

IL RISARCIMENTO PER LE CONDIZIONI INUMANE E DEGRADANTI DEI DETENUTI

È stata approvata in prima lettura alla Camera il disegno di legge di conversione del decreto-legge che prevede il risarcimento in favore dei detenuti reclusi in “condizioni inumane” e ulteriori interventi in materia penitenziaria tesi a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario. Il decreto, 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 (Convenzione EDU);*
- *restringe gli ambiti di applicazione della custodia cautelare in carcere e degli arresti domiciliari;*
- *stabilisce che il magistrato di sorveglianza possa avvalersi dell'ausilio di personale volontario;*
- *introduce nuovi obblighi di comunicazione per magistrati o tribunali di sorveglianza, circa i provvedimenti 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 le norme di favore previste dal diritto minorile sui provvedimenti limitativi della libertà personale;*
- *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 del personale Dap;*
- *introduce meccanismi di monitoraggio e salvaguardia della copertura finanziaria degli oneri.*

Il disegno di legge di conversione del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 (AC 2496)¹ passa ora al Senato.

Per maggiori dettagli si vedano la scheda [dell'iter](#) del provvedimento e i [dossier](#) di approfondimento sul sito della Camera dei deputati.

¹ Conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92 “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.”

LA CONDANNA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU)

Il decreto risponde a un **obbligo** assunto dall'Italia al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 5 giugno 2014 e scaturito dalla condanna dell'Italia da parte della CEDU per violazione dell'art. 3 della *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, nel quale è stabilito che «**Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti**» (va ricordato che la violazione dell'articolo 3 è alla base di numerose decisioni di condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo relative alle condizioni di detenzione).

Con la **sentenza-pilota**² «**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'articolo 3** della Convenzione **a causa della situazione di sovraffollamento carcerario** in cui i ricorrenti si sono trovati. 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 questione sarebbe divenuta definitiva, **le misure necessarie che avessero effetti preventivi e compensativi** e che garantissero una riparazione effettiva delle violazioni della Convenzione risultanti dal sovraffollamento carcerario in Italia.

Il **7 ottobre 2013 il Presidente della Repubblica** ha quindi **trasmesso alle Camere un messaggio sulla questione carceraria**, sui cui temi la Commissione Giustizia ha presentato una relazione che è stata discussa il 4 marzo 2014 dall'Assemblea. Quest'ultima ne ha condiviso i contenuti, approvando una risoluzione (6-0049).

Anche la **Corte costituzionale**, nella motivazione della **sentenza 22 novembre 2013**, ha affermato la **gravità della situazione di sovraffollamento** derivante dal malfunzionamento cronico 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"**.

Il **termine annuale previsto dalla CEDU è spirato il 28 maggio 2014**, ma, in attesa dell'adozione delle misure necessarie 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.

² 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 (*Fonte: Servizio studi Camera dei deputati, dossier n. 200 – 2 luglio 2014, pag. 5*).

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.

Soltanto 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%**)³.

GLI INTERVENTI PER FRONTEGGIARE IL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO ADOTTATI DALL'ITALIA NELL'ULTIMO ANNO

Allo scopo di ridurre il sovraffollamento ed approntare una serie di misure organiche che potessero soddisfare le richieste della CEDU sono in particolare intervenuti i **decreti-legge n. 78 del 2013** e **n. 146 del 2013**, nonché la **legge n. 67 del 2014**⁴.

L'insieme di questi provvedimenti (uniti alle misure di edilizia penitenziaria previste dal Piano Carceri) ha 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, ed a **rinvviare al mese di giugno 2015 un'ulteriore valutazione** sui progressi fatti nell'attuazione delle misure italiane per affrontare il problema del sovraffollamento.

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

LE MISURE PREVISTE DAL DECRETO

Risarcimenti per la violazione dell'art. 3 Convenzione EDU (artt.1 e 2)

Per compensare la violazione della *Convenzione sui diritti dell'uomo*, il decreto inserisce nell'ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) il nuovo **art. 35-ter**, con il quale si introducono **rimedi risarcitori** per i detenuti reclusi in "condizioni inumane". In particolare:

- 1) **Sconti di pena**: è previsto un **abbuono di 1 giorno ogni 10 passati in celle sovraffollate, se la pena è ancora da espiare.**
- 2) **Rimborso in denaro**: spetta un **rimborso di 8 euro per ogni giornata** in cui si è subito il pregiudizio per i casi in cui:
 - **la pena sia stata già scontata** (la richiesta, in questo caso, va fatta entro 6 mesi dalla fine della detenzione);

³ Fonte: Servizio studi Camera dei deputati, dossier n. 200 – 2 luglio 2014, pag. 4.

