

EMERGENZA CARCERI: UNA PRIMA RISPOSTA DAL GOVERNO MONTI

di Sara Turchetti

SOMMARIO: 1. Il carcere: un problema sempre più acuto ed urgente. – 2. La nuova disciplina dell'esecuzione delle pene detentive presso il domicilio. – 3. Dal carcere 'a porte girevoli' alle 'camere di sicurezza' per la custodia degli arrestati.

1. Il carcere: un problema sempre più acuto ed urgente.

Il primo intervento in materia penale del Governo Monti, e nella specie del Ministro della Giustizia Paola Severino, ha la forma del decreto-legge. Coordinandosi con un più ampio insieme di misure che dovrebbero essere adottate dal Parlamento attraverso una legge-delega¹, il d.l. 22 dicembre 2011, n. 211 prevede "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri"²: interventi che interessano, da un lato, la custodia di coloro che vengono arrestati o fermati in flagranza di reato, d'altro lato, l'entità della pena detentiva che può essere eseguita nel domicilio del condannato, secondo quanto previsto dalla legge n. 199 del 2010 (c.d. legge svuotacarceri).

È ben noto come il ruolo del decreto-legge in materia penale sia da tempo controverso. Nessuno, tuttavia, potrebbe mettere seriamente in discussione la legittimità del ricorso al decreto-legge nel caso in esame. Nessun problema di compatibilità con l'art. 25 comma 2 Cost., dal momento che il decreto non prevede alcuna nuova incriminazione, né inasprisce il trattamento sanzionatorio di fatti già preveduti come reato. Nessun dubbio, d'altra parte, che ricorrano gli estremi fissati, in termini generali, dalla Costituzione per il ricorso al decreto-legge: oggi lo stato delle

¹ Il riferimento è ad un d.d.l., recante "*Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili*", approvato dal Consiglio dei Ministri il 16 dicembre 2011, ad oggi non ancora presentato in Parlamento. Il testo dello Schema di d.d.l. è consultabile, tra l'altro, in *Riforma "Severino": il Pacchetto giustizia*, Archivio News, 21 dicembre 2011, www.magistraturaindipendente.it. Per una sintesi dei suoi contenuti, può vedersi *Emergenza carceri e giustizia civile*. CdM approva pacchetto Severino, in *Giustizia newsonline*, 16 dicembre 2011, www.giustizia.it. Sulle idee di fondo che ispirano il provvedimento, F.C. PALAZZO, *Segni di svolta nella politica criminale italiana, tra ritorni al passato e anticipazioni del futuro*, in [questa Rivista](#), 19 dicembre 2011.

² Lo stesso 22 dicembre 2011 il d.l. n. 211/2011 è stato comunicato alla presidenza del Senato per la conversione in legge: cfr. Senato della Repubblica, XVI Legislatura, AS 3074, Monti, Severino, recante "*Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*", www.senato.it/documenti.

carceri in Italia integra, senza dubbio, uno di quei “casi straordinari di necessità e di urgenza” ai quali fa riferimento l’art. 77 comma 2 Cost.³

Quale sia la situazione odierna del sistema penitenziario italiano, è stato recentemente illustrato sulle pagine di questa Rivista. Con la stringente efficacia di una serie di dati statistici, è stato tracciato il quadro di un sistema nel quale il sovraffollamento ha raggiunto livelli sempre meno tollerabili (al 31 ottobre 2011, i detenuti erano oltre 67.500, a fronte di una capienza regolamentare degli istituti di 45.500 posti), la selezione dei destinatari avviene secondo criteri largamente discriminatori (come se i più pericolosi nemici della società fossero migranti e tossicodipendenti) e lo Stato non riesce a garantire i diritti fondamentali del detenuto – nemmeno il primordiale diritto alla vita – ⁴. Si è osservato, inoltre, come la stessa reputazione internazionale dell’Italia sia ampiamente vulnerata dal sovraffollamento delle nostre carceri⁵: si è richiamata la condanna pronunciata nel 2009 dalla Corte Edu⁶, che ha ribadito anche nei confronti del nostro Stato il principio secondo cui integra un trattamento inumano o degradante, e dunque una violazione dell’art. 3 CEDU, una detenzione in spazi inferiori a 3 mq. per persona.

