

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 211-A

## RELAZIONE DELLA 2<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE (GIUSTIZIA)

(RELATORE SENESE)

Comunicata alla Presidenza il 14 aprile 1998

SUL

## DISEGNO DI LEGGE

Abolizione della pena dell'ergastolo

d'iniziativa dei senatori SALVATO, CAPONI, MARCHETTI,  
BERGONZI, ALBERTINI, CARCARINO, CÒ, CRIPPA, MARINO,  
MANZI, RUSSO SPENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 MAGGIO 1996

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i> 3
Pareri della 1 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	» 11
Disegno di legge e testo proposto dalla Commissione ....	» 12

ONOREVOLI SENATORI. - È ormai più di mezzo secolo che la coscienza giuridica e civile del nostro paese s'interroga inquieta intorno alla legittimità, alla razionalità, alla sopportabilità e, sinanco, all'efficacia della pena dell'ergastolo.

Il problema fu sollevato già nei dibattiti dell'Assemblea costituente, in seno alla quale non mancarono le voci contrarie al mantenimento della pena perpetua. Prevalse peraltro la soluzione di costituzionalizzare esplicitamente solo il divieto della pena di morte (con l'eccezione dei casi previsti dalle leggi militari di guerra) e di fissare i connotati costituzionali della pena, lasciando poi in concreto al legislatore ordinario, alla dottrina ed alla giurisprudenza di stabilire se la pena dell'ergastolo fosse o meno compatibile con quei parametri, tenuto conto della sua concreta disciplina, delle acquisizioni culturali dell'epoca, dello sviluppo della dottrina dei diritti umani. Il dibattito al riguardo si accese immediatamente dopo l'entrata in vigore della Costituzione e registrarò, tra le posizioni che giudicavano contrario alla Carta il mantenimento della pena perpetua, le opinioni di molti tra i più eminenti giuristi dell'epoca, pur se di differenti orizzonti ideali. Si osservò che il carattere socialmente eliminativo dell'ergastolo lo esponeva ad alcune delle obiezioni che erano state mosse alla pena di morte e che, unitamente ad altre ragioni, ne avevano motivato l'abolizione; che in ogni caso quel carattere era in contrasto con il fine rieducativo che, secondo l'articolo 27, comma terzo, della Costituzione, deve contrassegnare ogni pena; ancora, che il segregare per sempre un soggetto dal consorzio umano, quale che sia la gravità del crimine o dei crimini di cui si è macchiato, equivale a negargli ogni umanità, degradarlo ad un

bruto, disconoscere in lui quel carattere di «lucignolo fumigante» che, secondo la tradizione cristiana che tanto ha contribuito a modellare il concetto occidentale e moderno di «umanità», continua a sussistere in ogni essere umano pur dopo che egli abbia violato ogni norma ed abbia arrecato le più gravi offese al prossimo, sì che - sotto questo aspetto - l'ergastolo contrasterebbe anche con l'altro precetto costituzionale (anch'esso espresso nel terzo comma dell'articolo 27) secondo il quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso d'umanità».

Tale senso esige infatti che ciascun essere umano sia trattato come persona. Si aggiunse anche che l'ergastolo è figlio della concezione retributiva e intimidativa della pena; che la prima, derivazione diretta dal contrappasso, esprime bensì un'altissima esigenza di giustizia ma, appunto, così «alta da eccedere le povere risorse del giudizio umano» e da rendere quindi concreto il rischio, se assunta come criterio giustificativo della pena, di connotare il sistema penale secondo pericolose curvature di Stato etico e di assolutismo, di luciferina superbia, appunto, particolarmente nefasta in una materia, come quella in cui si esercita il terribile potere di punire incidendo sulla libertà personale, nella quale è d'obbligo invece un atteggiamento di umiltà, di sobrietà, di autolimitazione, di consapevolezza che la pena è un male, necessario bensì, ma pur sempre un male; che l'altra concezione, quella intimidativa, in quanto assume l'esemplarità e la terribilità della pena essenzialmente come strumenti di dissuasione, usa la persona del condannato come mezzo per mantenere la compagine sociale: «in parole povere ma schiette uno si manda in galera per tutta la vita, non per rieducarlo

nè perchè vi sia proporzione tra il *malum actionis* ed il *malum passionis*, ma per dare un esempio agli altri».

A fronte di tale ventaglio di opinioni non mancò, per vero, anche tra i maggiori giuristi, chi ebbe invece a schierarsi in difesa dell'ergastolo, legittimandone la previsione proprio con un richiamo ai principi kantiani e con una forte rivalutazione della teoria retributiva della pena, posta in correlazione con l'esigenza etica dell'umana coscienza. Le posizioni più rigorose e di maggior spessore culturale su tale versante furono quelle che esprimevano «teorie retributive assolute» nel cui quadro anche la pena di morte trovava «un chiaro e sicuro fondamento». Con riferimento alla pena capitale, tali teorie ammettevano che «in questo momento storico» — siamo negli anni cinquanta — «il criterio retributivo può non richiedere la pena di morte come la più grave delle pene previste dal codice», e che «reazioni psicologiche» al regime fascista ed una «drastica accentuazione di posizioni individuali» portano a «favorire una soluzione che fisicamente salva certe individualità da una violenta — pur legale — distruzione». L'impianto di teoria retributiva assoluta, nell'ambito delle cui premesse metafisiche le massime pene si legittimano e si esaltano, restava in tal modo fermo nonostante il divieto costituzionale della pena capitale, giustificato con la relatività storica del momento cui anche la nuova tavola di valori liberaldemocratici veniva ascritta. Ma proprio nella misura in cui veniva accantonata l'eliminazione fisica dell'individualità criminale si confermava la legittimità della sua eliminazione sociale, senza peraltro contraddire la finalità rieducativa della pena, dal momento che la rieducazione veniva fatta consistere in un percorso interiore, in un atteggiamento del soggetto verso la propria esperienza criminale, in un processo di emenda morale possibile anche in presenza della pena perpetua; un processo che, certo, non ignora e non prescinde dalla natura sociale dell'uomo e dunque richiede alcune condizioni che è dovere dell'amministrazio-

