



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

## D.L. 92/2014 / A.C. 2496

Dossier n° 57 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo e su specificità, omogeneità e limiti di contenuto del decreto-legge 8 luglio 2014

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2496
D.L.	92/2014
Titolo:	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
testo originario:	10
Date:	
emanazione:	26 giugno 2014
pubblicazione in G.U.:	27 giugno 2014
presentazione:	27 giugno 2014
assegnazione:	27 giugno 2014
scadenza:	26 agosto 2014
Commissione competente :	Il Giustizia
Stato dell'iter:	All'esame della Commissione in sede referente

### Contenuto

Il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, si compone di 10 articoli e è finalizzato ad introdurre 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 (articoli 1 e 2);
- stabilisce che il magistrato di sorveglianza possa avvalersi dell'ausilio di personale volontario (articolo 1, comma 2);
- introduce nuovi obblighi di comunicazione con riguardo ai provvedimenti degli uffici di sorveglianza, relativi alla libertà personale di soggetti condannati da corti internazionali (articolo 3);
- disciplina le modalità di esecuzione del provvedimento che dispone gli arresti domiciliari, compresa l'applicazione del controllo tramite il cosiddetto "braccialetto elettronico" (articolo 4);
- estende ai maggiorenni di età inferiore a 25 anni (attualmente il limite di età è fissato a 21 anni) la disciplina dell'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti dei minorenni (articolo 5);
- 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 (articoli 6 e 7);
- amplia i presupposti che non consentono l'applicazione della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari (articolo 8);
- introduce meccanismi di monitoraggio e salvaguardia della copertura finanziaria degli oneri (articolo 9).

L'articolo 10 dispone l'entrata in vigore del decreto il giorno successivo a quello della pubblicazione nella "Gazzetta ufficiale".

## Tipologia del provvedimento

Il disegno di legge di conversione, all'esame della Camera in prima lettura, è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN), sia della relazione sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR), redatte secondo i modelli stabiliti – rispettivamente – dalla direttiva del Presidente del Consiglio in data 10 settembre 2008 e dal regolamento di cui al decreto del presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170.

## Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Il preambolo richiama la modifica dell'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale operata dall'articolo 1, comma 1, lettera a) del recente decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, recante Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria. In conseguenza di tale modifica, l'**articolo 4** novella l'articolo 97-*bis* delle disposizioni di attuazione del medesimo codice, in materia di modalità di esecuzione del provvedimento che applica gli arresti domiciliari.

## Collegamento con lavori legislativi in corso

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, C. 631-B (Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali), in corso di esame presso la Commissione Giustizia della Camera.

La proposta di legge è diretta a delimitare - con un effetto di riduzione del sovraffollamento negli istituti penitenziari - l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale che interessano principalmente: la valutazione del giudice, l'idoneità della custodia in carcere, gli obblighi di motivazione del giudice, il procedimento. Nell'ambito della proposta, l'articolo 3 – non modificato dal Senato – stabilisce in primo luogo (come il decreto-legge in commento) che, in caso di possibile sospensione condizionale della pena, il divieto in capo al giudice riguarda anche l'applicazione degli arresti domiciliari.

## Specificità ed omogeneità delle disposizioni

Il decreto-legge reca un contenuto omogeneo in quanto prevede misure in materia carceraria, con particolare riguardo alla necessità di assicurare maggiormente il rispetto dei diritti di cui all'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, disponendo interventi deflattivi della popolazione carceraria e rimedi risarcitori in caso di violazioni dei diritti, nonché apprestando conseguenti misure organizzative in tema di polizia penitenziaria e di ausiliari volontari dei magistrati di sorveglianza.

## Coordinamento con la legislazione vigente e semplificazione

L'**articolo 1, comma 2** novella l'articolo 68 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario) al fine di 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 del citato articolo 68, ripropone nel settore della sorveglianza quanto già previsto dall'articolo 78 dell'ordinamento penitenziario per gli assistenti volontari nelle carceri, al quale rimanda per i criteri in base ai quali devono essere individuati gli assistenti volontari.

Al riguardo, si segnala che il richiamato articolo 78 non individua criteri specifici ma si limita a prevedere, su proposta del magistrato di sorveglianza, la possibile autorizzazione all'ingresso negli istituti carcerari (da parte dell'amministrazione penitenziaria) di persone idonee (nel caso in oggetto, all'assistenza e all'educazione dei detenuti) disciplinandone le funzioni e chiarendone la subordinazione al direttore del carcere, titolare del loro coordinamento.

Oltre che sulla base di quali requisiti, non risulta chiaro a quale autorità spetti la valutazione dell'idoneità degli assistenti ausiliari di sorveglianza così come l'autorizzazione alla frequenza degli uffici giudiziari (ad esempio lo stesso magistrato di sorveglianza oppure il tribunale di sorveglianza oppure ancora il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).

L'**articolo 4** novella l'articolo 97-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, adottate con decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271. Il nuovo **comma 3** dell'articolo 97-*bis* dispone che il giudice «può autorizzare il differimento dell'esecuzione del provvedimento di sostituzione sino alla materiale disponibilità del dispositivo elettronico da parte della polizia giudiziaria».

Al riguardo, si segnala che, in base all'articolo 275-*bis* del codice di procedura penale, il giudice deve accertare preventivamente la disponibilità – da parte della polizia giudiziaria – dei dispositivi di controllo a distanza, potendo subordinare la decisione sulla sostituzione della custodia cautelare in carcere proprio alla presenza di tali modalità di controllo.

La modifica delle disposizioni di attuazione prefigura invece un accertamento sulla disponibilità dei mezzi successivo all'assunzione della decisione da parte del magistrato; decisione i cui effetti verrebbero poi vanificati (o differiti) dall'assenza di tali mezzi.

## Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

L'**articolo 2, comma 4** pone in capo alla cancelleria del giudice adito l'obbligo di informare “senza ritardo il Ministero degli affari esteri di tutte le domande presentate ai sensi dei commi 2 e 3, nel termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto-legge”.

Dalla formulazione del comma in esame, non risulta chiaro se le cancellerie debbano «senza ritardo» comunicare al Ministero degli affari esteri ogni singola domanda di risarcimento avanzata, ovvero se debbano comunicare il numero complessivo delle domande a chiusura del periodo di sei mesi previsto dai commi 1 e 2 per intraprendere le iniziative volte ad ottenere rimedi risarcitori ai sensi dell'articolo 35-ter della legge n. 354 del 1975, introdotto dall'articolo 1, comma 1.



