



Disposizioni urgenti concernenti il risarcimento in favore dei detenuti, la custodia cautelare in carcere e ulteriori interventi in materia penitenziaria

D.L. 92 / A.C. 2496

Dossier n° 81 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 luglio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2496
D.L.	92
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile
Numero di articoli:	10
Date:	
emanazione:	26 giugno 2014
presentazione:	27 giugno 2014
Commissione competente :	Il Giustizia

Contenuto

Il **decreto-legge 92/2014** introduce una serie di **misure relative alla situazione carceraria**. In particolare:

- prevede rimedi di tipo risarcitorio in favore di detenuti e internati che siano stati sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU;
- stabilisce che il magistrato di sorveglianza possa avvalersi dell'ausilio di personale volontario;
- introduce nuovi obblighi di comunicazione con riguardo ai provvedimenti degli uffici di sorveglianza, relativi alla libertà personale di soggetti condannati da corti internazionali;
- disciplina le modalità di esecuzione del provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, compresa l'applicazione del controllo tramite il c.d. "braccialetto elettronico";
- estende ai maggiorenni di età inferiore a 25 anni la disciplina dell'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti dei minorenni;
- modifica l'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria, con misure concernenti l'organico, la disciplina della formazione del personale e il divieto per un biennio di ogni comando o distacco presso altre amministrazioni;
- amplia i presupposti che non consentono l'applicazione della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari.

In particolare, con la sentenza-pilota **Torreggiani** contro Italia dell'8 gennaio 2013 la **Corte europea dei diritti dell'uomo** ha certificato il malfunzionamento cronico del sistema penitenziario italiano accertando, nei casi esaminati, la violazione dell'art. 3 della Convenzione a causa della situazione di sovraffollamento carcerario in cui i ricorrenti si sono trovati. Per questo la Corte ha deciso di applicare al caso di specie la procedura della sentenza pilota, ai sensi dell'articolo 46 della Convenzione, ed ha ordinato alle autorità nazionali di approntare, nel termine di un anno dalla data in cui la sentenza in titolo sarebbe divenuta definitiva, le misure necessarie che avessero effetti preventivi e compensativi e che garantissero realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. La Corte EDU, con tale decisione, ha ingiunto allo Stato italiano di adeguarsi e di garantire "un ricorso o un insieme di ricorsi interni idonei ad offrire un ristoro adeguato e sufficiente per i casi di sovraffollamento carcerario, in conformità ai principi stabiliti dalla giurisprudenza della Corte".

Il termine annuale è scaduto il 28 maggio 2014.

L'**articolo 1, comma 1**, del decreto-legge inserisce nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) l'articolo 35-ter attraverso il quale si attivano **rimedi risarcitori a favore di detenuti e internati per violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU**, disposizione che, sotto la rubrica "proibizione della tortura", stabilisce che "nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti"

La nuova disposizione aggiunge alle **competenze del magistrato di sorveglianza** l'adozione di provvedimenti compensativi stabilendo che - quando l'attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti del detenuto consista in condizioni di detenzione che violino l'art. 3 della Convenzione EDU (si è, quindi, in presenza di condizioni inumane e degradanti) come interpretato dalla giurisprudenza CEDU - il magistrato di sorveglianza, su istanza del detenuto (o del difensore munito di procura speciale), debba "compensare" il detenuto con l'**abbuono di un giorno di pena residua per ogni 10 giorni durante i quali vi è stata la violazione**.

Il magistrato di sorveglianza **liquida il richiedente con una somma di 8 euro per ogni giorno** trascorso in carcere in "condizioni inumane e degradanti" nei seguenti casi:

- *il residuo di pena da espiare non permette l'attuazione della citata detrazione percentuale* (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da "abbuonare" a titolo di risarcimento che quelli effettivi residui da scontare)
- *quando il periodo detentivo trascorso in violazione dell'art. 3 CEDU sia stato inferiore a 15 giorni*. Per coloro che hanno trascorso il periodo di custodia cautelare non computabile nella pena da espiare (ad esempio perché sono stati poi assolti) ovvero per coloro che hanno già espiato la pena carceraria, l'istanza risarcitoria può essere avanzata, entro 6 mesi dalla fine della custodia o della detenzione, davanti al tribunale del distretto nel cui territorio hanno la residenza. Il tribunale distrettuale, con procedimento camerale, decide in composizione monocratica con decreto non reclamabile. Anche in tal caso, il quantum del risarcimento è di 8 euro per ogni giorno in cui si è subito il pregiudizio.