ne penitenziaria assicurare, ma che s'incen- tra non già sulla risocializzazione del soggetto e sulla prospettiva del suo ritorno in comunità quanto piuttosto sulla sua interiorità, sia pure ravvivata e stimolata dal rapporto con altri «L'Uomo rimane animale sociale anche quando è condannato... si tratta di togliere il condannato da un isolamento materiale e spirituale per farlo partecipe attivo di una vita sociale che ha dei limiti: le mura dello stabilimento carcerario». E, in questa prospettiva, anche il profilo d'illegittimità dell'ergastolo, per contrarietà al senso d'umanità, viene superato, posto che un percorso di emenda non nega, ma anzi esalta, la dimensione umana del soggetto. Non è mancato chi, a proposito di questa costruzione, si è chiesto se qui non ci si trovi in presenza di un'idealizzazione esasperata, «il carcere come giardino dell'anima»; ed è forse anche possibile trovare qui un'eco dell'ammonimento *ex captivitate salus*.

Ma non è certo questa la sede per un confronto di tale natura. Le contrapposte tesi degli anni cinquanta sull'ergastolo, sopra sommariamente richiamate, hanno solo lo scopo di rendere avvertiti sulla profondità delle radici culturali delle rispettive posizioni, al di là delle contingenti motivazioni con le quali le stesse tesi pretendono legittimarsi, e di aprire la strada ad una considerazione per quanto possibile razionale del problema.

Questa considerazione, per essere fruttuosa, deve assumere gli svolgimenti che il dibattito ha storicamente avuto, nel nostro paese e nelle democrazie a noi vicine, e deve tener conto delle modificazioni che, in connessione con tale dibattito e con una più generale evoluzione delle dottrine sul rapporto autorità-libertà ovvero difesa sociale-valore della persona, si sono prodotte nelle categorie di riferimento.

Ora, con specifico riferimento al nostro paese, va detto che la giurisprudenza degli anni cinquanta si è rivelata assai poco sensibile alle ragioni abolizioniste, al punto

che le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno addirittura dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della pena dell'ergastolo, ridimensionando in profondità il principio rieducativo sia nell'incidenza che nel contenuto. Il principio infatti è stato riferito al trattamento penitenziario e non ai tipi di pena previsti dal legislatore e l'essenza ne è stata ridotta a quella «della redenzione morale del reo, che - liberando il condannato dal peso del delitto commesso - lo porti a redimersi». Una versione, come si vede, tutta intimistica della rieducazione, spoglia persino di quel minimo di dimensione sociale che pure i più rigorosi retribuzionisti avevano riconosciuto.

Malgrado le critiche cui questa pronuncia fu fatta segno, occorrerà attendere gli anni settanta perchè la Corte costituzionale sia posta in grado di pronunciarsi sulla questione. Lo farà con la sentenza n. 264 del 22 novembre 1974 con la quale l'ergastolo viene dichiarato conforme a Costituzione, col rilievo che la funzione rieducativa della pena non è l'unica funzione cui la stessa pena deve assolvere, affiancandosi a tale funzione anche quella dissuasiva, preventiva e di difesa sociale (teoria polifunzionale della pena), sì che deve ritenersi consentito al legislatore comminare la pena dell'ergastolo ogni qual volta essa gli appaia indispensabile strumento di intimidazione per «individui insensibili a comminatorie meno gravi, o mezzo per isolare, a tempo indeterminato, criminali che abbiano dimostrato la pericolosità e l'efferatezza della loro indole». I commentatori più avvertiti, peraltro, non tardarono a scorgere la vera *ratio* della decisione non già nelle approssimative ragioni sopra cennate quanto piuttosto nel richiamo, contenuto nella stessa sentenza, alla modifica frattanto intervenuta (legge 25 novembre 1962, n. 1634) della disciplina della liberazione condizionale, in virtù della quale il beneficio era consentito ora anche ai condannati all'ergastolo che (all'epoca) avessero espiato almeno 28 anni di pena, tenendo un comportamento tale «da far rite-

ner sicuro il ravvedimento». Una tale possibilità, che per effetto della di poco precedente sentenza della stessa Corte costituzionale n. 204 del 4 luglio 1974 era stata sottratta alle discrezionali determinazioni del Ministro della giustizia per essere affidata ad una decisione dell'autorità giudiziaria, configurava, ad avviso della Corte, un vero e proprio diritto del condannato alla liberazione, ricorrendone le condizioni, e quindi rompeva il carattere d'irredimibile perpetuità dell'ergastolo. Veniva così meno l'irrecuperabilità di tale pena ad ogni prospettiva di reinserimento sociale del condannato e, al tempo stesso, la sua disumanità.