⁴ Si vedano i dossier [n. 23](#) e [n. 31](#) dell'Ufficio Documentazione e Studi del Gruppo Parlamentare PD-Camera

- Il **residuo di pena** da espiare **non permette l'attuazione integrale della** citata **detrazione** percentuale (perché, ad esempio, sono più numerosi i giorni da "abbuonare" a titolo di risarcimento che quelli effettivi residui da scontare);
- Il **periodo detentivo** trascorso in violazione dell'art. 3 CEDU sia stato **inferiore a 15 giorni**;
- il **pregiudizio** di cui all'art. 3 CEDU sia stato **subito in custodia cautelare non computabile nella determinazione della pena**.

La **competenza per l'adozione** di tali provvedimenti è in capo al **magistrato di sorveglianza**, che procede su istanza del detenuto⁵ (o del difensore munito di procura speciale).

Da qui al 2016 per i risarcimenti saranno disponibili 20,3 milioni di euro.

LIMITAZIONI AL CARCERE PREVENTIVO PERCHÈ NON DEVE ESSERE UN'ANTICIPAZIONE DELLA PENA (ART. 8)

Viene modificato l'articolo 275 del codice di procedura penale, 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* del c.p.p. che, prima dell'entrata in vigore del decreto-legge, vietava di disporre "la misura della custodia cautelare" nel caso in cui il giudice avesse ritenuto che con la sentenza poteva essere concessa la sospensione condizionale della pena. Ora, sempre in presenza di una prospettata **sospensione condizionale della pena**, il **nuovo testo del comma 2-*bis*** conferma la norma, ma **specifica** che a non poter essere applicata è la misura della custodia cautelare "**in carcere o quella degli arresti domiciliari**", volendo con tale specificazione far sì che risultino **escluse** dall'ambito applicativo della nuova disposizione la custodia cautelare in istituto a custodia attenuata per detenute madri e la custodia cautelare in luogo di cura.

Viene poi stabilito il divieto di **custodia cautelare in carcere in caso di pena non superiore ai 3 anni**. In altri termini, se il giudice ritiene che all'esito del giudizio la pena irrogata non sarà superiore ai 3 anni, per esigenze cautelari potrà applicare solo gli arresti domiciliari. La norma **non vale però per i delitti ad elevata pericolosità sociale** (tra cui associazione mafiosa e terrorismo, omicidio, incendio doloso boschivo, rapina ed estorsione, furto in abitazione, *stalking* e maltrattamenti in famiglia) **e in mancanza di un luogo idoneo per i domiciliari** (un'abitazione o altro luogo di privata dimora ovvero un luogo pubblico di cura e assistenza o una casa famiglia protetta).

Circa questa disposizione, la relazione illustrativa del decreto precisa che la modifica dell'articolo 275, comma 2-*bis* è «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

⁵ E' previsto anche che i detenuti che abbiano già avanzato ricorso alla CEDU per violazione dell'art. 3 della Convenzione, entro sei mesi a far data dal 28 giugno 2014, se non è intervenuta decisione sulla ricevibilità del ricorso, possono fare domanda di risarcimento ai sensi del nuovo art. 35-ter dell'ordinamento penitenziario; a pena di inammissibilità la domanda deve indicare la data di presentazione del ricorso alla CEDU.

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)». ⁶

OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE PER I PROVVEDIMENTI DI SORVEGLIANZA (ART. 3)

Il decreto integra il contenuto dell'art. 678 del codice di procedura penale, relativo al procedimento di sorveglianza, prevedendo che, in relazione a provvedimenti che attengano a rapporti di cooperazione giudiziaria, 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 che ne informa, a sua volta, il Ministero degli esteri (se previsto da accordi internazionali, analoga comunicazione va fatta alla Corte che ha pronunciato la condanna) ⁷.

AGLI ARRESTI DOMICILIARI SENZA SCORTA (ART. 4)

Viene disciplinata 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 articolo 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** (cioè senza scorta), fatti **salvi i casi** in cui non prevalgano **esigenze processuali** o di **sicurezza**.

NORME DI FAVORE PER I MINORI ESTESE ANCHE AGLI UNDER 25 (ART. 5)

Modificando l'art. 24 delle disposizioni di attuazione del procedimento penale minorile (decreto legislativo n. 272 del 1989), **le norme di favore previste dal diritto minorile sui provvedimenti restrittivi si estendono a chi non ha ancora 25 anni (anziché 21 come oggi)**. In sostanza, se un ragazzo deve espiare la pena dopo aver compiuto i 18 anni ma per un reato commesso da minorenni, l'esecuzione di pene detentive e alternative o misure cautelari sarà disciplinata dal procedimento minorile e affidata al personale dei servizi minorili fino ai 25 anni. Sempre che il giudice, pur tenendo conto delle finalità rieducative, non lo ritenga socialmente pericoloso. ⁸

⁶ 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 (AC 631-B "Modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali"), in corso di esame presso la Commissione Giustizia della Camera.