Il **comma 2** modifica l'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario per consentire ai magistrati che esercitano funzioni di sorveglianza di essere affiancati, con compiti "meramente ausiliari", da **assistenti volontari, che svolgono l'attività a titolo gratuito**. La disposizione, inserendo un ulteriore periodo al comma 4, ripropone nel settore della sorveglianza quanto già previsto dall'art. 78 dell'ordinamento penitenziario per gli assistenti volontari nelle carceri.

L'**articolo 2** detta **disposizioni transitorie per l'applicazione della nuova disciplina risarcitoria introdotta** dall'articolo 1, comma 1, del decreto-legge.

In particolare, il comma 1 disciplina il **caso di coloro che abbiano già espiato la pena detentiva o che non si trovino più in custodia cautelare in carcere** prevedendo che debbano - entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto-legge (28 giugno 2014), proporre l'azione per il risarcimento davanti al tribunale del distretto di residenza.

Il comma 2 dispone in ordine a **coloro che abbiano già presentato un ricorso alla CEDU per violazione dell'art. 3 della Convenzione**, dando loro sei mesi di tempo (dal 28 giugno 2014) per eventualmente presentare, prima che la CEDU stessa si pronunci sulla ricevibilità del ricorso, richiesta di risarcimento al tribunale distrettuale, ai sensi del nuovo art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario.

Presupposto di ammissibilità della richiesta è l'indicazione della data di presentazione del ricorso alla Corte di Strasburgo (comma 3). Spetterà alle cancellerie dei tribunali distrettuali comunicare al Ministero degli esteri le domande presentate nel periodo di sei mesi indicato dal comma 2 (comma 4).

L'**articolo 3** integra il contenuto dell'**art. 678 c.p.p.**, relativo al procedimento di sorveglianza, prevedendo che se il magistrato o il tribunale di sorveglianza adottano **provvedimenti che incidono sulla libertà di persone che siano state condannate da Tribunali o Corti penali internazionali**, devono immediatamente comunicare la data dell'udienza e trasmettere la relativa documentazione al Ministro della giustizia.

Quest'ultimo dovrà a sua volta informare il Ministro degli esteri e la Corte che ha pronunciato la condanna, se previsto dagli accordi internazionali.

L'**articolo 4** disciplina la **procedura da seguire quando la misura della custodia cautelare in carcere viene sostituita dal giudice con gli arresti domiciliari**. Rispetto alle disposizioni previgenti, il nuovo art. 97-bis delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale:

- stabilisce come regola che l'imputato lasci il carcere e si rechi presso il domicilio senza scorta;
- disciplina l'eccezione, ovvero l'accompagnamento, quando il giudice ritenga sussistere

esigenze processuali o di sicurezza; La disposizione chiarisce che la segnalazione delle esigenze di accompagnamento potrà pervenire al giudice anche da parte del PM, del direttore del carcere; forze di polizia.

Nel corso dell'esame **è stato soppresso il comma 3** del nuovo art. 97-bis che prevede che, se sono prescritti strumenti di controllo elettronico (c.d. braccialetto elettronico) ma gli stessi non sono materialmente disponibili, l'indagato resta in carcere in attesa che la polizia li metta a disposizione.

L'articolo 5 - attraverso la modifica dell'art. 24 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale minorile (decreto legislativo n. 272 del 1989) - prevede che tanto l'esecuzione di una pena detentiva quanto l'esecuzione di una misura di sicurezza o di una sanzione sostitutiva ovvero l'esecuzione di una misura cautelare siano disciplinate dal **procedimento minorile e affidate al personale dei servizi minorili se l'interessato**, pur avendo commesso il reato (o il presunto reato) da minorenni, **non ha compiuto 25 anni** al momento dell'esecuzione della misura restrittiva. Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge il limite di età era fissato in ventuno anni.

