

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Ferranti ed altri; Costa: Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili (A.C. [331-927-A](#))

DONATELLA FERRANTI, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, molto già è stato espresso dal collega correlatore, onorevole Costa. Anticipo tra l'altro, dato che il provvedimento è molto complesso, perché in realtà è un provvedimento che assorbe altri tre provvedimenti legislativi nel proprio interno, il deposito di una relazione compiuta e dettagliata in materia. Ciò mi consente quindi di andare per *flash*, e cercare di battere su quei punti che per noi relatori sono fondamentali nell'ambito di questo provvedimento, che sostanzialmente riprende il testo che è già stato approvato dall'Assemblea della Camera nella scorsa legislatura, il 14 dicembre 2012.

È stato ripresentato all'inizio di questa legislatura ed è stato avviato in Commissione giustizia il 21 maggio per concludersi poi il 20 giugno. Non è più l'identico testo, come accennava l'onorevole Costa, perché la Commissione tutta si è fatta carico di approfondire alcuni temi, verificare che in realtà, oltre che un cambiamento di ottica, ci fosse anche un'effettiva incidenza poi del provvedimento anche sul sovraffollamento carcerario oltre che sulla deflazione del sistema penale. Quindi un notevole apporto è stato dato anche dalle audizioni, da tutti coloro che sono stati sentiti, come risulta appunto dalla relazione scritta che deposito, e un ulteriore apporto è stato dato dall'ampio dibattito che si è svolto in Commissione.

Vorrei precisare subito, questa volta più in veste di presidente della Commissione anziché di correlatore, che tutti i gruppi hanno dato un contributo concreto e fattivo al miglioramento del testo; naturalmente vi sono state prese di posizione diverse che hanno visto soprattutto i gruppi della Lega e del MoVimento 5 Stelle opporsi a molte soluzioni adottate nel testo, ma questo è avvenuto sempre – lo voglio sottolineare – in un clima di leale confronto parlamentare del quale volevo ringraziare i deputati dei gruppi che non hanno condiviso il testo ora in esame.

Il provvedimento, come diceva l'onorevole Costa, è storico, se il Parlamento questa volta – mi auguro – Camera e Senato riusciranno ad approvarlo, perché ripensa il sistema delle pene in una chiave diversa che in qualche modo tiene conto del primo atto di ottemperanza, sarebbe la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 9 gennaio scorso, che ci ha condannati per il problema del sovraffollamento carcerario, ma ha imposto al nostro Paese di dotarsi, entro un anno dal passaggio in giudicato della sentenza, di misure generali volte a superare e ovviare ai problemi strutturali di violazione dell'articolo 3 della CEDU.

Le nuove norme mirano proprio a individuare una giusta proporzione della sanzione penale, della sua modalità di esecuzione in relazione al bene violato, alla gravità del comportamento in concreto e alla pericolosità sociale dell'imputato; ma ciò non basta proprio perché il cambiamento di ottica è che, pur non essendoci nessuno sconto di pena, nessun indulto e nessuna amnistia mascherata e nessun autonomismo, vi sarà una pena principale alternativa a quella della reclusione in carcere, quindi una detenzione non carceraria come pena principale, che verrà applicata dal giudice della cognizione anziché da quello della sorveglianza, sulla base di una valutazione che non è arbitraria ma è parametrata a tutti quegli indici di valutazione che sono contenuti nell'articolo 133 del codice penale, che si riferiscono alla pericolosità del reo, alla gravità del reato e alle condizioni anche ambientali in cui si è verificato il comportamento illecito.

