

(N. 801)

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei Senatori VARRIALE, MUSOLINO e BEI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 DICEMBRE 1949

Modifica all'istituto della liberazione condizionale di cui all'articolo 176 del Codice penale.

ONOREVOLI SENATORI. — L'istituto della liberazione condizionale è considerato dal Codice penale vigente come una causa estintiva della pena nella parte non ancora eseguita, qualora si verificano alcune condizioni espressamente previste dalla legge.

Fondamento dell'istituto è la presunzione di ravvedimento del condannato desunta dalla condotta di lui durante un dato periodo di espiazione, e con ciò si riafferma il principio della funzione della pena che riguarda la difesa sociale nel suo elemento principale costituito dall'emenda del reo, che, pertanto, cessa di essere pericoloso e contro cui, dunque, non occorre più il mezzo dell'esclusione dalla convivenza sociale.

In dipendenza dei principi finora adottati si è affermato che l'istituto non ha l'essenza giuridica di un atto di grazia e che per l'organizzazione procedurale, data la sua realizzazione, viene per la stessa legge riconosciuto e definito atto amministrativo, limitandosi la opera del giudice di sorveglianza ad un parere e restando la competenza della concessione esclusivamente al Ministro della giustizia.

Opinano, invece, i proponenti che si debba provvedere a dare all'istituto stesso un contenuto che ne assicuri il conseguimento dei fini e ne garantisca l'attuazione giurisdizionalmente, riconoscendo l'esclusiva competenza giurisdizionale per tutto quanto riguarda l'esecuzione della pena e cioè la difesa sociale contro la delinquenza.

Dovere della società e dello Stato è quello di assicurare le condizioni di riabilitazione e di riadattamento sociale dei condannati; in ciò sta uno dei compiti dell'organizzazione giuridica che concerne l'interesse della società e la garanzia della pace e del benessere che concretano il contenuto del diritto.

Pertanto ci sembra che l'istituto in esame debba essere modificato in modo che realmente serva alle sue provvide finalità e, così, che si debbano rettificare alcune disposizioni che lo disciplinano.

Queste, invece, presentano difetti ed ostacoli che appaiono iniqui:

a) così si ha che la liberazione condizionale è limitata ai condannati a pena superiore ai cinque anni.

Giustificazione della limitazione fu che un periodo più breve di espiazione non consentirebbe un controllo serio circa l'emenda, e che la liberazione per pene brevi ridurrebbe troppo l'efficacia repressiva e intimidatrice della pena. Ma è facile rispondere che pene inferiori, corrispondendo a delinquenze meno gravi ed a pericolosità tenui, rendono sufficienti un meno lungo esperimento per il controllo e una minor durata di repressione per gli altri scopi. D'altra parte, non trattandosi di un provvedimento d'ordine generale, ma da prendersi in concreto ha qui esclusivo valore il criterio della individualizzazione della pena per cui nel singolo caso sono da rilevarsi l'effetto conseguito dall'espiazione compiuta e la rieducazione raggiunta dal condannato.

L'iniquità della norma in vigore, per quanto riguarda questo primo rilievo, risulta inoltre evidente, se si consideri che del beneficio potrà godere secondo l'articolo 176 del Codice penale il condannato a cinque anni e pochi giorni, ma non il condannato a cinque anni o a pena minore.

Sembra, pertanto, ai proponenti che si imponga su questo punto la necessità di disposizioni più eque che diano adito al beneficio, non in base a presunzioni, ma in forza di constatazioni compiute con tutte le garanzie che solo la giurisdizione assicura.

Del resto l'estensione del beneficio a varie categorie di cittadini per esigenze superiori dello Stato e per riconoscimenti di loro benemerienze per servizi resi alla Patria, venne stabilita con la legge 9 luglio 1940, n. 924, e con la legge 27 giugno 1942, n. 827, con le quali si concesse la liberazione condizionale ai richiamati e mobilitati che dovessero scontare pena non superiore ai dieci anni, e poi anche ai condannati a pena inferiore ai cinque anni.

Vero è che questa modifica venne prorogata « fino a nuova disposizione » con decreto-legge 11 dicembre 1946, n. 615, ma tale deroga all'articolo 176 Codice penale, temporanea e revocabile, conferma la consistenza e la gravità del rilievo e l'opportunità della proposta riforma.

Le predette disposizioni legislative riflettono già, ma insufficientemente, l'esigenza sociale del recupero di un numero sempre maggiore di condannati emendabili ed emendati, fina-

lità codesta che giustifica l'istituto *de quo*, accolto dalle più progredite legislazioni.

