

**AUDIZIONE INFORMALE
DINANZI ALLA
COMMISSIONE GIUSTIZIA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
DEL VICE DIRETTORE GENERALE DELLA P.S.
DIRETTORE CENTRALE DELLA POLIZIA CRIMINALE
PREFETTO FRANCESCO CIRILLO
SUL DECRETO LEGGE 22 DICEMBRE 2011, N. 211**

PALAZZO MADAMA, 4 GENNAIO 2012 ORE 9,00

Il decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante “Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri” prevede, in particolare, per quanto riguarda i possibili riflessi sulle Forze di polizia:

- a) **l'introduzione della regola del divieto della custodia in carcere nei casi di arresto in flagranza per reati per i quali è previsto il giudizio direttissimo davanti al giudice monocratico**, salva la possibilità per il pubblico ministero di disporre con decreto motivato, anche in caso di indisponibilità nell'ambito del circondario **di camere di sicurezza**, ovvero per motivi di salute, o per la pericolosità della persona arrestata o la sua incompatibilità con la permanenza nelle camere suddette e per altre specifiche ragioni di necessità (dai dati forniti dal Ministero della giustizia risulta che nel 2010, ben 21.093 persone sono state trattenute in carcere per un massimo di 3 giorni);
- b) **l'innalzamento da dodici a diciotto mesi della soglia di pena detentiva residua per l'accesso alla detenzione presso il domicilio**, già previsto dalla legge n. 199 del 2010, fermi restando la limitazione al 31 dicembre 2013 dell'applicazione dell'istituto e le cause ostative alla detenzione domiciliare (tale estensione dovrebbe determinare l'uscita dagli istituti penitenziari di altri 3.327 detenuti, come emerge dalla relazione illustrativa al disegno di legge di conversione del decreto-legge in argomento – A.S. 3074)).

Il provvedimento è il frutto anche degli approfondimenti effettuati nel corso della predisposizione dello schema di decreto-legge tra i rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Ministero dell'Interno che hanno permesso di conciliare le esigenze di alleggerimento del circuito carcerario con quelle di sicurezza e di carichi di lavoro per il personale delle Forze di polizia, escludendo, pertanto, precedenti ipotesi non condivise e, quindi, accantonate.

A) Ricorso alle camere di sicurezza per la custodia delle persone arrestate

Le modifiche relative all'eventuale utilizzo delle camere di sicurezza consentono di assicurare una maggiore certezza applicativa ed una corrispondenza tra il potenziale utilizzo delle stesse e la situazione esistente, in quanto definiscono espressamente le condizioni indispensabili per ricorrervi, in relazione alla concreta disponibilità ed utilizzazione delle stesse, anche con specifico riferimento al personale necessario per la vigilanza durante il periodo di permanenza dell'arrestato.

Si evidenzia che corrisponde a ragioni di imprescindibile funzionalità degli uffici e comandi delle Forze di polizia, nonché di sicurezza degli operatori, oltre che della stessa persona arrestata, l'espressa previsione dell'art. 558 del c.p.p., comma 4 bis, ripresa dall'art. 123 bis delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p.

(entrambi introdotti dal d.l. in argomento), circa la possibilità di derogare al divieto di condurre in carcere la persona arrestata prima della sua presentazione davanti al giudice (per la convalida dell'arresto e il giudizio direttissimo), per motivi di salute o per altre specifiche ragioni di necessità. La deroga al divieto, secondo la previsione del citato art. 123 bis, è possibile anche in relazione alla pericolosità della persona arrestata o per l'incompatibilità della stessa con la permanenza nelle camere di sicurezza (*ad esempio, soggetto con comportamenti autolesionistici, ovvero con patologie che necessitano di una sorveglianza sanitaria ad opera dell'infermeria del carcere, ecc.*), ovvero per altre ragioni che impediscano l'utilizzo delle camere di sicurezza (*ad esempio, indisponibilità di personale per la vigilanza attesi concomitanti "straordinari" impegni di ordine e sicurezza pubblica*), segnalate dagli ufficiali e agenti che hanno eseguito l'arresto.