La modifica della liberazione condizionale del 1962, la sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1974 e la stessa sentenza n. 264 che rigettava la questione di costituzionalità dell'ergastolo sono, sia pure in forme e gradi diversi, espressione di un mutato clima culturale e di una mutata sensibilità rispetto al problema. Di tali mutamenti costituisce eloquente testimonianza l'approvazione, da parte del Senato, nella quinta legislatura, di un disegno di legge, recante modifiche al libro primo del codice penale ed agli articoli 576 e 577 del codice penale, ove la pena dell'ergastolo viene abolita e sostituita, per i delitti più gravi, con la pena della reclusione da trenta a quaranta anni. La fine della legislatura non consentì alla Camera di esaminare il testo, che peraltro venne riproposto, negli identici termini nei quali era stato licenziato dal Senato, nella sesta legislatura, dal senatore Follieri prima e dallo stesso Governo poi. Anche questa volta il Senato approvò il testo del quale la Camera iniziò l'esame senza completarlo, ma tuttavia manifestando una sostanziale disponibilità all'abolizione della pena perpetua, come può desumersi dall'approvazione di alcuni articoli del disegno di legge che prevedevano l'applicazione della pena della reclusione da trenta a quaranta anni.

Ormai un arco sempre più vasto di forze politiche e culturali considerava non più so-

stenibile la pena perpetua. In Parlamento, si manifestava una maggioranza per relegarla tra le anticaglie del passato; nella giurisprudenza costituzionale la si salvava solo in quanto la perpetuità ne risultava oscurata dall'inserimento all'interno di una struttura di *chances* di risocializzazione legalmente vincolanti.

Un percorso analogo segue, nella seconda metà degli anni settanta, il Tribunale costituzionale tedesco il quale salva la pena dell'ergastolo a condizione che i presupposti, sotto i quali la pena detentiva a vita può venire sospesa, ed il procedimento da applicare siano regolati legislativamente.

In particolare, la Corte tedesca si dà carico di avvertire che il carcere a vita rappresenta un intervento di particolare gravità sui diritti fondamentali della persona che lo subisce e che la sua ammissibilità costituzionale, pur non potendo essere esclusa in modo assoluto, richiede precise condizioni. Viene al riguardo in considerazione il rispetto della persona umana, che non può in alcun caso esser degradato a mero oggetto: «I presupposti fondamentali dell'esistenza individuale e sociale dell'uomo devono essere salvaguardati... e ciò vale anche per l'esecuzione della pena... Sarebbe incompatibile con la dignità umana così intesa che lo Stato pretendesse di spogliare coattivamente l'uomo della sua libertà, senza che almeno gli resti la *chance* di poter tornare a partecipare alla libertà». E tale *chance* non può esser rimessa ad eventi futuri ed incerti, dipendenti da scelte discrezionali altrui, ma deve essere vincolata a presupposti legali rimessi all'autodeterminazione del soggetto.

La pronuncia, di appena tre anni successiva (è infatti del 21 giugno 1977) alla già ricordata sentenza della Corte costituzionale italiana, si segnala in particolare perchè emanata in un momento in cui la Repubblica federale tedesca si avviava verso un periodo di sanguinoso terrorismo politico. Essa è ben altrimenti argomentata rispetto alla precedente sentenza italiana; soprattutto, essa è ben diversamente consapevole, rispetto

a quest'ultima, del nesso problematico e difficile che intercorre tra pena perpetua e diritti fondamentali, entrambi figli della modernità e tuttavia la prima irrimediabilmente intrecciata ad un retaggio millenario di vendetta sociale, del cui classico emblema (la pena di morte) ha preso ambigualmente il posto nei nostri tempi; i secondi proiettati verso il futuro, in via di faticosa positivizzazione, ancora segnati da venature giusrazionalistiche e giusnaturaliste. Un nesso che comunque gli ordinamenti contemporanei non possono più eludere e rispetto al quale l'alternativa ormai è tra la coscienza lacerata (il caso italiano e tedesco, in cui l'istituto è mantenuto ma progressivamente svuotato) ovvero la recisione, secondo la strada imboccata da Spagna e Portogallo che, usciti nella seconda metà degli anni settanta da lunghe e sanguinose dittature, hanno radicalmente rinnovato i propri ordinamenti, cancellando nel sistema delle pene ogni residuo dei lasciti ancestrali.

Per tornare al nostro paese, è da ricordare che sulla lacerazione sopra ricordata è intervenuto, con effetti devastanti, il terrorismo politico prima e quello mafioso poi e che, agli inizi degli anni ottanta, in una situazione difficilissima per la comunità nazionale, il travaglio della coscienza nazionale sull'aspro nodo della pena perpetua è precipitato in una polarizzazione apparentemente inconciliabile, espressasi in due iniziative di rottura: da una parte, la raccolta di firme organizzata dal MSI per la dichiarazione di guerra interna e l'applicazione della legge penale militare di guerra, che, secondo l'impostazione dei proponenti, avrebbe consentito il ricorso alla pena di morte; dall'altra, il *referendum* popolare promosso dai radicali per l'abolizione della pena dell'ergastolo. Da un lato, l'impazienza riformatrice che tentava di tagliare il nodo gordiano di una maturazione, che le vicende della criminalità politica e mafiosa sembravano bloccare o neutralizzare, attraverso la spada dell'appello diretto al popo-

