

LA LEGISLAZIONE PENALE E LA COSTITUZIONE (*)

La legislazione penale italiana si muove con notevole lentezza. È vero che la massima parte delle altre legislazioni si trova in condizioni analoghe, ma ciò non è certo dovuto ad una generale convinzione che i sistemi penali in vigore siano ad un livello tale da soddisfare le aspettative della società odierna. Anzi, si va oggi diffondendo, fra gli studiosi delle discipline sociologiche, criminologiche e penologiche ed in vari ambienti politici, un senso di profonda insoddisfazione per il modo nel quale il legislatore ricorre all'uso delle misure penali e ne regola l'applicazione con criteri tradizionali, senza preoccuparsi della reale efficienza di esse ai fini della prevenzione generale e di quella speciale.

Non intendiamo affrontare qui un sì ampio problema nei suoi termini generali, ma riteniamo opportuno esaminare, in chiave con la tematica svolta in questo numero della rivista, se una simile lentezza d'azione del potere legislativo non si risolva per avventura anche in una inosservanza delle indicazioni fornite dalla Carta costituzionale.

Non si può dire che la Costituzione contenga principi numerosi e fecondi per una riforma legislativa di fondo nel campo del diritto penale sostanziale. La maggior parte delle norme in essa formulate riguarda la tutela dei diritti individuali di fronte agli interventi della polizia e dell'autorità giudiziaria: esse non suscitano questioni di diritto sostanziale, ma piuttosto di diritto processuale ed in effetti la Corte costituzionale vi ha trovato gli spunti per dichiarare l'illegittimità di tante disposizioni del codice di procedura penale, del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza e di disposizioni complementari.

Gli articoli della Costituzione che trattano specificamente i principali problemi del diritto penale sono appena tre: gli articoli 25, 26 e 27. Il primo, dopo aver fatto cenno al «giudice naturale», afferma il principio di legalità (*nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*) e di irretroattività della legge penale, con riferimento alle pene ed alle misure di sicurezza. È la consacrazione del sistema binario già adottato dal codice penale del 1930 ed ha particolare importanza, perché

(*) Estratto dalla *Rivista Giustizia e Costituzione*, Anno IV, 1973, n. 1-2.

consente l'imposizione di trattamenti coattivi non solo in corrispondenza di comportamenti criminosi tipici, ma anche in vista della pericolosità dei singoli individui, cioè dei loro atteggiamenti sociali, desunti dalla loro vita anteatta. L'art. 26 riguarda la estradizione del cittadino, un istituto che soltanto per alcuni riflessi interessa il diritto sostanziale. Infine, l'art. 27, che dovrebbe rappresentare il cardine del sistema penale e si articola in quattro commi, collegati in maniera non del tutto felice. Il primo comma si riassume nell'affermazione che la responsabilità penale è personale; il secondo stabilisce che l'imputato non può essere considerato colpevole fino alla condanna definitiva; il terzo indica le due caratteristiche tendenziali della pena nel suo contenuto, l'umanità e la rieducazione; l'ultimo infine ripudia la pena di morte, con eccezione per i reati previsti dalla legge penale militare di guerra.

Tuttavia, sarebbe improprio dire che tutte le indicazioni della Carta costituzionale in materia penale si esauriscano nei suddetti articoli. Essa afferma numerosi principi, implicanti non solo il riconoscimento di diritti, ma anche l'imposizione di doveri, la cui osservanza può ben essere garantita anche con precetti penalmente sanzionati. La tutela del diritto al lavoro (art. 4), la protezione degli interessi culturali, del paesaggio e dei beni artistici e storici della nazione (art. 9), delle zone montane (art. 44), la protezione della maternità, dell'infanzia e della gioventù (art. 31) offrono al legislatore occasioni di interventi con sanzioni penali; così pure le limitazioni imposte alla proprietà privata (art. 42, secondo comma) ed all'iniziativa privata (art. 41, secondo comma) per il rispetto degli interessi sociali e dei diritti altrui, e le limitazioni del diritto di sciopero (art. 40). Inoltre, il canone del rispetto dei patti internazionali (art. 10) apre al legislatore la possibilità di sanzionare penalmente alcuni comportamenti che siano in contrasto con i precetti in essi formulati. Fra tali patti, conviene ricordare con particolare risalto la Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo, firmata il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore in Italia per la legge 4 agosto 1955, n. 848. Dall'insieme di tali norme emerge che la Costituzione ha disegnato un modello di ordinamento giuridico su basi etiche, strutturato in un contesto di diritti e di obblighi, la cui ottemperanza può essere imposta con sanzioni anche di natura penale.