Il decreto-legge introduce, altresì - attraverso la soppressione della proroga di altre 48 ore per la presentazione in udienza per il giudizio direttissimo - una importante innovazione, limitando alle 48 ore la permanenza dell'arrestato nella camera di sicurezza e, quindi, introducendo una temporaneità che risulta più adeguata e coerente con l'eccezionalità del ricorso alle camere di sicurezza, in relazione alla permanenza in una struttura che non è compiutamente attrezzata come quella carceraria.

Altro elemento importante, che si ricava dal combinato disposto del nuovo comma 4-bis dell'articolo 558, del c.p.p., e del nuovo articolo 123-bis, delle disposizioni di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p., è quello di escludere il ricorso alle camere di sicurezza al di fuori del circondario in cui è stato eseguito l'arresto. Inoltre, anche se la norma non lo prevede espressamente, dal contesto si ricava che ogni Forza di polizia provvede ad utilizzare le proprie camere di sicurezza, escludendo, anche per ragioni procedurali e organizzative, l'utilizzo di quelle di una Forza di polizia diversa da quella che ha proceduto all'arresto.

L'articolo 2, comma 2, del decreto-legge, consente anche di utilizzare i risparmi di spesa sui capitoli di bilancio dell'Amministrazione penitenziaria, attraverso il trasferimento degli stessi ai capitoli di spesa del Dipartimento della pubblica sicurezza **sui quali gravano le spese per il mantenimento ed ammodernamento delle camere di sicurezza, per il vitto da fornire alle persone arrestate e per le pulizie**. L'attuazione di tale norma dovrebbe consentire, in particolare, l'incremento del capitolo di spesa relativo agli oneri per l'ordinaria manutenzione delle camere di sicurezza, proprio in relazione al maggior impiego delle stesse ed all'attuale assenza di risorse per tali finalità, che si inserisce nelle generalizzate riduzioni degli stanziamenti di bilancio del Dipartimento della pubblica sicurezza disposte dalle ultime manovre finanziarie.

Per le spese relative al vitto delle persone trattenute nelle camere di sicurezza, si fa presente che, a partire dal 2011, nello stato di previsione del Ministero dell'Interno -

Dipartimento della pubblica sicurezza, è stato istituito il capitolo 2554 con uno stanziamento di 300.000 euro.

In proposito, anche con riferimento alle spese per la pulizia delle camere di sicurezza, si riportano, di seguito, i dati relativi ai capitoli d'interesse.

Spese per il vitto dei soggetti ristretti nelle camere di sicurezza (capitolo 2554)

Tali oneri gravano sul bilancio di previsione della spesa del Dipartimento della Pubblica sicurezza - programma 10 - Pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia.

Lo stanziamento di bilancio per l'esercizio 2011 è di euro 300.000 e lo stesso è stato interamente utilizzato mediante ordini di accreditamento alle Prefetture competenti. In relazione a quanto disposto con circolare della Direzione centrale per i servizi di ragioneria del Dipartimento della pubblica sicurezza del 30 dicembre 2010 la suddetta cifra risulta compatibile con l'erogazione di circa 60.000 pasti e circa 15.000 colazioni.

Si fa presente che tale cifra risulta sottostimata in relazione al vitto effettivamente fornito, atteso che spesso viene fatto ricorso a risorse di altro tipo, quali, ad esempio, l'utilizzo di buoni pasto degli operatori delle Forze di polizia.

Anche per il 2012 è previsto il medesimo stanziamento di bilancio pari a euro 300.000

Spese per i servizi di pulizia (capitolo 2624/19)

I servizi di pulizia presso le camere di sicurezza sono compresi nelle ordinarie attività contrattuali, ma nel corso dell'anno 2011, si è reso indispensabile autorizzare pulizie straordinarie presso alcune camere di sicurezza in quanto quelle ordinarie sono risultate insufficienti a fronteggiare l'afflusso delle persone arrestate o fermate.

Tali spese straordinarie per pulizie ammontano nell'anno a circa 100.000 euro e sono state fronteggiate con l'ordinario capitolo di bilancio, già fortemente insufficiente per far fronte alle esigenze correnti.

