



Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche all'ordinamento penitenziario in materia di visita a persone affette da handicap grave.

A.C. 631-C

Dossier n° 17/3 - Elementi per l'esame in Assemblea
14 novembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	631-C
Titolo:	Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali. Modifiche alla legge 26 febbraio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità.
Iniziativa:	Parlamentare
Date:	
approvazione in Commissione:	13 novembre 2014

La proposta di legge all'esame dell'Assemblea, già approvata dalla Camera dei deputati e modificata nel corso dell'esame al Senato, è diretta a **delimitare** l'ambito di applicazione della **custodia cautelare in carcere**, attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale che interessano principalmente:

- la valutazione delle esigenze cautelari e dell'idoneità della specifica misura restrittiva,
- gli obblighi di motivazione del giudice,
- il procedimento per il riesame e l'appello.

La Commissione giustizia, nel corso dell'esame in sede referente, ha ulteriormente modificato il testo approvato dal Senato.

Contenuto

Gli **articoli 1 e 2** del provvedimento novellano l'**art. 274 c.p.p.** allo scopo di limitare la discrezionalità del giudice nella valutazione delle esigenze cautelari.

In particolare, tanto in relazione al pericolo di fuga (comma 1, lett. b), quanto in relazione al pericolo di reiterazione del reato (comma 1, lett. c), è prevista la necessità, oltre che della concretezza anche dell'**attualità del pericolo** (attualità peraltro già prevista in relazione al pericolo di inquinamento delle prove dal comma 1, lett. a).

Inoltre, in entrambe le ipotesi, si esclude che le situazioni di concreto e attuale pericolo possano essere desunte in via esclusiva dalla gravità del titolo del reato per cui si procede.

L'articolo 2 integra inoltre la formulazione della lettera c) dell'art. 274, prevedendo che se il pericolo di reiterazione riguarda la commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede, la custodia cautelare può essere disposta soltanto se si tratta di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni oltre che del delitto di finanziamento illecito dei partiti. Viene quindi coordinata questa previsione con le recenti modifiche apportate all'art. 280 c.p.p. dall'[art. 1, comma 1, D.L. 78/2013](#).

Si ricorda, infatti, che il DL n. 78 ha previsto che la **custodia cautelare in carcere** possa essere disposta solo per reati per i quali è prevista una pena **non inferiore nel massimo a 5 anni** nonchè per i reati concernenti il **finanziamento illecito dei partiti**, di cui all'[articolo 7 della legge 2 maggio 1974, n. 195](#).

Il testo approvato in prima lettura dalla Camera, e non modificato dal Senato, prevedeva all'art. 3 una modifica dell'art. 275, comma 2-bis, c.p.p. L'intervento era volto ad escludere sia la custodia in carcere sia gli arresti domiciliari quando il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena o che all'esito del giudizio l'esecuzione della pena possa essere sospesa.

La disposizione è stata soppressa dalla Commissione in sede referente, in quanto superata dalla recente conversione del [decreto-legge n. 92 del 2014](#), il cui art. 8 ha novellato proprio il comma 2-bis dell'art. 275, così da escludere che il giudice possa applicare la custodia cautelare o gli arresti domiciliari se ritiene che, all'esito del giudizio, la

Valutazione
delle esigenze
cautelari

pena detentiva irrogata non sarà superiore a 3 anni. Tale previsione non opera in caso di procedimento penale per alcuni reati di grave allarme sociale oppure qualora gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di uno dei luoghi previsti dal codice a tal fine.

L'articolo 3 – non modificato dal Senato - riformula il primo periodo del comma 3 dell'articolo 275 che, prevedendo la residualità del ricorso al carcere, attualmente stabilisce che la custodia cautelare in carcere può essere disposta "soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata". La nuova disposizione, confermando il carattere residuale della custodia cautelare, specifica ulteriormente che *il ricorso alla custodia in carcere è possibile soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive (in luogo di "ogni altra misura"), anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate.*

Accentuata la residualità del ricorso al carcere

L'articolo 4, modificato dal Senato, riguarda ancora l'art. 275 c.p.p. e l'applicazione della custodia in carcere per alcuni reati di particolare gravità.

