

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1807

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BRUNETTA, COSTA, SISTO, CHIARELLI

Modifiche al codice di procedura penale
in materia di misure cautelari personali

Presentata il 13 novembre 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La carcerazione preventiva è una delle misure cautelari previste dal nostro ordinamento come garanzia per il funzionamento della giustizia; la sua applicazione permette il regolare svolgimento del processo, proteggendolo da pericoli provenienti dall'indagato. Per espressa previsione del codice di procedura penale, il ricorso allo strumento della custodia cautelare è da considerarsi *extrema ratio*, azionabile soltanto laddove ogni altra misura appaia inadeguata. Inteso in questo modo è sicuramente un aiuto efficace e, in molti casi, indispensabile per poter assicurare i colpevoli alla giustizia. Troppo spesso, però, si ricorre

alla carcerazione preventiva in mancanza di reali esigenze cautelari e senza rispettare il criterio dell'assoluta indispensabilità. Come risultato di questa tendenza, le nostre carceri sono stracolme di detenuti in attesa di una condanna definitiva (circa il 40 per cento del totale), e ciò è sbagliato sostanzialmente per due motivi: in primo luogo perché si dimenticano spesso misure alternative e più lievi della custodia cautelare in carcere, che alleggerirebbero l'onere gravante sui nostri istituti penitenziari; poi, soprattutto, perché la misura dovrebbe essere applicata in istituti appositi, in cui i soggetti sottoposti a custodia cautelare fossero ristretti separatamente

dagli altri detenuti. Questo, per problemi di spazio, molto spesso non accade.

Con la presente proposta di modifica della disciplina prevista dal codice di procedura penale relativamente alle misure cautelari personali, s'intende quindi perseguire un duplice obiettivo: reprimere prassi giudiziarie inclini a forme di abuso nell'applicazione della custodia cautelare in carcere e, contestualmente, dare una concreta ed effettiva risposta alla drammatica situazione in cui versano gli istituti penitenziari italiani.

Dagli ultimi dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) del Ministero della giustizia — aggiornati al 30 settembre 2013 — risulta che il numero delle persone detenute è pari a 64.758, mentre la « capienza regolamentare » è di 47.615. Secondo i dati statistici relativi alla percentuale dei detenuti sul totale della popolazione dei diversi Stati, pubblicati dal Consiglio d'Europa, nell'anno 2011, in Italia vi erano 110,7 detenuti ogni 100.000 abitanti. Nel confronto con gli altri Paesi europei tale dato è sostanzialmente pari a quello della Grecia e della Francia (rispettivamente, 110,3 e 111,3) e viene superato dall'Inghilterra e dalla Spagna (entrambe oltre il numero di 150). Peraltro, l'Italia — nello stesso anno 2011 — si collocava, nell'ambito degli Stati membri dell'Unione europea, ai livelli più alti nel rapporto percentuale tra detenuti presenti e posti disponibili negli istituti penitenziari (ossia nell'indice del « sovraffollamento carcerario »), con una percentuale pari al 147 per cento. Solo la Grecia ci superava con il 151,7 per cento.

Per il 2012 non sono ancora disponibili i dati del Consiglio d'Europa; da una ricerca di un'organizzazione indipendente (l'International Centre for Prison Studies), risulta comunque confermato l'intollerabile livello di congestione del sistema carcerario italiano che, nonostante una riduzione percentuale rispetto all'anno precedente, ha guadagnato il non encomiabile primato del sovraffollamento tra gli Stati dell'Unione europea, con la percentuale del 140,1 per cento, mentre la Grecia ci

seguiva con un indice pari al 136,5 per cento.

Emerge, dunque, una stretta connessione tra il sovraffollamento degli istituti di detenzione e un ricorso con ogni probabilità smodato allo strumento della custodia cautelare in carcere, la cui funzione ha subito una radicale trasformazione: da istituto con funzione prettamente cautelare, ancorché nell'ottica di un'esigenza di prevenzione dei reati e di tutela da forme di pericolosità sociale, è diventata una vera e propria misura anticipatrice della pena, con evidente violazione del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza.

