

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5295

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PAPA, ABELLI, GIOACCHINO ALFANO, ANGELUCCI, ANTONIONE, ARACU, ARMOSINO, BACCINI, BARANI, BELCASTRO, BELLOTTI, BERARDI, BERGAMINI, BERRUTI, BERTOLINI, BIANCONI, BOCCIARDO, BRUNETTA, CALABRIA, CALDERISI, CARFAGNA, CASSINELLI, CASTELLANI, CASTIELLO, CATANOSO GENOESE, CAZZOLA, CECCACCI RUBINO, CENTEMERO, CERONI, CESARIO, CICCIOLI, COSSIGA, COSTA, CROLLA, CROSETTO, D'ALESSANDRO, D'ANNA, DE CAMILLIS, DE LUCA, DE NICHILLO RIZZOLI, DELL'ELCE, DI CATERINA, DI VIRGILIO, DIMA, FAENZI, RENATO FARINA, VINCENZO ANTONIO FONTANA, ANTONINO FOTI, FUCCI, GALATI, GARAGNANI, GAROFALO, GAVA, GERMANÀ, GHIGLIA, GIANNI, GIBIINO, ALBERTO GIORGETTI, GIRLANDA, GIRO, GOLFO, GOTTARDO, HOLZMANN, IANNACCONE, IAPICCA, LABOCSETTA, LAINATI, LANDOLFI, LAZZARI, LEHNER, LISI, LORENZIN, LUNARDI, LUPI, MALGIERI, MANCUSO, MANNINO, MANNUCCI, MARSILIO, MARTINELLI, ANTONIO MARTINO, MAZZONI, MAZZUCA, MIGLIORI, MILO, MINASSO, MISTRELLO DESTRO, MOFFA, MOLES, NASTRI, NICOLUCCI, NIRENSTEIN, NIZZI, NUCARA, OSSORIO, PALMIERI, MASSIMO PARISI, PECORELLA, PELINO, PESCANTE, PETRENGA, PIANETTA, PICCHI, PILI, PIONATI, PISACANE, PISO, PITTELLI, PIZZOLANTE, POLIDORI, PORCU, PORFIDIA, PROIETTI COSIMI, RAVETTO, RAZZI, REPETTI, ROCCELLA, ROMANI, RONCHI, LUCIANO ROSSI, ROSSO, SARDELLI, SAVINO, SBAI, SCALERA, SCANDROGLIO, SCAPAGNINI, SCELLI, SCILIPOTI, SIMEONI, SPECIALE, STANCA, STRACQUADANIO, STRADELLA, TERRANOVA, TESTONI, TOCCAFONDI, TORRISI, TORTOLI, VALDUCCI, VELLA, VENTUCCI, VITALI

Modifiche agli articoli 275, 294, 303, 310 e 453 del codice di procedura penale, concernenti la riduzione dei casi e dei termini di durata della custodia cautelare, la composizione del collegio del tribunale del riesame nei giudizi di appello e le garanzie in favore delle persone sottoposte a custodia cautelare, nonché disposizioni per la loro separazione dai soggetti detenuti in carcere per l'esecuzione delle pene

Presentata il 19 giugno 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge si pone l'obiettivo di limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere, oggi spropositato ed eccessivo rispetto alle finalità previste dalla legge, e di ridurre i termini massimi di durata della custodia cautelare in attesa del processo.

L'Italia detiene un infelice primato a livello internazionale: quasi la metà delle persone detenute nelle carceri italiane è sottoposta a custodia cautelare. È noto che la custodia cautelare in carcere risponde a specifiche finalità rappresentate dal pericolo di reiterazione del reato, dal pericolo di fuga e di inquinamento probatorio. La custodia cautelare in carcere priva la persona in attesa di giudizio del bene supremo rappresentato dalla libertà personale. Per tale ragione il codice di procedura penale stabilisce in modo inequivocabile che il carcere in assenza di una sentenza di condanna rappresenta l'*extrema ratio*, alla quale ricorrere « quando ogni altra misura risulti inadeguata » (articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale).