L’estrema gravità della situazione carceraria è avvertita, d’altra parte, ben oltre la cerchia dei giuristi. Il Presidente della Repubblica, intervenendo lo scorso luglio ad un convegno sulla giustizia, ha parlato del sovraffollamento delle carceri come di un tema “di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile”: “una realtà – ha aggiunto Napolitano – che ci allarma per la sofferenza quotidiana, fino all’impulso a togliersi la vita, per migliaia di essere umani chiusi in carcere”, “una realtà che ci umilia in Europa”⁷. E il tema delle carceri ha trovato spazio, pochi giorni fa, nel messaggio di fine anno dello stesso Presidente della Repubblica, nel quale Napolitano ha additato l’“emergenza della condizione disumana delle carceri e dei carcerati” come un “limite del nostro vivere civile”⁸. Qualche giorno prima, il 18 dicembre, Benedetto XVI, in visita al carcere romano di Rebibbia, non soltanto aveva sottolineato che “i carcerati sono persone umane che meritano, nonostante il loro crimine, di essere trattate con rispetto e dignità”, ma aveva anche osservato che “il sovraffollamento è una doppia pena per i detenuti”⁹. Rilievi ai quali ha fatto eco il Ministro della Giustizia, affermando: “Confortata dalle parole del Pontefice, ora dobbiamo fare tutto il possibile”¹⁰. Anche se, a ben vedere, sarebbe comunque necessario fare qualcosa: lo sarebbe, quand’anche non fosse venuto un conforto esplicito da parte del Pontefice¹¹...

³ A conferma v. da ultimo il d.p.c.m. 23 dicembre 2011, “*Proroga dello stato di emergenza conseguente all’eccessivo affollamento degli istituti penitenziari presenti sul territorio nazionale*”, in G.U. n. 4 del 5 gennaio 2012.

⁴ Cfr. E. DOLCINI, *La rieducazione del condannato: un’irrinunciabile utopia? Riflessioni sul carcere, ricordando Vittorio Grevi*, in [questa Rivista](#), 7 dicembre 2011.

⁵ Cfr. F.C. PALAZZO, [Segni di svolta nella politica criminale italiana](#), cit.

⁶ Cfr. Corte Edu, sez. II, sent. 16 luglio 2009, pres. Tulkens, Sulejmanovic c. Italia, [www.echr.coe.int](#).

⁷ Cfr. *Sovraffollamento delle carceri*, in [www.ilfattoquotidiano.it](#), 28 luglio 2011.

⁸ *Messaggio di fine anno del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano*, [www.quirinale.it](#).

⁹ Cfr. M. ANSALDO, *L’abbraccio di Ratzinger ai carcerati*, in *La Repubblica*, 19 dicembre 2011, p. 14.

¹⁰ Cfr. M. ANSALDO, *L’abbraccio di Ratzinger*, cit., p. 15.

¹¹ A conferma di una sapiente opera di comunicazione da parte delle gerarchie ecclesiastiche, si è letto sull’*Osservatore romano* che a Rebibbia, alla vigilia della visita di Benedetto XVI, “l’euforia era salita di livello” per quello che tutti consideravano “un regalo del Papa”: cfr. L. MILELLA, *PD e Pdl frenano la Severino: “No alle celle di sicurezza”*, in *la Repubblica*, 18 dicembre 2011, p. 10.

Quanto pressante sia l'emergenza carceri, trova conferma, infine, in alcuni tragici avvenimenti che hanno segnato il capodanno 2012¹². A Torino un uomo di 37 anni, in custodia cautelare nel carcere delle Vallette, si è suicidato, impiccandosi con un lenzuolo; due tentativi di suicidio si sono registrati, nella stessa notte di capodanno, nel carcere di Vasto e in quello di Vigevano. Il numero dei suicidi in carcere nel corso del 2011 ha così raggiunto quota 66. A Trani un detenuto di 34 anni è stato trovato senza vita la mattina del 1° gennaio. I genitori, che avevano avuto con lui un colloquio a Natale, hanno presentato denuncia per omicidio colposo. Racconta la madre del giovane: "Me lo hanno ucciso... Quando siamo andati a trovarlo a Natale, era su una sedia a rotelle, aveva gli occhi chiusi, non parlava e si faceva persino al pipì addosso, aveva ai polsi i segni delle corde con le quali veniva legato al letto e mi dicevano invece che stava simulando".

In questo contesto, lascia perplessi che vi stato chi – del tutto isolato, per la verità – ha commentato con sarcasmo una dichiarazione di Paola Severino – "il sovraffollamento delle carceri è il primo dei miei pensieri"¹³ –, imputando al Ministro (e docente universitaria) di accingersi ad impartire, con il decreto legge sulle carceri, una "lezione di impunità"¹⁴. Il rilievo viene, paradossalmente, dall'organo di stampa di un partito politico che pochi anni fa ha votato compatto, in Parlamento, quel monumento all'impunità che è rappresentato dalla disciplina della prescrizione dettata dalla legge ex Cirielli. Ma forse non si può pretendere coerenza da parte di chi, mentre parla di "lezione di impunità", invita il ministro ad occuparsi dei "deficit di organico della magistratura che si occupa di reati penali" e paventa che il provvedimento del Governo aiuti "le prescrizioni dei termini"!