Le camere di sicurezza attualmente idonee sono 327 per la Polizia di Stato, 658 per l'Arma dei Carabinieri e 72 per la Guardia di Finanza.

Per la Guardia di Finanza, si evidenzia che il ridotto numero di camere di sicurezza è riconducibile alla missione istituzionale alla stessa demandata, fissata da ultimo dal Decreto Legislativo n. 68 del 19 marzo 2001, che attribuisce al citato Corpo la competenza generale per la prevenzione e la repressione di tutti gli illeciti economici e finanziari. In tal senso, le fattispecie penali maggiormente perseguite dal Corpo (es: evasione fiscale, frodi sui finanziamenti pubblici, la criminalità organizzata, il riciclaggio, l'abusivismo finanziario) non rientrano nella previsione di cui all'articolo 1 del Decreto Legge in argomento, non essendo, per le stesse, previsto l'arresto in flagranza. Conseguentemente, le esigenze di custodia presso le camere di sicurezza sono legate pressoché esclusivamente all'espletamento dei compiti concorsuali della Guardia di Finanza in tema di mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Per camere di sicurezza idonee si intendono quelle potenzialmente utilizzabili, sia perché ubicate presso quegli uffici e reparti che prevedono la vigilanza nell'arco delle 24 ore, sia perché rispondono ai requisiti minimi previsti dalle vigenti disposizioni anche interne, relative, tra l'altro, alle raccomandazioni del Comitato europeo per la prevenzione della tortura.

Ciascuna Forza di polizia ha provveduto ad impartire specifiche istruzioni sull'utilizzo delle camere di sicurezza, con riferimento alle condizioni strutturali **ed agli obblighi per il personale responsabile della custodia.**

In particolare, è richiesta la tenuta di uno **specifico registro relativo all'ingresso nelle camere di sicurezza** sul quale devono essere annotati, tra l'altro, i dati anagrafici dei fermati, l'orario del fermo e del successivo rilascio e l'indicazione degli effetti personali trattenuti.

E' altresì prevista la consegna di **un foglio dei diritti della persona arrestata o fermata**, redatto nelle diverse lingue.

In merito all'impatto delle nuove disposizioni sul ricorso alle camere di sicurezza per le persone trattenute nelle stesse in attesa del giudizio direttissimo, si riportano i dati complessivi delle persone arrestate nel 2010 e 2011.

		POLIZIA DI STATO	CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA
2010	GENNAIO	3.256	7.902	416
2010	FEBBRAIO	3.455	8.461	504
2010	MARZO	3.760	8.936	537
2010	APRILE	3.276	7.452	402
2010	MAGGIO	3.532	7.616	414
2010	GIUGNO	3.528	7.907	500
2010	LUGLIO	3.522	7.244	391
2010	AGOSTO	2.867	6.033	301
2010	SETTEMBRE	3.343	7.430	374
2010	OTTOBRE	3.736	7.972	508
2010	NOVEMBRE	4.029	7.440	408
2010	DICEMBRE	2.830	6.239	307
totale	136.828	41.134	90.632	5.062

		POLIZIA DI STATO	CARABINIERI	GUARDIA DI FINANZA
2011	GENNAIO	3.051	6.724	442
2011	FEBBRAIO	3.304	8.007	502
2011	MARZO	3.380	8.155	378
2011	APRILE	3.302	6.958	435
2011	MAGGIO	3.105	7.095	384
2011	GIUGNO	2.954	6.493	456
2011	LUGLIO	2.861	6.470	472
2011	AGOSTO	2.290	5.942	231
2011	SETTEMBRE	2.899	6.354	330
2011	OTTOBRE	3.036	7.247	379
2011	NOVEMBRE	3.119	7.013	451
totale	114.219	33.301	76.458	4.460

Il numero di personale delle Forze di polizia che deve provvedere alla vigilanza e al controllo delle persone arrestate presso ogni camera di sicurezza è di minimo 10 operatori nell'arco delle 24 ore, destinato ad aumentare in relazione al numero di camere di sicurezza disponibili nella medesima struttura.