Quindi la pena alternativa al carcere, nella delega che è contenuta all'articolo 1, diventerà una pena principale per determinati reati e questo consentirà anche di eliminare quegli inutili passaggi di porte girevoli che esistono attualmente e che sono dannosi e costosi per la collettività. Certo, rimane in piedi il regime della detenzione domiciliare, quella che è prevista dal codice, anzi dall'ordinamento penitenziario, dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, che disciplina altra tipologia di detenzione domiciliare che viene concessa in fase di esecuzione della pena, e su questo ovviamente nella delega c'è la necessità di un coordinamento. Non bisogna fare confusione tra i due piani perché invece questa delega si riferisce a quei reati che hanno un massimo di pena in astratto non superiore a sei anni; questo lo voglio ribadire con fermezza perché ho letto anche in questi giorni, anche su quotidiani a tiratura nazionale che si occupano molto di giustizia, cose sostanzialmente aberranti, cioè che questa delega consentirebbe a chi è punito per mafia di andarsene tranquillamente ai domiciliari.

In realtà, questa delega si riferisce, con riguardo alla pena alternativa della reclusione in carcere, quindi della reclusione non in carcere, soltanto a quei reati che, in astratto, hanno una pena massima non superiore a sei anni. Sappiamo che tutti i reati gravi e gravissimi hanno pene molto, ma molto superiori, a partire da quelli previsti dagli articoli 416-*bis* o 416 semplice, quali la rapina, l'estorsione e così via.

Ma non è solo questo il punto, in quanto – diceva l'onorevole Costa – abbiamo poi cercato di restringere, di

rispondere a ogni ipotesi di accusa di genericità della delega, eliminando anche quell'ipotesi, inserita inizialmente nell'emendamento governativo, cioè la possibilità di escludere fattispecie di reato, a cui non applicare l'alternativa della pena detentiva non carceraria; ipotesi di reato che potevano essere individuate sul principio del grave allarme sociale.

Ora, si è ritenuto che, in realtà, il principio cardine di questo provvedimento, che poi doveva essere – come è stato ben detto anche dal collega Costa – il primo passo, è quello di non ripetere errori che sono stati compiuti in passato, cioè ripetere l'applicazione del principio dell'automatismo. Questo automatismo, che vale per la legge «ex Cirielli» e per le misure cautelari, non deve valere perché ogni reato e ogni persona che lo commette deve avere una valutazione che è rapportata alla pericolosità sociale in concreto.

Quindi, proprio per questo, abbiamo acceduto a quella osservazione che, peraltro, aveva fatto la Commissione Affari costituzionali, in base alla quale c'è un principio per cui questi reati, puniti fino a sei anni di pena massima in astratto comminabile, hanno un'alternatività di pena tra reclusione in carcere e reclusione ai domiciliari, laddove si ritiene che, per quei reati, c'è una soglia di equivalenza nel grave allarme sociale perché il legislatore ha ritenuto che quei reati siano punibili, nel massimo, fino a sei anni. Allora, in concreto, dovrà decidere per gli arresti domiciliari, o meno, in relazione alla situazione concreta, il giudice della cognizione nel momento e con la rigorosa applicazione di tutti quei parametri – che poi, magari, avremo modo nel corso della discussione non solo oggi, ma anche più avanti di andare a leggere – di cui all'articolo 133 del codice penale, che consentono di applicare il principio costituzionale, cioè la proporzionalità della pena in relazione alla personalità dell'imputato, in questo caso del condannato.

C'è tutta una serie di normative che vanno nel senso della tutela della vittima del reato, della tutela della sicurezza e della tutela quindi anche della meritevolezza del principio.

