

IL DIBATTITO COSTITUENTE SUL DIVIETO DI PENA DI MORTE

Contro il passato fascista e monarchico, l'Italia scelse, come fulcro dell'ordinamento costituzionale, di valorizzare la persona umana e il diritto alla vita.

**Francesco Pallante
Renza Bertuzzi**

Nel quadro del sempre più precipitoso arretramento rispetto a tutte le conquiste di civiltà giuridica conseguite alla fine della seconda guerra mondiale, l'introduzione della pena di morte nell'ordinamento dello Stato di Israele – una pena configurata, peraltro, in termini di discriminazione etnica, ai danni della popolazione palestinese – induce a interrogarsi, oltre che sul mantenimento di rapporti privilegiati tra lo Stato ebraico e l'Unione europea, e sulla stretta alleanza con l'Italia, sulle ragioni che indussero i costituenti a vietare la pena capitale nella nostra Carta fondamentale.

Alla base di tale scelta, di rottura rispetto al passato fascista e monarchico, vi era l'esigenza di valorizzare la persona umana, e dunque il diritto alla vita, quale nuovo fulcro dell'ordinamento costituzionale, così rovesciando l'impostazione precedente, che faceva degli esseri umani meri strumenti nelle mani dello Stato, sacrificabili nel superiore interesse generale, in una nuova concezione basata sull'opposta idea che essi siano, invece, il valore primo da assumersi a riferimento per l'azione dei pubblici poteri. Riferimento morale è – oggi come allora – la massima kantiana, per la quale gli esseri umani sempre devono essere considerati fini, mai mezzi.

Si spiega in quest'ottica il valore di diritto «fondamentale» espressamente attribuito dai costituenti al diritto alla salute (art. 32 Cost., per il quale «la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo [...]»), dal momento che la salute è il prolungamento della vita e che senza la salute la vita stessa è posta in pericolo esiziale, nonché il rigoroso divieto di commettere atti di violenza nei confronti delle persone private della libertà personale, che trova espressione sia nell'art. 13, co. 4, Cost. (per il quale «è punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà»), sia nell'art. 27, co. 3, Cost. (per il quale «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità [...])). L'ultimo comma dell'art. 27 Cost. completa il disegno costituente di valorizzazione della vita con la messa al bando della pena capitale. Nette, nella loro semplicità, le parole utilizzate: «non è ammessa la pena di morte», dal 2007 depurate anche

dalla deroga originariamente prevista per il periodo di guerra (nella formulazione del 1948, la disposizione stabiliva, infatti, che «non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra»: pena che, peraltro, dal codice penale militare di guerra era già stata espunta nel 1994). Particolarmente rilevante è la giurisprudenza costituzionale che nega l'estradizione per i reati che, negli Stati richiedenti, sono sanzionati con la pena di morte. Si tratta, in particolare, della sentenza n. 54 del 1979, di annullamento dell'allora vigente trattato di estradizione con la Francia, nella parte in cui rendeva possibile l'estradizione anche per i reati puniti con la pena capitale, e della sentenza n. 223 del 1996, di annullamento del trattato di estradizione con gli Stati Uniti d'America, nella parte in cui prevedeva l'estradizione in presenza di «sufficienti», anziché «assolute», garanzie che la pena di morte non sarebbe stata inflitta o, se già comminata, non sarebbe stata eseguita. Benché ricavabile in via interpretativa dalla Costituzione e dalla giurisprudenza della Consulta, parte della dottrina costituzionalistica ritiene sarebbe opportuno un intervento legislativo generale per esplicitare il divieto di estradizione in tutti i casi in cui non siano fornite dallo Stato richiedente insuperabili garanzie che la pena capitale non sia comminata o, se già comminata, che tale pena non sia previamente convertita in pena detentiva. Per cogliere tutte le implicazioni della norma costituzionale è, come sempre, utile ripercorrere il dibattito costituente in tutta la ricchezza delle sue argomentazioni.

Di quel confronto riportiamo, solo per ragioni di spazio, alcune parti, invitiamo, tuttavia, i colleghi a dar lettura del testo completo nelle classi terminali, si tratta di un testo storico formativo che ha molto da insegnare al presente.

Il tema si discusse, inizialmente, sia presso la prima sottocommissione, sia presso la seconda sezione della seconda sottocommissione della commissione dei 75 (il consesso ristretto, presieduto da **Meuccio Ruini**, incaricato della stesura del testo del progetto di Costituzione).

La prima formulazione del divieto risale al 18 settembre 1946, ed è dovuta alla proposta presentata dai relatori **Giorgio La Pira (Dc)** e **Lelio Basso (Psi)** innanzi alla prima sottocommissione che così



Ballade des Pendus - François Villon

recita: «la pena di morte non è ammessa se non nei codici penali militari di guerra».

La questione o meno della deroga per i tribunali militari fu oggetto di discussione che culminò con la formulazione.

«La pena di morte non è ammessa. Possono fare eccezione i Codici penali militari di guerra».

