CAMERA DEI DEPUTATI N. **890**

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

PITTALIS, CALDERONE, PATRIARCA

Modifiche agli articoli 274, 279 e 294 del codice di procedura penale in materia di presupposti e di competenza per l'adozione delle misure cautelari

Presentata il 16 febbraio 2023

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Il tema delle misure cautelari personali è inesorabilmente e strettamente connesso con i fondamenti della legislazione costituzionale di garanzia: dal principio di inviolabilità della libertà personale (articolo 13, primo comma, della Costituzione), alla riserva di legge che esige la tipizzazione dei casi e dei modi nonché dei tempi di limitazione di tale libertà, alla riserva di giurisdizione, che esige sempre un atto motivato del giudice (articolo 13, commi secondo e quinto della Costituzione), fino alla presunzione di non colpevolezza (articolo 27, secondo comma, della Costituzione), in forza della quale l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva.

Ebbene, non è difficile comprendere come il corretto funzionamento di questo sistema costituisca la misura della qualità garantista della giurisdizione penale.

Nel nostro Paese, il mancato rispetto dell'impianto costituzionale di riferimento è drammaticamente testimoniato dai dati riferiti nell'ultima Relazione annuale del Ministro della giustizia al Parlamento, predisposta ai sensi dell'articolo 15 della legge 16 aprile 2015, n. 47: ventiquattro milioni e mezzo di euro è quanto ha pagato lo scorso anno lo Stato per risarcire quanti hanno ingiustamente subito la custodia cautelare in carcere.

Si tratta di persone private della libertà senza che abbiano commesso alcun reato e prima di una sentenza anche non definitiva. Vittime di un potere oltre limite, quello di limitare la libertà personale di un cittadino, *extra* e *ante* contraddittorio.

La capacità di uno Stato di garantire effettivamente i diritti – soprattutto quelli « scomodi », come la presunzione di innocenza e il diritto di difendersi rispetto ad accuse di fatti di rilevanza penale – costituisce la misura del suo grado di evoluzione democratica.

Dunque, una riflessione molto rigorosa sulla « genesi » dell'intervento cautelare nonché sulla effettività del controllo giurisdizionale in ordine alle richieste del pubblico ministero pare ormai improcrastinabile.

Per il legislatore la questione non è nuova, come sembra emergere dalla legge 16 aprile 2015, n. 47, che ha modificato gli articoli 274 e 275 del codice di procedura penale, intendendo affermare con maggiore incisività il principio del ricorso alla custodia cautelare in carcere quale *extrema ratio* e imponendo al giudice procedente una valutazione più approfondita per quanto riguarda l'attualità e la concretezza delle esigenze cautelari.

Tuttavia, i dati riportati, unitamente a quelli relativi al sovraffollamento carcerario, che vede oltre il 30 per cento della popolazione carceraria di detenuti in attesa di processo, indicano con estrema chiarezza come lo strumento della custodia cautelare sia, ancor oggi, più che mai abusato.

Non a caso, l'8 dicembre 2022 la Commissione europea ha adottato la raccomandazione C(2022)8987 sui diritti procedurali degli indagati e imputati sottoposti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione, con la quale ha invitato, a chiare lettere, gli Stati membri ad « adottare misure efficaci, appropriate e proporzionate, per rafforzare i diritti di tutti gli indagati e imputati in procedimenti penali che sono privati della libertà personale ».

La Commissione ha precisato che gli Stati devono « garantire che le persone sottoposte a privazione della libertà personale siano trattate con dignità, che i loro diritti fondamentali siano rispettati », ma soprattutto, la custodia cautelare deve essere considerata « misura da ultima istanza ».

Nel nostro ordinamento i presupposti legittimanti la limitazione preventiva della libertà personale, così come individuati dall'articolo 274 del codice di rito, sono il pericolo di inquinamento delle prove, il pericolo di fuga e il pericolo di reiterazione del reato.

E la legge non si riferisce all'eventualità in astratto che questi comportamenti vengano messi in atto, ma a un rischio concreto e dimostrabile.