# 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

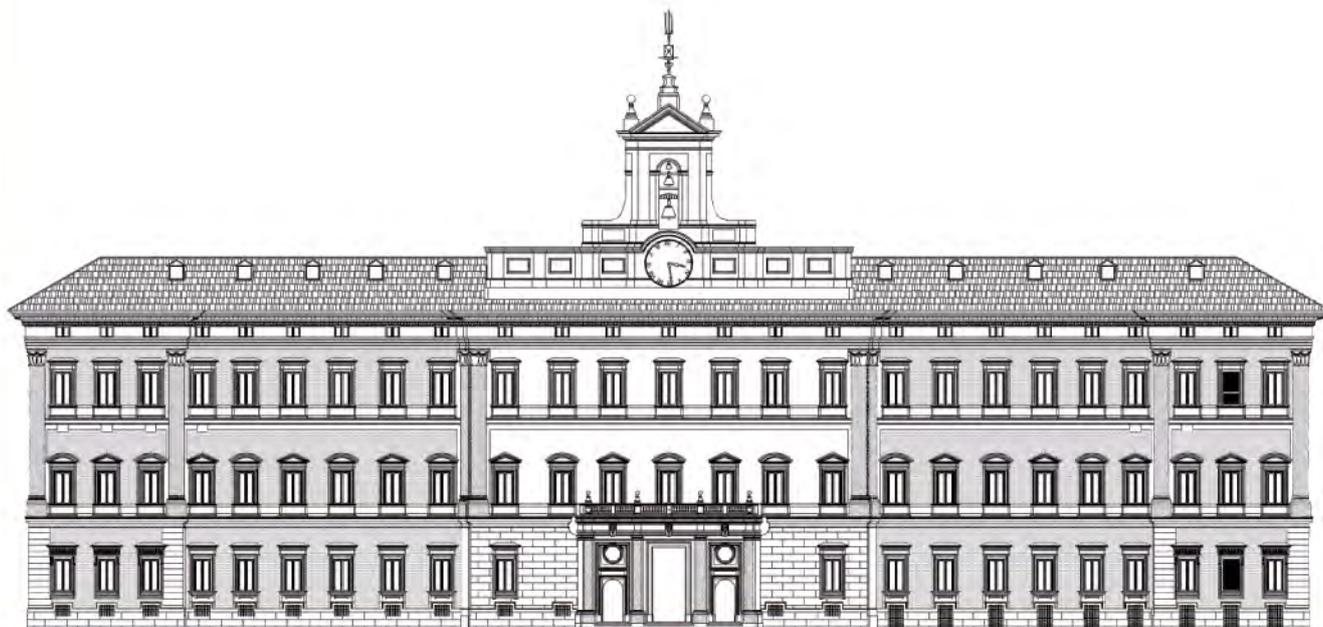
L'articolo 6-bis - anticipando al 31 luglio 2014 il termine della gestione commissariale del cd. Piano carceri - attribuisce al Ministro della giustizia, di concerto con quello delle infrastrutture e dei trasporti, l'adozione di un **decreto di natura non regolamentare** finalizzato a dettare le misure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



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge



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

D.L. 92/2014 – A.C. 2496

*Schede di lettura*

n. 200

2 luglio 2014

# Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per l'esame di  
Progetti di legge

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

D.L. 92/2014 – A.C. 2496

*Schede di lettura*

n. 200

2 luglio 2014

---

Servizio responsabile:

*SERVIZIO STUDI – Dipartimento Giustizia*

☎ 066760-9559 / 066760-9148 – ✉ [st\\_giustizia@camera.it](mailto:st_giustizia@camera.it)

Hanno partecipato alla redazione del *dossier* i seguenti Servizi e Uffici:

**AVVOCATURA**

☎ 066760-9360 / 066760-4056 – ✉ [segreteria\\_avvocatura@camera.it](mailto:segreteria_avvocatura@camera.it)

- 
- *La nota di sintesi e le schede di lettura sono state redatte dal Servizio Studi.*
  - *Le parti relative alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sono state redatte dall'Avvocatura.*

---

**La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.**

---

*File: D14092.docx*

# INDICE

## SCHEDE DI LETTURA

▪ Introduzione	3
▪ Articolo 1, comma 1 ( <i>Rimedi risarcitori per la violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU</i> )	9
▪ Articolo 1, comma 2 ( <i>Assistenti volontari dei magistrati di sorveglianza</i> )	10
▪ Articolo 2 ( <i>Disposizioni transitorie</i> )	12
▪ Articolo 3 ( <i>Obblighi di comunicazione per uffici di sorveglianza e Ministro della giustizia</i> )	13
▪ Articolo 4 ( <i>Applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari. Modalità di esecuzione</i> )	14
▪ Articolo 5 ( <i>Provvedimenti limitativi della libertà personale nel processo a carico di minorenni</i> )	17
▪ Articolo 6 ( <i>Misure in materia di ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria</i> )	21
▪ Articolo 7 ( <i>Misure in materia di impiego del personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria</i> )	23
▪ Articolo 8 ( <i>Ulteriore presupposto per l'applicazione della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari</i> )	25
▪ Articolo 9 ( <i>Disposizioni di natura finanziaria</i> )	28
▪ Articolo 10 ( <i>Entrata in vigore</i> )	30



## **Schede di lettura**



## **Introduzione**

Il decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, introduce una serie di misure relative alla situazione carceraria.

In particolare:

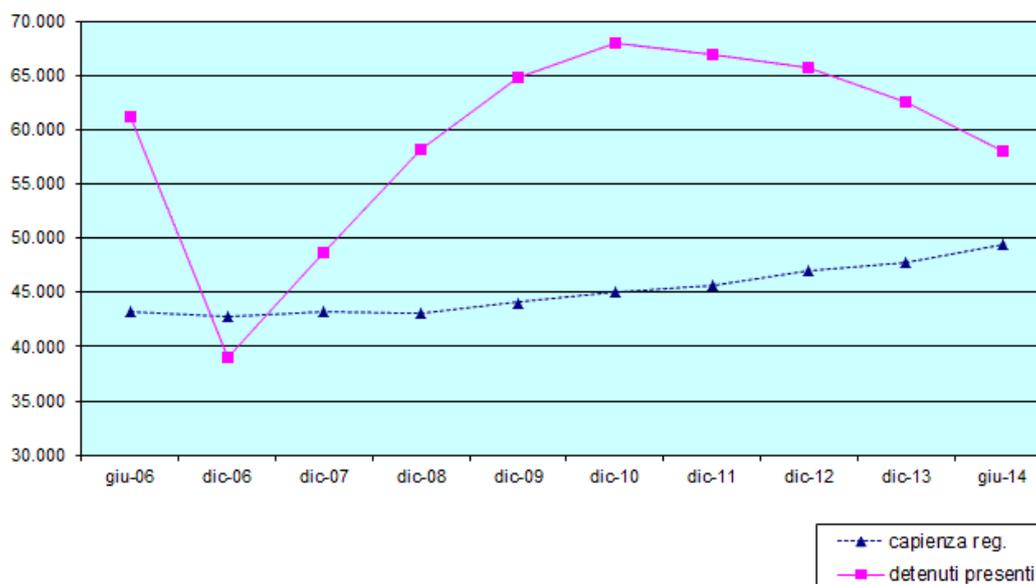
- prevede rimedi di tipo risarcitorio in favore di detenuti e internati che siano stati sottoposti a trattamenti inumani o degradanti, in violazione dell'articolo 3 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo – CEDU;
- stabilisce che il magistrato di sorveglianza possa avvalersi dell'ausilio di personale 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;
- introduce meccanismi di monitoraggio e salvaguardia della copertura finanziaria degli oneri.

### ***I numeri del sovraffollamento carcerario***

Il problema dell'eccessivo numero di detenuti rispetto alla dimensione delle carceri nazionali si trascina nel nostro Paese ormai da molti anni e questa emergenza torna ciclicamente a impegnare l'attività parlamentare. Basti pensare che nel giugno 2006, alla vigilia della legge che avrebbe poi concesso l'indulto, erano presenti in carcere 61.264 detenuti (seppure con una capienza regolamentare di 43.219), con una percentuale di sovraffollamento del 42%. All'indomani dell'indulto del 2006 la popolazione carceraria era scesa a 39.005 detenuti (31 dicembre 2006).

Negli anni seguenti, tuttavia, si è registrato un rapido ritorno alla situazione pre-indulto: le presenze al 31/12/2007 erano già 48.693; a fine 2008 58.127, a fine 2009 64.791, a fine 2010 67.961. Se si pensa che a tale data la capienza

regolamentare dichiarata era di 45.022 posti si ha la misura della gravità della situazione di sovraffollamento nelle nostre carceri.