« La liberazione condizionale — leggesi nella relazione presentata al Senato dal guardasigilli Grandi alla cennata legge 27 giugno 1942, n. 827 — sorse come una fase dell'esecuzione progressiva della pena, precisamente come l'ultima fase di tale forma di esecuzione, per rappresentare il punto di passaggio tra lo stato di detenzione e la definitiva piena libertà. La esecuzione, spogliandosi progressivamente del suo rigore, man mano che il condannato, con l'espiazione della pena, dà segni manifesti del suo riadattamento sociale, giunge allo stadio della liberazione condizionale nel quale massimo è il complesso delle concessioni ed agevolazioni fatte al condannato, nella presunzione che egli non commetterà altri reati.

« Questo vincolo che lega la liberazione condizionale all'esecuzione progressiva è in rapporto all'opinione accolta dal legislatore, secondo la quale, solo una lunga esecuzione penale consente, da una parte l'opera rieducativa efficace, e, dall'altra, la raccolta di elementi sicuri di giudizio sul conseguito riadattamento sociale del condannato ».

« L'istituto della liberazione condizionale, così come è regolato dal Codice penale, ha fatto certamente finora ottima prova. Ciò incoraggia ad estendere il suo campo di applicazione e dà motivo a ritenere che, eliminata la condizione della durata della pena inflitta, la liberazione condizionale possa dare risultati più larghi e non meno efficaci.

« ... La disposizione contenuta nell'unito progetto, sebbene abbia carattere di temporaneità, contiene tuttavia in sé germi di vitalità sicura che potrebbero consigliarne il mantenimento anche quando ne siano cessate le ragioni contingenti che ne promuovano ora la adozione ... ».

« In ogni caso è da ricordare che una trasformazione anche più profonda dell'istituto della liberazione condizionale, così come è inteso nel Codice di procedura penale, è stata realizzata con l'articolo 21 della legge sui tribunali per i minorenni dai quali ... la liberazione condizionale può essere concessa non solo a prescindere dalla durata della pena inflitta, come risulta dall'unito progetto, ma anche in un momento qualunque dell'esecuzione ».

\* \* \*

Le suesposte considerazioni ben possono invocarsi a giustificare l'estensione del cennato beneficio anche ai condannati all'ergastolo che se ne dimostrino meritevoli mercè indubbie prove di esemplare condotta, continuamente tenuta, e di pieno ravvedimento, rigorosamente accertato per un lunghissimo periodo di espiazione non inferiore ai venticinque anni. Che tale severissima pena non possa senz'altro sopprimersi, come è stato disposto da alcune legislazioni straniere, che passano direttamente dalla pena capitale alla reclusione temporanea (BETTIOL, *Diritto penale*, parte generale, pagina 498), e come si richiese con voti dalle donne giuriste, nel recente congresso forense di Napoli, è manifesto. Delitti atrocissimi, quali il parricidio, l'uxoricidio, il veneficio, la strage, il tradimento della Patria in tempo di guerra, l'uso di efferatezza, l'uccisione della vittima rapinata e simili, esigono per il vivissimo turbamento della pubblica opinione e per la difesa sociale, una pena adeguata all'enorme gravità del crimine. Ma, come già si è esposto, la pena non è solo repressione e intimidazione, ma altresì emenda, e può qui aggiungersi il triplice rilievo di un insigne magistrato: il LIBONATI (*La liberazione condizionale*, « Rivista di diritto penitenziario », 1930, n. 4, pag. 761):

a) che la gravità del reato o entità politica di esso, non può avere per sè stessa la potenza di sancire una presunzione assoluta di inemendabilità;

b) che non è conforme ai precetti scientifici, specialmente moderni, isolare il fatto delittuoso dal suo autore e colpire costui unicamente per il fatto commesso, senza esaminare se il fatto stesso, messo in relazione al suo autore, abbia o conservi ancora quella importanza che in astratto avrebbe;

c) che, nella pratica, il criterio, rigorosamente obbiettivo, verrebbe ad essere eluso quando, per condizioni personali o soggettive di qualcuno degli imputati del medesimo delitto, si infliggesse, anche ad uno solo, una pena inferiore ai trenta anni di reclusione, in sostituzione dell'ergastolo, per diminuzione, ad esempio, della minore età ».