Unica condizione rispetto a tale disciplina - introdotta dalla Commissione Giustizia nel corso dell'esame in sede referente - è prevista per quanti abbiano già compiuto il ventunesimo anno per i quali ricorrano particolari ragioni di sicurezza valutate dal giudice competente, anche in ragione delle finalità rieducative.

L'articolo 5-bis, introdotto nel corso dell'esame in Commissione, **mira ad accelerare l'ingresso in servizio di magistrati di sorveglianza di prima nomina**.

Si prevede infatti che, ove alla data di assegnazione delle sedi ai magistrati vincitori dell'ultimo concorso (nominati con il DM 20 febbraio 2014) vi sia una scopertura di organico dei magistrati di sorveglianza superiore al 20%, il CSM possa con provvedimento motivato – in deroga a quanto previsto dall'art. 13, comma 2, del D.Lgs 160/2006 - attribuire esclusivamente a detti magistrati le funzioni di magistrato di sorveglianza al termine del tirocinio, anche prima di aver conseguito la prima valutazione di professionalità.

L'art. 13, comma 2, del D.Lgs 160/2006 stabilisce che i magistrati ordinari al termine del tirocinio non possano essere destinati a svolgere le funzioni giudicanti monocratiche penali, salvo che per i reati di cui all'articolo 550 c.p.p. (per cui è prevista la citazione diretta a giudizio), le funzioni di giudice per le indagini preliminari o di giudice dell'udienza preliminare anteriormente al conseguimento della prima valutazione di professionalità

L'articolo 6 interviene sul decreto legislativo n. 443 del 1992 (Ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria), prevedendo un **aumento delle dotazioni organiche della polizia penitenziaria nonché modifiche alla disciplina del corso a vice ispettore**.

In particolare, il comma 1, sostituendo la tabella A allegata al decreto legislativo n. 443 - aumenta la dotazione organica complessiva del Corpo da 44.406 a 44.610 unità **(+ 204)**.

Tale limitato aumento consegue sostanzialmente ad una diminuzione dell'organico degli ispettori e dei vice ispettori, che passano da 3.718 a 3.015 unità (-703), cui corrisponde un **incremento delle dotazioni degli agenti e assistenti**, che passano da 35.548 a 36.455 unità **(+ 907)**. La diminuzione del numero degli ispettori va collegata all'assorbimento delle funzioni di questi ultimi da parte dei Commissari penitenziari a seguito dell'istituzione del ruolo direttivo speciale della polizia penitenziaria (di cui al decreto legislativo n. 146 del 2000). Rimangono, invece, invariati gli organici degli ispettori superiori e ispettori capo (640 unità) nonché quelli dei sovrintendenti (4.500 unità).

Il **comma 2** modifica gli articoli 25 e 27 dello stesso decreto legislativo n. 443, relativi alla disciplina del **concorso a vice ispettore di polizia penitenziaria**. Con la modifica dell'articolo 25, il decreto-legge:

- **riduce da 18 a 12 mesi la durata del corso di formazione** che gli allievi viceispettori devono frequentare dopo la nomina (comma 1). Tale corso è preordinato alla formazione tecnico professionale di agenti di pubblica sicurezza e ufficiali di polizia giudiziaria, alla conoscenza dei metodi e della organizzazione del trattamento penitenziario e dei servizi di sicurezza; durante il corso essi sono sottoposti a selezione attitudinale anche per l'accertamento della idoneità a servizi che richiedono particolare qualificazione. Gli allievi che abbiano ottenuto l'idoneità al servizio e superato gli esami scritti e orali e le prove pratiche di fine corso, sono nominati vice ispettori in prova; dopo il giuramento sono immessi nel ruolo secondo la graduatoria finale.
- **riduce, per coordinamento, da 12 a 8 mesi** il periodo in cui, durante il corso, gli allievi vice ispettori non possono essere impiegati nei servizi d'istituto; il divieto, quindi, riguarderà soltanto i primi 8 mesi di corso.