Solo negli ultimi anni, mentre la **capienza** degli istituti è sostanzialmente migliorata (**49.461** posti al 30 giugno 2014) a seguito, soprattutto, di interventi di ristrutturazione di padiglioni esistenti, si registra - anche grazie a numerosi interventi legislativi - una netta tendenza alla **diminuzione delle presenze**, fino ad arrivare ai **58.092** detenuti di oggi. Ci sono però ancora 8.631 detenuti in eccedenza rispetto ai posti previsti (sovraffollamento del 17%).

### ***La violazione dell'articolo 3 nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti***

L'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dedicato alla proibizione della tortura, stabilisce che "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

La violazione dell'art. 3 è alla base di numerose decisioni di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo relative alle condizioni di detenzione. Le pronunce più rilevanti contro l'Italia sono le note sentenze *Sulejmanovic* (16 luglio 2009) e la più recente sentenza-pilota *Torreggiani e altri* (8 gennaio 2013).

La causa ***Sulejmanovic contro Italia*** (sentenza 16 luglio 2009) riguardava un cittadino della Bosnia-Erzegovina detenuto nel carcere romano di Rebibbia per scontare

una pena di un anno e nove mesi di reclusione per una serie di condanne inflitte per furto aggravato, tentato furto, ricettazione e falsità in atti.

Riferiva il ricorrente che nel corso della sua permanenza nel carcere romano aveva soggiornato in diverse celle, ciascuna di circa 16,20 metri quadrati, che aveva condiviso con altri detenuti. In particolare, il ricorrente si doleva del fatto che dal 30 novembre 2002 al 15 aprile 2003 aveva dovuto dividere la cella con altre cinque persone, ognuna delle quali poteva disporre di una superficie di circa 2,70 metri quadrati, mentre dal 15 aprile al 20 ottobre 2003 aveva condiviso la cella con altri quattro detenuti, disponendo così ciascun detenuto, in media, di una superficie di 3,40 metri quadrati.

Il ricorrente si rivolgeva pertanto alla Corte di Strasburgo lamentando che **le condizioni della sua detenzione avevano violato l'art. 3 CEDU (proibizione della tortura)**. In particolare, il *Sulejmanovic* invocava i parametri indicati dal CPT (Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, organo del Consiglio d'Europa) – ai quali anche la Corte aveva fatto riferimento in alcune sue pronunce – che indicano in **7 metri quadrati la superficie minima auspicabile** di cui ciascun detenuto deve poter disporre all'interno della propria cella.

Con la sentenza 16 luglio 2009 la Corte ha affermato che sebbene non sia possibile quantificare, in modo preciso e definitivo, lo spazio personale che deve essere concesso a ciascun detenuto ai sensi della Convenzione, in quanto esso dipende da diversi fattori, come la durata della privazione della libertà personale, la possibilità di accesso alla passeggiata all'aria aperta nonché le condizioni mentali e fisiche del detenuto, la **mancaza evidente di spazio personale** costituisce violazione dell'art. 3 CEDU, relativo al divieto di **trattamenti inumani e degradanti**. In via equitativa, la Corte ha riconosciuto all'istante la somma di 1.000,00 € a titolo di risarcimento per i danni morali patiti.

Con la **sentenza-pilota<sup>1</sup> Torreggiani contro Italia dell'8 gennaio 2013** la Corte europea 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.

Nella causa citata, Torreggiani e altri sei ricorrenti, detenuti negli istituti penitenziari di Busto Arsizio e Piacenza, avevano adito la Corte EDU lamentavano che le loro rispettive **condizioni detentive** costituissero trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'articolo 3 della Convenzione. Essi **avevano denunciato la mancaza di spazio vitale nelle**

---

<sup>1</sup> Si ricorda che l'istituto della sentenza pilota è una procedura, inizialmente di origine giurisprudenziale, che permette alla Corte, attraverso la trattazione del singolo ricorso, di identificare un problema strutturale, rilevabile in casi simili, e individuare pertanto una violazione ricorrente dello Stato contraente. Infatti, qualora la Corte riceva molteplici ricorsi derivanti da una situazione simile in fatto e imputabile alla medesima violazione in diritto, vi è la possibilità per la Corte stessa di selezionare uno o più ricorsi per una trattazione prioritaria in applicazione dell'articolo 61 del proprio regolamento di procedura. La disposizione, introdotta nel 2011, stabilisce come condizione che "i fatti all'origine d'un ricorso presentato davanti ad essa rivelano l'esistenza, nello Stato contraente interessato, d'un problema strutturale o sistemico o di un'altra simile disfunzione che ha dato luogo alla presentazione di altri analoghi ricorsi". La trattazione di una questione attraverso la procedura pilota permette il congelamento degli altri casi simili in attesa della pronuncia della Corte al fine di consentire una trattazione più rapida e offre allo Stato contraente la possibilità di sanare la propria posizione prima di ulteriori condanne.

**rispettive celle** (nelle quali avrebbero avuto a disposizione uno spazio personale di 3 metri quadri), l'esistenza di gravi problemi di distribuzione di acqua calda e una insufficiente aereazione e illuminazione delle stesse celle.

La CEDU, con la sentenza 8 gennaio 2013 ha dichiarato sussistente la violazione dell'articolo 3 CEDU, avendo accertato che le condizioni detentive descritte avevano sottoposto gli interessati a un livello di **sofferenza d'intensità superiore a quello inevitabile insito nella detenzione**. La Corte rileva che «la violazione del diritto dei ricorrenti di beneficiare di condizioni detentive adeguate non è la conseguenza di episodi isolati, ma trae origine da un **problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano**, che ha interessato e può interessare ancora in futuro numerose persone».

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 – il cui decorso è iniziato alla data in cui la sentenza è divenuta definitiva, ossia dal 28 maggio 2013, a motivo della reiezione dell'istanza di rinvio alla *Grande Chambre* della Corte, presentata dall'Italia al fine di ottenere un riesame della sentenza – è spirato **il 28 maggio 2014**. Nelle more dell'adozione delle misure sul piano nazionale, la Corte ha disposto il rinvio dell'esame di altri ricorsi, presentati ma non comunicati, aventi come unico oggetto il sovraffollamento carcerario in Italia.

La Corte EDU, inoltre il 1° luglio 2014 è tornata sul tema – nel senso di ribadire il proprio orientamento in materia carceraria, con riferimento all'art. 3 della Convenzione - pervenendo ad accertare, nella sentenza **Mihalescu c. Romania** (ric. 46546/12), la violazione di questo parametro per le condizioni carcerarie irrispettose di un *minimum* spaziale entro le celle (v. nn. 52-61).

### ***Le misure per fronteggiare il sovraffollamento carcerario adottate dall'Italia nell'ultimo anno***

Sulla questione carceraria, il 7 ottobre 2013, il Presidente della Repubblica ha trasmesso alle Camere un messaggio ([Doc. I, n. 1](#)) sui cui temi la Commissione Giustizia ha presentato una [Relazione sulla questione carceraria](#), che è stata discussa il [4 marzo 2014](#) dall'Assemblea. Quest'ultima ne ha condiviso i contenuti, approvando una risoluzione (6-0049).

La **Corte costituzionale (sentenza 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”**.

Allo scopo di ridurre il **sovraffollamento** ed approntare una serie di misure organiche che potessero soddisfare le richieste della CEDU (come quelle della Consulta) sono in particolare intervenuti i **decreti-legge 78/2013 e 146/2013**.

Tra le novità introdotte a fini deflattivi, si segnalano:

- l'innalzamento da 4 a 5 anni del limite di pena che consente l'applicazione della custodia cautelare in carcere (delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, cui si aggiunge il delitto di finanziamento illecito dei partiti);
- l'ampliamento della possibile applicazione di misure alternative e dell'ambito applicativo della liberazione anticipata nonché l'introduzione della liberazione anticipata speciale;
- la prescrizione da parte del giudice del c.d. braccialetto elettronico, come regola generale nell'applicazione sia degli arresti domiciliari che della detenzione domiciliare;
- la modifica dell'art. 380 c.p.p. in modo che per il piccolo spaccio non sia applicabile l'arresto obbligatorio in flagranza;
- la stabilizzazione della disposizione che consente di scontare presso il domicilio la pena detentiva non superiore a 18 mesi, anche se parte residua di maggior pena;
- l'estensione dell'ambito applicativo dell'espulsione come misura alternativa alla detenzione, prevista dal testo unico immigrazione.