lo; dall'altro, la sollecitazione del bisogno di sicurezza, sempre latente tra la gente ed esaltato dai terribili eventi che insanguinavano l'Italia a cavallo tra gli anni settanta e gli anni ottanta, per riportare indietro l'assetto delle massime pene, rimettendo in questione il passo esplicitamente compiuto dalla Costituzione. Se quest'ultimo tentativo non riuscì e la maggioranza delle forze politiche trovò la forza per reagire, senza aggiramenti costituzionali, all'emergenza criminale (non solo terroristica), il paese venne tuttavia chiamato a pronunciarsi sull'abolizione dell'ergastolo e reagì, com'era facile attendersi, con un voto largamente favorevole al suo mantenimento: i tre quarti dei votanti infatti risposero negativamente al quesito se intendessero abrogare la pena perpetua.

Un pronunciamento così massiccio non ebbe tuttavia l'effetto di spegnere l'inquietudine che al fondo della coscienza del paese si era annidata circa la compatibilità dell'ergastolo con le acquisizioni di civiltà faticosamente e magari anche contraddittoriamente frattanto maturate. Già la Corte costituzionale, con sentenza n. 274 del 27 settembre 1983, provvedeva a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario relativo alla liberazione anticipata, nella parte in cui escludeva che l'abbuono di pena ivi previsto per i condannati che avessero dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione (all'epoca, venti giorni per ciascun semestre di pena detentiva scontata) si applicasse anche al condannato all'ergastolo, sia pure ai limitati effetti della sua ammissione al beneficio della liberazione condizionale (considerando gli abbuoni come pena scontata ai fini della maturazione del periodo minimo richiesto dalla legge perchè anche l'ergastolano potesse fruire del beneficio). La finalità rieducativa della pena, che deve segnare ogni pena, anche quella massima - argomentava la Corte -, è alla base dell'istituto della liberazione anticipata, sì che non appare conforme al precetto costituzionale escludere da tale istituto, nei limi-

ti in cui esso risulta comunque applicabile, la pena dell'ergastolo.

Appena qualche anno più tardi la legge 10 ottobre 1986, n. 663, ampliava il beneficio della liberazione anticipata, ormai applicabile anche all'ergastolo, nel senso di elevare a 45 giorni per semestre l'abbuono applicabile in caso di partecipazione del condannato all'opera di rieducazione; ammetteva lo stesso condannato all'ergastolo al regime di semilibertà dopo l'espiazione di almeno venti anni di pena; modificava l'articolo 176 del codice penale abbassando a ventisei anni la pena che l'ergastolano deve aver scontato per essere ammesso al beneficio della liberazione condizionata. Per effetto dell'insieme di tali interventi, ormai il condannato all'ergastolo vede concretamente aprirsi la prospettiva di un recupero della libertà dopo un periodo di detenzione addirittura inferiore al massimo del periodo previsto per la reclusione (ventiquattro anni).

Nel 1990 la Corte costituzionale (sentenza n. 313 del 2 luglio 1990) afferma esplicitamente che la finalità rieducativa della pena non può essere oscurata dalle altre finalità alla stessa inerenti (reintegrazione, intimidazione, difesa sociale). La prospettiva della sentenza n. 264 del 1974 è così superata. Nel 1994, la stessa Corte (sentenza n. 168 del 28 aprile 1994) dichiara costituzionalmente illegittimi gli articoli del codice penale che consentono l'applicazione dell'ergastolo al minore. La decisione è motivata con uno specifico riferimento all'articolo 31 della Costituzione, ma tutto l'insieme della motivazione tradisce il disagio a contemperare la pena massima con l'impianto della Carta costituzionale.

Il processo di svuotamento della pena dell'ergastolo avviato negli anni Settanta riprende in tal modo forza, superando la battuta d'arresto che il voto popolare del 1981 sembrava avergli impresso. L'ergastolo resta nell'ordinamento ormai solo quasi come un *nudum nomen*; si giustifica tanto quanto risulta abolito nei fatti; in tanto è costituzionale, in quanto è in buona misura esclu-

so dal sistema della legalità; si mantiene solo come una forma dissolta. Questa situazione non può durare a lungo: se l'ipocrisia è un omaggio che il vizio rende alla virtù, tuttavia un'ipocrisia prolungata, e per di più annidata in un istituto fortemente simbolico, alla lunga rischia di corrompere il senso stesso della legalità e delle forme. «Considerare le scelte giuridiche come forme dissolte, significa dare spazio ad un opportunismo da non confondere assolutamente con il più nobile antiformalismo». Il Parlamento avverte il pericolo; ed infatti nel 1989 la Camera dei deputati vota una mozione che impegna il Governo «a presentare disegni di legge per l'abrogazione della pena di morte (con riferimento alla previsione del codice penale militare di guerra) e dell'ergastolo». In tale mozione si sottolinea che l'ergastolo è tra le pene che contrastano con i principi della dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, secondo cui «nessuno individuo può essere sottoposto a punizioni crudeli, dismisure o degradanti» e che esso si colloca tra quelle pene che «ripugnano alla coscienza democratica e al senso di umanità di ogni persona e comunque non costituiscono neppure un ragionevole deterrente al crimine, essendo invece una esemplare manifestazione di brutalità di Stato» (mozione 1-00310, presentata il 31 luglio 1989 e approvata il 3 agosto 1989 della Camera dei deputati, X Legislatura). A favore di tale mozione votò un'amplissima maggioranza (70,2 per cento dei 413 presenti e votanti) e tuttavia essa non ebbe seguito nè nella X Legislatura nè nelle successive, anche se in queste non sono mancati i tentativi in tal senso.

