

## II COMMISSIONE PERMANENTE

### (Giustizia)

#### S O M M A R I O

#### INDAGINE CONOSCITIVA:

Indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 925-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale. Ulteriori disposizioni a tutela del soggetto diffamato. Audizione di: Giovanni Guzzetta, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, di Fabrizio Merluzzi, avvocato, di Fabio Alonzi, avvocato, e di rappresentanti dell'Associazione nazionale stampa *online* (*Svolgimento e conclusione*) ..... 17

#### INTERROGAZIONI:

5-04036 Francesco Saverio Romano: Sui rimedi risarcitori per la violazione dell'articolo 3 della CEDU ..... 18

*ALLEGATO (Testo della risposta)* ..... 20

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI ..... 19

AVVERTENZA ..... 19

#### INDAGINE CONOSCITIVA

*Giovedì 27 novembre 2014. — Presidenza del Presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.*

#### La seduta comincia alle 10.40.

**Indagine conoscitiva in relazione all'esame della proposta di legge C. 925-B, approvata dalla Camera e modificata dal Senato, in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione, di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale. Ulteriori disposizioni a tutela del soggetto diffamato. Audizione di: Giovanni Guzzetta, ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, di Fabrizio Merluzzi, avvocato, di Fabio Alonzi, avvocato, e di rappresentanti dell'Associazione nazionale stampa *online*.**

*(Svolgimento e conclusione).*

Donatella FERRANTI, *presidente*, avverte che la pubblicità dei lavori sarà assicurata anche mediante impianti audiovisivi a circuito chiuso. Introduce, quindi, l'audizione.

Svolgono una relazione sui temi oggetto dell'audizione Giovanni GUZZETTA, *ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*, Fabio ALONZI, *avvocato* e Fabrizio MERLUZZI, *avvocato*.

Intervengono per porre quesiti e formulare osservazioni i deputati Franco VAZIO (PD), Andrea COLLETTI (M5S), Donatella FERRANTI, *presidente*, e Francesca BUSINAROLO (M5S).

Rispondono ai quesiti posti Giovanni GUZZETTA, *ordinario di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata*, Fabio ALONZI, *avvocato* e Fabrizio MERLUZZI, *avvocato*.

Svolge una relazione sui temi oggetto dell'audizione Benedetto LIBERATI, *Presidente dell'Associazione nazionale stampa online*.

Donatella FERRANTI, *presidente*, ringrazia gli auditi e dichiara conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 12.10.**

---

*N.B.: Il resoconto stenografico della seduta è pubblicato in un fascicolo a parte.*

#### INTERROGAZIONI

*Giovedì 27 novembre 2014. — Presidenza del presidente Donatella FERRANTI. — Interviene il viceministro della giustizia Enrico Costa.*

**La seduta comincia alle 12.10.**

**5-04036 Francesco Saverio Romano: Sui rimedi risarcitori per la violazione dell'articolo 3 della CEDU.**

Il viceministro Enrico COSTA risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato*).

Francesco Saverio ROMANO (FI-PdL), replicando, ringrazia il governo per la tempestiva e particolareggiata risposta, la quale, tuttavia, non è esaustiva rispetto al tema drammatico oggetto della sua interrogazione, quale è la condizione inumana nella quale quotidianamente vivono i detenuti nelle carceri.

Sottolinea come dalle visite nelle carceri si possa constatare la situazione di degrado umano che in esse si va sempre più diffondendo. L'inadeguatezza delle carceri italiane è stata accertata più volte dalla Corte EDU, fino a giungere alla nota sentenza Torreggiani che ha accertato, nei casi esaminati, la violazione

dell'articolo 3 della Convenzione a causa della cronica situazione di sovraffollamento delle carceri.

In risposta a questa sentenza, che imponeva l'obbligo all'Italia di trovare delle soluzioni, il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, ha previsto rimedi di tipo risarcitorio in favore di detenuti e internati che siano stati sottoposti a condizioni di detenzione inumane o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). È di tutta evidenza che lo strumento risarcitorio non è altro che una foglia di fico dietro la quale nascondere all'Europa la vergogna del degrado delle carceri italiane. Inoltre, questi rimedi risarcitori non riescono ad avere una soddisfacente applicazione nella pratica, in quanto le disposizioni che li prevedono si prestano a dubbi interpretativi, che portano ad una sostanziale disapplicazione della normativa. Le circostanze che alcune interpretazioni (specialmente per le detenzioni pregresse) della normativa da parte della magistratura di sorveglianza determinano la sterilizzazione dell'intera *ratio* della norma risarcitoria, lasciando il detenuto privo di qualsiasi tutela effettiva, e che, contestualmente, non viene sanata la grave situazione delle carceri stanno a significare l'Italia andrà sicuramente incontro a quella condanna pecuniaria che per ora è stata solamente sospesa dalla Corte EDU. Invita il governo a prendere atto che le risposte legislative che l'Italia ha dato alla Corte EDU sono del tutto inadeguate: da un lato, vi è un risarcimento inadeguato a favore dei detenuti che hanno vissuto o continuano a vivere in condizioni inumane, dall'altro vi è la normativa scritta male e, quindi, disapplicata in molti casi. Non crede che il tavolo tecnico, al quale è fatto riferimento nella risposta, possa essere una soluzione adeguata.