In particolare, il decreto-legge 146/2013 ha previsto, in relazione ai **diritti dei detenuti**:

- maggiori garanzie per i soggetti reclusi nel procedimento di reclamo in via amministrativa e in quello giurisdizionale davanti alla magistratura di sorveglianza (presso la quale è previsto anche un giudizio per assicurare l'ottemperanza dell'amministrazione penitenziaria alle prescrizioni del giudice);
- l'istituzione presso il Ministero della giustizia del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale;
- una procedura semplificata nella trattazione di alcune materie di competenza della magistratura di sorveglianza.

La più recente **legge n. 67 del 2014** – sempre con finalità complessive di deflazione delle presenze in carcere - ha poi delegato il Governo a disciplinare le pene detentive non carcerarie o da eseguire presso il domicilio; a realizzare una depenalizzazione; ad introdurre la messa alla prova nel processo penale.

E', infine, tuttora all'esame della Camera, una proposta di legge (**A.C. 631-B**) - già approvata dalla Camera e modificata dal Senato - diretta a delimitare, con un

effetto di riduzione del sovraffollamento negli istituti penitenziari, l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere.

Tutti questi provvedimenti (uniti alle misure di edilizia penitenziaria previste dal Piano Carceri) hanno portato il **Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa**, nella decisione del **5 giugno 2014** sull'esecuzione della citata sentenza Torreggiani, a valutare positivamente gli interventi del Governo italiano per migliorare la situazione carceraria.

Il Comitato ha, tra l'altro, preso atto con interesse «del rimedio risarcitorio immaginato per mezzo di un "imminente" - perché non ancora licenziato dal Consiglio dei ministri - decreto legge del governo in materia».

Il Comitato ha **rinvio al giugno 2015 un'ulteriore valutazione** sui progressi fatti nell'attuazione delle misure italiane per affrontare il problema del sovraffollamento.

**Articolo 1, comma 1**  
**(Rimedi risarcitori per la violazione dell'art. 3 della Convenzione EDU)**

L'articolo 1, comma 1, inserisce nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) l'**articolo 35-ter** attraverso il quale si attivano a favore di detenuti e internati, **rimedi risarcitori 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*" (v. sopra).

La nuova disposizione aggiunge alle competenze del magistrato di sorveglianza l'adozione di **provvedimenti di natura risarcitoria** e stabilisce 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.

## **Articolo 1, comma 2** **(Assistenti volontari dei magistrati di sorveglianza)**

Il **comma 2** modifica l'articolo 68 dell'ordinamento penitenziario, con la finalità di 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'**art. 78** dell'ordinamento penitenziario prevede che l'amministrazione penitenziaria può, su proposta del magistrato di sorveglianza, autorizzare persone idonee all'assistenza e all'educazione a frequentare gli istituti penitenziari allo scopo di partecipare all'opera rivolta al sostegno morale dei detenuti e degli internati, e al futuro reinserimento nella vita sociale (primo comma). Gli assistenti volontari possono cooperare nelle attività culturali e ricreative dell'istituto sotto la guida del direttore, il quale ne coordina l'azione con quella di tutto il personale addetto al trattamento (secondo comma). L'attività prevista nei commi precedenti non può essere retribuita (terzo comma). Gli assistenti volontari possono collaborare coi centri di servizio sociale per l'affidamento in prova, per il regime di semilibertà e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie (quarto comma).

L'**art. 120** del regolamento penitenziario (**DPR 230/2000**) stabilisce poi che l'amministrazione penitenziaria autorizza all'attività di assistenti volontari coloro che dimostrano interesse e sensibilità per la condizione umana dei sottoposti a misure privative e limitative della libertà ed hanno dato prova di concrete capacità nell'assistenza a persone in stato di bisogno. L'autorizzazione può riguardare anche più persone appartenenti ad organizzazioni di volontariato, le quali assicurano, con apposite convenzioni con le direzioni degli istituti e dei centri di servizio sociale, continuità di presenza in determinati settori di attività. La revoca della convenzione comporta la decadenza delle singole autorizzazioni.

Nel provvedimento di autorizzazione è specificato il tipo di attività che l'assistente volontario può svolgere e, in particolare, se egli è ammesso a frequentare uno o più istituti penitenziari o a collaborare con i centri di servizio sociale.

L'autorizzazione ha durata annuale, ma, alla scadenza, se la valutazione della direzione dell'istituto o del centro di servizio sociale è positiva, si considera rinnovata.

La direzione dell'istituto o del centro di servizio sociale cura che le attività del volontariato siano svolte in piena integrazione con quelle degli operatori istituzionali. Le persone autorizzate hanno accesso agli istituti e ai centri di servizio sociale secondo le modalità e i tempi previsti per le attività trattamentali e per l'esecuzione delle misure alternative

Se l'assistente volontario si rivela inidoneo al corretto svolgimento dei suoi compiti, il direttore dell'istituto o del centro di servizio sociale sospende l'autorizzazione e ne chiede

la revoca al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dandone comunicazione al magistrato di sorveglianza.

*Il comma 2 prevede l'individuazione degli assistenti volontari "sulla base dei criteri indicati nell'articolo 78", disposizione che, in realtà, non individua criteri specifici. L'art. 78 si limita, infatti, a prevedere, su proposta del magistrato di sorveglianza, la possibile autorizzazione all'ingresso negli istituti carcerari (da parte dell'amministrazione penitenziaria) di persone idonee (nel caso in oggetto, all'assistenza e all'educazione dei detenuti) disciplinandone le funzioni e chiarendone la subordinazione al direttore del carcere, titolare del loro coordinamento.*

*Oltre che sulla base di quali requisiti, non risulta chiaro a quale autorità spetti la valutazione dell'idoneità degli assistenti ausiliari di sorveglianza così come l'autorizzazione alla frequenza degli uffici giudiziari (ad esempio lo stesso magistrato di sorveglianza oppure il tribunale di sorveglianza oppure ancora il dipartimento dell'amministrazione penitenziaria).*

## **Articolo 2** **(Disposizioni transitorie)**

**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.

*Si osserva che tale ipotesi sembrerebbe riguardare i casi in cui sia già spirato il termine semestrale per proporre l'istanza di risarcimento davanti al tribunale distrettuale (v. art. 35-ter, comma 3, OP; art. 1, comma 1 del D.L.).*

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.

La previsione è formulata sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 6 della c.d. legge Pinto (legge n. 89 del 2001). Tale disposizione, infatti, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, consentiva a coloro che avessero già presentato ricorso alla CEDU, sotto il profilo del mancato rispetto del termine di ragionevole durata del processo, di presentare la domanda di equa riparazione alla Corte d'appello, sempre che non fosse già intervenuta una decisione sulla ricevibilità da parte della Corte europea.

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**).

*Si osserva che dalla formulazione del comma 4 non risulta chiaro se le cancellerie debbano «senza ritardo» comunicare al Ministero degli esteri ogni singola domanda di risarcimento avanzata, ovvero se debbano comunicare il numero complessivo delle domande a chiusura del periodo di sei mesi offerto dal legislatore.*

### **Articolo 3** **(Obblighi di comunicazione per uffici di sorveglianza e Ministro della giustizia)**

L'**articolo 3** integra il contenuto dell'art. 678 del codice di procedura penale, relativo al procedimento di sorveglianza, prevedendo – in relazione a provvedimenti che attengano a rapporti di cooperazione giudiziaria - specifici **obblighi di comunicazione a carico degli uffici giudiziari di sorveglianza e del Ministro della giustizia.**

In particolare, il nuovo comma 3-bis dell'art. 678 del codice di rito prevede 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;
- la Corte che ha pronunciato la condanna, se previsto dagli accordi internazionali.