⁷ Questa disposizione nasce a fronte di alcune doglianze rappresentate da tribunali e corti penali internazionali riguardanti la mancata comunicazione della pendenza di procedimenti incidenti sullo stato di libertà personale di soggetti condannati da questi organismi e detenuti in Italia.

⁸ Questo intervento normativo risponde a finalità sia di deflazione della popolazione carceraria che di differenziazione del trattamento rieducativo nei confronti di soggetti in giovane età.

PIÙ MAGISTRATI DI SORVEGLIANZA (ART. 5-BIS) E LORO SOSTEGNO CON PERSONALE VOLONTARIO (ART. 1, COMMA 2)

Nel decreto sono previste anche alcune misure finalizzate a garantire una **maggior efficienza della magistratura di sorveglianza**, da tempo sotto organico.

Con un apposito articolo inserito dalla Commissione (art. 5-bis) viene stabilito che, qualora l'organico sia scoperto di oltre il 20% dei posti, il Csm in via eccezionale (e solo per i vincitori del concorso bandito nel 2011) destinerà alla magistratura di sorveglianza anche i giudici di prima nomina.

L'art. 1, comma 2, integrando l'art. 68 dell'ordinamento penitenziario, prevede invece che i magistrati di sorveglianza possano avvalersi di **assistenti con funzioni ausiliarie** il cui supporto sarà **volontario e gratuito**.

MAGGIORE EFFICIENZA DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA (ART. 6 E 7)

Cresce di 204 unità l'organico del **Corpo di polizia penitenziaria**, con un saldo finale che vedrà meno ispettori e **più agenti** (ciò, in ragione del fatto che, con l'istituzione nel 2000 del ruolo direttivo del Corpo di polizia penitenziaria, i commissari hanno ottenuto funzioni che in precedenza erano svolte dagli ispettori).

Viene anche stabilita una riduzione della durata del corso di formazione degli allievi vice-ispettori vincitori del concorso pubblico (da 18 a 12 mesi).

Per quanto riguarda il **personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria** (Dap), sono **vietati per due anni** comandi e distacchi del personale presso altri ministeri o amministrazioni pubbliche. E' previsto anche che i provvedimenti di comando o distacco già adottati, e con termine nel predetto biennio, non possano essere rinnovati (ciò, in ragione delle particolari esigenze che caratterizzano l'attuale situazione carceraria).

RIDUZIONE PROROGA DELLA GESTIONE COMMISSARIALE DEL PIANO CARCERI

Con l'art. 6-bis, poi, si anticipa al 31 luglio 2014 (dal 31 dicembre) la cessazione della figura del **Commissario straordinario del Governo per l'edilizia penitenziaria**.

ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

In risposta a chi ha ribattezzato questo decreto "svuota-carceri" o ha gridato allo scandalo per il rimborso monetario ai detenuti, va ribadito che la riduzione di pena risponde a una logica compensativa di un *surplus* di sofferenza ed è rimedio conforme e legittimato dalla giurisprudenza della Corte europea (basti pensare che è stata sperimentata anche in Germania come strumento ripartivo per l'eccessiva durata del processo). La monetizzazione del danno, poi, è l'unica soluzione quando (come nell'ovvio caso di chi già è stato scarcerato) non è praticabile l'abbuono di pena da scontare.

Quanto al divieto di custodia cautelare in carcere e ai domiciliari, e ai timori per la "sicurezza pubblica", va sottolineato che il decreto non fa che confermare una norma che già esiste, e cioè che non si può andare in carcere o ai domiciliari in corso di processo se

la 'prognosi' del giudice fa ritenere che sarà concessa la sospensione condizionale della pena. Accanto a questa norma, aggiunge il divieto di custodia cautelare in carcere (ma non gli arresti domiciliari) quando il giudice ritiene che la pena definitiva non potrà superare i 3 anni di reclusione e scatteranno dunque in sede di esecuzione le misure alternative al carcere. Il principio è: chi non deve andare in carcere da condannato perché dovrebbe andarci da imputato ancora "presunto innocente" (fino a sentenza definitiva)? Non va dimenticato che ci sono anche altre misure cautelari (coercitive e interdittive) a disposizione dei magistrati e che si è escluso dal divieto di custodia cautelare in carcere i reati ad alta pericolosità ed allarme sociale.

Post scriptum

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 2496

[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 1579

[iter](#)

[Legge n. 117 dell'11 agosto 2014](#)

Conversione in legge, con modificazioni, 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

pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 192 del 20 agosto 2014