

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1672

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIRIELLI, CARETTA, CIABURRO, FERRO

Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, concernenti la soppressione del beneficio della liberazione anticipata del condannato

Presentata il 13 marzo 2019

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'istituto della liberazione anticipata rappresenta un meccanismo deflativo della pena, concesso, secondo il tenore letterale e l'interpretazione maggioritaria delle norme, a chi affronta la detenzione nel rispetto dell'ordinamento penitenziario e risponde positivamente ai progetti di rieducazione e reinserimento. La disciplina dell'istituto *de quo* è dettata dall'articolo 54, comma 1, della legge sull'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354), secondo il quale: « Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di quarantacinque giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato

di custodia cautelare o di detenzione domiciliare ».

La prolissa attività legislativa degli ultimi Governi, susseguitasi nel corso degli anni in risposta alle problematiche che da sempre affliggono il sistema delle carceri italiane, ha modificato la legge sull'ordinamento penitenziario e, con questa, anche la disciplina che attiene alla liberazione anticipata.

Difatti, dopo una prima modifica a seguito della legge 12 gennaio 1977, n. 1, è intervenuta la legge 10 ottobre 1986, n. 663, cosiddetta « legge Gozzini », che ha riscritto l'articolo 54 nella sua formulazione attuale. Per fare fronte alle difficoltà di interpretazione della norma, nonché per contrastare alcuni orientamenti giurisprudenziali formati in quegli anni in merito all'applicazione dell'istituto (si veda ad esempio la

sentenza della Corte di cassazione, sezione penale, n. 3301 del 1986), la legge Gozzini ha previsto che, ai fini della concessione del beneficio, non si valuta il comportamento del detenuto nell'arco complessivo della detenzione, ma, al contrario, la valutazione deve essere frazionata semestre per semestre. Secondo l'attuale disciplina, pertanto, sussiste un potere-dovere del giudice di esprimere una valutazione positiva o negativa sulla richiesta di liberazione anticipata in relazione a ciascun semestre di detenzione.

Ulteriori modifiche alla disciplina della liberazione anticipata sono state apportate dalla legge 19 dicembre 2002, n. 277, a seguito della quale la competenza a decidere sulle richieste di riduzione della pena è stata attribuita al magistrato di sorveglianza e non più al tribunale di sorveglianza, con conseguenti sostanziali modifiche al procedimento per la concessione del beneficio (articoli 69 69-bis della legge sull'ordinamento penitenziario). Inoltre, l'istituto, che già si applicava cumulativamente alla detenzione domiciliare ed alla semilibertà, è stato esteso anche all'affidamento in prova.

Da ultimo, in applicazione della legge 23 giugno 2017, n. 103, il Governo ha emanato il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123, che, pur non recependo completamente le modifiche che la legge prevedeva in materia di liberazione anticipata, ha comunque abrogato il comma 5 dell'articolo 69-bis della legge sull'ordinamento penitenziario, che prevedeva la possibilità per il tribunale di sorveglianza di trasmettere al magistrato di sorveglianza l'istanza per la concessione della liberazione anticipata presentata durante un procedimento di sua competenza.

L'esame delle modifiche alle norme che regolano la liberazione anticipata non può prescindere dal menzionare l'istituto della liberazione anticipata speciale, introdotto dall'articolo 4 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, che ha determinato la liberazione di molti detenuti. Infatti, per mezzo di tale previsione è stata introdotta una misura temporanea che si applica ai semestri di de-

tenzione scontati dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2015 e che consiste in un'estensione da 45 a 75 giorni della liberazione anticipata ordinaria prevista dall'articolo 54 della legge sull'ordinamento penitenziario.

A seguito di tale *excursus* normativo, necessario per chiarire la disciplina vigente concernente la liberazione anticipata, è opportuno soffermarsi su come l'istituto incida effettivamente sull'espiazione della pena detentiva da parte del condannato. A tal fine, non si può non accostare la liberazione anticipata alle misure alternative alla detenzione e, nello specifico, quelle misure che, come già ribadito, possono essere applicate cumulativamente con la liberazione anticipata stessa. Si tratta, nello specifico, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della semilibertà, di cui, rispettivamente, agli articoli 47, 47-ter e 48 della legge sull'ordinamento penitenziario, misure profondamente riformate dalla legge Gozzini nel 1986.