2. La nuova disciplina dell'esecuzione delle pene detentive presso il domicilio.

Problemi drammatici, dunque, quelli che affliggono le carceri italiane, tali da mettere in crisi gli standard minimi della convivenza civile e lo stesso Stato di diritto. Il d.l. n. 211 del 2011, in attesa di una prossima serie di interventi strutturali, cerca di arginare l'emergenza su un duplice piano: sul piano del diritto sostanziale e su quello del diritto processuale; inoltre, destina circa 57 milioni di euro all'adeguamento, al potenziamento e alla messa a norma delle infrastrutture penitenziarie (art. 4).

L'intervento sul diritto sostanziale si esaurisce nella scarna disposizione dell'art. 3 del decreto-legge, il quale, sotto la rubrica "modifiche alla legge 26 novembre 2010 n. 199", recita: "All'articolo 1 della legge 26 novembre 2010, n. 199, nella rubrica e nel comma 1, la parola: «dodici» è sostituita dalla seguente: «diciotto»"¹⁵. Questo dunque il nuovo testo dell'art. 1 della 'legge svuota-carceri' del 2010: "Fino alla

¹² Cfr., fra gli altri, F. MOSCATELLI, *Muore in cella, la madre accusa: "Ucciso"*, in *La Stampa*, 2 gennaio 2012, p. 18.

¹³ Cfr. A. CALVI, *Carceri, la Severino ci prova: oltre tremila ai domiciliari*, in *il Riformista*, 17 dicembre 2011, p. 1.

¹⁴ A. D'ANTUONI, *Lezione di impunità da Severino & C.*, in *La Padania*, 18 dicembre 2011, p. 8 s.

¹⁵ Va segnalato che una Proposta di legge, presentata pochi giorni prima del Consiglio dei Ministri che ha varato il d.l. 211/2011, prefigurava l'innalzamento da dodici a *ventiquattro mesi* della soglia di pena detentiva eseguibile presso il domicilio: cfr. Senato della Repubblica, XVI Legislatura, AS 3045, Palma, Caliendo e Alberti Casellati, recante "*Disposizioni per il contrasto della tensione detentiva*", comunicato alla Presidenza il 1° dicembre 2011, art. 4.

completa attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2013, la pena detentiva non superiore a diciotto mesi, anche se costituente parte residua di maggior pena, è eseguita presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza, di seguito denominato «domicilio».

Almeno a prima vista, si tratta del semplice ampliamento dell'area applicativa di un istituto già presente nell'ordinamento: l'"esecuzione presso il domicilio delle pene detentive", introdotta nel 2010 con una disposizione temporanea (dunque, a titolo sperimentale). Agli occhi del Ministro Severino, la sperimentazione sembra aver prodotto risultati positivi. E se il termine del 31 dicembre 2013, previsto dall'art. 1 l. 199/2010 per la vita dell'istituto, non è stato eliminato dal d.l. 211/2011, l'unica ragione risiede, parrebbe, nell'intento del legislatore di ripensare globalmente la detenzione domiciliare: un'esigenza del tutto condivisibile, anche in ragione del carattere proteiforme via via assunto dal tale misura alternativa¹⁶, negli anni seguenti alla sua introduzione nel 1986, ad opera della c.d. legge Gozzini. La prova evidente della volontà di ripensare, e nello stesso tempo di valorizzare ulteriormente, la detenzione domiciliare¹⁷ risiede nel citato d.d.l. recante "Delega al Governo in materia di depenalizzazione, sospensione del procedimento con messa alla prova, pene detentive non carcerarie, nonché sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili", laddove, all'art. 4, sotto la rubrica "pene detentive non carcerarie", si prevedono la "reclusione presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora" e l'"arresto presso l'abitazione o altro luogo di privata dimora" quali nuove pene detentive principali, applicabili dal giudice di cognizione, rispettivamente, per i delitti puniti con la reclusione non superiore nel massimo a quattro anni e per le contravvenzioni punite con la pena dell'arresto.