La « riduzione dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere » è stata da ultimo citata all'interno del messaggio che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato alle Camere lo scorso 7 ottobre in tema di giustizia. A tale proposito, lo stesso Presidente della Repubblica ha riportato all'interno del messaggio i dati forniti dal DAP, dai quali risulta che, sul totale dei detenuti, quelli « in attesa di primo giudizio » sono circa il 19 per cento; quelli condannati in primo e secondo grado complessivamente anch'essi circa il 19 per cento; il restante 62 per cento sono « definitivi », cioè raggiunti da una condanna irrevocabile. Nella condivisibile prospettiva di ridurre l'ambito applicativo della custodia carceraria è già intervenuto il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha modificato l'articolo 280 del codice di procedura penale, elevando da quattro a cinque anni di reclusione il limite di pena che può giustificare l'applicazione della custodia in carcere.

L'utilizzo « estensivo » della misura della custodia cautelare è favorito in particolare dall'ampia discrezionalità che, nonostante il canone costituzionale di tassatività e il tentativo del legislatore di circoscriverne la portata, risulta tuttora riconosciuta all'autorità giudiziaria, soprattutto nell'apprezzamento della sussistenza dell'esigenza cautelare di cui all'articolo 274, comma 1, lettera c), del

codice di rito. L'asserita pericolosità sociale della persona sottoposta alla misura cautelare della custodia in carcere sovente finisce, infatti, per costituire un comodo veicolo per imporre limitazioni alla libertà personale *ad eruendam veritatem*.

A dimostrazione di ciò si rileva che, spesso e volentieri, il pericolo di reiterazione del reato viene giustificato sulla base di condotte dell'indagato risalenti nel tempo e prive di ogni attualità.

A tal fine, la prima modifica proposta riguarda l'articolo 274, comma 1, lettera c), del codice di procedura penale, nel quale la locuzione « sussiste il concreto pericolo » è integrata con la parola: « attuale ».

In tal modo, si è inteso introdurre un'ulteriore regola di giudizio per la valutazione del rischio di reiterazione del reato, irrigidendo l'obbligo di motivazione del giudice *de libertate*. Nella specie, il nuovo parametro mira a correggere l'indirizzo giurisprudenziale secondo il quale ad integrare il « concreto » pericolo di reiterazione del reato basterebbero anche condotte pure individuate, ma risalenti nel tempo.

Con la nuova formulazione, invece, il pericolo di reiterazione del reato dovrà essere valutato alla stregua di due parametri distinti e complementari. Si introduce, *in primis*, il criterio dell'« attualità », secondo il quale le concrete condotte dell'indagato sintomatiche di una personalità proclive al reato debbono essere recenti, sì da ingenerare l'effettivo timore che il soggetto possa commettere nuovi delitti; in secondo luogo, si specifica che il pericolo deve essere « concretamente dimostrato », impedendo che l'applicazione di misure restrittive della libertà personale si fondi sulla semplice valutazione di una « generica propensione » a commettere reati.

Viene poi interamente soppresso il secondo periodo della lettera c) del comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale. Tale disposizione consente al giudice, in caso di pericolo di reiterazione del reato per il quale si procede, di applicare la misura della custodia cautelare in carcere soltanto per i delitti puniti con la

pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. L'inciso è stato radicalmente riformulato e collocato, per esigenze sistematiche, all'interno dell'articolo 275, specificamente afferente ai criteri di scelta delle misure.

Per le stesse ragioni si propone di inserire, dopo il comma 3 dell'articolo 275, un nuovo comma 3-*bis*, secondo il quale, ove l'esigenza cautelare riguardi esclusivamente il pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per il quale si procede, la custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto nei confronti dei delinquenti abituali, professionali o per tendenza. Resta fermo invece il criterio oggettivo che limita il pericolo di reiterazione da considerare soltanto in ordine ai delitti puniti con la reclusione non inferiore, nel massimo, a quattro anni.

Con tale previsione si è inteso restringere il margine di discrezionalità dell'autorità giudiziaria, prevedendo, accanto al requisito oggettivo costituito dal limite edittale dei quattro anni, un secondo e ulteriore parametro, di natura soggettiva, rappresentato dalla dichiarazione di abitudine, professionalità o tendenza a delinquere.

In altri termini, nella dichiarazione di delinquenza abituale, professionale o per tendenza è stato individuato l'elemento presuntivo minimo di pericolosità sociale che giustifica l'applicazione della custodia cautelare in carcere, a tutela della collettività.