Gli sconvolgimenti del sistema politico intervenuti in questi anni novanta possono forse costituire una giustificazione del perchè l'impegno del 1989 non abbia sinora avuto seguito. Ma tale giustificazione non potrebbe valere indefinitamente, tanto più che quegli sconvolgimenti sono certamente in relazione a più ampi e decisivi sconvolgimenti intervenuti su scala planetaria e sulla scena internazionale. Il 1989 è anche

l'anno della caduta del muro di Berlino, dell'avvio di un processo che ha rapidamente portato alla liquidazione della divisione del mondo in blocchi e alla fine del bipolarismo e che - come ebbe ad osservare Norberto Bobbio - ha tolto ogni alibi alle democrazie, facendo balzare in primo piano l'imperativo dell'attuazione e promozione dei diritti fondamentali. La piena affermazione di tali diritti è diventato il difficile banco di prova cui oggi le democrazie sono confrontate. Non è un caso che nel 1993 sia stato istituito un tribunale penale internazionale competente a conoscere e sanzionare i crimini contro l'umanità commessi entro i territori della ex Jugoslavia. Per tali crimini, che vanno dall'omicidio premeditato alla tortura, allo stupro, la pena prevista è quella della reclusione, la cui durata non può eccedere quella generalmente applicata dai tribunali della ex Jugoslavia (risoluzione 827 del 25 maggio 1993 del Consiglio di sicurezza dell'ONU, che richiama lo Statuto del tribunale allegato al Rapporto 3 maggio 1993 del Segretario generale delle Nazioni Unite, articolo 22 sub D. - 111.). Nella legge che ha attuato nel nostro ordinamento tale risoluzione, la pena massima stabilita per tali crimini è quella della reclusione per anni trenta (articolo 7, comma 4, decreto-legge 28 dicembre 1993, n. 544, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 febbraio 1994, n. 120).

Per effetto di tale legislazione, sia pure derivante da obblighi internazionali, convivono nel nostro ordinamento, per fatti che presentano il medesimo carattere di gravità oggettivo e soggettivo, la previsione della pena dell'ergastolo e quella della pena massima di trent'anni di reclusione. Anzi, lo stesso fatto di reato (ad esempio un omicidio premeditato o aggravato da sevizie) può essere punito con la pena dell'ergastolo ovvero con la pena della reclusione non superiore a trent'anni, a seconda della circostanza del tutto accidentale che per esso proceda e giudichi l'autorità giudiziaria italiana e che il tribunale internazionale, pur informa-



to *ex* articolo 6 della legge n. 120 del 1994, non abbia ritenuto di richiedere il trasferimento del procedimento innanzi a sè; ovvero invece che il trasferimento sia stato richiesto ed il fatto giudicato dal tribunale internazionale, il quale abbia poi indicato il nostro paese come luogo di espiazione della pena e di conseguenza vi sia stato, ad opera della competente corte d'appello italiana, il riconoscimento della sentenza emessa dal detto tribunale.

Al di là dei possibili profili d'incostituzionalità che una tale situazione normativa solleva, interessa qui sottolineare la crisi che evidenzia il mantenimento, nel nostro ordinamento, della pena massima, ove la si consideri nel quadro del più generale sviluppo del diritto interno e del diritto internazionale, ormai sempre più intrecciati e ricondotti ai medesimi valori, che sia pure in gradi diversi si affermano come base dell'uno e dell'altro: tutti ruotanti intorno al valore della persona umana. L'Italia infatti ha assunto da alcuni anni un ruolo guida nella campagna internazionale per l'abolizione della pena di morte nell'ambito della comunità internazionale e per l'instaurazione di una giurisdizione penale universale per la repressione delle più gravi offese alla dignità della persona, ovunque e da chiunque commesse. Di tanto testimoniano, da ultimo, la risoluzione che il nostro paese ha fatto votare in sede internazionale per l'abolizione o quanto meno la sospensione della pena di morte e la conferenza internazionale che avrà luogo a Roma per l'istituzione di un tribunale penale internazionale.

Questo ruolo è stato reso credibile, e perciò possibile, da un atteggiamento coraggioso e coerente che il nostro paese ha assunto nella propria legislazione interna, in particolare procedendo, con la legge n. 589 del 1994, ad abolire la pena di morte prevista nel codice penale militare di guerra, pur espressamente consentita dalla Costituzione. Ciò che al riguardo va segnalato è il fatto che tale abolizione sia stata deliberata da una larghissima maggioranza che travalica-

va le distinzioni maggioranza-opposizione e che di tale maggioranza facesse parte il gruppo di Alleanza nazionale nato dall'evoluzione e trasformazione del MSI, e cioè di quella forza politica che ancora 17 anni fa tendeva all'estensione della pena di morte, prevista nel codice penale militare di guerra, anche all'ordine interno.