Crede che questo provvedimento sia particolarmente innovativo: devo dire che ci siamo fatti carico di rifare un percorso, insieme ai colleghi della Commissione giustizia, che era già iniziato nella scorsa legislatura e approvato, peraltro, quasi all'unanimità nell'Aula, quello dell'introduzione dell'istituto della messa alla prova. Qui veramente siamo – credo, in maniera molto convinta – nella giusta direzione. È un istituto ispirato alla *probation* di origine anglosassone, che, in realtà, è applicato in quasi tutti i Paesi europei, che è stato già conosciuto nel nostro ordinamento per il processo minorile e che ora si offre agli adulti, in relazione ai reati di minore gravità; qui il limite – anche qui correggo informazioni che abbiamo letto sulla stampa completamente errate – riguarda reati che hanno un massimo di pena in astratto fino a quattro anni e, in più, abbiamo aggiunto, all'esito delle audizioni e dei lavori parlamentari, i reati previsti dall'articolo 550, secondo comma, del codice di procedura penale che, già oggi, il legislatore ritiene di minore allarme, tanto che ne consente non solo la competenza al giudice monocratico, ma addirittura la citazione in via diretta, senza passare per il filtro all'udienza preliminare. E in questo caso, con un percorso, che sintetizzo, vagliato da un giudice, ma voluto dall'indagato, e, quindi, con il consenso dell'indagato, che vuole sottoporsi ad un programma di recupero. Si tratta di un programma che prevede, tra l'altro, *in primis* – e questo è un ulteriore emendamento che abbiamo presentato in sede di Commissione, un emendamento dei relatori dopo le audizioni – le riparazioni delle conseguenze dannose del reato, il risarcimento della parte offesa, se possibile, e poi un programma di lavori di pubblica utilità o anche di volontariato di rilevanza sociale. Alla fine di questo percorso, ben riuscito e ovviamente guidato e volontario e, quindi, con questa necessità e con questa volontà, che si ispira ad una giustizia riparativa ma anche riconciliativa con la società e con la collettività, per questi reati di non particolare allarme sociale si ottiene anche un beneficio che non è soltanto dell'indagato, cioè l'estinzione del reato, ma è anche della giustizia penale in genere, cioè dell'eccessivo carico penale che noi abbiamo e che non consente, molte volte, di garantire la durata ragionevole dei processi, soprattutto dei processi che necessitano di un impegno, sia investigativo sia dibattimentale, più importante. E, quindi, vi è una duplice volontà e un duplice scopo di questo istituto.

Vi era un'ipotesi di delega anche in quel caso al Governo, contenuta nel «progetto Severino», che sia l'onorevole Costa sia io, già nella scorsa legislatura e con l'aiuto di tutti i colleghi parlamentari della scorsa legislatura e di questa legislatura, abbiamo tradotto in norme immediatamente precettive, proprio perché sia il Parlamento a varare un provvedimento che è una riforma di struttura e non una riforma basata sull'emergenza. È vero che in qualche modo, diciamo, dà una risposta indiretta al sovraffollamento carcerario, ma non è la risposta che vale oggi e poi si spegne, ma è una risposta che cerca di avviare la giustizia penale verso un percorso diverso, più conforme ai principi di civiltà democratica, più conforme ai nostri principi costituzionali, e che tiene anche conto delle esperienze positive che pure, si dirà, non si sono registrate in tutto il territorio nazionale ma che significativamente riguardano gli uffici di Milano, di Torino, di Firenze, di cui abbiamo recepito audizioni ed elaborati, e che sono, appunto, esperienze positive che riguardano il lavoro di pubblica utilità. E ciò è stato fatto proprio tenendo presente le buone prassi degli uffici giudiziari e le necessità di un raccordo nazionale, di un coordinamento nazionale, perché l'esperienza dei Paesi europei ci ha

portato a verificare che questa tipologia di mediazione penale di giustizia riparativa, ha maggiori e più proficui risultati nel momento in cui non è lasciata all'iniziativa dei singoli in sede locale, ma anche a un controllo e a un monitoraggio di cui si fa carico l'autorità centrale.