Presso ciascuna camera di sicurezza può essere custodita una sola persona, per evidenti motivi di giustizia e di sicurezza.

Al riguardo, occorre precisare che tali operatori, pur non essendo adibiti in maniera esclusiva ai compiti connessi alla custodia, sono però vincolati alla permanenza nella struttura, con esclusione, quindi, della possibilità di un loro impiego esterno, con particolare riferimento all'attività di controllo del territorio. In ogni caso, va evidenziato che qualsiasi esigenza della persona arrestata custodita in camera di sicurezza (da quelle fisiologiche alla consumazione del vitto) richiede la vigilanza e l'assistenza del personale delle Forze di polizia. Infatti, le camere di sicurezza non sono dotate di servizi igienici interni, né di altre suppellettili oltre alla branda.

E' appena il caso di precisare che nelle ore notturne è necessario prevedere appositi turni di servizio per garantire la vigilanza. Tale aspetto appare maggiormente incidente sui reparti con minore forza organica.

Anche tale possibile riflesso conferma come debba essere considerato eccezionale e residuale il ricorso alla custodia nella camera di sicurezza. In tale ambito appare auspicabile che le udienze per il giudizio direttissimo – in conseguenza dell'importante

innovazione prevista dal D.L. in esame della limitazione a 48 ore della permanenza - siano tenute anche nei giorni di sabato e domenica.

I riflessi complessivi sulle Forze di polizia in relazione al loro impiego per le camere di sicurezza potranno essere compiutamente valutati alla luce della concreta applicazione delle stesse, anche da parte dei pubblici ministeri che potranno autorizzare, in alternativa, la custodia in carcere, ovvero - come evidenziato anche dalla stessa relazione illustrativa e tecnica, allegata al disegno di legge A.S. 3704 - la detenzione presso il domicilio della persona arrestata, e ciò con ulteriori oneri a carico della Forze di polizia.

In proposito, appare opportuno evidenziare una grave asimmetria tra i motivi ostativi all'applicazione di tale ultima misura, prevista dall'articolo 386, comma 5, del c.p.p., e quelli, molto più stringenti e rigorosi (abitudine e professionalità nel reato, condanna per delitti di criminalità organizzata e terrorismo, inidoneità del domicilio e necessità di tutelare la vittima del reato) previsti dall'articolo 1, comma 2, della legge 26 novembre 2010, n. 199, recante disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno, legge adesso modificata dall'articolo 3 del richiamato decreto-legge n. 211 del 2011.

B) Estensione del ricorso alla detenzione domiciliare

Premesso quanto da ultimo rappresentato in merito alla concreta applicazione degli articoli 1 e 2 del predetto decreto-legge, il riflesso più rilevante delle disposizioni contenute nel decreto-legge in argomento appare **quello connesso all'impiego del personale**, soprattutto per la vigilanza dei detenuti che beneficeranno, ai sensi del richiamato articolo 3 del decreto-legge, della detenzione domiciliare negli ultimi 18 mesi residui della condanna da espiare in carcere, che si aggiunge a quello relativo al controllo delle persone arrestate custodite nelle camere di sicurezza, che potranno essere superiori a quelle presenti fino ad oggi.

Da quanto emerge dalla richiamata relazione illustrativa al decreto-legge, l'estensione da 12 a 18 mesi della pena residua in carcere per l'ammissione alla detenzione domiciliare potrebbe comportare il raddoppio del numero dei detenuti potenzialmente destinatari del nuovo beneficio, pari a 3327, che si aggiungono ai 3.800 scarcerati per effetto della legge n. 199 del 2010, che prevedeva l'ammissione al beneficio con un residuo pena non superiore ai 12 mesi.

Ciò comporta ulteriori notevoli ripercussioni derivanti dall'impiego di personale delle Forze di polizia per i conseguenti controlli, atteso che già oggi si registra una rilevante carenza organica degli operatori da impiegare in numerosi compiti istituzionali, con specifico riferimento a quello per il controllo del territorio che necessita sempre più di professionalità adeguate, sia sotto l'aspetto numerico per le pattuglie da disporre sul

territorio, sia sotto l'aspetto della idoneità ai servizi più esposti e impegnativi che rendono necessaria la presenza di personale preferibilmente giovane.

