



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

A.C. 2496-A

Dossier n° 200/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
21 luglio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2496-A
Titolo:	Disposizioni urgenti concernenti il risarcimento in favore dei detenuti, la custodia cautelare in carcere e ulteriori interventi in materia penitenziaria -D.L. 92
Iniziativa:	Governativa

Contenuto

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

[Le misure introdotte](#)

- 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;
- 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".

[La sentenza Torreggiani](#)

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".

[Misure compensative in favore dei detenuti](#)

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.

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 minorenne, non ha compiuto 25 anni al**

Obblighi di comunicazione

Sostituzione della custodia in carcere con gli arresti domiciliari

Giovani adulti: applicazione della disciplina minorile

momento dell'esecuzione della misura restrittiva. Prima dell'entrata in vigore del decreto-legge il limite di età era fissato in 21 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.

Gli articoli 1, comma 2 e 5-bis dettano misure volte a favorire l'**efficienza della magistratura di sorveglianza**. L'**art. 1, comma 2**, modifica l'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario per consentire ai magistrati 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.

Efficienza della magistratura di sorveglianza

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**. La norma 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.

Gli articoli 6 e 7 del decreto-legge dettano misure finalizzate ad una **maggior efficienza del personale dell'amministrazione penitenziaria**.

...e del personale dell'amministrazione penitenziaria

In particolare l'**articolo 6**, sostituendo la tabella A allegata al decreto legislativo n. 443/1992, aumenta la dotazione organica complessiva del Corpo di polizia penitenziaria 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).

Lo stesso art. 6 modifica gli articoli 25 e 27 dello stesso decreto legislativo 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).
- 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.

Con la modifica dell'articolo 27 del D.Lgs. 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 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, si dispone che, **per 2 anni** 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 altri 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 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.

Gestione commissariale del Piano carceri

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 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**.

Limitazione
della custodia 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;
- 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, infatti, previsto che - nonostante la citata prognosi di pena massima triennale - sia possibile adottare la custodia in carcere nel caso di procedimenti per uno **specifico catalogo di delitti** di grave allarme sociale ovvero:

- quelli per cui l'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario non consente la concessione di benefici carcerari (si tratta di reati particolarmente gravi tra cui associazione mafiosa, terrorismo, omicidio, sequestro di persona a scopo di estorsione, reati associativi finalizzati al traffico di droga e di tabacchi, riduzione in schiavitù, tratta di persone, violenza sessuale semplice e di gruppo) nonchè
- incendio boschivo (art. 423-bis c.p.), maltrattamenti di familiari e conviventi (art. 572 c.p.), atti persecutori, cd. stalking (art. 612-bis c.p.), furto in abitazione e furto con strappo (art. 624-bis c.p.).

Ulteriore deroga che consente il ricorso alla custodia cautelare in carcere riguarda l'ipotesi in cui, valutata come inadeguata ogni altra misura, il giudice non possa disporre gli arresti domiciliari per mancata disponibilità di uno dei luoghi di esecuzione della misura (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. Analoga clausola di salvaguardia è richiamata in relazione all'**art. 280, comma 3, c.p.p.**, che stabilisce l'inapplicabilità dei limiti di applicazione della custodia cautelare in carcere previsti dal comma 2 - ovvero la limitazione ai soli delitti, consumati o tentati, per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a 5 anni e per il delitto di finanziamento illecito dei partiti - nei confronti di chi abbia trasgredito alle prescrizioni inerenti a una misura cautelare.

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.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

Le principali questioni emerse nel corso dell'esame del provvedimento hanno riguardato la disposizione sul risarcimento dei danni ai detenuti per violazione dell'art. 3 CEDU (art. 1) e quella sui limiti all'applicazione della custodia carceraria (art. 8).

In relazione all'art. 1, il dibattito ha riguardato soprattutto il fondamento oggettivo su cui è stata quantificata la somma di 8 euro da liquidare a titolo di risarcimento per ogni giornata nella quale il detenuto abbia subito un pregiudizio a causa delle condizioni di detenzione.

La problematica emersa in relazione al contenuto dell'art. 8 ha, invece, riguardato l'opportunità di introdurre l'automatismo che, a seguito del giudizio prognostico iniziale da parte del giudice sull'entità della pena irrogabile all'esito del giudizio (non superiore a 3 anni), esclude l'applicazione della custodia in carcere. Le modifiche introdotte dalla

Commissione Giustizia hanno portato a specifiche deroghe a questa disciplina di favore in relazione ad una serie di delitti di particolare allarme sociale.

La Commissione Giustizia ha svolto l'8 luglio una **audizione informale** in cui sono stati ascoltati rappresentanti dell'Associazione nazionale magistrati e dell'Unione delle Camere Penali Italiane.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul decreto-legge sono stati espressi pareri da parte del Comitato per la legislazione e delle Commissioni Affari costituzionali, Esteri e Lavoro.

Il **Comitato per la legislazione** ha espresso l'8 luglio **parere favorevole** con le seguenti **osservazioni**: *sotto il profilo dell'efficacia del testo per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente*, pare opportuno chiarire la disciplina dell'individuazione degli assistenti volontari dei magistrati di sorveglianza (art. 1, comma 2); l'ulteriore osservazione sull'esigenza di un migliore coordinamento tra il nuovo comma 3 dell'art. 97-bis delle disp. di attuazione del c.p.p. e l'art. 275-bis c.p.p. (art. 4) in relazione alla possibilità di differire gli arresti domiciliari fino alla disponibilità dei braccialetti elettronici risulta superata a seguito della soppressione del citato comma 3 da parte della Commissione Giustizia.

Infine, il Comitato, *sotto il profilo della chiarezza e della proprietà della formulazione* ha ritenuto, in relazione all'art. 2, comma 4, che fosse opportuno specificare più in dettaglio la tempistica degli obblighi informativi al Ministero degli esteri da parte delle cancellerie sulle domande di risarcimento presentate dai detenuti per violazione dell'art. 3 Cedu.

La **Commissione Affari costituzionali** ha espresso il 17 luglio **parere favorevole** con **una condizione e un'osservazione**. La prima era relativa alla valutazione da parte della Commissione di merito della piena rispondenza ai principi stabiliti dalla CEDU, nella sentenza Torreggiani, dei criteri previsti dall'articolo 1 per la determinazione del quantum da risarcire. L'osservazione ha invece riguardato, in relazione all'art. 8, l'esigenza di meglio precisare gli effetti che conseguono alla clausola di salvaguardia relativa al comma 3 dell'art. 280 c.p.p. nonché di valutarne l'eventuale mantenimento all'interno dell'articolo stesso.

La **Commissione Esteri** ha espresso il 15 luglio **parere favorevole** con **un'osservazione** relativa alla valutazione dell'opportunità di escludere - alla luce dei principi applicativi della Convenzione di Istanbul - la concessione degli arresti domiciliari all'autore del reato di *stalking* in caso di convivenza con la vittima.

La **Commissione Lavoro** ha espresso il 17 luglio **parere favorevole**.