E proprio su questo punto abbiamo battuto anche con un ulteriore emendamento – e che, quindi, ormai fa parte del testo – che farà sì che il Ministero dovrà anche verificare le necessità di adeguamento e di ristrutturazione, che non vuol dire ampliamento necessario degli organici e dell'UEPE. Significa ristrutturazione e riorganizzazione dell'ufficio penale dell'esecuzione esterna, che sarà chiamato a svolgere questo raccordo, appunto, di giustizia riparativa e che dovrà essere, quindi, organizzato adeguatamente. Chiediamo, quindi, al Ministro di farsi carico di questa necessità e di riferire alle Camere entro tre mesi e anche di elaborare un regolamento che, a livello nazionale, serva a regolamentare le convenzioni tipo, il quadro di convenzione tipo che i singoli presidenti di tribunale dovranno poi stipulare con gli enti territoriali, con l'ANCI, con la Caritas e con tutte le strutture che consentono di porre in essere questi percorsi, questi percorsi di lavori di pubblica utilità e che sono, poi, uno dei modi con cui si può essere messi alla prova e dare prova di un effettivo recupero e di un'effettiva volontà di riconciliazione e, quindi, di reinserimento nella società civile.

L'altra parte – perché dicevo all'inizio che questo testo unificato ha in sé tre provvedimenti legislativi – riguarda il provvedimento nei confronti degli irreperibili. Sul punto io credo che anche qui ci si è messi al lavoro e la delega iniziale del Governo Severino è stata tradotta in un articolato, che dà seguito e dà risposta ad una serie di condanne che l'Italia ha avuto dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, per definire i casi di sospensione del processo quando non si riesca a reperire l'imputato e correlativamente i casi in cui invece si possa procedere anche in assenza dell'imputato medesimo, perché si è ragionevolmente certi che egli è a conoscenza del fatto che si sta procedendo. L'articolato è veramente molto tecnico e rimando alla relazione, ma vorrei dire che la disciplina si articola intorno ad alcune ipotesi: la conoscenza certa dell'udienza del processo – udienza preliminare o udienza dibattimentale –, conoscenza certa del procedimento che si ritiene si possa avere in base ad altri indici di conoscenza stessa. A queste ipotesi corrispondono tre situazioni: processo in assenza, processo in assenza ma con rimedi ripristinatori per l'imputato che dimostri l'incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo, sospensione del processo stesso. In caso di conoscenza certa da parte dell'imputato della celebrazione del processo (per aver ricevuto a mani la notifica dell'avviso di udienza o per altri indici da cui si evinca con certezza tale conoscenza), il processo prosegue in assenza dell'imputato che è rappresentato dal difensore. In caso di conoscenza presunta del processo per conoscenza certa del procedimento (per avere eletto domicilio, essere stato arrestato o fermato o aver nominato un difensore di fiducia), il processo prosegue in assenza dell'imputato, ammettendo però quest'ultimo a provare di non aver avuto conoscenza della celebrazione del processo e, in quel caso, ci sono delle norme di garanzia effettiva per cui all'imputato viene garantito il diritto a un giudizio di primo e di secondo grado, a seconda della rimessione in termini. Addirittura quando sia stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, il giudicato potrebbe essere rescisso e il processo riprendere con il dibattimento di primo grado. Quindi sono norme di sostanziale garanzia che non impediscono però anche lo svolgimento dei processi magari per strategie. Signor Presidente, mi avvio alla conclusione. In caso di incertezza invece sulla conoscenza da parte dell'imputato del procedimento, vi è la sospensione del processo e, in caso di sospensione, il giudice dovrà disporre nuove ricerche almeno allo scadere di ogni anno. La sospensione sospende il corso della prescrizione, ma non potrà protrarsi per un periodo superiore ai termini massimi di prescrizione, decorsi i quali riprenderà a decorrere il termine di prescrizione stessa. Non entro poi ulteriormente nel dettaglio perché i miei tempi sono finiti, ma anche con questa ultima parte del provvedimento, che magari è meno conosciuta, anche se importante, si è cercato di creare un giusto equilibrio tra svolgimento dei processi, conoscenza e partecipazione dell'imputato, e quindi garanzie di difesa, al fine di evitare, come ci è stato ricordato spesso dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, quei processi in contumacia dietro i quali molte volte non c'è l'effettiva conoscenza o comunque quella attivazione che deve esserci anche da parte dell'imputato e del suo difensore rispetto al corso ragionevole del processo e quindi della giustizia.