All'insegnamento di illustri giuristi, che, come, per esempio, il BERNER (*Lehrbuch des deut-*

*schen Strafrechts*, paragrafo 129), sostengono e giustificano esplicitamente l'estensione della liberazione condizionale alla pena dell'ergastolo, fa riscontro il diritto positivo di vari Stati europei e di America: così per la legislazione inglese il condannato a vita a « penal servitude » può ottenere la liberazione condizionale; per il Codice ungherese possono conseguire tale beneficio i condannati a vita meritevoli per i buoni portamenti, che abbiano scontato almeno quindici anni di pena; lo stesso avviene per il Codice penale estone del 1929 che concede al condannato alla reclusione a tempo indeterminato (pena che può essere perpetua) la liberazione condizionale dopo espiação non meno di dieci anni, quando possa presumersi il suo ravvedimento. Analoga disposizione è dettata dall'articolo 56 del Codice penale sovietico. Per la legislazione penale degli Stati Uniti vige il sistema delle *parole*, per cui il detenuto, prima di avere scontata interamente la condanna, viene condizionalmente liberato dal carcere se abbia tenuto buona condotta. « Entro i limiti della condanna determinata solo nel minimo o nel massimo, o anche sotto il dominio di una condanna assolutamente indeterminata, il detenuto ottiene la liberazione in base alla sua condotta nello stabilimento » (NATHANIEL CANTOR *L'istituto delle parole in America*, « Rivista di diritto penitenziario », 1933, n. 4).

Come sintesi potrebbe qui ripetersi con SAVAFORD BATES, direttore generale delle carceri federali degli Stati Uniti d'America (*Quando le porte della prigione si aprono e dopo*, « Rivista di diritto penitenziario », 1935, n. 1, pag. 21), che ogni pena detentiva dovrebbe essere seguita da un periodo di guida e di vigilanza (liberazione condizionale), parte integrante di un sistema penale; ed è necessario convergere tutti i nostri sforzi verso il miglioramento della sua amministrazione ».

\* \* \*

In conseguenza e come conclusione delle suesposte considerazioni, sembra che se pur debba darsi peso alle esigenze di una repressione e quindi riconoscere che l'infissione della pena debba essere reale, deve pur farsi luogo, per la concessione della liberazione condizionale, a criteri oggettivi e soggettivi, generali e individuali che dal concreto possa desumersi

con risultato di effettivo controllo sullo stato di ravvedimento e di riadattamento sociale.

E così pare che debbasi abbandonare una determinazione di limite della pena inflitta, che non ha ragione di essere, mentre sembra indispensabile, appunto per la serietà e l'efficacia della funzione penale, che la pena residua da scontare e da cui viene liberato il supposto ravveduto, non sia superiore ad una certa misura.

Ciò che deve essere fondamento dell'istituto è il controllo individuale dell'efficacia della pena nel liberando, ed a tal fine, oltre le modificazioni sostanziali su indicate, varranno quelle procedurali che, pur, sono oggetto della presente proposta di legge. Vero è che codesto principio è già contenuto nella norma dell'articolo 176 del Codice penale, ma è ovviamente diminuito come precetto, dall'affermazione di una presunzione dedotta dalla durata della pena e dall'accertamento, puramente amministrativo, della efficacia della pena, onde si snatura l'istituto.

d) Altra modificazione che ci sembra dover si apportare all'istituto è quella riguardante la nuova condizione di chi viene liberato condizionalmente; egli verrà, in ogni caso, sottoposto a libertà vigilata per il disposto degli articoli 177, 230, n. 2 del Codice penale. Tale disposizione è di palese iniquità; i tristi effetti della misura in questione sono a tutti noti; comunque, a parte ogni critica, è ben certo che la norma appare strana in confronto di chi è ammesso ad un beneficio perchè si è accertato il suo ravvedimento! Enorme è la conseguenza che si avrebbe! Infatti all'assoggettato alla libertà vigilata è interdetta la riabilitazione (articolo 179, n. 1 del Codice penale) la contraddizione e l'assurdo sono qui evidenti!

\* \* \*

Le proposte riforme relative al diritto sostanziale vanno completate con quelle di diritto processuale che seguono, dirette a stabilire la garanzia giurisdizionale anche in questo delicatissimo campo della difesa sociale che concerne la rieducazione dei colpevoli ed il controllo degli effetti della pena. Il suddetto principio della giurisdizionalità pareva dovesse avere applicazione anche nel Codice vigente

Infatti l'articolo 144 dispone che l'esecuzione delle pene detentive è vigilata dal giudice, ma la norma venne pressochè annullata dalla disposizione del capoverso che limitò, in *subiecta materia*, la competenza del giudice di sorveglianza all'ammissione dei condannati al lavoro all'aperto ed al parere sulla concessione della liberazione condizionale.