Ora, le prassi dei tribunali forniscono un quadro tanto desolante quanto allarmante ove si rileva una sorta di automatismo fra la richiesta e la concessione delle misure cautelari, con decisioni di sovente supportate da valutazioni meramente prognostiche e non adeguate, troppo spesso stereotipate in ordine alla concreta sussistenza dei requisiti legittimanti.

La presente proposta di legge intende, dunque, rendere più stringenti i presupposti per l'applicazione delle misure cautelari, richiedendo, per il pericolo di inquinamento delle prove di cui alla lettera *a)* del comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale, per il pericolo di fuga di cui alla lettera *b)* e per il pericolo di reiterazione del reato di cui alla lettera *c)*, l'indicazione del necessario carattere della « specificità » e « oggettività » degli elementi a supporto dell'istanza cautelare, con la conseguenza di imporre un più stringente obbligo motivazionale in capo all'organo giurisdizionale disponente che dovrà, necessariamente, fondare e motivare la propria decisione su condotte ed elementi concreti in capo alla persona indagata o imputata.

La proposta di legge interviene ulteriormente sulla parte della lettera *c)* del comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale, ove prevede il rischio di reiterazioni di reati della medesima specie di quello per cui si procede.

Questa fattispecie rappresenta l'esigenza cautelare più frequentemente invocata nel richiedere provvedimenti limitativi della libertà personale e, al contempo, quella più difficilmente confutabile da parte della difesa.

Sebbene si stia diffondendo l'idea che le istanze di tutela della collettività dovrebbero essere perseguite con strumenti diversi da quelli cautelari, nondimeno tale

istanza non è stata ritenuta contrastante con la Costituzione ed è stata esplicitamente riconosciuta dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo all'articolo 5, lettera *c)*, il quale afferma chiaramente che la privazione della libertà di una persona può essere giustificata per impedirgli di commettere un reato.

Non si possono, però, sottacere le gravi ripercussioni della scelta della custodia preventiva quale strumento per privare della libertà personale un soggetto ritenuto pericoloso.

In primis, parlare di « imputato pericoloso » rappresenta un ossimoro, non conciliabile con le regole del giusto processo, a partire proprio dalla presunzione di non colpevolezza di cui all'articolo 27, secondo comma, della Carta costituzionale che ripudia una concezione della carcerazione preventiva come misura di sicurezza fondata su di un giudizio di pericolosità che postuli la colpevolezza dell'imputato.

Inoltre, da un punto di vista pratico, questa esigenza, come evidenziato da autorevole dottrina, è in grado di attrarre ed elevare la sensibilità del giudice nella valutazione del pericolo di ulteriori comportamenti criminali da parte del soggetto, comportando un rischio concreto di strumentalizzazione della misura cautelare.

Difatti, l'attuale formulazione dell'articolo 274, comma 1, lettera *c)*, del codice di rito che esplicitamente afferma la sussistenza dell'esigenza cautelare « quando, per specifiche modalità e circostanze del fatto e per la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato, [...] sussiste il concreto e attuale pericolo che questi commetta gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede », chiede al giudice non soltanto di analizzare il fatto, ma anche di formulare un giudizio prognostico sul suo autore. Se la pericolosità sociale può essere desunta da comportamenti o atti concreti o anche da precedenti penali, si coglie come l'intervento cautelare si avvicina ai caratteri di una misura di sicurezza.

D'altronde, i margini di discrezionalità consentiti dalla norma hanno portato a dilatarne l'ambito di applicazione, conseguentemente causando una svalutazione del richiesto requisito della concretezza del pericolo, ridotto talvolta ad una prognosi ipotetica incerta, espressa nella mera possibilità che l'indagato possa commettere un ulteriore reato.