Richiamando la sua esperienza di Ministro per le politiche agricole e forestali, ricorda che, al fine di assicurare il benessere dell'animale, le disposizioni vi-

genti prevedono che a ciascun maiale debbano essere assicurati tre metri quadrati per la stabulazione fissa e che il medesimo animale non può essere trasportato per tratte superiori a 500 chilometri. In Italia queste condizioni non sono rispettate per i detenuti, che in molti casi sono costretti a mangiare negli stessi locali dove si trovano i servizi igienici. Si può pertanto dire che in Italia i detenuti vivono in condizioni peggiori di quelle nelle quali vivono, ai sensi di legge, i maiali.

Ritiene, quindi, che la risposta del Governo debba essere considerata insoddisfacente in quanto l'unica soluzione dovrebbe essere quella di intervenire mediante un atto di decretazione urgente volto a dirimere le questioni interpretative che hanno portato ad una sostanziale disapplicazione degli strumenti risarcitori previsti dal decreto-legge n. 92 del 2014, così come modificato dalla legge n. 117 dello stesso anno.

**La seduta termina alle 12.30.**

**UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO  
DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI**

*Giovedì 27 novembre 2014.*

L'ufficio di presidenza si è svolto dalle 12.30 alle 12.50.

**AVVERTENZA**

I seguenti punti all'ordine del giorno non sono stati trattati:

*SEDE REFERENTE*

*Modifiche al codice penale in materia di prescrizione dei reati.*

*C. 1174 Colletti, C. 1528 Mazziotti Di Celso e C. 2150 Ferranti.*

*COMITATO RISTRETTO*

*Modifiche agli articoli 438 e 442 del codice di procedura penale. Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.*

*C. 1129 Molteni.*

ALLEGATO

**Interrogazione 5-04036 Francesco Saverio Romano: Sui rimedi risarcitori per la violazione dell'articolo 3 della CEDU.**

**TESTO DELLA RISPOSTA**

Mediante l'interrogazione in oggetto, l'onorevole Francesco Saverio Romano ha evidenziato criticità rilevate nella applicazione del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 117, con specifico riferimento alla concessione dei rimedi di tipo compensativo e risarcitorio riconosciuti in favore di detenuti e internati che siano stati sottoposti a condizioni di detenzione inumane o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Il predetto provvedimento normativo è stato adottato secondo le prescrizioni della sentenza-pilota Torreggiani del gennaio 2013 ed è finalizzato, in coordinamento con la previsione della procedura giurisdizionalizzata per il reclamo (articolo 35-bis) introdotta con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito in legge 21 febbraio 2014, n. 10, a predisporre un sistema di misure preventive e compensative in grado di evitare il perpetuarsi di condizioni di violazione della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia e di garantire una riparazione per coloro che abbiano già subito tali condizioni.

Nella delineata prospettiva, l'articolo 1 del decreto-legge n. 92 del 2014, in particolare, ha inserito nell'ordinamento penitenziario l'articolo 35-ter attraverso il quale sono previsti rimedi risarcitori in favore di detenuti, per la cui adozione è competente il Magistrato di Sorveglianza. Il nuovo strumento di tutela prevede che il Giudice, su istanza dell'interessato o del difensore munito di procura speciale, debba « compensare » – con detrazione di

pena espianda – la persona ristretta quando le sue condizioni di detenzione siano definibili inumane e degradanti secondo i parametri della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, costituendo così grave pregiudizio all'esercizio dei suoi diritti.

La tutela delle condizioni carcerarie in senso convenzionalmente orientato ha costituito uno degli obiettivi primari dell'azione di Governo e la tempestiva adozione del predetto provvedimento normativo – nel più ampio quadro dei rimedi adottati in ottemperanza alla sentenza Torreggiani – ha determinato l'apprezzamento del Consiglio d'Europa per la rispondenza a quanto richiesto nella sentenza, pur riservandosi di valutare in un secondo momento – maggio 2015 – gli effetti concreti della misure adottate. La Corte ha conseguentemente ritenuto che l'Italia possieda ormai un sistema di diritto interno in grado di porre rimedio – preventivamente o, se del caso, compensativamente – alle situazioni di questo tipo che possano presentarsi e ha, pertanto, rinviato al nostro giudice nazionale tutti i casi giacenti a Strasburgo.