Successiva è la discussione nella seconda sezione della seconda sottocommissione, dove ha inizio il 12 dicembre 1946 sotto la presidenza di Giovanni Conti (Pri)

Varia e molto interessante la discussione, con relatori di altissimo spessore che si confrontano sui casi in cui deve essere applicata l'eccezione o le eccezioni.

“Nei casi di pericolo pubblico o lo stato di guerra, secondo le disposizioni della presente Costituzione” Piero Calamandrei. Oppure, **“Sia dato allo Stato il potere di adottare, in casi eccezionali, la pena di morte, mediante legge votata a maggioranza parlamentare qualificata, in modo che non si debba eventualmente procedere ad una revisione della Costituzione” Giovanni Leone (DC)**, ma, secondo il compagno di partito, Eduardo Di Giovanni **«se si lasciasse al potere esecutivo la facoltà di applicare, con una qualsiasi procedura, la pena di morte, il principio della sua abolizione sarebbe praticamente reso inutile.**

La discussione culminò con l'approvazione del testo Calamandrei **«la pena di morte è abolita»**, poi «e non potrà essere ristabilita neanche per legge, all'infuori dei casi in cui sia dichiarato lo stato di pericolo pubblico o lo stato di guerra, secondo le disposizioni della presente Costituzione

Il dibattito sul tema riprende innanzi alla plenaria della commissione dei 75 in data 25 gennaio 1947. Le trattative informali svoltesi nel frattempo hanno condotto a dare prevalenza al **testo discusso in sede di prima sottocommissione**, che deve però confrontarsi con **due nuove proposte di emendamento**. I deputati comunisti **Umberto Nobile** e **Umberto Terracini** propongono la seguente riformulazione: «La pena di morte potrà essere ammessa solo nei codici militari, limitatamente al periodo di guerra; ed ec-

cezionalmente anche per reati comuni, nel caso di omicidi efferati che sollevino la pubblica indignazione». Il democristiano Leone propone, invece, che la pena di morte sia abolita soltanto per i reati politici.

Nella discussione, a difendere le ragioni dell'abolizione della pena capitale è anzitutto il demolaburista Cevolotto, che con chiare parole ricorda che «l'abolizione della pena di morte è una delle conquiste della civiltà italiana, ed è stato un male che ad un certo momento ciò si sia dimenticato», aggiungendo che sebbene si sia «voluto riaffermare la necessità della pena di morte di fronte all'efferatezza di certi delitti», ciononostante, «il legislatore italiano considera con serenità anche i fatti contingenti, riaffermando il principio che non si ha il diritto di disporre della vita degli altri».

A suo sostegno interviene Paolo Rossi (Psiup), autore di un importante libro contro la pena capitale, il quale – dopo aver ricordato che «la pena di morte è stata abolita ogni qualvolta si aprì in Italia uno spiraglio di libertà e, per converso è stata immediatamente restaurata dalle reazioni che sono seguite a quei primi tentativi di libertà» – afferma di non credere «che la prima Costituzione repubblicana italiana possa, anche in parte soltanto, conservare la pena di morte; essa dovrà ripudiarla dal diritto ordinario totalmente e completamente, confinandola, se mai, nel solo diritto penale militare di guerra». Oggetto della fervente critica di Rossi – che richiama le quattro abolizioni susseguites nel corso della storia italiana (Granducato di Toscana, Repubblica romana, governo provvisorio toscano e Parlamento italiano) – è, in particolare, l'emendamento Nobile-Terracini, dal momento che, a suo dire, «neppure i delitti che sollevino la pubblica indignazione debb[on]o essere puniti con la pena di morte», anche perché «sono precisamente i delitti che sollevano la pubblica indignazione che spesso determinano gli errori giudiziari». Rossi aggiunge che «tutte le statistiche dimostrano che i delitti gravissimi e immorali che ripugnano al generale sentimento non sono affatto influenzati dall'esistenza o meno dalla pena di morte, ma soltanto da circostanze generali, storiche e politiche, che non hanno niente a che fare col diritto» e conclude – richiamando Beccaria e Lattanzio – formulando la richiesta di cancellare «dal codice penale ordinario, senza riserve, la pena di morte». Sono parole che colpiscono nel segno, se è vero che, subito dopo averle ascoltate, Nobile dichiara di ritirare il proprio emendamento.

