

CAMERA DEI DEPUTATI

N. 631

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

FERRANTI, ORLANDO, ROSSOMANDO, MIGLIORE, AMODIO, BARGERÒ, BOCCI, CAUSI, CENNI, D'INCECCO, FEDI, GRASSI, LEGNINI, MARTELLA, MARTELLI, QUARTAPELLE PROCOPIO, REALACCI, TULLO, VERINI, ZARDINI

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

Presentata il 3 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il problema carcerario in Italia è cronico e assume dimensioni sempre più preoccupanti, con istituti penitenziari sovraffollati e condizioni detentive sempre meno degne di un Paese civile. Urge trovare soluzioni immediate, in grado non più solo di lenire temporaneamente il problema ma di risolverlo definitivamente. In questa direzione occorre anzitutto una riflessione culturale. Negli ultimi anni la situazione carceraria si è ulteriormente aggravata sotto la pressione di un'ansia di sicurezza, talora assecondata con troppa disinvoltura, che ha germinato una legislazione emergenziale soprattutto preoccupata di prevenire e di punire, senza particolare attenzione per le ricadute sanzionatorie complessive. La stessa prassi giudiziaria si è talora mostrata fin troppo sensibile all'ondata securitaria, favorendo ulterior-

mente l'espansione dell'uso della leva detentiva a fini sanzionatori e cautelari.

Non si tratta allora più soltanto di arginare la piaga del sovraffollamento, che da anni attanaglia il nostro sistema carcerario, né semplicemente di assicurare modalità detentive che rispettino i più basilari diritti dell'individuo, ma più in generale si deve ridare senso e dignità alla forma più drastica di restrizione dei diritti dell'individuo che il nostro ordinamento conosce. Nel contesto di un ripensamento complessivo del sistema penale è necessario adottare una pluralità di iniziative, a diversi livelli e in diversi settori dell'ordinamento, che siano fra loro coordinate.

L'obiettivo della presente proposta di legge è quello di affrontare la parte del problema carcerario connessa all'uso della detenzione in chiave preventiva, ossia prima della conclusione del processo pe-

nale con sentenza irrevocabile. La lunghezza e la complessità dei processi rendono meno certa, e comunque molto ritardata, l'applicazione della sanzione. In questo contesto la restrizione cautelare finisce per essere percepita, erroneamente, come l'unica vera pena capace di avere un immediato effetto deterrente e preventivo.

È necessario dunque ripristinare una cultura delle cautele penali fondate sul pieno rispetto della presunzione di innocenza e sulla funzione strumentale al processo delle misure di contenimento anticipate. Questo obiettivo richiede anzitutto una modifica ad alcune delle regole previste dal codice di procedura penale. L'architettura della disciplina codicistica, saldamente fondato sulla presunzione di innocenza e sul primato (fin dove ragionevolmente possibile) della libertà, può e deve rimanere intatto. È tuttavia necessario rimuovere e correggere alcuni punti critici del disegno codicistico, anche per riuscire a indirizzare più chiaramente l'azione giurisprudenziale nel segno di un uso residuale delle cautele, particolarmente delle cautele detentive, all'insegna dei principi di *extrema ratio* e del *favor libertatis*.

In quest'ottica è possibile ridurre per legge l'ambito di applicazione delle cautele senza incidere negativamente sulla sicurezza dei cittadini e sull'efficienza del processo. Anzi, si può pensare di usare lo strumento cautelare come leva e stimolo per spingere il processo penale a raggiungere un più adeguato livello di efficienza e di celerità. L'introduzione di un meccanismo che leghi la legittimità della protrazione della custodia cautelare alla celerità e all'efficienza del processo può costituire un valido contrappeso alle denunciate tendenze della prassi. Al tempo stesso è opportuno richiedere maggiore prudenza, non solo nelle valutazioni sul permanere della misura, ma già in sede di applicazione della cautela. È necessario superare quelle forme surrettizie di presunzione giurisprudenziale che di fatto enucleano la sussistenza di esigenze cautelari dalla sola gravità del reato commesso e puntare su una valutazione rigorosa, che sappia va-

lorizzare il principio della tendenziale prevalenza della libertà sulla restrizione.

L'intervento normativo deve quindi tendere a riallineare il sistema italiano agli *standard* previsti dalla Costituzione e a quelli previsti dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, e dalla sua giurisprudenza.

È in queste coordinate che si iscrive la presente proposta di legge.