Infatti, il controllo dei soggetti sottoposti alla detenzione domiciliare comporta l'impiego medio di 2-3 operatori per un tempo medio di circa 30 minuti.

I dati relativi alla situazione organica della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza ed all'età media del personale in servizio, evidenziano come, soprattutto per quest'ultimo aspetto, la situazione diventi sempre più preoccupante, atteso il crescente incremento dell'età media con specifico riferimento alle qualifiche più basse e, quindi, a quelle che richiedono per l'espletamento dei servizi una maggiore operatività e quindi una maggiore efficienza fisica. Tale situazione potrebbe ulteriormente aggravarsi in conseguenza del generale adeguamento dell'età per il collocamento a riposo che, per il personale del Comparto sicurezza e difesa, dovrà tener comunque conto della "specificità", nell'attuazione del comma 18 dell'art. 24 del recente D.L. n.201 del 6/12/2011, convertito, con modificazioni, nella Legge n.214 del 22/12/2011.

Si allegano i dati *relativi all'Arma dei Carabinieri (all. 1) alla Polizia di Stato (all. 2) e alla Guardia di finanza (all. 3).*

Si tratta di dati che, per la dimensione e per le contingenti esigenze, richiedono interventi volti sia ad assumere nuovo personale per ripianare le carenze accumulate durante gli ultimi anni, sia, soprattutto, ad assumere - anche attraverso un concorso straordinario - nuovo personale possibilmente giovane, anche in relazione ai nuovi compiti connessi alla minore presenza dei detenuti in carcere e, conseguentemente, al controllo di essi presso le camere di sicurezza in attesa di giudizio direttissimo e presso il proprio domicilio per i detenuti che debbono espiare gli ultimi 18 mesi di condanna.

In proposito, potrebbe provvedersi ad individuare la necessaria copertura finanziaria attraverso l'utilizzo dei risparmi di spesa evidenziati anche nella richiamata relazione tecnica, escludendo qualsiasi onere aggiuntivo per il bilancio pubblico.

Un'altra soluzione che potrebbe accompagnarsi alla precedente per contenere il peso sulle Forze di polizia da impiegare per i controlli delle persone destinatarie del provvedimento d'urgenza, con specifico riferimento ai soggetti ammessi alla detenzione domiciliare, potrebbe essere quella di un maggiore **ricorso al cosiddetto braccialetto elettronico** per il controllo a distanza delle persone detenute presso il proprio domicilio, attraverso l'impiego di un nuovo modello che risulti maggiormente affidabile di quello precedente e che consenta la localizzazione e la "tracciabilità" del soggetto.

Infine, in merito agli altri possibili oneri aggiuntivi per le Forze di polizia, connessi all'attuazione del decreto-legge in argomento, gli aspetti critici potrebbero riguardare anche le spese per il personale derivante, tra l'altro, dall'eventuale ricorso al lavoro straordinario per la vigilanza nelle camere di sicurezza e per i controlli delle persone ammesse alla detenzione domiciliare, nonché per le indennità di missione.

In proposito, occorrerebbe ottimizzare e rendere più vincolante la procedura di compensazione degli oneri prevista dal richiamato articolo 2, comma 2, del decreto, con

riferimento al recupero da parte il Ministero dell'Interno dei risparmi di spesa dell'Amministrazione penitenziaria in relazione al minor ricorso alle strutture carcerarie per le persone arrestate in flagranza per reati di competenza del giudice monocratico, tenuto anche conto dei risparmi di spesa richiamati nella relazione tecnica allegata al citato disegno di legge di conversione in legge del decreto-legge in questione.