È interessante verificare se i principi affermati dalla Costituzione siano stati attuati appieno nella legislazione penale vigente. Ci asteniamo dall'esaminare se e fino a qual punto essa abbia accordato un'adeguata tutela contro le violazioni dei vari interessi garantiti nelle accennate norme costituzionali ed in altre analoghe, poiché sarebbe eccessiva presunzione cercar di prospettare gl'interventi penali ottimali che il legislatore avrebbe potuto concepire a tali fini. Dobbiamo piuttosto concentrare l'attenzione sull'aderenza della legislazione vigente ai precetti dei citati artt. 25-27 della Costituzione.

Il principio di legalità e quello di irretroattività della legge penale si trovano già affermati negli artt. 1, 2 e 199 del codice penale. I principi affermati in tema di estradizione trovano in parte riscontro nell'art. 13 del codice, in parte sono divenuti operanti *ipso jure* (ci riferiamo al divieto di estradare il cittadino per reati politici).

Il principio affermato nel primo comma dell'art. 27 (carattere personale della responsabilità penale), in linea di massima, è tradizionale della nostra legislazione. Qualche norma che non era in armonia con esso, come quella dell'art. 57 in materia di reati di stampa, è stata opportunamente modificata (con la Legge 4 marzo 1958, n. 127). Si è discusso circa la rispondenza a quel principio di altre norme del codice penale, come quelle degli artt. 116 e 118, ma la Corte costituzionale non ha trovato un contrasto tale da invalidarle.

Anche il principio secondo il quale l'imputato non può essere trattato come colpevole finché non sia divenuta irrevocabile la decisione di condanna è tradizionalmente riconosciuto dalla legislazione in vigore: codice penale, codice di procedura, disposizioni di attuazione e regolamentari, regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena. Il trattamento del detenuto imputato è regolato in maniera diversa da quella del condannato e con tale nome si è sempre inteso colui che è colpito da una decisione giudiziaria non più soggetta ad impugnazione ordinaria.

Il principio della umanità del trattamento non è particolarmente sottolineato dalle norme del codice penale, ma è sostanzialmente recepito nel regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena. Tuttavia, in questo sono contemplate alcune misure di rigore che l'Amministrazione penitenziaria ha praticamente eliminate con disposizioni amministrative. La Corte costituzionale non ha potuto occuparsi delle norme del regolamento, perché questo non ha forza di legge; ha portato il suo sindacato su alcune disposizioni del codice penale che hanno suscitato le maggiori censure sotto il profilo della eccessiva durezza, come l'isolamento diurno nell'ergastolo, ma non le ha reputate costituzionalmente illegittime.

Anche il principio della funzione rieducativa della pena non trova particolare eco nelle norme del codice, ma ha qualche riscontro nel regolamento. La Corte costituzionale non ha mancato di segnalare il valore della rieducazione, intesa come riadattamento sociale, nel nostro sistema penale, ma non ha in nome di esso dichiarato l'incostituzionalità di alcuna norma del codice o di leggi speciali. Resta il fatto che la materia della esecuzione del trattamento non è disciplinata da disposizioni di legge formale e ciò appare veramente grave, poiché ogni trattamento si risolve in una sostanziale menomazione di diritti, in quanto s'impone alla volontà dell'interessato. Appunto per ciò sono

stati condotti, da oltre un decennio, lavori per la preparazione di una «legge penitenziaria» ma purtroppo i disegni di legge presentati dal Governo al Parlamento non sono stati finora approvati (l'ultimo disegno è stato presentato nel dicembre 1972).

Nulla da dire per l'abolizione della pena di morte, che è stata attuata nel 1944 per i reati comuni.

Un esame della parte speciale del codice penale porta a rilevare che parecchi precetti costituzionali non sono stati attuati, nel senso che manca una disciplina organica di alcune categorie di reati in armonia con essi.

Nel campo dei delitti contro la personalità dello Stato, si sarebbe dovuto provvedere da tempo ad una revisione generale delle norme del codice, soprattutto per il radicale mutamento di certi fondamentali punti di vista circa i rapporti fra individuo e Stato. Conviene ricordare che sono cambiate anche alcune visuali in ordine ai rapporti tra l'individuo e lo Stato di cui è cittadino, lo Stato di residenza e gli Stati stranieri, per effetto dei moderni orientamenti del diritto internazionale e del diritto comunitario.