La Suprema Corte di cassazione ha ribadito a più riprese come la misura cautelare non possa surrettiziamente rispondere a esigenze di ricerca della prova né a istanze di carattere afflittivo. Tale assunto però stride palesemente con la realtà del carcere italiano dove, in strutture fatiscenti e inumane, oltre il 42 per cento dei detenuti è costituito da persone in attesa di giudizio, persone che in base alla Costituzione sono da ritenere non colpevoli. La media europea di popolazione detenuta in carcerazione preventiva supera appena il 20 per cento. Sottoporre l'indagato a custodia cautelare dietro le sbarre fino alla revoca conseguente all'inizio di dichiarazioni confessorie o comunque indizianti è ormai prassi consueta e sistematica. Se a tale considerazione aggiungiamo che circa la metà delle persone che ogni anno vengono sottoposte a custodia cautelare in carcere va incontro a sentenza di proscioglimento prima dell'inizio del dibattimento o di assoluzione in

giudizio, è facile rendersi conto dell'urgente e non procrastinabile necessità di segnare un deciso cambio di passo.

Sono circa 26.000 i detenuti tra appellanti e ricorrenti in Cassazione; di questi ben 15.000 sono in attesa di un primo giudizio. Per loro, citando Giuliano Vassalli, « sempre di più il giorno del processo diventa il giorno della libertà ».

I cittadini non devono pagare il conto di una giustizia « lumaca » e inefficiente. Non possiamo far ricadere sui cittadini le disfunzioni di un sistema al collasso. È per questo che urge riportare nell'alveo della legalità e della civiltà un istituto cautelare che da lungo tempo ha subito una metamorfosi sostanziale: da strumento di tutela delle indagini si è trasformato in mezzo ordinario di anticipazione della pena nei confronti di presunti innocenti.

Oltre che sui criteri di ricorso alla custodia cautelare in carcere, occorre agire su un aspetto non secondario, vale a dire la durata della custodia cautelare in quanto tale. Attualmente i termini spropositatamente lunghi appaiono in netta contraddizione con i vigenti principi costituzionali e con gli *standard* internazionali. In particolare, sulla base di una serie di condanne da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo e di denunce presentate da alcune organizzazioni internazionali (anche non governative), la Commissione europea ha esortato gli Stati membri a un uso più moderato della custodia cautelare in carcere preferendo ad essa, ove possibile, misure meno afflittive in modo da recuperare i caratteri di eccezionalità e residualità. Si pensi poi che soltanto nel 2011 lo Stato italiano ha versato 46 milioni di euro a titolo di indennizzo per ingiusta detenzione.

La presente proposta di legge vuole rappresentare un approccio nuovo e decisamente sensibile al principio costituzionale di presunzione di non colpevolezza e di rispetto dei diritti umani. Nel corso degli anni, nella consapevolezza inoppugnabile dell'uso abnorme di questo strumento cautelare, vi sono stati molteplici

tentativi di porre un argine a tale distorsione indubbiamente aggravata dalla lentezza dei processi; ci si è illusi di poter risolvere il problema aggiungendo ulteriori e pleonastiche specificazioni nella definizione dei presupposti custodiali. Ora tale strada si è rivelata inefficace e i numeri lo testimoniano.

In ultimo, ridurre il ricorso alla custodia cautelare in carcere porta con sé un ulteriore vantaggio: come emerge da una ricerca del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia, il detenuto a cui viene concessa una misura alternativa al carcere ha una recidività minore rispetto a chi sconta la propria pena all'interno di una cella. Nello specifico, trascorsi sette anni dalla conclusione della pena, la recidiva si colloca intorno al 19 per cento in caso di pena alternativa, mentre raggiunge il 68,4 per cento quando la stessa viene eseguita in carcere. Risulta che nel caso della custodia cautelare, il carcere non rappresenta neppure una pena, non essendovi stata sentenza di condanna. Quel che è certo è che il carcere italiano non educa al bene, ma è un'esperienza che abbrutisce e che spesso sforna potenziali criminali.

L'articolo 1 della proposta di legge mira a ridurre il ricorso alla custodia cautelare in carcere unicamente alle ipotesi di reato per le quali, a determinate condizioni, appaia indispensabile tale misura. È evidente che volutamente tali ipotesi non corrispondono a tutte quelle di grande allarme sociale ma a quelle per le quali lo strumento del carcere appare l'unica risposta in termini di sicurezza per la collettività.

L'articolo 2, al fine di prevenire abusi, eccessi o usi distorti della custodia cautelare, che sovente sono stati e sono denunciati, prevede l'obbligo per il pubblico ministero di interrogare sempre l'indagato in stato di custodia cautelare alla presenza di un giudice, anche dopo l'interrogatorio di garanzia.