Per altro verso, va segnalato un problema interpretativo sollevato dall'art. 3 d.l. 22 dicembre 2011, n. 211. Come si è detto, la disposizione – ricalcando in proposito il disposto dell'art. 4 della citata Proposta di legge AS 3045 – limita espressamente la sua portata modificatrice (sostituzione della parola "dodici" con la parola "diciotto") alla rubrica e al primo comma dell'art. 1 l. 26 novembre 2010, n. 199: in particolare, il puntuale riferimento al comma 1 sembra riflettere la precisa volontà di lasciare inalterato il testo dei commi 3 e 4, nei quali pure si parla di "pena detentiva non superiore a dodici mesi". Bisogna d'altra parte domandarsi, a questo punto, se la complessiva disciplina dell'esecuzione domiciliare della pena detentiva lasci spazio ad un regime differenziato, a seconda che la pena detentiva sia contenuta entro il limite di dodici mesi o si collochi nella fascia compresa tra dodici mesi e un giorno e diciotto mesi. Un'interpretazione in questo senso sembra prospettabile – con fatica – per il comma 3, che riguarda l'ipotesi in cui il soggetto sia in stato di libertà nel momento in cui, a seguito di condanna definitiva, deve essere eseguita la pena della reclusione o dell'arresto. Non sembra invece proponibile per il comma 4, che riguarda l'ipotesi in cui il condannato sia già detenuto ovvero sia sottoposto a custodia cautelare in carcere. Bisognerebbe allora pensare ad una sorta di interpretazione correttiva dell'art. 3 d.l.

¹⁶ Cfr. per tutti G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale, parte generale*, 3^a ed., 2009, p. 576 ss.

¹⁷ Sulla detenzione domiciliare quale "pilastro portante della 'manovra'" in via di realizzazione, cfr. F. C. PALAZZO, [*Segni di svolta nella politica criminale italiana*](#), cit., p. 4.

211/2011: la parola “dodici” dovrebbe considerarsi sostituita con la parola “diciotto” non solo nel comma 1, ma anche nei commi 3 e 4 dell’art. 1 l. 26 novembre 2010, n. 199. In ogni caso la correzione al testo dell’art. 3 d.l. 211/2011, così da modificare anche i commi 3 e 4 dell’art. 1 l. 26 novembre 2010, n. 199, potrà essere portata in sede di conversione del decreto-legge. Questa soluzione viene in effetti implicitamente auspicata anche nel Dossier predisposto dal Servizio studi del Senato a corredo del d.d.l. AS 3074, nel quale si legge che “ove l'intervento effettuato sul comma 1 non sia accompagnato da un correlativo intervento sui commi 3 e 4 sembrerebbe... determinarsi, ad una prima lettura, un problema di coordinamento, suscettibile di comportare difficoltà e incertezze nell'applicazione della disposizione che l'articolo in esame modifica”¹⁸.

Giova sottolineare che l’ “esecuzione presso il domicilio della pena detentiva” può essere disposta, oggi come ieri, anche a beneficio dei recidivi reiterati (art. 99 comma 4 c.p.), esclusi invece dalla c.d. detenzione domiciliare generica a norma dell’art. 47 ter comma 1 bis ord. penit. (nella versione della l. 5 dicembre 2005, n. 251, c.d. legge ex Cirielli)¹⁹: una categoria di soggetti che – soprattutto per effetto della legge citata da ultimo, alla quale risale, tra l’altro, il divieto di concedere più di una volta ai recidivi reiterati l’affidamento in prova, la detenzione domiciliare e la semilibertà (art. 58 quater comma 7 bis ord. penit.) – erano in passato pressoché inevitabilmente votati al carcere, qualunque fosse l’ammontare della pena inflitta o della pena residua. Sotto questo relevantissimo profilo, il d.l. 211/2011, se da un lato si pone in un rapporto di continuità con una legge (la ‘svuotacarceri’ del 2010) varata sotto il Governo Berlusconi, d’altro lato esprime un’ulteriore presa di distanza dalla linea della ex Cirielli, di esasperato – e insostenibile – rigore nei confronti del recidivo reiterato²⁰. Si rammenti, ancora, che della misura di cui all’art. 1 l. 199/2010 può fruire – ex art. 1 comma 7 l. 199/2010 – anche il tossicodipendente o l’alcoldipendente, a condizione che abbia in corso un programma di recupero o che intenda sottoporsi a un tale programma: in tal caso la misura potrà essere eseguita presso una struttura pubblica o presso una struttura privata accreditata.

Dalla disciplina contenuta nell’art. 1 d.l. 211/2011 possono dunque attendersi risultati apprezzabili sia sul piano quantitativo, sia sul piano qualitativo²¹. Sotto il primo profilo, la Relazione che accompagna il d.l. prevede che la misura, nella nuova versione ‘allargata’, possa applicarsi a un numero di destinatari quasi doppio rispetto

¹⁸ Così d.d.l. 22 dicembre 2011, “Conversione in legge del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211 recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”, AS 3074, Dossier, gennaio 2012, n. 324, p. 14 s.