Si è provveduto alle opportune modifiche per adeguare le disposizioni degli articoli 276 e seguenti del codice al regime repubblicano e per eliminare la particolare protezione penale accordata originariamente al Capo del governo, ma la disciplina delle altre ipotesi criminose raggruppate nel titolo I della parte speciale è rimasta in massima parte immutata. Occorrerebbe regolare *ex novo* tutta la materia dei vilipendi e delle offese ai capi ed esponenti di Stati esteri, armonizzandola con il principio della libertà di manifestazione del pensiero (art. 21 della Costituzione), così come la materia delle associazioni sovversive e antinazionali e di quelle internazionali, in relazione al principio della libertà di associazione per fini consentiti (art. 18). L'opera di revisione dovrebbe essere estesa alle contravvenzioni previste dal codice penale negli artt. 653 e seguenti e alla normativa del Testo Unico delle leggi di pubblica sicurezza, per fissare limiti precisi fra quel che è lecito e quello che dev'essere vietato penalmente nell'esercizio della libertà di associazione e di riunione pacifica (art. 17 della Costituzione).

Nell'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione e di quelli compresi nel titolo VIII, sarebbe indispensabile una nuova normazione per tutto quanto riguarda le astensioni collettive dal lavoro e le varie forme di turbamento di servizi pubblici. Ciò esigerebbe una regolamentazione chiara ed accurata di tutta la materia degli scioperi, al fine di stabilire legislativamente quali siano i limiti entro i quali le relative attività sono consentite o debbano restare esenti da sanzioni penali, quali siano le specifiche manifestazioni che possono essere colpite da tali sanzioni (o da altre), a difesa di alcune esigenze primarie della collettività. Ci sembrerebbe opportuno sottrarre i rela-

tivi reati al titolo dei «delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio», poiché in questo settore gl'interessi politici si frammischiano troppo spesso a quelli economici e sarebbe doveroso segnare le linee di demarcazione fra il lecito ed il vietato in vista delle finalità a cui sono preordinate talune forme di astensione dal lavoro e di interruzioni di servizi.

Anche nel campo dei delitti contro la famiglia occorrerebbe procedere ad una revisione delle norme, in chiave con i precetti degli artt. 29 e seguenti della Costituzione. Avendo la patria potestà perduto quel valore basilare che aveva conservato anche nel codice civile tuttora vigente, non può più essere orientata verso di essa la tutela penale di alcune situazioni che implicano ben altri interessi (ad esempio, quella contemplata dall'art. 573 cod. pen.). Essendo i rapporti fra i coniugi visti dalla Costituzione su base paritaria, anche la materia delle infrazioni dei doveri coniugali dovrebbe essere riveduta; in particolare, quella delle infrazioni all'obbligo della fedeltà, che è rimasta del tutto scoperta per effetto delle note decisioni della Corte costituzionale sugli artt. 559 e seguenti cod. pen. Il legislatore dovrebbe stabilire esplicitamente quali comportamenti coniugali siano da considerare illeciti (anche ai soli fini civili) e quali da reprimere penalmente.

Un'opera di revisione sarebbe necessaria poi per tutte le norme penali concernenti i reati commessi nella espressione e nella divulgazione del pensiero, in armonia con il ricordato art. 21 della Costituzione. Ci riferiamo alle contravvenzioni previste dagli artt. 656 e seguenti, 663 e seguenti, 683 e seguenti cod. pen., di alcune disposizioni del Testo Unico della legge di pubblica sicurezza, di tutta la normativa dei reati commessi con il mezzo della stampa. La Corte costituzionale si è pronunciata sulla legittimità di gran parte di tali norme, ma ciò non giustifica il mantenimento dell'attuale stato della legislazione, che nel coordinamento fra le varie norme presenta vari problemi di incostituzionalità.

Sono in corso lavori di riforma del codice penale e sono a buon punto quelli relativi alla modificazione di alcune disposizioni del primo libro e degli artt. 576 e 577 del codice penale (disegno di legge n. 227 del Senato); ma si tratta di una revisione molto limitata, che non risponde affatto alle esigenze di sostanziale coordinamento con le indicazioni costituzionali di cui abbiamo fatto menzione in precedenza. Auspichiamo che gli organi più sensibili a tali esigenze e che il Parlamento affrontino con coraggio e decisione i problemi di fondo a cui si è accennato, per giungere ad una piena attuazione della Costituzione anche sotto il profilo del diritto penale.