Arma dei Carabinieri

Dati aggiornati al 1 gennaio 2010

Ruolo	Organico	Effettivi	Differenza	Diff %	Età media
U. Dirigenti	481	475	-6	-1,25	53,50
U. Direttivi	3462	3319	-143	-4,13	40,34
Ispettori	29531	28214	-1317	-4,46	41,74
Sovrintendenti	20000	17203	-2797	-13,99	45,83
App.e Car.	61450	59324	-2126	-3,46	36,11
Totali	114924	108535	-6389	-5,56	43,50

Dati aggiornati al 1 gennaio 2011

Ruolo	Organico	Effettivi	Differenza	Diff %	Età media
U. Dirigenti	481	478	-3	-0,62	53,50
U. Direttivi	3418	3341	-77	-2,25	40,70
Ispettori	29531	28425	-1106	-3,75	42,47
Sovrintendenti	20000	16582	-3418	-17,09	46,53
App. e Car.	61450	59419	-2031	-3,31	36,65
Totali	114880	108245	-6635	-5,78	43,97

Dati aggiornati al 1° dicembre 2011

Ruolo	Organico	Effettivi	Differenza	Diff %	Età media
U. Dirigenti	481	503	22	4,57	53,50
U. Direttivi	3418	3340	-78	-2,28	41,15
Ispettori	29531	28230	-1301	-4,41	42,59
Sovrintendenti	20000	15810	-4190	-20,95	46,45
App. e Car.	61450	59970	-1480	-2,41	35,91
Totali	114880	107853	-7027	-6,12	43,92

Polizia di Stato

Dati riferiti al 1° dicembre 2009

RUOLO	ORGANICO	EFFETTIVI	DIFFERENZA	DIFF %	ETÀ MEDIA
DIRIGENTI	931	858	-73	-8%	53
DIRETTIVI	3280	2289	-991	-30%	43
ISPETTORI	23664	16565	-7099	-30%	47
SOVRINTENDENTI	20000	14528	-5472	-27%	46
ASSISTENTI AGENTI**	59660	64527	4867	8%	38
TOTALE	107535	98767	-8768	-8%	40,81*

*Dato senza arrotondamenti.

**In questo ruolo il numero degli effettivi è superiore a quello dell'organico perché compensa in parte la carenza di organico del ruolo dei sovrintendenti

Dati riferiti al 1° dicembre 2010

RUOLO	ORGANICO	EFFETTIVI	DIFFERENZA	DIFF %	ETÀ MEDIA
DIRIGENTI	931	851	-80	-9%	53
DIRETTIVI	3280	2314	-966	-29%	43
ISPETTORI	23664	15623	-8041	-34%	47
SOVRINTENDENTI	20000	13704	-6296	-31%	46
ASSISTENTI AGENTI**	59660	64502	4842	8%	38
TOTALE	107535	96994	-10541	-10%	41,59*

* Dato senza arrotondamenti.

**In questo ruolo il numero degli effettivi è superiore a quello dell'organico perché compensa in parte la carenza di organico del ruolo dei sovrintendenti

Dati riferiti al 1° dicembre 2011

RUOLO	ORGANICO	EFFETTIVI	DIFFERENZA	DIFF %	ETÀ MEDIA
DIRIGENTI	931	854	-77	-8%	53
DIRETTIVI	3280	2310	-970	-30%	43
ISPETTORI	23664	14719	-8945	-38%	48
SOVRINTENDENTI	20000	12857	-7143	-36%	47
ASSISTENTI AGENTI**	59660	65110	5450	8%	39
TOTALE	107535	95850	-11685	-11%	42,05*

* Dato senza arrotondamenti.

**In questo ruolo il numero degli effettivi è superiore a quello dell'organico perché compensa in parte la carenza di organico del ruolo dei sovrintendenti

Guardia di Finanza

Dati riferiti al 29 dicembre 2011

RUOLO	ORGANICO	EFFETTIVI	DIFFERENZA	DIFF%	ETA' MEDIA
UFFICIALI DIRIGENTI	458	424	-34	-7%	51
UFFICIALI DIRETTIVI	2763	2430	-333	-12%	39
ISPETTORI	23602	21864	-1738	-7%	43
SOVRINTENDENTI	13500	9620	-3880	-29%	47
APPUNTATI E FINANZIERI	27807	25565	-2242	-8%	38
TOTALE	68130	59903	-8227	-12%	44