Al di sotto delle increspature contingenti sui temi *legge ed ordine* e dei differenti atteggiamenti al riguardo delle diverse forze politiche, è forse lecito intravedere in queste novità il maturare di una posizione politica *bipartisan* che assume come valore condiviso il rifiuto della pena capitale e l'assunzione del valore storico-naturale della persona umana a fondamento dell'ordinamento. Ne sono possibili indizi anche i voti, espressi a larghissima maggioranza in Bicamerale, non solo su di una serie di norme garantiste in materia di processo penale ma, in particolare, sui caratteri distintivi dell'ordinamento penale (limitazione e controllo delle fattispecie penali attraverso la cosiddetta riserva di codice, principio di offensività come base della punibilità, limitazione della sanzione penale ai soli comportamenti in grado di ledere o porre in pericolo beni di rilevanza costituzionale). Attraverso tali voti emerge, in modo sufficientemente definito, un orientamento generale riconducibile al principio del cosiddetto diritto penale minimo, e cioè un orientamento che assume in tutte le sue implicazioni il postulato che la pena costituisce una dura e dolorosa necessità delle società organizzate, almeno allo stadio dell'attuale sviluppo umano, alla quale si può ricorrere solo con molta ponderazione e con la consapevolezza d'incidere su di un bene essenziale della persona, che è compito dell'ordinamento tutelare, e quindi con grande misura, non solo per quanto attiene al «se» farvi ricorso ma anche per ciò che riguarda il «quanto» ed il «come» incidere. Di questo orientamento è espressione, se non m'inganno, anche il faticoso tentativo di pervenire ad un'ampia depenalizzazione, sul quale da tempo le Camere sono impegnate.

Questo orientamento di diritto penale minimo è compatibile con la previsione della pena dell'ergastolo? Non sembra proprio. Diritto penale minimo e «pene massime» sono espressione di due orientamenti culturali tendenzialmente antitetici. Come il diritto penale minimo è incompatibile con la pena di morte, allo stesso modo - anche se forse non in maniera altrettanto evidente - esso è incompatibile con la pena perpetua, che della pena di morte rappresenta l'ambiguo luogotenente. La pena perpetua nasce per appagare quell'ancestrale bisogno di sicurezza cui rispondeva la pena di morte. Beccaria la propone, in luogo di questa, perchè di essa ben più crudele e terrificante. E con lo stesso argomento essa fu reintrodotta da Target nel codice penale francese del 1810. E nella relazione al codice penale Zanardelli, del 1887, la sua previsione venne motivata con l'osservazione che «all'ergastolo spetta di surrogare la pena di morte, specialmente in ragione della sua perpetuità per la quale il condannato viene separato per sempre, senza bisogno di patiboli, nè di carnefici, dalla società che ha offeso; e la società rimane garantita per sempre da ogni pericolo da parte dei grandi scellerati». Oggi questi caratteri sono venuti meno, come si è visto. Ma resta la funzione simbolica della previsione della pena perpetua. Resta che essa, com'è stato osservato dai più laici sostenitori del suo mantenimento, vale a dare la misura del disvalore sociale del fatto, assolvendo insieme una funzione sistemica e simbolica. L'istituto insomma, pur ridotto ad una larva, incorpora e manifesta nelle sue estreme conseguenze la logica complessiva del sistema sanzionatorio. Nel rappresentarne la misura estrema, funziona come parametro per tutte le altre pene, le attrae nella sua logica, a sè proporzionandole. Ecco perchè è incompatibile con un indirizzo di diritto penale minimo.

Un tale indirizzo, infatti, sconta tutte le obiezioni, i timori, le insicurezze che motivano le obiezioni all'abolizione della pena perpetua e si rivela alla lunga gracile e precario se con questa pretende di convivere.

Questo disegno di legge rappresenta l'occasione per dare solide basi ad un processo di riforma complessiva del nostro sistema penale. Votandolo, sperabilmente con una larga maggioranza, si stabiliranno le premesse per una revisione complessiva della nostra legislazione penale, del sistema delle pene, della funzione del diritto penale. E si potranno anche le premesse per riorganizzare su basi più razionali e certe la sicurezza collettiva, la difesa sociale e il potere coercitivo dello Stato, sottraendo infine tale sensibile area dell'intervento pubblico all'andamento pendolare e schizofrenico che da decenni la accompagna.

L'abolizione dell'ergastolo pone problemi non semplici di sistema. Esso è talmente innervato nella nostra legislazione che una sua sostituzione pura e semplice con pena detentiva si rivela foriera di problemi aspri e di difficile soluzione. Alla Commissione è parso, allora, preferibile sostituire la pena perpetua con una pena detentiva temporanea, che sia però una pena di specie diversa, suscettibile perciò di raccordarsi a tutti gli istituti che oggi sono modellati sul presupposto di una pena qualitativamente diversa dalla reclusione. Le singole soluzioni potranno costituire oggetto di aggiustamenti e modifiche, non difficili da calibrare una volta che, come si spera, sia maturato un convinto consenso intorno all'obiettivo della liberazione del nostro ordinamento di questo lascito di un passato crudele.

È in gioco, in questo voto, la scelta di una nuova politica penale, della quale tutti avvertiamo il bisogno.

SENESE, *relatore*

**PARERI DELLA 1ª COMMISSIONE PERMANENTE**

(AFFARI COSTITUZIONALI, AFFARI DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO  
E DELL'INTERNO, ORDINAMENTO GENERALE DELLO STATO E DELLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE)

(Estensore: ANDREOLLI)

**sul disegno di legge**

23 luglio 1996

La Commissione, esaminato il disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere non ostativo.