¹⁹ Ci si consenta di rinviare sul punto a S. TURCHETTI, *Legge ‘svuotacarceri’ e esecuzione della pena presso il domicilio: ancora una variazione sul tema della detenzione domiciliare?*, in Riv. it. dir. proc. pen., 2010, p. 1793 e in [questa Rivista](#).

²⁰ Cfr. per tutti G. MARINUCCI, *La legge ex Cirielli: certezza di impunità per i reati gravi e “mano dura” per i tossicodipendenti in carcere*, in Dir. pen. proc., 2006, p. 170 ss., in particolare p. 172.

²¹ Una posizione critica nei confronti di questa disciplina è stata assunta, nell’ambito della Commissione Giustizia del Senato, in vista della conversione del decreto-legge, da parte di un senatore della Lega Nord. Per il sen. Vallardi, infatti, “il periodo di reclusione trasformato in detenzione domiciliare rappresenta tempo sottratto all’attività rieducativa che dovrebbe essere realizzata in carcere:... pertanto tale disposizione... appare... in contrasto con la finalità rieducativa della pena sancita dall’articolo 27 della vigente Costituzione”(!). Cfr. Senato della Repubblica, Legislatura XVI, 2^a Commissione permanente, Resoconto sommario n. 273 del 4 gennaio 2012, [www.senato.it](#), p. 7. Ulteriori critiche, non proprio persuasive, sono poi venute dal sen. Li Gotti (IdV): *ibidem*, p. 8.

alla versione originaria: agli attuali 3.800 destinatari se ne dovrebbero aggiungere altri 3.327 (un numero che, proprio per il suo carattere puntuale, sembra riferirsi, d'altra parte, soltanto a coloro che – trovandosi attualmente in carcere – ne dovrebbero uscire effetto della riforma: dunque, non alla totalità di coloro che beneficerebbero della più ampia area applicativa della misura). Sotto il profilo qualitativo: chi giudichi negativamente la scelta del legislatore del 2005 di azzerare, nella sostanza, qualsiasi prospettiva di esecuzione extrapenitenziaria per i recidivi reiterati, anche nel caso in cui la pena abbia un modesto ammontare o sia stata ormai largamente eseguita in forma chiusa, e ritenga del pari abnorme la quota di tossicodipendenti attualmente presente nella popolazione carceraria (nel 2009, sfiorava il 25%)²², valuterà positivamente anche l'ulteriore erosione che il d.l. promette nell'una e nell'altra categoria di detenuti.

Piuttosto, circa la composizione della popolazione penitenziaria va sottolineato che la legge 'svuotacarceri', nella versione del 2010 come in quella riformata nel 2011, lascia del tutto irrisolto un problema almeno altrettanto grave: quello relativo agli imputati in custodia cautelare, che al 30 novembre 2011 rappresentavano il 41,77% della popolazione penitenziaria (erano 28.428 su un totale di 68.047 detenuti)²³. Ma di tale problema il Ministro Severino ha promesso di occuparsi nel prossimo futuro, dichiarando che "la custodia cautelare deve essere disciplinata in modo da rappresentare una misura davvero eccezionale"²⁴.

3. Dal carcere 'a porte girevoli' alle 'camere di sicurezza' per la custodia degli arrestati.

Come si è anticipato, il d.l. 22 dicembre 2010, n. 211 affronta il problema del sovraffollamento carcerario anche in una prospettiva processuale.

L'art. 1, in primo luogo, modifica la disciplina del giudizio direttissimo contenuta nell'art. 558 c.p.p.: riduce a quarantotto ore il tempo massimo che può intercorrere tra l'arresto in flagranza e la presentazione dell'arrestato al giudizio di convalida davanti al tribunale in composizione monocratica, sopprimendo la disposizione che consentiva di fissare l'udienza, anziché entro le quarantotto ore successive all'arresto, entro le quarantotto ore successive alla richiesta del pubblico ministero (art. 558 comma 4 c.p.p.); stabilisce poi che, di regola, l'arrestato sia custodito in un luogo diverso dal