Un'ultima osservazione di carattere generale. Nell'ambito della presente proposta di legge si è scelto invece di non intervenire sul limite edittale di pena per l'applicazione della custodia cautelare, oggi riferito dall'articolo 280 del codice di procedura penale ai reati puniti con la pena della reclusione superiore nel massimo a quattro anni. La scelta è dettata soprattutto dal fatto che in anni recenti si può intravedere una tendenza del legislatore a sanzionare con pene fino a quattro anni di reclusione determinate fattispecie proprio al fine di consentire l'impiego della leva cautelare. Sebbene la presente proposta di legge non intervenga sul punto, si ritiene tuttavia che sia necessario riflettere sull'opportunità di « alzare l'asticella » per l'applicazione della custodia cautelare. Ma ciò deve avvenire alla luce di una riconsiderazione sistematica — ormai non più procrastinabile — delle sanzioni da reato e, in particolare, dei livelli edittali. Sembra possibile immaginare un intervento normativo che elevi la soglia edittale di applicazione della custodia cautelare ai reati puniti con pena non inferiore a cinque anni, senza che venga penalizzata l'esigenza complessiva di sicurezza dei cittadini. A titolo esemplificativo, si tenga presente che, a legislazione vigente, fra i reati puniti con la pena della reclusione fino a quattro anni si annoverano: espulsione e allontanamento dello straniero (articoli 235 e 312 del codice penale), assistenza agli associati di associazioni sovversive (articolo 270-ter del codice penale), malversazione a danno dello Stato

(articolo 316-*bis* del codice penale), oltraggio a magistrato in udienza (articolo 343 del codice penale), false informazioni al pubblico ministero (articolo 371-*bis* del codice penale), false dichiarazioni al difensore (articolo 371-*ter* del codice penale), favoreggiamento personale (articolo 378 del codice penale), agevolazione ai detenuti e internati sottoposti a particolari restrizioni delle regole di trattamento e degli istituti previsti dall'ordinamento penitenziario (articolo 391-*bis* del codice penale), assistenza agli associati di associazione per delinquere (articolo 418 del codice penale), attentato a impianti di pubblica utilità (articolo 420 del codice penale), contraffazione, alterazione o uso di brevetti, modelli e disegni (articolo 473, secondo comma, del codice penale), introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi (articolo 474, primo comma, del codice penale), falsità materiale del pubblico ufficiale in copie autentiche di atti pubblici o privati (articolo 478, primo comma, del codice penale), possesso e fabbricazione di documenti falsi (articolo 497-*bis* del codice penale), arbitraria invasione e occupazione di aziende agricole o industriali (articolo 508 del codice penale), sottrazione e trattenimento di minore all'estero senza consenso (articolo 574-*bis* del codice penale), lesioni colpose gravi cagionate con violazione delle norme sulla circolazione stradale da soggetto in stato di ebbrezza alcolica o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope (articolo 590, terzo comma, del codice penale), violenza privata (articolo 610 del codice penale), atti persecutori (cosiddetto «*stalking*», articolo 612-*bis* del codice penale), interferenze illecite nella vita privata (articolo 615-*bis* del codice penale), cognizione, interruzione o impedimento illeciti di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche (articolo 617 del codice penale), installazione di apparecchiature atte ad intercettare od impedire comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche (articolo 617-*bis* del codice penale), falsificazione, alterazione o soppressione del

contenuto di comunicazioni o conversazioni telegrafiche o telefoniche (articolo 617-*ter*, primo comma, del codice penale), intercettazione, impedimento o interruzione illecita di comunicazioni informatiche o telematiche (articolo 617-*quater* del codice penale), installazione di apparecchiature atte ad intercettare, impedire od interrompere comunicazioni informatiche o telematiche (articolo 617-*quinqies* del codice penale), falsificazione, alterazione o soppressione del contenuto di comunicazioni informatiche o telematiche (articolo 617-*sexies* del codice penale), danneggiamento aggravato di informazioni, dati e programmi informatici (articolo 635-*bis* del codice penale), danneggiamento di informazioni, dati e programmi informatici utilizzati dallo Stato o altro ente pubblico (articolo 635-*ter*, primo comma, del codice penale), danneggiamento di sistemi informatici o telematici di pubblica utilità (articolo 635-*quinquies*, primo comma, del codice penale), uccisione o danneggiamento di greggi o mandrie o di animali bovini od ovini altrui (articolo 638, secondo comma, del codice penale), fraudolento danneggiamento dei beni assicurati e mutilazione fraudolenta della propria persona (articolo 642 del codice penale), uscita o esportazione illecita di cose di interesse artistico, storico, archeologico eccetera (articolo 174 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004), contraffazione di opere d'arte (articolo 178 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004), opere su beni paesaggistici di notevole interesse pubblico o tutelati eseguite in assenza di autorizzazione (articolo 181 del medesimo codice di cui al decreto legislativo n. 42 del 2004), favoreggiamento dell'immigrazione clandestina (articolo 12, comma 5, del testo unico di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998), operazioni commerciali di stupefacenti in violazione dell'obbligo di registrazione (articolo 70 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990), abusiva attività bancaria, abusiva emissione