Si ricorda, a titolo di esempio, che la legge n. 237 del 2012<sup>2</sup>, relativa alla Corte penale internazionale, prescrive (art. 19) al Ministro della giustizia di comunicare tempestivamente alla Corte internazionale «i procedimenti penali e ogni altra circostanza rilevante che concerne il condannato».

La relazione illustrativa motiva questa disposizione con «alcune doglianze rappresentate da Tribunali e Corti penali internazionali e riguardanti la mancata comunicazione della pendenza di procedimenti incidenti sullo stato di libertà personale di soggetti condannati da questi organismi e detenuti in Italia».

---

<sup>2</sup> L. 20 dicembre 2012, n. 237, *Norme per l'adeguamento alle disposizioni dello statuto istitutivo della Corte penale internazionale.*

**Articolo 4**  
**(Applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari.**  
**Modalità di esecuzione)**

L'articolo 4 disciplina la procedura da seguire quando **la misura della custodia cautelare in carcere viene sostituita dal giudice con la misura cautelare degli 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 accompagnamento;
- disciplina l'eccezione, ovvero l'accompagnamento, quando il giudice ritenga sussistere esigenze processuali o di sicurezza;
- stabilisce 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.

Normativa pre-DL	Normativa vigente
Disposizioni di attuazione del codice di procedura penale Art. 97-bis <i>Modalità di esecuzione del provvedimento che applica gli arresti domiciliari</i>	
1. Con il provvedimento che sostituisce la misura di custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, <b>il giudice, se ritiene di non dover disporre l'accompagnamento per salvaguardare comprovate esigenze processuali o di sicurezza ovvero altre esigenze evidenziate dal pubblico ministero, dal direttore di custodia o dalle forze di polizia</b> , autorizza l'imputato a raggiungere il luogo dell'arresto individuato a norma dell'articolo 284 del codice fissando i tempi e le modalità per il raggiungimento. Del provvedimento dato, il giudice informa il pubblico ministero e la polizia giudiziaria che possono, anche di propria iniziativa, controllare l'osservanza delle prescrizioni imposte.	1. <b>A seguito del</b> provvedimento che sostituisce la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari, l'imputato raggiunge <b>senza accompagnamento</b> il luogo di esecuzione della misura, individuato ai sensi dell'articolo 284 del codice; del provvedimento emesso, il giudice informa il pubblico ministero e la polizia giudiziaria che possono, anche di propria iniziativa, controllare l'osservanza delle prescrizioni imposte.
	2. <b>Qualora il giudice, anche a seguito della segnalazione operata dal Pubblico ministero, dal direttore dell'istituto penitenziario o dalle forze di polizia, ritenga sussistenti specifiche esigenze</b>

Normativa pre-DL	Normativa vigente
	processuali ovvero altre esigenze di sicurezza, con il provvedimento di sostituzione di cui al comma 1 dispone che l'imputato venga accompagnato dalle forze di polizia presso il luogo di esecuzione degli arresti domiciliari.
	3. Qualora, con il provvedimento di sostituzione di cui al comma 1, sia stata disposta l'applicazione delle procedure di controllo tramite gli strumenti previsti dall'articolo 275-bis, comma 1, del codice, il direttore dell'istituto penitenziario, nel trasmettere la dichiarazione dell'imputato prevista dall'articolo 275-bis, comma 2, del codice, può rappresentare l'impossibilità di dare esecuzione immediata alla scarcerazione in considerazione di specifiche esigenze di carattere tecnico; in tal caso, il giudice può autorizzare il differimento dell'esecuzione del provvedimento di sostituzione sino alla materiale disponibilità del dispositivo elettronico da parte della polizia giudiziaria.

Analiticamente, l'articolo 4 sostituisce l'art. 97-bis del codice di procedura penale. Il **comma 1** della disposizione stabilisce che quando la misura della custodia cautelare in carcere sia sostituita dalla misura degli arresti domiciliari l'imputato raggiunge il proprio domicilio senza scorta.

Il **comma 2** pone un'eccezione a questa regola quando il giudice ritenga sussistere ragioni processuali o di sicurezza. In questi casi, infatti, con la stessa ordinanza che sostituisce la misura cautelare, dispone l'accompagnamento dell'imputato. La disposizione chiarisce che la segnalazione delle esigenze di accompagnamento potrà pervenire al giudice anche da:

- pubblico ministero
- direttore del carcere
- forze di polizia.

Il **comma 3**, infine, colma una lacuna della procedura penale, disciplinando l'ipotesi in cui la sostituzione della misura abbia come presupposto l'applicazione all'imputato degli **strumenti di controllo elettronico**.

Si ricorda che ai sensi dell'**art. 275-bis del codice di procedura penale**, recentemente modificato dal decreto-legge n. 146 del 2013, «nel disporre la misura degli arresti domiciliari, anche in sostituzione della custodia cautelare in carcere, il giudice, salvo che le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto, **prescrive procedure di controllo mediante**

**mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria.** Con lo stesso provvedimento il giudice prevede l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere qualora l'imputato neghi di consenso all'adozione dei mezzi e strumenti anzidetti».

Laddove la polizia non disponga del prescritto braccialetto elettronico (o di qualsiasi altro strumento di controllo a distanza si decide di utilizzare), il decreto-legge prevede:

- che la mancanza del dispositivo debba essere segnalata al direttore del carcere dove l'imputato si trova in custodia cautelare;
- che a seguito della segnalazione il giudice possa differire l'esecuzione della misura. L'imputato resterà dunque in carcere in attesa della materiale disponibilità del dispositivo di controllo.

Si sottolinea che il comma 3 afferma che il giudice «può autorizzare il differimento dell'esecuzione del provvedimento di sostituzione sino alla materiale disponibilità del dispositivo elettronico da parte della polizia giudiziaria». La formulazione della disposizione – che facoltizza e non rende obbligatorio il differimento dell'esecuzione - pare consentire al giudice di autorizzare anche l'esecuzione della misura degli arresti domiciliari in assenza di strumenti di controllo.

*Si osserva che, in base all'art. 275-bis c.p.p., è il giudice a dovere accertare preventivamente la disponibilità dei dispositivi di controllo a distanza, potendo subordinare la decisione sulla sostituzione della custodia cautelare in carcere proprio alla presenza di tali modalità di controllo. La modifica delle disposizioni di attuazione prefigura invece un accertamento sulla disponibilità dei mezzi successivo all'assunzione della decisione da parte del magistrato; decisione i cui effetti verrebbero poi vanificati (o differiti) dall'assenza di tali mezzi.*

## **Articolo 5** **(Provvedimenti limitativi della libertà personale nel processo a carico di minorenni)**

L'articolo 5 **estende** l'applicazione delle **disposizioni sull'esecuzione dei provvedimenti limitativi della libertà personale nei confronti di minorenni** anche a coloro che, pur maggiorenni, **non abbiano ancora compiuto 25 anni**.

Attraverso la modifica dell'art. 24 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale minorile (decreto legislativo n. 272 del 1989)<sup>3</sup>, il decreto-legge 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 momento dell'esecuzione della misura restrittiva. La disposizione previgente consentiva il protrarsi della disciplina dettata per i minorenni fino al compimento dei 21 anni d'età.