Si ricorda che se, in via generale, vale la regola dell'applicazione della custodia in carcere solo quando le altre misure risultino inadeguate, il secondo e terzo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale - nella formulazione vigente – prevedono che, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ad uno specifico catalogo di reati ritenuti di particolare gravità, operi una *presunzione di idoneità della sola misura carceraria*, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Quindi, di regola, per tali reati l'adeguatezza della custodia in carcere risulta presunta *ex lege* ed il giudice non può decidere per l'applicazione di una misura cautelare diversa.

Si tratta - in base al vigente art. 275, comma 3, c.p.p. - dei reati di grave allarme sociale di cui all'articolo 51, commi 3-*bis* (associazione mafiosa o finalizzata al traffico di stupefacenti, riduzione in schiavitù, tratta di persone, sequestro di persona a scopo di estorsione, ecc.), 3-*quater* (delitti con finalità di terrorismo) del codice di procedura penale, nonché dei delitti di cui agli articoli 575 (omicidio), 600-*bis*, primo comma (induzione alla prostituzione minorile), 600-*ter*, (pornografia minorile, esclusa la cessione del materiale, anche gratuita) e 600-*quinquies* (turismo sessuale) del codice penale, *salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari* (secondo periodo). Analogamente, la custodia in carcere si applica in ordine ai delitti previsti dagli articoli 609-*bis* (violenza sessuale), 609-*quater* (atti sessuali con minorenne) e 609-*octies* (violenza sessuale di gruppo) del codice penale, *salvo che ricorrano le circostanze attenuanti dagli stessi contemplate* (terzo periodo).

La proposta di legge - intervenendo sul secondo periodo del comma 3 dell'articolo 275 c.p.p. - **limita la presunzione di idoneità della misura carceraria** in relazione alla sussistenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ai soli delitti di associazione sovversiva (art. 270 c.p.), associazione terroristica, anche internazionale (art. 270-*bis* c.p.) e associazione mafiosa (art. 416-*bis* c.p.). I due ulteriori delitti, di *scambio elettorale politico-mafioso* (art. 416-*ter* c.p.) e *associazione a delinquere finalizzata al traffico di stupefacenti* (art. 74, DPR 309/1990), aggiunti all'elenco dal Senato, sono stati **soppressi dalla Commissione di merito**.

Presunzione assoluta di idoneità della custodia cautelare

In merito si ricorda che la Corte costituzionale (sentenza n. 231 del 2011) ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 3, secondo periodo, c.p.p., nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 74 del citato TU, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure. Secondo la Corte, attraverso un esame comparativo delle diverse fattispecie, già sottoposte in passato al vaglio del giudice delle leggi, il delitto de quo è considerato in maniera diversa rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso, l'unico per il quale è ammessa una presunzione assoluta di inadeguatezza delle misure cautelari alternative alla restrizione in carcere.

Il nuovo *terzo periodo* del comma 3 dell'art. 275 prevede, poi - in caso di sussistenza di gravi indizi di colpevolezza per il rimanente catalogo di reati - l'applicazione di una *clausola di salvaguardia*. Si stabilisce, infatti, per tali reati, la possibilità di applicare la custodia in carcere salvo che:

Presunzione relativa di idoneità della custodia cautelare

- siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari
- o, in relazione al caso concreto, le esigenze cautelari possano essere soddisfatte con altre misure.

Le modifiche tengono conto della concorde giurisprudenza costituzionale che, in relazione alla mancanza di tali deroghe all'applicazione della custodia carceraria, ha più volte dichiarato l'illegittimità costituzionale del terzo comma dell'art. 275 c.p.p. (v. Corte cost., sentenze nn. 265/2010, 164/2011, 231/2011 e 110 /2012).

L'articolo 4 aggiunge poi un comma 3-*bis* all'articolo 275, con il quale introduce l'obbligo per il giudice – nel disporre la custodia cautelare in carcere - di spiegare i motivi dell'inidoneità ad assicurare le esigenze di cautela degli arresti domiciliari con uso dei cd. braccialetti elettronici (ovvero delle procedure di controllo di cui all'art. 275-*bis*, comma 1).