di moneta elettronica, abusiva attività di prestazione di servizi di pagamento e abusiva attività finanziaria (articoli 131, 131-bis, 131-ter e 132 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 385 del 1993), abusivismo finanziario (articolo 166 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 58 del 1998), sottrazione fraudolenta al pagamento di imposte (articolo 11 del decreto legislativo n. 74 del 2000), renitenza alla leva (articolo 2079 del codice dell'ordinamento militare di cui al decreto legislativo n. 66 del 2010), falsità nella relazione o nelle comunicazioni dei responsabili della revisione legale (articolo 27, comma 2, del decreto legislativo n. 39 del 2010), abbandono, scarico, deposito incontrollato di rifiuti in territori in stato di emergenza (articolo 6, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 172 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 210 del 2008), lancio di razzi o uso di strumenti atti ad offendere in occasioni di manifestazioni sportive (articolo 6-bis della legge n. 401 del 1989), false comunicazioni sociali in società quotate (articolo 2622, terzo comma, del codice civile), attività di mediazione creditizia senza iscrizione all'albo (articolo 16, comma 7, della legge n. 108 del 1996), indirizzamento di persona verso soggetto non abilitato a mediazione creditizia (citato articolo 16, comma 9, della medesima legge n. 108 del 1996). Si vedano altresì gli articoli 3 del decreto-legge n. 259 del 2006, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 281 del 2006, 74 e 76, comma 6, del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011.

Quest'elenco dimostra come sia possibile ragionare su un innalzamento delle soglie previste dall'articolo 280 del codice penale, ma a condizione, si ripete, di un previo ripensamento complessivo e sistematico dell'intero quadro sanzionatorio penale. Una riforma delle soglie cautelari deve essere coordinata con una revisione complessiva delle sanzioni penali, in modo da assicurare un adeguato coordinamento fra le due. Sarebbe intempestiva e peri-

colosa una novella che riscrivesse i requisiti edittali per l'applicazione delle cautele prima di una riforma generale delle sanzioni.

All'articolo 1 della presente proposta di legge si stabilisce che il pericolo di fuga, quale esigenza cautelare a fondamento della detenzione, debba essere non solo concreto, ma anche attuale, nel senso che il rischio che la persona possa fuggire deve essere imminente. La Corte di cassazione ha riconosciuto che il pericolo deve essere concreto, nel senso « che esso non possa essere valutato in astratto, con riferimento a parametri di carattere generale, predefiniti, ma in relazione a elementi e circostanze attinenti al soggetto (personalità, tendenza a delinquere e a sottrarsi ai rigori della legge, pregresso comportamento, abitudini di vita, frequentazioni, natura delle imputazioni, entità della pena presumibile o concretamente inflitta) idonee a definire nel caso specifico non la certezza, ma la probabilità che l'inquisito faccia perdere le sue tracce ». La Corte ha invece escluso che il pericolo debba anche essere « attuale », ritenendo eccessivo che la concretezza debba altresì « consistere in specifici comportamenti dell'imputato o dell'indagato indirizzati alla fuga o anche solo ad un tentativo, del tutto iniziale, di fuga » (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 34537 dell'11 luglio 2001).

L'articolo 2 mira a circoscrivere i casi di misura applicata per il pericolo di reiterazione di reati della stessa specie, richiedendo che il pericolo di reiterazione sia non solo concreto, ma altresì attuale, per rafforzare l'esigenza di una valutazione più stringente dell'effettiva pericolosità del prevenuto.

L'articolo 3 stabilisce che il pericolo di fuga non debba essere tratto solo dalla gravità del reato (e quindi dalla severità della sanzione), come peraltro già affermato dalla Cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite, citata sentenza n. 34537 dell'11 luglio 2001) e si prevede altresì che il pericolo di commissione di ulteriori delitti, anche alla luce della personalità del prevenuto, non possa essere

desunto unicamente dalla vicenda criminosa in oggetto.

Con l'articolo 4 si estende il divieto di applicazione della misura fondato sulla prognosi di sospensione condizionale agli arresti domiciliari, oggi escluso dalla giurisprudenza.

All'articolo 5 si prevede che la custodia cautelare debba costituire l'*extrema ratio*, anche tenendo conto della possibilità di applicazione cumulativa di misure coercitive o interdittive.