Nel rigettare i ricorsi, la C.E.D.U. ha, pertanto, ritenuto come il nuovo articolato dei ricorsi interni sia adeguato alla riparazione della violazione di cui all'articolo 3 della Convenzione, con onere per gli interessati di esperire i rimedi previsti dal decreto-legge n. 92 del 2014, approvato con la legge n. 117 del 2014.

Il prevedibile impatto che la concreta applicazione delle nuove misure di adeguamento avrebbe avuto sulla organizzazione ed efficienza dei competenti Tribu-

nali di Sorveglianza è stato oggetto di preventiva e puntuale valutazione da parte delle articolazioni del Ministero della Giustizia.

Dalle informazioni richieste alle competenti articolazioni ministeriali consta come – sin dal novembre 2013 – sia stato predisposto un complesso piano organizzativo, che ha portato all'adozione di provvedimenti, quali l'aumento di 5 unità della pianta organica dei magistrati di sorveglianza, al fine di adeguare la dotazione alla mutata competenza degli uffici più direttamente coinvolti dalla riforma.

Ulteriori misure hanno inciso sul potenziamento degli Uffici in relazione al personale amministrativo, per il quale si è limitata la possibilità di applicazione endo-distrettuale e si è proceduto alla pubblicazione di un interpello straordinario a copertura delle vacanze; a quello giudiziario, di cui si è disciplinato il *turn over* presso gli uffici calibrandone la presa di possesso in entrata ed in uscita; all'incremento delle dotazioni materiali e strumentali.

Al fine di procedere ad ulteriore adeguamento degli organici della magistratura di sorveglianza, direttamente correlato alle necessità di allineamento in materia di misure alternative segnalato nella sentenza Torreggiani, il Ministro ha disposto di procedere ad un approfondimento dei carichi di lavoro degli uffici per verificare la possibilità di variazione della dotazione organica dei magistrati di sorveglianza.

Si sono poi affiancate iniziative legislative specificatamente orientate al potenziamento degli uffici.

L'articolo 73 del decreto-legge del 21 giugno 2013 n. 69 – convertito con modificazioni nella legge 9 agosto 2013 n. 98 – ha previsto lo svolgimento di *stages* di formazione teorico pratica da parte di giovani laureati in giurisprudenza, per la durata di 18 mesi, anche presso i Tribunali e gli uffici di Sorveglianza; iniziativa che ha avuto positive ricadute sulla funzionalità dei predetti uffici in virtù degli strumenti di incentivazioni introdotti con la novella di cui al decreto-legge n. 90 del 2014 – convertito nella legge n. 114 del

2014, entrata in vigore in data 19 agosto 2014 – che ha previsto l'attribuzione di una borsa di studio agli stagisti.

Nella stessa direzione di potenziamento degli uffici muove anche l'articolo 5-*bis* del decreto-legge n. 92 del 2014 che, in sede di conversione, ha previsto – in espressa deroga all'articolo 13, comma 2, del decreto legislativo n. 160 del 2006 – che ai magistrati ordinari nominati con decreto ministeriale 20 febbraio 2014 possano essere conferite le funzioni di magistrato di sorveglianza anche antecedentemente al conseguimento della prima valutazione di professionalità.

La particolare attenzione riservata dal Ministro della giustizia alla formazione della Magistratura di Sorveglianza in seguito alla introduzione dei nuovi procedimenti si è espressa anche attraverso la indicazione alla Scuola Superiore della Magistratura – nell'ambito della elaborazione delle linee programmatiche di competenza del Ministro – di prioritari approfondimenti relativi alla applicazione dei nuovi procedimenti introdotti dal decreto-legge 26 luglio 2014, n. 2. Un primo momento formativo, seminariale e residenziale, è previsto dalla Scuola per il prossimo gennaio 2015.

L'attenzione alla complessa attività della Magistratura di Sorveglianza ha altresì condotto alla apertura, in data 17 novembre 2014, di un tavolo tecnico di valutazione delle ricadute della chiusura degli OPG – prevista per il prossimo 31 marzo 2015 – al quale hanno partecipato i Presidenti dei tribunali di Sorveglianza che si occupano di Ospedali psichiatrici giudiziari, i Provveditori regionali ed i vertici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. In tale sede, il Ministro ha ribadito la volontà di giungere alla chiusura definitiva degli Istituti, invitando i tribunali di sorveglianza a concentrare gli sforzi sugli esami delle posizioni degli internati che, secondo le strutture sanitarie, possono essere immediatamente dimessi dagli ospedali psichiatrici giudiziari. I Capi degli uffici hanno convenuto sul

rispetto del termine della legge e assicurato disponibilità al rapido esame di quelle posizioni.