Si propone poi una modifica dei commi 3 e 4 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, che consiste nella previsione di tre diversi regimi (in luogo degli attuali due).

La presunzione di adeguatezza della sola custodia in carcere continua a valere soltanto per i reati di associazione mafiosa di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale, in conformità a quanto espressamente affermato dalla Corte costituzionale. Alla luce della giurisprudenza costituzionale relativa al comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale, infatti, la disciplina del citato articolo 416-*bis* dovrebbe considerarsi separatamente da

quella relativa a tutti gli altri reati, in quanto solo per il delitto di cui all'articolo 416-*bis* si giustifica una presunzione assoluta di pericolosità. Sul punto si richiama la motivazione dell'ultima sentenza in materia (Corte costituzionale, sentenza 25-29 marzo 2013, n. 57), che recita: « Deve, pertanto, concludersi che le norme censurate sono in contrasto sia con l'articolo 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti il delitto di cui all'articolo 416-*bis* cod. pen. e per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi riconducibili alle due fattispecie in esame; sia con l'articolo 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, con l'articolo 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena ».

Per gli altri « reati di maggiore allarme sociale » [articolo 407, comma 2, lettera *a*), del codice di procedura penale] e per i reati attribuiti alla competenza del procuratore della Repubblica distrettuale (articolo 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, del medesimo codice), la custodia in carcere potrebbe essere applicata quando ogni altra misura risulti inadeguata. La Corte costituzionale, con la sentenza sopra ci-

tata, ha infatti dichiarato illegittime le norme che nel 2009 avevano esteso la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare alle associazioni non mafiose, ai reati sessuali e all'omicidio. Quindi, in realtà, per questi reati, la regola attuale è già quella che subordina la custodia in carcere all'inadeguatezza delle altre misure cautelari.

Per tutti gli altri reati, la custodia in carcere potrebbe essere disposta solo nei casi di « eccezionale rilevanza » (regola attualmente prevista per gli imputati ultrasettantenni e per le donne incinte: la sua applicazione pratica dimostra che tale regola è quasi senza eccezione). Per conseguenza, il regime ordinario di custodia cautelare sarebbe quello degli arresti domiciliari.

L'intervento operato con la presente proposta di legge sulle disposizioni dell'articolo 275 del codice di procedura penale si completa con la modifica del comma 1-*ter* dell'articolo 276 del medesimo codice, con la quale si specifica che, in caso di trasgressione delle prescrizioni relative all'esecuzione degli arresti domiciliari, il giudice dispone la revoca della misura e la sua sostituzione con la custodia in carcere anche in deroga all'articolo 275, comma 4, come riformulato, ossia anche nel caso in cui non sussistano esigenze di eccezionale rilevanza.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

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

a) al comma 1, lettera *b*), le parole: « concreto pericolo » sono sostituite dalle seguenti: « attuale pericolo, concretamente dimostrato, »;

b) al comma 1, lettera *c*):

1) le parole « il concreto pericolo » sono sostituite dalle seguenti: « attuale pericolo, concretamente dimostrato »;

2) le parole da: « . Se il pericolo riguarda la commissione di delitti » fino alla fine sono soppresse.

2. All'articolo 275 del codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale ovvero a delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-*bis* del codice penale o al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine agli altri delitti di cui agli articoli 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, e 407, comma 2, lettera *a*), può essere disposta la custodia cautelare in carcere soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata »;

b) dopo il comma 3 è inserito il seguente:

« 3-*bis*. Fermo restando quanto disposto dal comma 3, qualora l'esigenza cautelare riguardi esclusivamente il pericolo di commissione di delitti della stessa specie di quello per il quale si procede, la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo nei confronti dei delinquenti abituali, professionali o per tendenza e soltanto se trattasi di delitti puniti con la reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni. La custodia cautelare in carcere è in ogni caso applicabile ove il giudice non possa concedere gli arresti domiciliari per l'assenza di un'idonea privata dimora o per la ragione indicata nell'articolo 284, comma 5-*bis* »;

c) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Fuori dei casi di cui al comma 3, e comunque quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, ovvero persona che ha oltrepassato l'età di settanta anni, non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo che sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza ».

3. Al comma 1-*ter* dell'articolo 276 del codice di procedura penale sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , anche in deroga alle disposizioni dell'articolo 275, comma 4 ».

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0013020