ipotesi previste dal primo e dal secondo comma, non si applica l'articolo 23-bis»;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«Le disposizioni precedenti si applicano anche al condannato alla semireclusione o alla detenzione che si allontani dall'istituto di pena; nonchè allo stesso, allorquando non si presenti per l'inizio dell'esecuzione della semireclusione o della detenzione all'istituto indicato e nei termini stabiliti nell'ordine di esecuzione notificatogli».

Art. 8.

1. All'articolo 656 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Se la pena detentiva da espiare in concreto non è superiore a tre anni e non vi è pericolo di fuga, il pubblico ministero fa notificare all'interessato un ordine di esecuzione con l'ingiunzione a costituirsi in car-

cere entro quindici giorni. Se il condannato non si costituisce nel termine predetto, il pubblico ministero dispone la carcerazione»;

b) il comma 4 è sostituito dal seguente:

«4. L'ordine di esecuzione deve contenere le generalità della persona nei cui confronti il provvedimento è emesso e quanto altro valga ad identificarlo, l'imputazione, il dispositivo del provvedimento e le disposizioni necessarie all'esecuzione, nonché la chiara comunicazione che il condannato può proporre istanza al tribunale di sorveglianza, entro il termine predetto, per la concessione dei benefici penitenziari. La presentazione ha effetto sospensivo. L'ordine è notificato al difensore».

c) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«5-bis. L'ordine di carcerazione per la semi-reclusione o per la detenzione contiene le prescrizioni, gli obblighi e i divieti previsti rispettivamente dagli articoli 23-bis, commi secondo e terzo e 25, comma secondo, del codice penale».

Art. 9.

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 676 codice procedura penale è inserito il seguente:

«1-bis. Il giudice dell'esecuzione è altresì competente a decidere le controversie in ordine agli obblighi e ai divieti, come specificati nell'ordine di carcerazione di cui all'articolo 656, comma 5. In questi casi il giudice dell'esecuzione procede a norma dell'articolo 667, comma 4».