Normativa pre-DL	Normativa vigente
D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 272 Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni Art. 24 <i>Esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale</i>	
1. Le misure cautelari, le misure alternative, le sanzioni sostitutive, le pene detentive e le misure di sicurezza si eseguono secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma non il ventunesimo anno di età. L'esecuzione rimane affidata al personale dei servizi minorili.	1. Le misure cautelari, le misure alternative, le sanzioni sostitutive, le pene detentive e le misure di sicurezza si eseguono secondo le norme e con le modalità previste per i minorenni anche nei confronti di coloro che nel corso dell'esecuzione abbiano compiuto il diciottesimo ma non il <b>venticinquesimo anno di età</b> . L'esecuzione rimane affidata al personale dei servizi minorili.
2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche quando l'esecuzione ha inizio dopo il compimento del diciottesimo	2. <i>Identico.</i>

<sup>3</sup> D.Lgs. 28 luglio 1989, n. 272, *Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni.*

anno di età.
--------------

La disposizione allarga di ulteriori 4 anni il periodo nel quale al maggiorenne si applicano le norme di favore previste per il processo penale a carico di minorenni. Non si tratta, infatti, di una mera esecuzione delle misure previste per gli adulti in strutture pensate per i minori, ma più in generale, in base al comma 2 dell'art. 24, dell'applicazione a tutti coloro che non abbiano compiuto 25 anni di istituti pensati esclusivamente per i minorenni. Non rileva, come specifica il comma 2, che la misura abbia inizio quanto l'interessato è ancora minorenne, essendo sufficiente che non abbia ancora compiuto 25 anni.

La relazione illustrativa motiva questa disposizione con esigenze sia di deflazione della popolazione carceraria che di differenziazione del trattamento rieducativo nei confronti di soggetti in giovane età.

Le statistiche del Dipartimento Giustizia minorile del Ministero della giustizia evidenziano, al 15 giugno 2014, la **presenza negli istituti penali per i minorenni di 358 reclusi**, a fronte di una capienza regolamentare di 594 posti.

Posizione giuridica	14-15 anni			16-17 anni			giovani adulti			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
In attesa di 1° giudizio	11	3	14	43	3	46	9	0	9	63	6	69
Appellanti	2	0	2	12	1	13	5	1	6	19	2	21
Ricorrenti	0	0	0	0	0	0	5	1	6	5	1	6
Mista senza definitivo	7	0	7	47	6	53	32	0	32	86	6	92
Definitivi	0	0	0	9	0	9	33	1	34	42	1	43
Mista con definitivo	1	0	1	21	7	28	93	5	98	115	12	127
<b>Totale</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>24</b>	<b>132</b>	<b>17</b>	<b>149</b>	<b>177</b>	<b>8</b>	<b>185</b>	<b>330</b>	<b>28</b>	<b>358</b>

Quanto agli ingressi negli istituti penali per i minorenni, registrati al 15 giugno 2014, il Dipartimento per la Giustizia minorile (*Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM)*) evidenzia:

**Ingressi negli Istituti penali per i minorenni nell'anno 2014, per età, nazionalità e sesso. Situazione al 15 giugno 2014**

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
14 anni	8	1	9	7	6	13	15	7	22
15 anni	29	1	30	24	9	33	53	10	63
16 anni	43	0	43	43	10	53	86	10	96
17 anni	64	4	68	47	11	58	111	15	126
giovani adulti	76	5	81	38	16	54	114	21	135
<b>Totale</b>	<b>220</b>	<b>11</b>	<b>231</b>	<b>159</b>	<b>52</b>	<b>211</b>	<b>379</b>	<b>63</b>	<b>442</b>

Al 31 dicembre 2013, in base alle statistiche del Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria, i reclusi nelle carceri, **distinti per classi di età**, erano i seguenti:

Regione di detenzione	Da 18 a 20 anni	Da 21 a 24 anni	Da 25 a 29 anni	Da 30 a 34 anni	Da 35 a 39 anni	Da 40 a 44 anni	Da 45 a 49 anni	Da 50 a 59 anni	Da 60 a 69 anni	70 e oltre	Non rilevato	Totale
<b>Detenuti Italiani + Stranieri</b>												
Abruzzo	6	60	168	233	288	272	333	400	152	23		1.935
Basilicata	2	13	45	66	74	85	50	75	28	4		442
Calabria	25	184	294	405	404	387	327	456	142	28	1	2.653
Campania	119	547	1.015	1.289	1.310	1.263	1.020	1.002	346	55		7.966
Emilia Romagna	77	276	540	625	570	524	392	453	169	60	1	3.687
Friuli Venezia Giulia	7	62	127	132	127	113	80	85	24	5	1	763
Lazio	110	476	924	1.132	1.111	1.022	784	937	333	51	2	6.882
Liguria	41	142	245	312	252	234	192	207	68	8	2	1.703
Lombardia	147	616	1.236	1.390	1.361	1.240	1.000	1.172	476	117	1	8.756
Marche	14	73	162	173	155	169	109	148	58	11		1.072
Molise	2	23	57	82	82	86	55	49	17	2		455
Piemonte	69	324	673	756	731	606	492	623	217	43	8	4.542
Puglia	52	298	534	606	648	569	392	440	150	32	1	3.722
Sardegna	25	103	253	303	315	321	262	320	121	18		2.041
Sicilia	95	548	938	1.117	1.099	972	778	937	277	67		6.828
Toscana	55	242	602	702	650	598	469	507	146	36	1	4.008
Trentino Alto Adige	10	44	91	77	67	40	32	34	9			404
Umbria	8	63	181	264	243	219	209	227	76	18		1.508
Valle d'Aosta	3	31	48	35	30	23	14	14	2			200
Veneto	43	246	445	501	453	414	329	386	132	19	1	2.969
<b>Totale Detenuti Italiani + Stranieri</b>	<b>910</b>	<b>4.371</b>	<b>8.578</b>	<b>10.200</b>	<b>9.970</b>	<b>9.157</b>	<b>7.319</b>	<b>8.472</b>	<b>2.943</b>	<b>597</b>	<b>19</b>	<b>62.536</b>

Questi dati non consentono di stimare il numero di reclusi che a seguito del decreto-legge si spostano verso gli istituti minorili in quanto non è dato sapere, ad esempio dei 4.371 reclusi con età compresa tra 21 e 24 anni, quanti abbiano commesso il reato da minorenni.

Peraltro, se è vero che il numero di reclusi negli istituti penali per minorenni è in calo, lo stesso non può dirsi per il numero di soggetti in carico ai servizi sociali per i minorenni, in costante aumento.

**Soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2013 secondo la nazionalità e il sesso.**  
(Dati del Dipartimento Giustizia minorile)

Anni	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
2007	10.689	1.083	11.772	2.516	456	2.972	13.205	1.539	14.744
2008	13.015	1.382	14.397	2.944	473	3.417	15.959	1.855	17.814
2009	14.023	1.457	15.480	2.981	424	3.405	17.004	1.881	18.885
2010	14.335	1.337	15.672	2.387	304	2.691	16.722	1.641	18.363
2011	15.260	1.624	16.884	2.870	403	3.273	18.130	2.027	20.157
2012	14.885	1.745	16.630	3.322	455	3.777	18.207	2.200	20.407
2013	14.738	1.740	16.478	3.557	531	4.088	18.295	2.271	20.566

**Soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni nell'anno 2014,  
secondo l'età, la nazionalità e il sesso. Situazione al 15 giugno 2014**  
(Dati del Dipartimento Giustizia minorile)