Se si tengano presenti il principio fondamentale sulla funzione della pena ed il concetto per cui si riconobbe nella liberazione condizionale, così come nella riabilitazione, una modificazione alla pena inflitta, e che il sindacato sulla opportunità, sulla giuridicità e sulla giustizia della modificazione non può essere riconosciuta razionalmente ad autorità diversa da quella che ha la competenza ad infliggere la pena per lo stesso principio costituzionale riaffermato nell'articolo 32 dello Statuto della Repubblica e negli articoli 132 e seguenti del Codice penale, risulta indubbiamente incostituzionale la facoltà riconosciuta al Ministro della giustizia dall'articolo 43 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale (regio decreto 28 maggio 1931, n. 602), e appare la necessità di ristabilire la norma appunto con l'attribuzione della competenza esclusivamente alla giurisdizione.

Con il presente progetto di legge si propone, pertanto, quale organo deliberante, per la concessione e la revoca della liberazione condizionale, la Corte di appello nel cui distretto trovasi il condannato in espiazione; la procedura sarà la medesima di quella stabilita negli articoli 588-597 Codice di procedura penale per la declaratoria di riabilitazione.

L'istruttoria dovrà esaurire le ricerche indicate implicitamente nell'articolo 176 del Codice penale e nell'articolo 1 del presente progetto, così che la Corte di appello possa avere gli elementi per una conoscenza sicura della condizione di emendamento e di ravvedimento del liberando; condizione che deve riconoscersi con l'arra della buona condotta tenuta in carcere, garanzia di idoneità alla vita sociale e alla esecuzione dei freni etici, comportando l'esclusione della pericolosità.

L'autorità giurisdizionale appare quella che, per la funzione affidatale nella organizzazione statutale, meglio può conseguire la conoscenza suddetta e affermare l'esistenza della garanzia

che la società esige per la sua difesa contro la delinquenza; il che fu riconosciuto, già, in altre occasioni, come quando, nell'articolo 7 della citata legge 9 luglio 1940, n. 324, si attribuì la competenza della concessione all'autorità giudiziaria (avvocato militare o giudice di sorveglianza), restando solo al Ministro la facoltà della decisione per i condannati per delitti contro la personalità dello Stato e per reati valutari.

Onorevoli senatori, gli emendamenti proposti con i primi quattro articoli del presente progetto (il quinto è di mero coordinamento) avranno, se accolti, come provvida ed auspicata conseguenza, l'estensione del beneficio della liberazione condizionata a tutti i meritevoli per aver raggiunto, per il conseguito ravvedimento, l'adattabilità sociale. Inoltre, mentre si potrà sollecitamente provvedere dalle diverse Corti d'appello alla definizione delle numerose pratiche ora pendenti presso il Ministero della giustizia, si conseguirà anche il fine dello sfollamento delle carceri le cui condizioni di grave inefficienza reclamano che si provveda ad eliminare situazioni di pericolo per la disciplina e l'assistenza, situazioni delle quali altre volte si occuparono in Parlamento gli esponenti più autorevoli dei diversi partiti.

\* \* \*

Nelle more della ripresentazione di questo disegno di legge 24 febbraio 1949, n. 290, per opportuno coordinamento con l'altro disegno di legge n. 333, presentato il 27 marzo dal senatore Musolino e dalla senatrice Bei, per la commutazione della pena dell'ergastolo in pena temporanea per costante buona condotta e per ravvedimento morale del condannato, il Comitato costituito dal Guardasigilli in seno alla Commissione ministeriale per la revisione del Codice penale, presentava al Ministro, nel luglio 1949, il testo del Libro I del Progetto preliminare. Quivi l'istituto della liberazione condizionale (articolo 152) viene disciplinato con maggiore

larghezza, concedendosi tale beneficio al condannato a pena detentiva per un tempo non inferiore a tre anni ed al condannato all'ergastolo che abbia scontato almeno trenta anni della pena, abbia tenuto tale comportamento da far presumere il suo ravvedimento e non sia soggetto a misure di sicurezza detentiva dopo la espiazione della pena, non prefiggendosi termine e condizioni per il condannato che al tempo del commesso reato era minore degli anni 18 (articolo 153), demandandosi, infine, al magistrato, non ancora designato, e non più al Ministro della giustizia (articolo 141) la facoltà di concedere e di revocare il beneficio stesso, riconoscendosi così il suo carattere giurisdizionale e non amministrativo, come già si erano pronunziati autorevoli giuristi e come si era proposto col cennato disegno di legge n. 290.