L'articolo 3 stabilisce una durata massima della custodia cautelare conforme al principio costituzionale della ragionevole durata dei processi, affinché i termini

attualmente in vigore non continuino ad essere il prezzo da pagare per l'incapacità dello Stato di assicurare al cittadino, anche al cittadino indagato, una definizione in termini ragionevoli dell'accertamento dei fatti. A tale proposito, vale la pena ricordare che, in base ai dati della Corte europea dei diritti dell'uomo, nel periodo compreso tra il 1959 e il 2010 l'Italia ha riportato 2.121 condanne, dovute principalmente all'eccessiva lunghezza dei processi (ben 1.139).

A finalità di garanzia per l'indagato risponde l'articolo 4 che prevede per l'appello al giudizio di riesame che tale giudizio di secondo grado in sede cautelare si svolga dinanzi a un collegio diverso dal tribunale del riesame in primo grado.

L'articolo 5 intende contemperare le finalità del giudizio immediato con il diritto alla difesa dell'indagato e stabilisce che il pubblico ministero è tenuto a richiedere entro trenta giorni dall'esecuzione della misura il giudizio immediato, prevedendo altresì che con la richiesta di giudizio immediato, essendo cessate le finalità legate alla misura custodiale, il pubblico ministero provvede a richiedere la liberazione dell'indagato al fine di consentire una corretta espressione del diritto alla difesa gravemente compresso dallo stato custodiale in assenza di udienza preliminare.

L'articolo 6 prende atto della vergognosa situazione delle carceri italiane che sottopongono le persone condannate a un'espiazione della pena in assoluta negazione dei principi costituzionali di rieducazione e recupero. Il soggetto sottoposto a custodia cautelare in carcere è, per la Costituzione, un presunto innocente. Egli non ha bisogno di alcun recupero né deve essere rieducato. Nel 50 per cento dei casi egli è un presunto non colpevole che verrà riconosciuto non colpevole. In astratto la sua detenzione dovrebbe prevedere la possibilità di adempiere qualunque funzione o attività connessa ai propri bisogni primari, atteso che la custodia cautelare risponde solo ed unicamente a esigenze di tutela sociale. È evidente, allora, che la condizione indecente, nella quale espia la pena

il condannato definitivo, diventa una vera e propria forma di tortura, di induzione alla confessione forzata e di svilimento della dignità umana per l'indagato sottoposto a custodia cautelare in carcere.

Appare perciò opportuno garantire all'interno delle strutture detentive una separazione dei soggetti sottoposti a custodia cautelare in carcere rispetto ai soggetti condannati in via definitiva.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

*(Reati per cui può essere disposta
la custodia cautelare).*

1. Il comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 3. La custodia in carcere può essere disposta soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata. È applicata la custodia in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti la mancanza di esigenze cautelari, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270-bis, 416-bis, 575, 584, 605, quarto comma, e 628, terzo comma, numero 1), del codice penale ».

ART. 2.

*(Termine di durata massima
della custodia cautelare).*

1. L'articolo 303 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« ART. 303. — *(Termine di durata massima della custodia cautelare).* — 1. La durata complessiva della custodia cautelare, considerate anche le proroghe previste dall'articolo 305, non può superare i sei mesi ».

ART. 3.

*(Interrogatorio della persona sottoposta
a misura cautelare personale).*

1. Il comma 6 dell'articolo 294 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 6. Il pubblico ministero può procedere all'interrogatorio della persona in stato di

custodia cautelare solo alla presenza del giudice per le indagini preliminari che ha disposto la misura cautelare ».

ART. 4.

(Appello).

1. All'articolo 310 del codice di procedura penale è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« *3-bis.* Sulla richiesta di appello al giudizio del riesame decide il tribunale in diversa composizione collegiale rispetto al collegio del riesame in primo grado ».

ART. 5.

(Richiesta di giudizio immediato).

1. Il comma *1-bis* dell'articolo 453 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« *1-bis.* Il pubblico ministero richiede il giudizio immediato, anche fuori dai termini di cui all'articolo 454, comma 1, e comunque entro trenta giorni dall'esecuzione della misura, per il reato in relazione al quale la persona sottoposta alle indagini si trova in stato di custodia cautelare, salvo che la richiesta pregiudichi gravemente le indagini. Con la richiesta di giudizio immediato il pubblico ministero chiede la remissione in libertà dell'indagato ».

ART. 6.

(Separazione dei detenuti).

1. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia adotta, con proprio decreto, un regolamento in materia di trattamento penitenziario dei detenuti sottoposti a misure di custodia cautelare, allo scopo di prevedere che essi siano detenuti presso locali separati da quelli che ospitano i detenuti che scontano una pena a seguito di una sentenza già pronunciata.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0060930