L'articolo 6 riporta la seconda parte dell'articolo 275, comma 3, del codice di procedura penale alla versione voluta dalla legge n. 332 del 1995, anteriore alle modifiche apportate dalle recenti riforme securitarie, peraltro in linea con quanto stabilito da diverse recenti sentenze della Corte costituzionale (sentenze n. 265 del 2010, n. 164 del 2011, n. 231 del 2011 e n. 57 del 2013).

L'articolo 7 interviene sulla disciplina dei controlli successivi da parte del giudice che ha disposto la misura su istanza di parte, secondo quanto previsto dall'articolo 299 del codice di procedura penale. Si prevede che la revoca possa essere richiesta solo per ragioni sopravvenute (escludendo, quindi, domande fondate su argomenti già interamente valutati in precedenza, le quali sono così da ritenere inammissibili). Correlativamente, l'interrogatorio del prevenuto che ne faccia richiesta è obbligatorio solo quando la domanda di revoca si fonda su « fatti » (non sempli-

cemente « ragioni ») nuovi. Proceduralmente, il punto di contatto fra le due forme di controllo, *ex parte* ai sensi dell'articolo 299 e periodico d'ufficio ai sensi dell'articolo 299-bis del codice di procedura penale, consisterà nella possibilità del giudice competente di decidere cumulativamente le richieste *ex parte* pendenti e la verifica d'ufficio.

L'articolo 8 estende il periodo di applicabilità delle misure interdittive, onde consentire un più proficuo ricorso a queste misure quale valida alternativa alle più drastiche forme detentive.

L'articolo 9 concerne, infine, la disciplina della legge sulla repressione del traffico di stupefacenti. Si prevede una riduzione del massimo sanzionatorio nell'ipotesi lieve di spaccio di stupefacenti (comma 5 dell'articolo 73 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990) in modo da consentire un uso più calibrato delle soluzioni cautelari. Sebbene si tratti di una norma che, diversamente dagli articoli precedenti, incide sul versante del diritto sostanziale, essa non è eccentrica nel contesto della proposta di legge alla luce della frequenza con cui questa ipotesi delittuosa ricorre nella prassi giudiziaria cautelare. Una mitigazione della pena per l'ipotesi di cessione di una modica quantità di sostanza stupefacente dovrebbe permettere di ridurre significativamente i casi quotidiani di applicazione della custodia cautelare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 274, comma 1, lettera *b*), del codice di procedura penale, dopo la parola: « concreto » sono inserite le seguenti: « e attuale ».

ART. 2.

1. All'articolo 274, comma 1, lettera *c*), del codice di procedura penale, dopo la parola: « concreto » sono inserite le seguenti: « e attuale ».

ART. 3.

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 274 del codice di procedura penale è aggiunto il seguente:

« 1-*bis*. Nei casi di cui alla lettera *b*) del comma 1, la sussistenza della situazione di pericolo non può essere desunta esclusivamente dalla gravità del reato imputato. Nei casi di cui alla lettera *c*) del medesimo comma 1, la sussistenza della situazione di pericolo non può essere desunta esclusivamente dalle modalità del fatto per cui si procede e la personalità della persona sottoposta alle indagini o dell'imputato non può essere desunta unicamente dalle circostanze del fatto addebitato ».

ART. 4.

1. Il comma 2-*bis* dell'articolo 275 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 2-*bis*. Non può essere applicata la misura della custodia cautelare o quella degli arresti domiciliari se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena ».

ART. 5.

1. Il primo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: « La custodia cautelare può essere disposta soltanto quando le altre misure coercitive o interdittive, anche se applicate cumulativamente, risultino inadeguate ».

ART. 6.

1. Il secondo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente: « Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 270, 270-*bis* e 416-*bis* del codice penale è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari ».

2. Il terzo periodo del comma 3 dell'articolo 275 del codice di procedura penale è soppresso.

ART. 7.

1. All'articolo 299, comma 1, del codice di procedura penale, le parole: « , anche per fatti sopravvenuti, » sono sostituite dalle seguenti: « per ragioni sopravvenute ».

2. Il comma 3-*ter* dell'articolo 299 del codice di procedura penale è sostituito dal seguente:

« 3-*ter*. Qualora la richiesta si fondi su fatti sopravvenuti e la persona sottoposta alla misura ne faccia richiesta, il giudice dispone l'interrogatorio della medesima ».

ART. 8.

1. All'articolo 308, comma 2, primo periodo, del codice di procedura penale, le parole: « due mesi » sono sostituite dalle seguenti: « dodici mesi ».

ART. 9.

1. All'articolo 73, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni, le parole: « sei anni » sono sostituite dalle seguenti: « tre anni ».