²² In questo senso può vedersi E. DOLCINI, *La recidiva riformata. Ancora più selettivo il carcere in Italia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2007, p. 515 ss., in particolare p. 540 ss. Per un netto superamento delle soluzioni adottate dalla legge ex Cirielli in relazione alla recidiva reiterata (nonché per alcuni interventi sul t.u. stupefacenti relativi al trattamento sanzionatorio extrapenitenziario dei tossicodipendenti), cfr. Senato della Repubblica, XVI Legislatura, AS 3008, Della Monica e altri, recante "Modifiche al codice penale, in materia di recidiva, nonché alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 novembre 1990, n. 309", comunicato alla Presidenza il 10 novembre 2011. Della sen. Della Monica (PD) v. inoltre le considerazioni svolte a proposito dei meccanismi di deflazione penitenziaria contemplati nel d.l. 211/2011, a correzione sia della legge ex Cirielli, sia della c.d. legge Fini-Giovanardi: cfr. Senato della Repubblica, Legislatura XVI, 2ª Commissione permanente, Resoconto sommario n. 273 del 4 gennaio 2012, cit., p. 7.

²³ Questi dati sono pubblicati in www.ristretti.it.

²⁴ Cfr. D. MARTIRANO, Severino: "Processo civile in tre anni. Sullo svuota-carceri niente battaglie", in *Corriere della Sera*, 20 dicembre 2011, p. 11.

carcere (più precisamente, dalla casa circondariale del luogo in cui l'arresto è stato eseguito o in altra casa circondariale) (art. 558 comma 4 bis c.p.p., che deroga a quanto disposto dall'art. 386 comma 4 c.p.p. a proposito del luogo in cui deve essere custodito l'arrestato). La prescrizione dell'art. 558 comma 4 bis c.p.p. potrà essere disattesa solo nel caso in cui manchino o non siano disponibili altri luoghi di custodia nel circondario, oppure per motivi di salute della persona arrestata, o, ancora, "per altre specifiche ragioni di necessità".

L'art. 2 interviene invece sulle "norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del c.p.p.". In base al nuovo art. 123 disp. att. c.p.p. (nella versione di cui all'art. 2 comma 1 lett. a d.l. 22 dicembre 2011, n. 211) non solo l'udienza di convalida, ma anche l'interrogatorio dell'arrestato (e quello del fermato ex art. 384 c.p.p.) si svolge ora nel luogo in cui la persona è custodita²⁵; e cioè, a norma del nuovo art. 123 bis disp. att. c.p.p. (introdotto dall'art. 2 comma 1 lett. b d.l. 211/2011), presso una camera di sicurezza del circondario in cui è stato eseguito l'arresto (a meno che vi si oppongano "la pericolosità della persona arrestata o l'incompatibilità della stessa con la permanenza nelle camere di sicurezza ovvero altre ragioni che impediscano l'utilizzo di esse")²⁶.

Attraverso le disposizioni degli artt. 1 e 2, il d.l. 211/2011 si propone di porre "un argine alle 'porte girevoli'", riducendo "significativamente" – così si legge nella Relazione che accompagna il decreto-legge – il numero delle persone custodite nelle case circondariali per periodi di tempo brevissimi: circa le dimensioni di questo fenomeno, segnala la stessa Relazione che nel 2010 sono stati ben 21.093 coloro che sono stati trattenuti per soli 3 giorni.

Dunque, in estrema sintesi: un numero rilevante di persone che fino a ieri soggiornavano in carcere per soli due o tre giorni, in quanto destinatari di una misura precautelare, dovrebbero essere dirottati altrove, e precisamente in camere di sicurezza presso gli uffici della polizia giudiziaria.

Va segnalato, per inciso, che le camere di sicurezza attualmente agibili – secondo quanto riferito dal vicecapo della Polizia, Francesco Cirillo, nel corso di un'audizione davanti alla Commissione Giustizia del Senato²⁷ – sono complessivamente 1.057 (così distribuite: 658 per l'arma dei carabinieri, 327 per la polizia di Stato, 72 a uso della guardia di finanza) e sono in grado di ospitare 21.000 persone.

I vantaggi attesi da tale riforma sembrano di due specie: riguardano sia il sistema penitenziario, sia la persona. Da un lato, si mira ad attenuare la 'tensione detentiva': la clientela del carcere dovrebbe alleggerirsi di un numero rilevante di soggetti che non solo non scontano una pena, ma nemmeno hanno lo status di imputato in custodia

²⁵ Sui problemi interpretativi sollevati dall'ulteriore disposizione contenuta nel nuovo art. 123 disp. att. c.p.p., secondo la quale "anche l'interrogatorio della persona che si trovi, a qualsiasi titolo, in stato di detenzione" si svolge nel luogo in cui la persona è custodita, cfr. L. PISTORELLI, *Decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri» – Disposizioni rilevanti per il settore penale, Relazione a cura dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione*, in [questa Rivista](#), 28 dicembre 2011, p. 3 s.