Tali misure – secondo la relazione illustrativa – producono il doppio effetto di velocizzare le procedure di immissione in servizio dei nuovi vice ispettori determinando, per la minor

durata dei corsi di formazione, “notevoli risparmi di spesa, sia pur allo stato non quantificabili”

Con la modifica dell'articolo 27 del decreto legislativo n. 443:

- è ridotta da 90 a 60 giorni la durata dell'assenza dal corso per qualsiasi motivo che provoca la dimissione d'ufficio dal corso;
- è ridotta da 120 a 90 giorni la durata dell'assenza causata da infermità contratta durante il corso (o da infermità dipendente da causa di servizio ove si tratti di personale proveniente da altri ruoli del Corpo di polizia penitenziaria) che produce gli stessi effetti.

L'articolo 6-bis rubricato “Disposizioni in tema di gestione dei programmi di edilizia penitenziaria” – introdotto nel corso dell'esame in Commissione - **riduce di sei mesi la proroga delle funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie** già disposte dall'art. 4, comma 1, del DL 78/2013.

La fine della gestione commissariale (già fissata al 31 dicembre 2014) è anticipata al **31 luglio 2014**.

Le misure necessarie ad assicurare la necessaria continuità ed il raccordo operativo con le attività già svolte saranno dettate da un **decreto non regolamentare** adottato dal Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

L'articolo 7 detta disposizioni in materia di **comando e distacco presso altre amministrazioni del personale dell'amministrazione penitenziaria**, in considerazione delle particolari esigenze che caratterizzano l'attuale situazione. Più nel dettaglio, il comma 1 dispone che, per un biennio a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, il personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria non possa essere comandato o distaccato presso Ministeri o altre pubbliche amministrazioni.

Il successivo comma 2 prevede inoltre che i provvedimenti di comando o distacco già adottati e la cui efficacia termini nel predetto biennio non possono essere rinnovati.

L'articolo 8 modifica l'**art. 275 c.p.p.** sui criteri di scelta delle misure cautelari, in modo **da limitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere**.

In particolare, il provvedimento sostituisce l'art. 275, comma 2-bis, c.p.p. che, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, vietava di disporre la custodia cautelare nel caso in cui il giudice avesse ritenuto che con la sentenza poteva essere concessa la sospensione condizionale della pena.

In base al **nuovo comma 2-bis**:

- **è esteso anche agli arresti domiciliari il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere** nel caso in cui il giudice ritenga che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena; l'esplicito riferimento alla custodia cautelare “in carcere” (non presente nel comma 2-bis previgente all'entrata in vigore del decreto-legge) fa sì che risultino escluse dall'ambito applicativo della nuova disposizione la custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri (art. 285-bis c.p.p.) e la custodia cautelare in luogo di cura (art. 286 c.p.p.);
- è introdotto **il divieto di applicazione della sola custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata non sarà superiore a tre anni**.

Nel corso dell'esame **sono state introdotte deroghe** al secondo divieto.

E' stato previsto che sia possibile adottare la custodia in carcere nel caso in cui sussistano gravi indizi di colpevolezza in ordine a specifici delitti di grave allarme sociale (il riferimento è ai reati di cui all'art. 51, commi 3-bis e 3-quater, c.p.p. nonché ai reati di omicidio, prostituzione minorile, pornografia minorile, turismo sessuale, violenza sessuale semplice e di gruppo, atti sessuali con minorenni). Analoga deroga al divieto di disporre la custodia in carcere è introdotta in relazione ai delitti di cui all'art. 656, comma 9, lett. a) c.p.p. ovvero quelli per cui l'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario non consente la concessione di benefici carcerari (si tratta di reati particolarmente gravi come associazione mafiosa, terrorismo, sequestro di persona a scopo di estorsione, reati associativi finalizzati al traffico di droga e di tabacchi, riduzione in schiavitù, tratta di persone, ecc.) nonché i delitti di incendio boschivo, maltrattamenti di familiari minorenni, stalking nei confronti di donna in gravidanza, di minori e disabili, furto in abitazione e furto con strappo.

Ancora, è previsto che il divieto di applicazione della custodia cautelare non si applichi quando non possano essere disposti gli **arresti domiciliari** in quanto non vi è la disponibilità di uno dei luoghi di esecuzione della misura indicati dall'art. 284, comma 1, c.p.p. (un'abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero un luogo pubblico di cura e assistenza

o una casa famiglia protetta). Tramite la salvaguardia dell'applicabilità dell'art. 276, comma 1-ter, c.p.p., è, poi resa comunque possibile l'applicazione in via sostitutiva della custodia cautelare a seguito della revoca degli arresti domiciliari in caso di trasgressione delle prescrizioni connesse.