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
minori di 14 anni	63	3	66	21	6	27	84	9	93
14 anni	797	103	900	225	87	312	1.022	190	1.212
15 anni	2.081	264	2.345	500	96	596	2.581	360	2.941
16 anni	2.915	354	3.269	760	100	860	3.675	454	4.129
17 anni	3.350	396	4.109	991	117	1.108	4.341	513	4.854
giovani adulti	2.829	345	3.174	736	81	817	3.565	426	3.991
<b>Totale</b>	<b>12.035</b>	<b>1.465</b>	<b>13.500</b>	<b>3.233</b>	<b>487</b>	<b>3.720</b>	<b>15.268</b>	<b>1.952</b>	<b>17.220</b>

*Occorre acquisire elementi conoscitivi relativi alle strutture preposte a seguire l'esecuzione delle misure nei confronti di minorenni, ovvero i servizi minorili, e le strutture destinate a ospitare i minori in esecuzione di pena o di misura cautelare. Infatti, né la relazione illustrativa né l'Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) chiariscono se tali strutture siano attualmente in grado di prendere in carico e accogliere i nuovi soggetti.*

## **Articolo 6**

### ***(Misure in materia di ordinamento del personale del Corpo di polizia penitenziaria)***

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 conseguente all'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, riguarda ora 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'art. 27, nella versione previgente, stabiliva che sono dimessi dal corso gli allievi ispettori che sono stati per qualsiasi motivo, salvo che l'assenza sia determinata dall'adempimento di un dovere, assenti dal corso per più di 90 giorni, anche se non consecutivi, e di 120 giorni se l'assenza è stata determinata da infermità contratta durante il corso o da infermità dipendente da causa di servizio qualora si tratti di personale proveniente da altri ruoli del Corpo di polizia penitenziaria, nel qual caso l'allievo è ammesso a partecipare al primo corso successivo al riconoscimento della sua idoneità.

Una ulteriore modifica interessa il comma 2 dell'art. 27 e stabilisce che gli *allievi ispettori di sesso femminile che si assentino dal corso per più di 60 giorni a causa di **maternità*** sono ammessi a partecipare al primo corso successivo ai periodi di assenza dal lavoro previsti dalle disposizioni sulla tutela delle lavoratrici madri (la norma previgente prevedeva, a tali fini, un'assenza superiore a 90 gg).

## Articolo 7

### ***(Misure in materia di impiego del personale appartenente ai ruoli del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria)***

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 carceraria.

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 amministrazioni diverse da quella di appartenenza.

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'**istituto del comando nel pubblico impiego** è disciplinato, in via generale, dall'articolo 56 del DPR 3/1957, il quale stabilisce che – per riconosciute esigenze di servizio, o quando sia richiesta una speciale competenza, purché per un periodo di tempo determinato ed in via eccezionale – l'impiegato di ruolo può essere comandato a prestare servizio presso altra amministrazione statale o presso altri enti pubblici. Il successivo articolo 57 del Testo Unico precisa che la spesa per il personale comandato presso altra amministrazione statale resta a carico dell'amministrazione di appartenenza, mentre alla spesa del personale comandato presso enti pubblici provvede direttamente ed a proprio carico l'ente presso cui detto personale presta servizio. La riforma del pubblico impiego, (attuata con il D. Lgs.29/1993, poi trasfuso nel D.Lgs, 165/2001), non ha disciplinato l'istituto del comando.

Sul versante contrattuale, si ricorda che l'art. 4 del CCNL siglato il 15.5.2001, integrativo del CCNL del personale del comparto Ministeri sottoscritto in data 16.2.1999, ha statuito che il dipendente, a domanda, può essere assegnato temporaneamente ad altra amministrazione anche di diverso comparto che ne faccia richiesta per utilizzarne le prestazioni (posizione di "comando"). Salvo casi eccezionali, la posizione di comando cessa al termine previsto e non può superare la durata di 12 mesi rinnovabili una sola volta. Alla scadenza del termine massimo, il dipendente può chiedere, in relazione alla disponibilità di posti in organico, il passaggio diretto all'amministrazione di destinazione. In caso contrario il dipendente rientra all'amministrazione di appartenenza. Il comando può cessare, prima del termine previsto, qualora non prorogato ovvero per effetto del ritiro dell'assenso da parte dell'interessato o per il venir meno dell'interesse dell'amministrazione che lo ha richiesto. Il comando non pregiudica la posizione del dipendente agli effetti della maturazione dell'anzianità lavorativa, dei trattamenti di fine lavoro e di pensione e dello sviluppo professionale.

Si ricorda, infine, che l'articolo 1, comma 414, della L. 228/2012 (Legge di Stabilità 2013) dispone che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, per gli enti pubblici il provvedimento di comando venga adottato d'intesa tra le amministrazioni interessate, previo assenso del lavoratore coinvolto.

L'ordinamento non prevede una disciplina del **distacco**; in mancanza di una normativa, parte della dottrina considera il distacco come una semplice situazione di fatto, mentre altro orientamento ritiene che si configura un distacco quando l'impiegato statale è destinato a prestare servizio non presso altra amministrazione statale (come nel comando), bensì presso altro ente pubblico. Inoltre per il distacco si fa in genere riferimento alla disciplina che riguarda i dirigenti collocati in aspettativa retribuita.

## **Articolo 8**

***(Ulteriore presupposto per l'applicazione della custodia cautelare in carcere o degli arresti domiciliari)***

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 ritenga che con la sentenza possa 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.).

Circa la sospensione condizionale della pena, in base all'art. 163 c.p., nel pronunciare sentenza di condanna alla reclusione o all'arresto per un tempo non superiore a due anni, ovvero a pena pecuniaria che, sola o congiunta alla pena detentiva e ragguagliata a norma dell'articolo 135, sia equivalente ad una pena privativa della libertà personale per un tempo non superiore, nel complesso, a due anni, il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena rimanga sospesa per il termine di cinque anni se la condanna è per delitto e di due anni se la condanna è per contravvenzione. In caso di sentenza di condanna a pena pecuniaria congiunta a pena detentiva non superiore a due anni, quando la pena nel complesso, ragguagliata a norma dell'articolo 135, sia superiore a due anni, il giudice può ordinare che l'esecuzione della pena detentiva rimanga sospesa.

Se il reato è stato commesso da un minore degli anni diciotto, la sospensione può essere ordinata quando si infligga una pena restrittiva della libertà personale non superiore a tre anni.

Se il reato è stato commesso da persona di età superiore agli anni diciotto ma inferiore agli anni ventuno o da chi ha compiuto gli anni settanta, la sospensione può essere ordinata quando si infligga una pena restrittiva della libertà personale non superiore a due anni e sei mesi.

In base all'art. 164 c.p. la sospensione condizionale della pena è ammessa soltanto se il giudice presume che il colpevole si asterrà dal commettere ulteriori reati. Non può essere concessa; a chi ha riportato una precedente condanna a pena detentiva per delitto, anche se è intervenuta la riabilitazione, né al delinquente o contravventore

abituale o professionale; allorché alla pena inflitta deve essere aggiunta una misura di sicurezza personale perché il reo è persona che la legge presume socialmente pericolosa. Non può essere concessa più di una volta (tuttavia il giudice, nell'infliggere una nuova condanna, può disporre la sospensione condizionale se la pena da infliggere, cumulata con quella irrogata con la precedente condanna anche per delitto, non superi i limiti stabiliti dall'art. 163).

Gli arresti domiciliari possono essere applicati solo quando si procede per delitti per i quali la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione superiore nel massimo a tre anni (art. 280, comma 1, 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 da eseguire non sarà superiore a tre anni.

Si rammenta che 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 (art. 280, comma 2, c.p.p.).