Il presidente Ruini pone, quindi, ai voti la formulazione secondo cui «Non è ammessa la pena di morte. Possono fare eccezione soltanto i Codici militari di guerra», che risulta approvata e va dunque a comporre il testo del progetto di Costituzione che, a partire dal 5 marzo 1947, sarà discusso dall'Assemblea costituen-

te, accompagnato da un passaggio della relazione di Ruini in cui si legge che «**la prima Costituzione repubblicana d'Italia sancisce il principio dell'abolizione della pena di morte, che in molti sensi può dirsi italiano, e che, ribadito nelle fasi e nei regimi di libertà del nostro paese, è stato rimosso nei periodi di reazione e di violenza.**»

Il primo a intervenire sul tema, innanzi all'Assemblea costituente riunita per la discussione e l'approvazione del progetto dei 75, è **Tupini**, le cui parole richiamano i temi delle discussioni precedenti. Dice Tupini: «l'altra norma, sulla quale mi preme richiamare l'attenzione dei colleghi dell'Assemblea, è quella che prevede l'abolizione della pena di morte, idea che è vanto del nostro pensiero e della nostra storia e che, per noi italiani, ha un nome immortale ed universale: Beccaria; idea che è cristiana, perché non l'uomo ha diritti sull'uomo; idea che l'Italia aveva dovuto accantonare e non già dimenticare per volontà di una tirannide ventennale; idea che chi vi parla sentì di dover affermare mediante apposito decreto legislativo come uno dei primi atti del primo Governo libero e democratico formatosi all'indomani della liberazione di Roma» (il riferimento è al d.lgs. lgt. n. 224 del 1944, con cui Tupini, da ministro della Giustizia, aveva abolito dal codice penale la pena di morte). Nella successiva seduta **dell'8 marzo**, a prendere la parola è l'unico deputato del Movimento Unionista Italiano, Ugo Damiani, per dire che l'abolizione della pena di morte «è una affermazione nobilissima, che esprime l'altezza della nostra civiltà. La vita è sacra e nessuno può avere il diritto di spegnerla: nemmeno lo Stato. Anzi lo Stato, affermando il rispetto incondizionato di essa, indurrà tutti a rispettarla maggiormente e ad onorarla».

È però a fine mese che la discussione entra nel vivo. Nella seduta del 26 marzo, un ampio intervento del democristiano **Giuseppe Maria Bettiol** ricorda che la decisione sulla pena capitale è questione politica, non scientifica, da inquadrarsi «nell'attuale momento storico e politico, onde, dopo l'inflazione della pena di morte, dopo l'inflazione per cui migliaia e milioni di individui sono morti e le loro ceneri sono ancora calde nei forni crematori, deve essere stabilito il principio che la Costituzione democratica del popolo italiano ripudia la pena di morte, ammettendola solo in casi del tutto eccezionali per quanto riguarda le leggi militari di guerra». Quanto alla previsione di deroghe, Bettiol fa osservare che «anche Cesare Beccaria, che può essere considerato antesignano dell'abolizione della pena di morte, ammise la possibilità di qualche eccezione per casi eccezionali. Ma deve trattarsi veramente di casi eccezionali, e non dobbiamo trovarci di fronte all'inflazione di

decreti particolari, per i quali, dopo che nel 1944 fu abolita la pena di morte, essa è stata nuovamente introdotta tre o quattro volte». Incondizionata esclusione dell'abominevole pena, soprattutto nella nostra Costituzione» e aggiungendo, all'indirizzo di Leone, che «o si è favorevoli alla pena di morte, o si è contrari». Coerentemente, Fusco torna sulla questione dell'eccezione prevista per i tempi di guerra, affermando che «io non mi accontento dell'abolizione della pena di morte in periodi normali; non la vorrei, questa pena, neppure nei periodi di guerra. C'è stato l'onorevole Cevolotto che ha detto, durante i lavori preparatori della Commissione, che essa è assolutamente necessaria in periodi di guerra. Io non mi sono convinto di questa necessità»; per poi aggiungere che, anzi, «proprio durante il periodo di guerra, per quello spirito di tumultuosità, di confusionismo, per quella che è la frettezza del contenuto dei provvedimenti, senza pacatezza, senza calma, senza la tranquillità che è necessaria in giudizi di così grande importanza e che possono avere conseguenze letali, io dico che proprio durante i periodi di guerra è ancora più pericolosa la condanna a morte».

La formulazione conclusiva dell'ultimo comma dell'articolo 27, tale per cui: «Non è ammessa la pena di morte, se non nei casi previsti dalle leggi militari di guerra». Come detto, sarà poi la legge costituzionale n. 1 del 2007 a eliminare definitivamente anche l'eccezione, così come i costituenti più avveduti avrebbero voluto fin dall'inizio.



FRANCESCO PALLANTE

È professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Torino. Si interessa di fondamento di validità delle Costituzioni, processi costituenti, interpretazione del diritto, diritto non scritto, rapporto tra diritti sociali e vincoli finanziari, diritto regionale. Oltre ad articoli scientifici su questi temi, ha pubblicato: Francesco Pallante, *Il neoinstituzionalismo nel pensiero giuridico contemporaneo* (Jovene 2008); Gustavo Zagrebelsky, Valeria Marcenò, Francesco Pallante, *Lineamenti di Diritto costituzionale* (Le Monnier 2014); Gustavo Zagrebelsky e Francesco Pallante, *Loro diranno, noi diciamo. Vademecum sulle riforme istituzionali* (Laterza 2016); *Contro la democrazia diretta*, Einaudi, 2020; *Spezzare l'Italia*, Einaudi 2024. Scrive per il Manifesto e collabora al Blog, Volere la luna www.volerealuna.it.