Obbligo di motivare l'inidoneità degli arresti

L'**articolo 5**, modificato dal **Senato**, riformula il comma 1-*ter* dell'art. 276 c.p.p., che attualmente obbliga il giudice a revocare gli arresti domiciliari e ad applicare la custodia in carcere in caso di trasgressione del divieto di allontanarsi dalla propria abitazione da parte dell'imputato. Il nuovo comma 1-*ter* prevede che la citata trasgressione, ove di lieve entità, non comporti automaticamente l'applicazione della più afflittiva misura carceraria. Nel testo trasmesso dalla Camera, il comma 1-*ter* risultava abrogato.

Analoga abrogazione, nel testo-Camera, interessava all'**articolo 6** il comma 5-*bis* dell'art. 284 c.p.p. che, attualmente, preclude al giudice la concessione degli arresti domiciliari al condannato per evasione nei 5 anni precedenti al fatto per il quale si procede. L'integrazione del primo periodo del comma 5-*bis* prevede una **valutazione del giudice**, che può comunque permettere l'adozione degli arresti domiciliari (in luogo della custodia in carcere) ove, sulla base di elementi specifici, ritenga:

- che il fatto sia di lieve entità e
- che gli arresti domiciliari soddisfino comunque le esigenze cautelari.

L'**articolo 7**, che modifica l'art. 289, comma 2, c.p.p., è stato introdotto dal **Senato** e stabilisce che se la misura dell'interdizione temporanea dall'esercizio di un pubblico ufficio o servizio (prevista nei procedimenti per reati contro la p.a.) è disposta dal giudice in luogo di una misura coercitiva richiesta dal PM, l'interrogatorio deve avvenire entro 10 giorni dall'esecuzione della misura o dalla sua notificazione (ovvero ai sensi dell'art. 294, comma 1-*bis* c.p.p.).

L'**articolo 8**, non modificato dal Senato, novella l'art. 292 c.p.p. relativo al contenuto dell'ordinanza di custodia cautelare, con la finalità di rafforzare gli obblighi di motivazione da parte del giudice.

Le identiche modifiche - alle lettere c) e c-*bis*) del comma 2 – riguardano, infatti, l'**obbligo di autonoma valutazione da parte del giudice** sia delle specifiche esigenze cautelari e degli indizi alla base della misura restrittiva, sia delle concrete e specifiche ragioni per le quali sono stati ritenuti non rilevanti gli elementi forniti dalla difesa, nonché, in caso di applicazione della misura della custodia cautelare in carcere, l'esposizione delle concrete e specifiche ragioni per le quali le esigenze di cui all'articolo 274 del medesimo codice non possono essere soddisfatte con altre misure. Il riferimento alla "autonoma valutazione" del giudice mira ad evitare motivazioni delle esigenze cautelari "appiattite" su quelle del pubblico ministero richiedente. La mancanza di "autonoma valutazione" è considerata motivo di annullamento dell'ordinanza cautelare in sede di riesame (v. art. 309, comma 9, come modificato dall'art. 12, comma 3, del testo).

L'**articolo 9**, anch'esso non modificato dal Senato, reca un'integrazione del comma 4 dell'art. 299 c.p.p. in base alla quale, nell'ipotesi di aggravamento delle esigenze cautelari, il giudice, su richiesta del pubblico ministero, può anche applicare congiuntamente altra misura coercitiva o interdittiva.

L'**articolo 10**, modificato nel corso dell'esame al **Senato**, interviene sull'art. 308 c.p.p., che prevede i termini di durata sia delle misure coercitive (diverse dalla custodia cautelare) sia delle misure interdittive, con l'obiettivo di dilatare la durata di queste ultime, ritenuta troppo esigua. In particolare, si prevede:

- la perdita di efficacia delle misure interdittive decorso il termine stabilito dalla relativa ordinanza;
- l'aumento da 2 a 12 mesi della durata massima delle misure stesse;
- la loro possibile rinnovazione per esigenze probatorie non oltre il limite di durata massima.

Per ragioni di coordinamento viene, infine, abrogato il comma 2-*bis* dell'art. 308.