Gli istituti menzionati hanno un comune denominatore, ovvero quello di far sì che il condannato possa beneficiare di altre misure in luogo della pena detentiva al sussistere di determinate condizioni, modificando, spesso significativamente, le decisioni dei giudici di merito, che, anche a causa di un eccessivo ricorso al rito abbreviato e, eventualmente, al riconoscimento di circostanze attenuanti, comuni o generiche, hanno già statuito una pena ben diversa da quella edittale.

Alla base di questa impostazione vi sarebbe altresì una legislazione, giustamente definita « svuotacarceri », che, per risolvere il sovraffollamento degli istituti penitenziari — per il quale l'Italia è stata più volte condannata per violazione del divieto di trattamenti inumani — ha cercato di ridurre le presenze nelle carceri per mezzo di interventi deflativi della pena, che hanno condotto all'anticipazione della libertà o, peggio ancora, al venir meno della giusta detenzione degli autori dei reati, facendo così decadere il fondamento dello Stato di diritto, ovvero la certezza della pena, e violando il patto sociale tra Stato e citta-

dini, con il quale si rinuncia alla difesa o alla vendetta individuale in cambio della protezione e della giustizia garantite dallo Stato.

Le statistiche riportano che in Italia vi sarebbe un vero e proprio abuso nell'utilizzo delle misure alternative alla detenzione. Con l'applicazione di questi istituti, un soggetto che nelle aule di giustizia sia stato condannato a una pena detentiva di trent'anni potrebbe arrivare a scontare in prigione un periodo corrispondente anche a meno della metà della condanna originaria, mentre un soggetto condannato a una pena detentiva breve potrebbe addirittura non entrare mai in un istituto penitenziario.

Un esempio evidenzia meglio ciò che, molto spesso, accade nella realtà: innanzitutto al condannato ad una pena detentiva di trent'anni può essere concessa dal magistrato di sorveglianza la libertà anticipata (con uno sconto di tre mesi per ogni anno di condanna), cosicché i trent'anni iniziali potrebbero ridursi a ventidue; inoltre, potrebbero aggiungersi eventuali permessi premio, che possono essere concessi in misura massima di un mese e mezzo per ogni anno, facendo così ulteriormente diminuire il periodo effettivo di detenzione. In più, allorché sia rimasta da scontare metà della pena (o i due terzi in caso di uno dei delitti di cui all'articolo 4-bis della legge sull'ordinamento penitenziario), il detenuto potrebbe essere ammesso a godere della semilibertà, che gli permette di trascorrere la giornata fuori dall'istituto carcerario per partecipare ad attività lavorative. Quando residuano tre anni di pena detentiva, può essere concesso al « detenuto » l'affidamento ad un servizio sociale. In conclusione, per il condannato il periodo effettivo trascorso in carcere rappresenterà solo una minima parte della pena originariamente inflitta.

La situazione diviene ancora più preoccupante se si considera che, attraverso l'utilizzo di tali istituti, è possibile aggirare anche la previsione di cui all'articolo 50, comma 5, della legge sull'ordinamento penitenziario, secondo il quale il regime di semilibertà può essere concesso solo quando

il condannato alla pena dell'ergastolo abbia scontato almeno venti anni di detenzione. Infatti, per gli ergastolani, la semilibertà va ad aggiungersi all'istituto della liberazione condizionale, già loro applicabile dopo venticinque anni di reclusione. Infine, in relazione ad entrambi gli istituti, l'articolo 54 sulla liberazione anticipata prevede che, agli effetti del computo della misura di pena che occorre aver espiato per accedere ai permessi premio, alla semilibertà e alla liberazione condizionale, la parte di pena detratta si considera come scontata. Ciò consente al condannato all'ergastolo di accedere alla semilibertà anche prima di avere concretamente scontato venti anni di detenzione.