E' inoltre fatta salva l'applicabilità dell'articolo 280, comma 3, c.p.p.. Tale comma 3 stabilisce che non si applica nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti ad una misura cautelare il comma 2, in base a cui la custodia cautelare in carcere può essere disposta solo per delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti.

La relazione precisa che la modifica dell'articolo 275, comma 2-bis, c.p.p. è "a propria volta sistematicamente conseguente al vigente testo dell'articolo 656 del codice di procedura penale, il quale prevede la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva qualora la stessa non sia superiore a tre anni...Tale innovazione, oltre che a esigenze di coerenza, è anche ispirata dalla finalità di disporre rimedi strutturali idonei a prevenire ulteriori situazioni di sovraffollamento carcerario (in rispondenza con altre disposizioni contenute nel decreto)".

Si ricorda che il tema trattato dall'articolo 8 del decreto-legge è affrontato anche dalla proposta di legge, approvata dalla Camera dei deputati e modificata dal Senato della Repubblica n. 631-B (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali), in corso di esame presso la Commissione Giustizia della Camera.

L'**articolo 9** reca la norma di **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge ovvero degli oneri derivanti dai risarcimenti in favore di detenuti per violazione dell'art. 3 CEDU. Detti oneri sono quantificati in 5.000.000 di euro per l'anno 2014, in 10.000.000 di euro per l'anno 2015 ed in 5.372.000 di euro per l'anno 2016. Viene rimessa a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la riduzione delle dotazioni finanziarie relative all'amministrazione penitenziaria, a copertura di eventuali maggiori oneri conseguenti a scostamenti dalle previsioni di spesa.

Relazioni allegare o richieste

Il d.d.l. di conversione del decreto-legge è corredato dalla relazione illustrativa, dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), dalla relazione tecnico-normativa e dalla relazione tecnica.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Le motivazioni di necessità ed urgenza dell'intervento - come evidenziato nella relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto-legge - nascono dalla necessità di dare compiuta attuazione a quanto stabilito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, nella sentenza-pilota dell'8 gennaio 2013 (causa Torreggiani e altri contro Italia, ricorsi 43517/09 più altri riuniti) ha stabilito che la situazione di sovraffollamento carcerario italiano è suscettibile di violare l'articolo 3 della CEDU. In tale sede, i giudici europei hanno stabilito che il nostro Stato dovesse, entro il termine di un anno dalla data di definitività della sentenza stessa (28 maggio 2013), adottare le misure necessarie che avessero effetti preventivi e compensativi e che garantissero realmente una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia. Detto termine è quindi spirato il 28 maggio 2014.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il contenuto del decreto è riconducibile, alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a): "rapporti internazionali" e lett. l: "giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale".

Rispetto degli altri principi costituzionali

L'intervento - con particolare riferimento alle disposizioni inerenti alla previsione delle misure risarcitorie - è riconducibile alla disciplina costituzionale contenuta nell'articolo 27 ed attua i principi espressi dall'articolo 117 (ai sensi del quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato anche nel rispetto degli obblighi internazionali).

La **Corte costituzionale (sentenza n. 279 del 22 novembre 2013)** - pur dichiarando l'inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 c.p. (in materia di possibile rinvio facoltativo dell'esecuzione della pena quando essa debba svolgersi in condizioni contrarie al senso di umanità.) - ha affermato, nella motivazione, la gravità della situazione di sovraffollamento derivante dal malfunzionamento cronico proprio del sistema

penitenziario italiano. La Consulta, richiamandosi alla citata sentenza Torreggiani, ha ritenuto che il carattere inderogabile del principio dell'umanità del trattamento rende necessaria *“la sollecita introduzione di misure specificamente mirate a farla cessare”*.

Attribuzione di poteri normativi

L'articolo 6-bis - anticipando al 31 luglio 2014 il termine della gestione commissariale del cd. Piano carceri - attribuisce al Ministro della giustizia, di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti, l'adozione di un **decreto di natura non regolamentare** finalizzato a dettare le misure necessarie ad assicurare la necessaria continuità operativa con le attività già svolte.