L'**articolo 11**, modificato nel corso dell'esame in **Senato** e poi rivisto anche dalla Commissione di merito, interviene sugli artt. 309 e 324 del codice processuale penale. In particolare, all'art. 309 c.p.p., relativo al **riesame presso il cd. tribunale della libertà** delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva, sono introdotte le seguenti modifiche:

- è riconosciuto all'imputato che lo richieda il diritto di comparire personalmente all'udienza (modifiche relative al comma 6 e al comma 8-*bis*);
- è previsto, per rafforzare l'obbligo di motivazione del provvedimento applicativo della misura cautelare, che la mancanza di motivazione o di autonoma valutazione da parte del giudice delle specifiche esigenze cautelari o degli indizi ed elementi forniti dalla

difesa dell'imputato sia causa di annullamento della misura da parte del tribunale del riesame (comma 9);

- è previsto, per consentire alla difesa di prepararsi meglio, che - su richiesta dell'imputato, da formulare entro 2 giorni dalla notifica dell'avviso della data fissata e se ricorrono giustificati motivi - l'udienza camerale possa essere differita dal tribunale per un minimo di 5 ed un massimo di 10 giorni (comma 9-bis). Intervenendo sul nuovo comma 9-bis, il Senato aveva inserito un nuovo periodo, stabilendo che il tribunale, con provvedimento motivato, può altresì differire l'udienza **d'ufficio** (sempre da 5 a 10 gg.), in ragione della complessità del caso e del materiale probatorio. Tale previsione è stata soppressa dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame;
- è previsto che, se la trasmissione degli atti non avviene entro 5 giorni o se l'ordinanza che decide sul riesame o il suo relativo deposito in cancelleria non avvengono nei termini prescritti (10 gg. dalla ricezione degli atti per la decisione sul merito del riesame; 30 gg. dalla decisione per il deposito in cancelleria, *v. ultra*), l'**ordinanza** che dispone la misura coercitiva **perde efficacia e non può essere rinnovata, se non in caso di eccezionali esigenze cautelari specificatamente motivate** (comma 10);
- è introdotto il *termine* di 30 giorni (dalla decisione) per il *deposito dell'ordinanza del tribunale del riesame*, fatti salvi i casi in cui la motivazione, per il numero degli arrestati e la gravità delle imputazioni, appare particolarmente complessa; anche in tali casi, prealtro, il nuovo termine disposto dal giudice per il deposito non può comunque superare i 45 giorni decorrenti dalla decisione del tribunale del riesame.

L'art. 324 c.p.p. è modificato, con finalità di coordinamento: in sede di riesame delle ordinanze relative a misure cautelari reali (sequestro conservativo o preventivo), sono applicate le disposizioni del descritto nuovo comma 9-bis dell'articolo 309, ovvero il possibile differimento, per giustificati motivi, della data dell'udienza camerale del tribunale.

L'**articolo 12**, modificato dal **Senato**, interviene sull'**art. 310 c.p.p.**, relativo all'appello avverso le ordinanze che dispongono **misure cautelari personali**. Integrando la formulazione dell'ultimo periodo del comma 2 - in base al quale il tribunale decide sull'appello entro 20 giorni dalla ricezione degli atti - il provvedimento precisa che la decisione va assunta con ordinanza depositata in cancelleria entro 30 giorni dalla deliberazione. Il Senato ha aggiunto che:

[L'appello](#)

- **il rispetto del termine di 30 giorni** per il deposito in cancelleria dell'ordinanza **può essere derogato** nei casi in cui la motivazione, per il numero degli arrestati e la gravità delle imputazioni, appare particolarmente complessa;
- il nuovo termine disposto dal giudice per il deposito **non può in ogni caso essere superiore a 45 giorni** decorrenti dalla decisione del tribunale.

L'**articolo 13** aggiunge all'art. 311 c.p.p. un comma 5-bis in base al quale, nel caso in cui la Cassazione - su ricorso dell'imputato - abbia annullato con rinvio un'ordinanza che aveva disposto o confermato una misura coercitiva ai sensi dell'art. 309, comma 9, il giudice del rinvio:

[Il ricorso per cassazione](#)

- decide entro 10 giorni dalla ricezione degli atti;
- deposita in cancelleria l'ordinanza nei 30 gg. dalla deliberazione.