**su emendamenti**

24 giugno 1997

La Commissione, esaminati gli emendamenti al disegno di legge, esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, ma raccomanda il ricorso alla delega legislativa in caso di estensione della nuova normativa all'intero assetto delle sanzioni penali.

**DISEGNO DI LEGGE**

D'INIZIATIVA DEI SENATORI SALVATO  
ED ALTRI

---

**Art. 1.**

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

«Art. 17. - (*Pene principali, altre pene e sanzioni sostitutive*). - Le pene principali stabilite per i delitti sono la reclusione e la multa.

Le pene principali stabilite per le contravvenzioni sono l'arresto e l'ammenda.

La legge prevede i casi e le condizioni per l'applicazione di altre pene e di sanzioni sostitutive delle pene principali e ne determina la specie».

**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 la reclusione e l'arresto.

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

**DISEGNO DI LEGGE**

TESTO PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

---

**Art. 1.**

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

«Art. 17. - (*Pene principali, altre pene e sanzioni sostitutive*). - Le pene principali stabilite per i delitti sono **la reclusione speciale**, la reclusione e la multa.

*Identico.*

*Identico*».

**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 **la reclusione speciale**, la reclusione e l'arresto.

*Identico*».

**Art. 3.**

1. Salvo quanto disposto negli articoli seguenti, quando nelle disposizioni del codice penale o di altre leggi è prevista la pena dell'ergastolo, questa è sostituita dalla pena della reclusione speciale.

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

Art. 3.

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

«Art. 22. - (*Sostituzione della pena dell'ergastolo*). - Quando per un reato la legge stabilisce la pena dell'ergastolo, in luogo di questa si applica la reclusione nella misura di anni trenta».

Art. 4.

1. Nel primo comma dell'articolo 23 del codice penale sono premesse le seguenti parole: «Salvo quanto disposto dall'articolo 22,».

Art. 5.

1. L'articolo 28 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 28. - (*Interdizione dai pubblici uffici*). - L'interdizione dai pubblici uffici è temporanea e, salvo che dalla legge sia altrimenti disposto, priva il condannato:

a) del diritto di elettorato o di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale, e di ogni altro diritto politico;

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

Art. 4.

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

«Art. 22. - (*Reclusione speciale*). - **La pena della reclusione speciale si estende da trenta a trentadue anni**».

Art. 5.

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

«Art. 23. - (*Reclusione*). - **La pena della reclusione si estende da quindici giorni a ventiquattro anni**».

Art. 6.

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

«Art. 25. - (*Arresto*). - **La pena dell'arresto si estende da cinque giorni a tre anni**».

*Soppresso*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

*b)* di ogni pubblico ufficio, di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio, e della qualità ad essi inerente di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio;

*c)* dell'ufficio di tutore o di curatore, anche provvisorio, e di ogni altro ufficio attinente alla tutela o alla cura;

*d)* dei gradi e delle dignità accademiche, dei titoli, delle decorazioni o di altre pubbliche insegne onorifiche;

*e)* di ogni diritto onorifico, inerente a qualunque degli uffici, servizi, gradi o titoli e delle qualità, dignità e decorazioni indicati nelle lettere precedenti;

*f)* della capacità di assumere o di acquistare qualsiasi diritto, ufficio, servizio, qualità, grado, titolo, dignità, decorazione e insegna onorifica, indicati nelle lettere precedenti.

L'interdizione temporanea priva il condannato della capacità di acquisire o di esercitare o di godere, durante l'interdizione stessa, i predetti diritti, uffici, servizi, qualità, gradi, titoli e onorificenze.

La legge determina i casi nei quali l'interdizione dai pubblici uffici è limitata ad alcuni di questi.

Essa non può avere una durata inferiore ad un anno nè superiore a dieci».

#### Art. 6.

1. L'articolo 29 del codice penale è sostituito dal seguente:

«Art. 29. - (*Casi nei quali alla condanna consegue l'interdizione dai pubblici uffici*). - La condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni importa l'interdizione del condannato dai pubblici uffici per la durata di anni dieci; la condanna alla reclusione per un

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

*Soppresso*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

**tempo non inferiore a tre anni importa l'interdizione stessa per la durata di anni cinque.**

**La dichiarazione di abitualità o di professionalità nel delitto, ovvero di tendenza a delinquere, importa l'interdizione dai pubblici uffici fino a quando essa venga revocata».**

**Art. 7.**

1. I primi due commi dell'articolo 32 del codice penale sono abrogati.

**Art. 8.**

**1. Nel primo comma dell'articolo 36 del codice penale le parole: «La sentenza di condanna all'ergastolo» sono sostituite dalle seguenti: «Nei casi previsti dall'articolo 22 la sentenza di condanna».**

**Art. 9.**

1. Dopo l'ultimo comma dell'articolo 64 del codice penale, è aggiunto il seguente:

«Nei casi previsti dall'articolo 22 non operano le disposizioni precedenti e si applica la pena di anni trenta di reclusione».