Tuttavia opinano i proponenti che ragioni d'opportunità e di equità consiglino di ripresentare, coordinati, i loro disegni di legge. Invero l'auspicata, sostanziale e radicale riforma del Codice penale e di procedura penale non potrà sollecitamente attuarsi, per la sua gravità e vastità, per la necessità di completare con gli altri libri, ancora *in fieri*, la disciplina del sistema penale sostanziale e formale, per la necessità di sottoporla, poi, al parere delle magistrature superiori, degli ordini forensi, delle Facoltà giuridiche, per farla giungere, infine, al vaglio parlamentare. È ovvio che, nel frattempo, le pratiche di liberazione condizionale, tuttora pendenti in grande numero presso il Ministero di grazia e giustizia, potrebbero rapidamente definirsi se deferite alla cognizione delle competenti Corti di appello, mentre l'applicabilità del beneficio ai condannati all'ergastolo, che abbiano già espiaati lunghi decenni della condanna e ne siano meritevoli, per comprovato, sicuro ravvedimento, restituirebbe alla società ed alle famiglie cittadini degni ancora di essere riammessi nel civile consorzio, e riparerebbe, forse, benchè tardivamente, eventuali errori giudiziari!

## DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1.

Il testo dell'articolo 176 del Codice penale è modificato, come segue:

« Il condannato a pena detentiva, il quale abbia scontata metà della pena, o almeno tre quarti, se recidivo ai sensi dei capoversi dell'articolo 99 Codice penale, ed abbia dato prove costanti di buona condotta, con un comportamento tale da far presumere il suo ravvedimento, può essere ammesso a liberazione condizionale se il resto della pena non supera i cinque anni.

« Può essere ammesso a tale beneficio anche il condannato all'ergastolo che abbia già espiaati venticinque anni di pena e tenuto tale condotta da dimostrare sicuro ravvedimento.

« La concessione della liberazione condizionale è subordinata all'adempimento delle obbligazioni civili derivanti dal reato, salvo che il condannato dimostri di trovarsi nell'impossibilità di adempierle.

« La concessione della liberazione condizionale non importa come necessaria conseguenza la sottoposizione del liberato alla vigilanza di cui all'articolo 230, n. 2 del Codice penale. Tale misura potrà essere applicata quando il giudice competente alla concessione della liberazione ai sensi degli articoli che seguono, la riterrà opportuna secondo i criteri fondamentali stabiliti per l'applicazione delle misure di sicurezza. In questa ipotesi, peraltro, la sottoposizione alla libertà vigilata non importa preclusione alla riabilitazione (articolo 179) (n. 1 del Codice penale) ».

## Art. 2.

La competenza a concedere la liberazione condizionale ed a revocarla, nel caso previsto dall'articolo 179 del Codice penale, è sempre dell'Autorità giudiziaria ordinaria, anche se si tratta di condanne pronunciate da giudici speciali, se la legge non dispone espressa eccezione, e da giudici stranieri, ove si sia avuto il riconoscimento della sentenza di cui all'articolo 12 del Codice penale.

## Art. 3.

L'autorità competente è la Corte di appello del distretto ove il condannato trovasi ad espiaare la pena.

Si applicano per la procedura di concessione e di revoca di tale beneficio le disposizioni di cui agli articoli 597, ultima parte e 598 del Codice di procedura penale. La Corte delibera in Camera di consiglio con sentenza non soggetta a gravame, sulle conclusioni scritte del Pubblico Ministero e eventualmente del difensore il cui intervento è facoltativo.

## Art. 4.

L'articolo 21 del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, convertito in legge 27 maggio 1935, n. 835, è sostituito dal seguente:

« Ai condannati che commisero il reato quando erano minori degli anni 18, la liberazione condizionale può essere concessa, e, nell'ipotesi di legge, revocata, con sentenza della Corte di appello per i minorenni nel cui distretto trovasi il condannato in espiazione ed in qualunque momento dell'esecuzione.

« La sentenza viene emessa in Camera di Consiglio sulle conclusioni scritte del Pubblico Ministero e del difensore, il cui intervento è facoltativo.

« Con la sentenza stessa può disporsi che, in luogo della libertà vigilata, sia applicata al liberando la misura dell'internamento in riformatori giudiziari se egli non ha compiuto il 21° anno di età, o sia applicata l'assegnazione alla colonia agricola od ad una casa di lavoro se egli è maggiore di tale età.

« In questi ultimi casi il tempo passato in riformatorio, o in colonia agricola, o in casa di lavoro, è computato nella durata della pena da scontare ».

## Art. 5.

Negli articoli 192, 193, 194 e 196 del regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, le parole « al Ministero », « del Ministero della giustizia », « ministeriale », sono rispettivamente sostituite con le seguenti: « alla Corte di appello » « della Corte di appello ».