²⁶ Una diversa soluzione è prevista nella Proposta di legge AS 3045, Palma e altri, cit.: limitatamente ai casi di arresto facoltativo in flagranza di delitto, l'art. 1 comma 1 lett. c, modificando l'art. 386 c.p.p., prevede che l'arrestato sia custodito nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora ovvero in un luogo pubblico di cura o assistenza.

²⁷ Cfr. *Carceri: è polemica tra polizia e ministro della Giustizia*, <http://it.notizie.yahoo.com>, 4 gennaio 2012.

cautelare. D'altro lato, a queste persone verrà risparmiato la mortificante esperienza dell'ingresso in carcere²⁸. Come ha rilevato lo stesso Ministro della Giustizia, infatti, "i traumi dell'ingresso in carcere possono essere superiori a quelli della temporanea detenzione in una camera di custodia"²⁹: il d.l., con le disposizioni degli artt. 1 e 2, si propone pertanto di far cessare "la ritualità mortificante di un passaggio in carcere inutile"³⁰.

Proprio su questa parte del decreto-legge si sono però addensate molte critiche, anche aspre. Si è denunciata la situazione di degrado in cui si trovano, in molti casi, le camere di sicurezza, il cui recupero (e 'messa a norma') richiederà tempo e risorse notevoli (nel corso dell'audizione di cui si è detto, il prefetto Cirillo ha riferito che per l'adeguamento di cinque camere di sicurezza a Torino sono stati necessari 450.000 euro)³¹. Si è denunciato l'aggravio che la nuova disciplina comporta per il lavoro di magistrati e forze di polizia. Fuori dalle grandi città (come Roma e Milano), nelle quali le camere di sicurezza si trovano nei Palazzi di giustizia, si è detto che giudici e magistrati del pubblico ministero dovranno "passare la mattina destreggiandosi tra una caserma e l'altra", a scapito delle attività di accertamento di altri, spesso più gravi, reati³². Si è sottolineato che la polizia, a sua volta, viene chiamata a nuovi, gravosi compiti di custodia su arrestati e fermati: secondo il vicecapo della polizia, peraltro, "forze di polizia e carabinieri non sono nè organizzate nè addestrate per custodire gli arrestati"³³.

Nel mondo della politica, critiche analoghe a quelle ora accennate sono venute da vasti settori del variegato schieramento che sostiene il governo Monti. Il presidente del forum Giustizia del PD, Andrea Orlando, ad esempio, ha osservato che "le misure prese dal governo vanno nella giusta direzione, tuttavia si scontrano con realtà (le camere di sicurezza delle forze dell'ordine) spesso non adeguate"³⁴. Alfredo Mantovano, ex sottosegretario all'Interno del governo Berlusconi, ha invitato i nuovi ministri a "fare un sopralluogo nelle camere di sicurezza di qualche presidio di

²⁸ Sui fattori di mortificazione della personalità connessi all'ingresso negli istituti penitenziari, cfr. E. DOLCINI, *La "rieducazione del condannato" tra mito e realtà*, in G. MARINUCCI, E. DOLCINI, *Studi di diritto penale*, 1991, p. 133 ss., in particolare p. 142 (e AA. *ivi cit.*).

²⁹ Cfr. L. MILELLA, *Severino: cambiare la legge anti-corrotti*, in *la Repubblica*, 20 dicembre 2011, p. 1.

³⁰ Cfr. A. CALVI, *Carceri, la Severino ci prova*, *cit.*, p. 1.

³¹ Cfr. Senato della Repubblica, Legislatura XVI, 2^a Commissione permanente, Resoconto sommario n. 273 del 4 gennaio 2012, *cit.*, p. 4.

³² Cfr. B. TINTI, *La Severino a caccia di ladri di polli. Il piano svuota-carceri distoglierà magistrati dalle grandi inchieste*, in *il Fatto quotidiano*, 18 dicembre 2011, p. 5.

³³ Cfr. *Carceri: è polemica tra polizia e ministro della Giustizia*, *cit.*, ove si segnala, tra l'altro, che il prefetto Cirillo ha evidenziato come le camere di sicurezza siano attualmente prive di una serie di caratteristiche indispensabili per il rispetto della dignità della persona. Cfr. inoltre Senato della Repubblica, Legislatura XVI, 2^a Commissione permanente, Resoconto sommario n. 273 del 4 gennaio 2012, *cit.*: in particolare, il sen. Serra (UDC) ha sottolineato come "il decreto-legge... finirà per scaricare la soluzione del problema dell'affollamento carcerario sulle Forze di polizia, che dovranno inevitabilmente distrarre personale dalle attività istituzionali tanto per assicurare la custodia cautelare dei soggetti ristretti nella camera di sicurezza..., sia per l'incremento dell'attività di vigilanza sui detenuti domiciliari conseguente all'aumento a 18 mesi del residuo pena scontabile presso il proprio domicilio" (p. 5).