Il ministro Orlando ha, altresì, assicurato la più ampia disponibilità ad accogliere le richieste di potenziamento dei servizi amministrativi e tecnologici dei Tribunali di Sorveglianza, necessari per sostenere lo sforzo comune di tempestiva comunicazione nel passaggio alle competenze regionali.

A ciò aggiungasi come anche l'Amministrazione Penitenziaria si sia impegnata a prorogare il distacco delle unità di polizia penitenziaria presso gli uffici di Sorveglianza fino al 31 dicembre 2014 e, se necessario, fino al giugno 2015.

Alla stregua di tutto quanto sin qui rassegnato, si evidenzia come la problematica proposta dall'interrogante risulti essere stata oggetto di tempestiva, attenta ed ampia valutazione da parte delle competenti articolazioni di questo Ministero.

Quanto, invece, ai contrasti ermeneutici registrati nell'apprezzamento dei presupposti di ammissibilità dei benefici riparatori, deve premettere come l'articolo 1 del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 – convertito, con modificazioni, nella legge 11 agosto 2014, n. 117, abbia introdotto – nell'ordinamento penitenziario approvato con legge del 26 luglio 1975, n. 354 – l'articolo 35-ter, regolante lo specifico rimedio risarcitorio azionabile da parte dei detenuti e dagli internati che abbiano subito un trattamento contrario rispetto a quanto previsto dall'articolo 3 della CEDU relativamente alle condizioni di detenzione inumane o degradanti.

Sul punto si è registrato, in sede applicativa, un contrasto giurisprudenziale nella magistratura di sorveglianza tra quanti hanno ritenuto necessario il requisito della gravità e dell'attualità del pregiudizio quale condizione della specifica azione disciplinata dall'articolo 35-ter, e tra quanti – invece – hanno valutato quale presupposto di ammissibilità la sola allegazione di un pregiudizio subito per violazione dell'articolo 3 della CEDU, non necessariamente in atto al momento della presentazione della domanda.

La questione inerente la sussistenza dei presupposti normativi per la concessione del rimedio pone, in tutta evidenza, una problematica di tipo prettamente ermeneutico, in ordine alla quale alcuna competenza è riservata al Ministro della giustizia.

Anche la questione sollevata relativamente ai criteri di accertamento della violazione effettiva dei principi desumibili dall'articolo 3 della C.E.D.U. investe questioni ermeneutiche di una normativa che assume, peraltro, caratteristiche di singolarità sistematica laddove attribuisce una specifica competenza in materia risarcitoria in capo al giudice di sorveglianza, di fronte al quale il procedimento si svolge nelle forme previste dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.

Trattasi quindi – lo si ribadisce – di materia di stretta interpretazione, sottratta al sindacato del Ministro della giustizia.

Al fine di assicurare una corretta condivisione dei criteri di interpretazione derivanti dall'applicazione delle nuove norme, tuttavia, si fa presente all'onorevole interrogante come il Dipartimento della amministrazione penitenziaria abbia promosso – in data 10 novembre 2014 – un tavolo di confronto tra Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza, Provveditori regionali ed un rappresentante dell'Avvocatura Generale dello Stato al fine di individuare prassi condivise, le quali verosimilmente agevoleranno il diffondersi di interpretazioni unitarie.

In caso di permanenza di contrasti giurisprudenziali, sarà valutata attentamente l'esigenza di adozione di un intervento legislativo volto a chiarire le questioni controverse.

Si segnala, in ultimo, come al fine di agevolare l'attività istruttoria richiesta l'Amministrazione penitenziaria abbia già posto a disposizione della Magistratura di Sorveglianza un programma informatico che consente il monitoraggio continuo – ed in tempo reale – degli spazi detentivi e delle condizioni in cui si trova ciascun detenuto, con informazioni in ordine al profilo, giuridico e residenziale, di cia-

scuno. L'applicativo evidenzia, tra l'altro, il numero di giorni in cui ciascun detenuto è stato ristretto «in sofferenza», rapportando il numero degli occupanti alla superficie della cella. In tal modo, il programma consentirà alla Magistratura di Sorveglianza di ricostruire le condizioni detentive degli istanti presso l'istituto penitenziario di restrizione.

L'Amministrazione, inoltre, sta adottando un protocollo finalizzato a fornire agli istituti penitenziari linee guida – assistite dalla predisposizione di apposita modulistica – concernenti le informazioni

da fornire al Magistrato di Sorveglianza in merito alle caratteristiche strutturali dell'istituto ed ai cambiamenti intervenuti nel tempo; informazioni che dovranno essere integrate con quelle utili all'istruttoria e alla decisione delle singole istanze.

Non vi è dubbio, pertanto, che gli strumenti normativi di recente introduzione – unitamente alle misure organizzative adottate – si pongano nella prospettiva di potenziamento della Magistratura di sorveglianza auspicato dall'interrogante.