E allora, al fine di non contraddire il principio di non colpevolezza e non permettere deviazioni inquisitorie, occorre restituire centralità alla valutazione del fatto e ridurre le ambiguità e le insidie che si annidano nel concetto di pericolosità. In tal senso la presente proposta di legge, riproducendo uno dei quesiti referendari del 2022, espunge il pericolo di reiterazione del medesimo reato dai requisiti previsti per l'applicazione della misura cautelare tramite l'abrogazione della ridetta previsione.

Se è vero che la prevenzione detentiva può certamente contribuire a debellare i fenomeni criminali, non si deve mai perdere di vista la funzione fondamentale della giurisdizione penale che è quella dell'accertamento.

Un ulteriore aspetto affrontato dalla presente proposta di legge concerne, come detto, l'effettività del controllo giurisdizionale in ordine alle richieste del pubblico ministero in materia di provvedimenti *de libertate*.

Attualmente, come noto, la competenza è attribuita al giudice che procede ovvero, nella fase delle indagini preliminari, al giudice di queste.

La proposta di legge scardina la vicinanza fra il magistrato del pubblico ministero richiedente l'applicazione della misura cautelare e il magistrato chiamato a garantire il controllo giurisdizionale su tale richiesta agendo su due binari.

Da un lato, attribuisce la competenza al tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, dall'altro, introduce la garanzia della collegialità dei provvedimenti *in subiecta materia*.

Stante l'assenza nella Costituzione di un esplicito riferimento alla composizione pluripersonale del giudice, tuttavia, se si indaga sul senso della collegialità come ga-

ranzia, si scopre come il Costituente abbia considerato la stessa un valore rilevante e inquadrabile nel sistema delle garanzie cui il legislatore ordinario deve attenersi per disciplinare la composizione dell'organo giudiziario.

Ciò, sia in conformità ai principi fondamentali espressi dalla Costituzione stessa, sia per ragioni di maggiore affidabilità della decisione assunta dal collegio: senza dimenticare che, non solo come portato della tradizione, ma anche come dato di esperienza, la collegialità, in materia penale, è sentita e vissuta, anche nei giudizi di primo grado, come una garanzia preziosa.

Ovviamente si deve trattare di una collegialità autentica, che vede il contributo fattivo di tutti i giudici che compongono il collegio e il rispetto del principio democratico di maggioranza.

Alla base dell'opzione per la collegialità si ravvisa, da un lato, quella che è stata definita la « garanzia di ponderazione della deliberazione » e, dall'altro, quel ruolo che la collegialità ricopre per assicurare il rispetto del principio di imparzialità del giudice tutelato dall'articolo 111, secondo comma, della Costituzione.

È il risultato racchiuso nella decisione, in ultima analisi, a essere più attendibile, perché frutto di quel « contraddittorio decisionale », che si sostanzia nell'apporto dialettico di più magistrati nella valutazione degli elementi di prova e nell'applicazione di norme giuridiche.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. All'articolo 274, comma 1, del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) alla lettera *a)*, dopo le parole: « fondate su » sono inserite le seguenti: « specifiche e oggettive »;

b) alla lettera *b)*, le parole da: « non possono essere desunte » fino a: « si procede » sono sostituite dalle seguenti: « si desumono da elementi specifici e oggettivi e non esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede »;

c) alla lettera *c)*, le parole da: « o della stessa specie di quello per cui si procede » fino a: « legge 2 maggio 1974, n. 195, e successive modificazioni » sono soppresse e le parole da: « non possono essere desunte » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « si desumono da elementi specifici e oggettivi e non esclusivamente dalla gravità del titolo di reato per cui si procede ».

2. All'articolo 279, comma 1, del codice di procedura penale le parole da: « il giudice che procede » fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: « il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente, che decide in composizione collegiale ».

3. All'articolo 294, comma 1, del codice di procedura penale, dopo le parole: « il giudice » sono inserite le seguenti: « designato dal tribunale ».

4. Fatte salve le modifiche apportate dai commi 1, 2 e 3, al libro IV, titolo I, capi I, II, IV e V, del codice di procedura penale, la parola: « giudice » ovunque ricorre, è sostituita dalla seguente: « tribunale ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0024640