La mancata decisione (del giudice del rinvio), come pure il mancato deposito dell'ordinanza, nei termini indicati comportano la perdita di efficacia della misura coercitiva. Fa eccezione alla introdotta regola della perdita di efficacia della misura coercitiva il caso in cui l'esecuzione della misura sia sospesa ai sensi dell'art. 310, comma 3 (si tratta del caso in cui il tribunale, accogliendo l'appello del PM, abbia disposto una misura coercitiva rigettata dal giudice: in tale ipotesi, l'esecuzione della misura è sospesa fino a che essa non sia divenuta definitiva).

Il **Senato** - in analogia con quanto previsto all'art. 309, comma 10 (*v. ante*) - ha integrato la formulazione del comma 5-bis prevedendo - in caso di mancata decisione o mancato deposito dell'ordinanza nei termini prescritti - l'impossibilità di una rinnovazione della misura coercitiva, fatte salve "eccezionali esigenze cautelari specificatamente motivate".

L'**articolo 14**, introdotto dal **Senato**, interviene sull'art. 21-ter dell'ordinamento penitenziario (legge 354/1975) integrando la possibilità di **visite dei genitori detenuti** al minore infermo con riguardo alla visita al **figlio portatore di handicap grave** (vi è gravità, ai sensi dell'[art. 3, comma 3, L. 104/1992](#), quando la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, *in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione*).

[Visita al figlio portatore di handicap grave](#)

Analogia modifica riguarda il comma 2 dell'art. 21-ter relativo alla possibilità per la madre

condannata, imputata o internata (o il padre condannato, imputato o internato, se la madre è deceduta o del tutto impossibilitata) di essere autorizzata dal giudice almeno 24 ore prima della visita, ad assistere il figlio minore di 10 anni durante le visite specialistiche. Con la modifica introdotta al comma 2 si prescinde dal requisito dell'età in presenza di **visite specialistiche a figli affetti da handicap grave**.

E', infine, aggiunto all'art. 21-ter un comma 2-bis che estende la citata disciplina del diritto di visita nel caso di **coniuge o convivente affetto da handicap grave**.

La Commissione di merito ha soppresso l'art. 16, introdotto dal Senato. Si tratta della disposizione che, in relazione all'attività del giudice relativa all'applicazione delle misure cautelari, integra il D.Lgs. 109/2006, sugli **illeciti disciplinari dei magistrati**. In particolare, il catalogo degli illeciti disciplinari dei magistrati era integrato con l'ipotesi di *mancata osservanza dei termini di cui agli artt. 309, comma 10, c.p.p.* (per la trasmissione degli atti al tribunale del riesame da parte dell'autorità giudiziaria procedente, per la decisione sulla richiesta di riesame e per il deposito dell'ordinanza del tribunale in cancelleria) e *311, comma 5-bis* (per la decisione del giudice del rinvio e per il deposito della relativa ordinanza in cancelleria). In presenza di tali illeciti il magistrato era soggetto a una sanzione disciplina non inferiore alla censura.

L'**articolo 15** prevede, infine, in capo al Governo un obbligo di relazione annuale al Parlamento contenente informazioni e dati concernenti le misure cautelari, distinte per tipologia e con i relativi esiti, adottate nell'anno precedente.

[Relazione annuale al Parlamento](#)

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

In merito all'esame della proposta di legge 631-B la Commissione giustizia ha deliberato di svolgere un'indagine conoscitiva, nell'ambito della quale, nelle sedute del 28 maggio 2014 e del 4 giugno 2014 sono stati sentiti:

- i magistrati Franco Roberti, Procuratore nazionale antimafia; Giuseppe Pignatone, Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Roma;
- i professori Enrico Marzaduri, Ordinario di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Pisa; Daniele Negri, Professore di diritto processuale penale presso l'Università degli studi di Ferrara;
- i rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione camere penali italiane.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul provvedimento - oltre al "nulla osta" della V Commissione, *Bilancio* - si richiamano i pareri favorevoli tanto la I Commissione, *Affari costituzionali*, quanto la XII Commissione, *Affari sociali*.