Inoltre, l'art. 275 c.p.p., sui criteri di scelta delle misure, prevede che, nel disporre le misure, il giudice tiene conto della specifica idoneità di ciascuna in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto (comma 1). Contestualmente ad una sentenza di condanna, l'esame delle esigenze cautelari è condotto tenendo conto anche dell'esito del procedimento, delle modalità del fatto e degli elementi sopravvenuti, dai quali possa emergere che, a seguito della sentenza, risulta taluna delle esigenze di pericolo di fuga e reiterazione dei reati, indicate nell'articolo 274, comma 1, lettere b) e c) (comma 1-bis). Ogni misura deve essere proporzionata all'entità del fatto e alla sanzione che sia stata o si ritiene possa essere irrogata (comma 2). Non può essere disposta la misura della custodia cautelare se il giudice ritiene che con la sentenza possa essere concessa la sospensione condizionale della pena (comma 2-bis). Nei casi di condanna di appello le misure cautelari personali sono sempre disposte, contestualmente alla sentenza, quando, all'esito dell'esame condotto a norma del comma 1-bis, risultano sussistere esigenze cautelari previste dall'articolo 274 e la condanna riguarda uno dei delitti previsti dall'articolo 380, comma 1, e questo risulta commesso da soggetto condannato nei cinque anni precedenti per delitti della stessa indole (comma 2-ter). La custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-bis, primo comma, 600-ter, escluso il quarto comma, e 600-quinquies del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in ordine ai delitti previsti dagli articoli 609-bis, 609-quater e 609-octies del codice penale, salvo che ricorrano le circostanze attenuanti dagli stessi contemplate (comma 3). Sono poi disciplinati i casi particolari relativi a donna incinta o madre di prole di età non superiore a sei anni con lei convivente, persona che ha superato l'età di settanta anni, persona affetta da AIDS conclamata.

*Si rileva che la relazione illustrativa, nel descrivere il contenuto dell'articolo 8, erroneamente fa riferimento anche al divieto di disporre gli arresti domiciliari*

*quando il giudice della cautela ritiene, prognosticamente, che la condanna a pena detentiva possa essere contenuta nel limite di tre anni.*

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.

La proposta di legge è diretta a delimitare - con un effetto di riduzione del sovraffollamento negli istituti penitenziari - l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, attraverso una serie di modifiche al codice di procedura penale che interessano principalmente: la valutazione del giudice, l'idoneità della custodia in carcere, gli obblighi di motivazione del giudice, il procedimento.

Nell'ambito della proposta, l'articolo 3 - non modificato dal Senato - stabilisce in primo luogo (come il decreto-legge in commento) che, in caso di possibile sospensione condizionale della pena, il divieto in capo al giudice riguarda anche l'applicazione degli arresti domiciliari.

In secondo luogo, il medesimo articolo 3 stabilisce che se il giudice, mediante un giudizio prognostico sull'esito del giudizio, ritenga che sia possibile la sospensione dell'esecuzione della pena ai sensi dell'articolo 656, comma 5, c.p.p. - vale a dire sia possibile applicare le misure alternative dell'affidamento in prova (ordinario - quando la pena detentiva, anche se costituente residuo di maggiore pena, non è superiore a tre anni - e in casi particolari), della detenzione domiciliare speciale e della semilibertà - anche in questo caso è fatto divieto di applicazione sia della custodia cautelare in carcere sia degli arresti domiciliari. Questa seconda disposizione è stata oggetto di alcuni rilievi critici nel corso dell'esame in Commissione Giustizia, con specifico riguardo al divieto di applicazione degli arresti domiciliari.

Il collegamento con la disciplina dell'articolo 656 c.p.p. è sotteso anche alla formulazione dell'articolo 8 del decreto-legge, come precisa la relazione illustrativa.

La relazione precisa infatti 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)".

*Pare utile acquisire elementi conoscitivi circa l'effetto deflattivo della disposizione rispetto al sovraffollamento carcerario.*

## **Articolo 9** **(Disposizioni di natura finanziaria)**

L'**articolo 9** reca la norma di **copertura finanziaria** degli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2 del decreto-legge.

L'articolo prevede altresì una **clausola di salvaguardia finanziaria** demandando al **Ministro della giustizia** il **monitoraggio** degli **oneri** stessi, con l'obbligo di riferire in merito al Ministro dell'economia e delle finanze.

In particolare, il **comma 1** reca la quantificazione degli oneri derivanti dalle disposizioni di cui agli articoli 1 e 2 del decreto, stimati in 5 milioni di euro per l'anno 2014, in 10 milioni per l'anno 2015 ed in 5,372 milioni per l'anno 2016.

A tali oneri si provvede :

- a) quanto a **5 milioni** per l'anno **2014** mediante **utilizzo** delle **somme** derivanti dalle **sanzioni amministrative** irrogate **dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato**, versate entro il 5 giugno 2014 all'entrata del bilancio dello Stato e che, alla data di entrata in vigore del presente provvedimento non risultino ancora state riassegnate ai pertinenti programmi di spesa. Tale entrate, pertanto, vengono a tal fine acquisite definitivamente al bilancio dello Stato, nel predetto limite di 5 milioni di euro.

Si ricorda che si tratta di entrate che, ai sensi dell'articolo 148, comma 1, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che sono destinate ad iniziative a vantaggio dei consumatori;

- b) quanto a **10 milioni** per l'anno 2015 e a **5,372 milioni** per l'anno **2016** mediante riduzione del **Fondo per interventi strutturali di politica economica**.

Si ricorda che il **Fondo ISPE** è stato istituito dall'articolo 10, comma 5, del D.L. n. 282 del 2004 al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica; esso viene utilizzato in modo flessibile ai fini del reperimento delle risorse occorrenti a copertura di interventi legislativi recanti oneri finanziari.

La dotazione del Fondo ISPE (cap. 3075/Economia) risulta rideterminata nel bilancio 2014-2016 (legge n. 148/2013 e D.M. di ripartizione in capitoli del 27 dicembre 2013) in 44,3 milioni per il 2014, in 360,5 milioni nel 2015 e in 173,6 milioni nel 2016. Sugli stanziamenti indicati dalla legge di bilancio 2014-2016, hanno, peraltro, già inciso in senso riduttivo, una serie di interventi legislativi.

Il **comma 2** prevede una **clausola di salvaguardia finanziaria** demandando al **Ministro della giustizia** il **monitoraggio** degli **oneri** in termini di minori entrate recati dal provvedimento in esame, con l'obbligo di riferire in merito al Ministro

dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'**articolo 17, comma 12**, della **legge di contabilità nazionale** (legge n. 196/2009).

L'articolo 17 della legge n. 196/2009 prevede che ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri debba indicare espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una **specificata clausola di salvaguardia**, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime.

Secondo il citato comma 12, la clausola di salvaguardia deve essere **effettiva e automatica**. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di **umenti di entrata**, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

La **clausola** inserita nel comma in esame prevede che, nel caso in cui si verificano, siano in procinto di verificarsi, scostamenti rispetto agli oneri previsti il **Ministro dell'economia e delle finanze**, sentito il Ministro della giustizia, **provvederà** con proprio **decreto** alla **riduzione delle dotazioni finanziarie** destinate alle spese di missione nell'ambito del programma "Amministrazione Penitenziaria" e, comunque, della missione "Giustizia" dello stato di previsione del Ministero della giustizia, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio.

I **commi 3 e 4** stabiliscono che, laddove il ministro dell'economia attivi la clausola di salvaguardia del comma precedente:

- debba riferirne senza ritardo alle Camere;
- sia autorizzato ad apportare le occorrenti variazioni di bilancio.

**Articolo 10**  
***(Entrata in vigore)***

L'articolo 10 del decreto-legge ne prevede l'entrata in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Il provvedimento è stato pubblicato nella Gazzetta n. 147 del 27 giugno; il decreto-legge è dunque entrato in vigore il **28 giugno 2014** e dovrà essere convertito in legge entro il prossimo 27 agosto.



# 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**.