**Art. 10.**

**1. L'articolo 65 del codice penale è sostituito dal seguente:**

**«Art. 65. - (Diminuzione di pena nel caso di una sola circostanza attenuante). - Quando ricorre una circostanza atte-**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**Art. 7.**

1. *Identico.*

**2. Nel terzo comma del citato articolo 32 le parole: «alla reclusione» sono sostituite dalle seguenti: «a pena detentiva per delitto».**

*Soppresso*

**Art. 8.**

**1. Al secondo comma dell'articolo 64 del codice penale sono aggiunte le seguenti parole: «e quella della reclusione speciale gli anni trentadue».**

*Soppresso*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

**nuante e non è dalla legge determinata la diminuzione di pena, le pene sono diminuite in misura non eccedente un terzo».**

**Art. 11.**

1. All'articolo 66 del codice penale è aggiunto il seguente comma:

«Nei casi previsti dall'articolo 22 non opera la disposizione precedente e si applica la pena di anni trenta di reclusione».

**Art. 12.**

**1. Il primo comma dell'articolo 67 del codice penale è sostituito dal seguente:**

«Se concorrono più circostanze attenuanti, la pena da applicare per effetto delle diminuzioni non può essere inferiore a dieci anni nei casi previsti dall'articolo 22».

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**Art. 9.**

**1. I numeri da 1) a 3) dell'articolo 66 del codice penale sono sostituiti dai seguenti:**

**«1) gli anni trentadue, se si tratta della reclusione speciale;**

**2) gli anni trenta, se si tratta della reclusione;**

**3) gli anni cinque, se si tratta dell'arresto;**

**4) e, rispettivamente, lire venti milioni o quattro milioni, se si tratta della multa o dell'ammenda; ovvero, rispettivamente, lire sessanta milioni o dodici milioni se il giudice si avvale della facoltà di aumento indicata nel secondo comma dell'articolo 133-bis».**

*Soppresso*

**Art. 10.**

**1. I primi due commi dell'articolo 72 del codice penale sono sostituiti dai seguenti:**

**«Al colpevole di più delitti, ciascuno dei quali importa la pena della reclusione**



(Segue: *Testo del disegno di legge*)

**Art. 13.**

**1.** Nel primo comma dell'articolo 78 del codice penale le parole da: «Nel caso di concorso di reati» fino a «nè comunque eccedere:» sono così sostituite: «Nel caso di concorso di reati, preveduto dall'articolo 73, la pena da applicare è sino ad anni trenta di reclusione se per uno o più dei delitti concorrenti deve essere applicata la disposizione di cui all'articolo 22. Negli altri casi la pena da applicare non può essere superiore al quintuplo della più grave fra le pene concorrenti, nè comunque eccedere:».

**Art. 14.**

**1.** Il terzo comma dell'articolo 176 del codice penale è abrogato.

**Art. 15.**

**1.** Nel secondo comma dell'articolo 177 del codice penale sono soppresse le parole: «ovvero cinque anni dalla data del provve-

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

speciale, si applica detta pena nella misura di anni trentadue, con l'isolamento diurno da sei mesi a due anni.

Nel caso di concorso di un delitto che importa la pena della reclusione speciale con uno o più delitti che importano pene detentive temporanee di specie diversa, si applica la pena della reclusione speciale con l'isolamento diurno da due a dodici mesi».

**2.** Nel terzo comma dell'articolo 72 del codice penale le parole «L'ergastolano condannato» sono sostituite dalle seguenti: «Il condannato alla reclusione speciale soggetto».

*Soppresso*

*Soppresso*

**Art. 11.**

*Identico.*

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

dimento di liberazione condizionale, se trattasi di condannato all'ergastolo,».

**Art. 16.**

**1. Nel secondo comma dell'articolo 219 del codice penale sono soppresse le parole: «la pena dell'ergastolo, ovvero».**

**Art. 17.**

**1. Nel secondo comma dell'articolo 222 del codice penale le parole: «la legge stabilisce l'ergastolo,» sono sostituite con le parole: «deve essere applicata la disposizione di cui all'articolo 22,».**

**Art. 18.**

**1. Nel secondo comma dell'articolo 224 del codice penale sono soppresse le parole: «o l'ergastolo, o».**

**Art. 19.**

**1. Sono abrogati:**  
**a) l'articolo 72 del codice penale;**  
**b) il secondo comma dell'articolo 73 del codice penale;**  
**c) l'articolo 184 del codice penale;**  
**d) l'ultimo comma dell'articolo 210 del codice penale.**

**Art. 20.**

**1. L'ergastolo irrogato prima della data di entrata in vigore della presente legge è sostituito con la reclusione di anni trenta.**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

*Soppreso*

*Soppreso*

*Soppreso*

*Soppreso*

**Art. 12.**

**1. L'ergastolo irrogato prima della data di entrata in vigore della presente legge è sostituito con la reclusione **speciale**.**

**2. Il giudice dell'esecuzione determina, a norma dell'articolo 666 del codice di**

(Segue: *Testo del disegno di legge*)

**Art. 21.**

**1. La presente legge entra in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.**

(Segue: *Testo proposto dalla Commissione*)

**procedura penale, la misura della pena di sostituzione.**

**Art. 13.**

**1. Al comma 2 dell'articolo 442 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente periodo: «Alla pena della reclusione speciale è sostituita la pena della reclusione per un tempo pari a quello della reclusione speciale che il giudice determina tenendo conto di tutte le circostanze del caso ma diminuito di un sesto».**

*Soppresso*