A ciò si aggiunga che, per poter beneficiare delle suddette misure, ed in particolare per concedere la liberazione anticipata, il legislatore ha previsto la necessaria presenza di determinati presupposti, che si sintetizzano nella partecipazione del condannato all'opera di rieducazione. Secondo quanto previsto dall'articolo 103 del regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, tale partecipazione è valutata con riferimento « all'impegno dimostrato nel trarre profitto dalle opportunità offertegli nel corso del trattamento e al mantenimento di corretti e costruttivi rapporti con gli operatori, con i compagni, con la famiglia e la comunità esterna ». Tuttavia, spesso ed in modo erroneo, tale beneficio viene accordato in forza della semplice sussistenza della regolarità comportamentale del detenuto, condizione che, non soddisfacendo a pieno il requisito richiesto, andrebbe non solo a svilire la natura dell'istituto, ma anche a concedere un mero sconto di pena senza i necessari presupposti. In merito, infatti, la giurisprudenza di legittimità ha chiarito come la buona o regolare condotta, che attiene soltanto al comportamento esteriore del detenuto ovvero alla sua mera adesione alla disciplina carceraria, non debba essere confusa con il percorso graduale che conduce il condannato alla presa di coscienza del disvalore

sociale del reato commesso ed al conseguente abbandono di schemi culturali e stili di vita socialmente incompatibili, condizione questa essenziale per la concessione della liberazione anticipata.

Ancora, in riferimento ai principali Paesi europei, l'istituto della liberazione anticipata, al pari dell'Italia, è previsto solamente in Francia con degli sconti di pena leggermente inferiori rispetto a quelli previsti nel nostro ordinamento. Al contrario, Paesi come la Germania, la Spagna e il Regno Unito non conoscono un simile istituto: per evitare un cieco « sversamento » nella società del pericoloso contenuto dei penitenziari, l'unica possibilità offerta al detenuto di uscire di prigione prima della scadenza del termine stabilito è quella della libertà condizionale, disciplinata anche dal nostro codice penale.

Pertanto, la presente proposta di legge intende ridurre le problematiche fin qui

delineate, abrogando l'istituto della liberazione anticipata, al fine di assicurare che coloro che sono stati condannati a una pena detentiva non possano usufruire di sconti di pena aggiuntivi rispetto alle misure già presenti nel nostro ordinamento — ed abbondantemente utilizzate —, che già assicurano al reo un riconoscimento premiale a fronte dell'esito positivo dell'opera di rieducazione intrapresa.

Per giunta, si vuole rispondere all'esigenza di riaffermare i principi della certezza della pena, dell'effettività della sanzione penale e della sua efficacia deterrente, sminuiti anche a causa di una legislazione « svuotacarceri » che ha decurtato la pena ai detenuti (fino al 30 novembre 2013, si contano 13.044 detenuti usciti, di cui 3.791 stranieri), trascurando ogni forma di ragionevole bilanciamento con gli interessi delle vittime e le esigenze di difesa sociale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 dell'articolo 4-*bis*, le parole: « , esclusa la liberazione anticipata, » sono soppresse;

b) il comma 12-*bis* dell'articolo 47 è abrogato;

c) l'articolo 54 è abrogato;

d) al comma 1 dell'articolo 57, le parole: « , 53 e 54 » sono sostituite dalle seguenti: « e 53 »;

e) al comma 8 dell'articolo 69, le parole: « sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata e » sono soppresse;

f) l'articolo 69-*bis* è abrogato;

g) al comma 1 dell'articolo 70, le parole: « nonché della riduzione di pena per la liberazione anticipata, » sono soppresse.

Art. 2.

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

a) il comma 4-*bis* è abrogato;

b) al comma 4-*ter*, le parole: « e, se ricorrono i presupposti di cui al comma 4-*bis*, trasmette senza ritardo gli atti al magistrato di sorveglianza per la decisione sulla liberazione anticipata » sono soppresse;

c) il comma 4-*quater* è abrogato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



18PDL0061300