³⁴ Cfr. A. ORLANDO, *Carceri, ok. Ma si può fare di più*, in *Il Riformista*, 20 dicembre 2011.

polizia”: “microcelle, inadeguate, per dimensioni e arredo, a ospitare una persona per qualche giorno”³⁵.

Non meno delicato, infine, il problema delle garanzie individuali per chi, arrestato o fermato, venga custodito in una camera di sicurezza. In proposito, ha osservato Gaetano Pecorella: “Ma scherziamo? Vogliamo tornare indietro di 15 anni? Allora le camere di sicurezza furono abolite perché non davano garanzie né per l'incolumità dell'arrestato né per la regolarità dell'inchiesta. Tornare indietro significa solo inquinare il processo, perché è fuori dalle regole lasciare per 48 ore il detenuto in balia di chi, come le polizie, hanno tutto l'interesse a ottenere il maggior numero di informazioni. Che siano state estorte davvero o che in seguito l'imputato lo millanti, comunque compromette la regolarità del futuro dibattimento”³⁶. Così ha risposto, d'altra parte, indirettamente, Paola Severino: “Timori di strumentalizzazioni ce li abbiamo tutti, ma la mia certezza è che un fatto grave e anomalo possa accadere sia in una camera di custodia, sia in un penitenziario. Per Cucchi, ad esempio, c'è tuttora il dubbio se sia stato picchiato in cella di sicurezza o in carcere. In entrambi in casi, sarebbero degenerazioni che non dovrebbero mai verificarsi. Non stiamo paragonando le camere di custodia a un albergo a cinque stelle, ma mettiamo sul piatto della bilancia da una parte tre giorni in carcere, dall'altra due in camera di custodia”³⁷.

Il dibattito su questi temi è destinato a proseguire in Parlamento, tanto più che il Ministro della Giustizia ha escluso espressamente che il testo del decreto-legge sarà blindato in sede di conversione³⁸.

In ogni caso, va sottolineato che l'impatto sulla prassi della nuova disciplina della custodia di arrestati e fermati è difficilmente prevedibile. Come si è visto, sia l'art. 558 comma 4 bis c.p.p., sia l'art. 123 bis disp. att. c.p.p. lasciano ampi spazi alla custodia in carcere, anziché nelle camere di sicurezza delle questure, per i casi in cui nel circondario manchino o non siano disponibili “idonei luoghi di custodia” diversi dalla casa circondariale: la legge adotta anzi formule tanto ampie (“altre specifiche ragioni di necessità”, “altre ragioni che impediscano l'utilizzo” delle camere di sicurezza), da integrare quasi un rinvio in bianco al pubblico ministero per la scelta del luogo di custodia dell'arrestato o del fermato³⁹.

Non si può escludere, in definitiva, che poco sia destinato a cambiare nella prassi per effetto della nuova disciplina, almeno fin tanto che non sarà attuato un vasto piano di ristrutturazione e adeguamento delle camere di custodia. Se così fosse, il carattere di intervento-tampone di questa misura risulterebbe annacquato: non diversamente

³⁵ Cfr. L. MILELLA, *PD e Pdl frenano la Severino*, cit., p. 10.

³⁶ Cfr. L. MILELLA, *Il Guardasigilli: “Siamo sulla buona strada” ma il Pdl si prepara a dare battaglia*, in *la Repubblica*, 19 dicembre 2011, p. 15.

³⁷ Cfr. L. MILELLA, *Severino: cambiare le leggi anti-corrotti*, cit. Sulle vicende che hanno portato alla morte Stefano Cucchi, v. per tutti E. DOLCINI, *Vittime vulnerabili nell'Italia di oggi e ‘durata determinata’ del processo penale*, in *Corr. merito*, 2010, p. 5 s.

³⁸ Cfr. D. MARTIRANO, *Severino: “Processo civile in tre anni. Sullo svuota-carceri niente battaglie”*, in *Corriere della sera*, 20 dicembre 2011, p. 11.

³⁹ Cfr. Senato della Repubblica, Legislatura XVI, 2ª Commissione permanente, Resoconto sommario n. 273 del 4 gennaio 2012, cit. Per la sen. Finocchiaro (PD), “le eccezioni previste alla custodia dell'arrestato presso le camere di sicurezza dallo stesso articolo 123-bis del decreto legislativo n. 271 del 1989 introdotto dall'articolo 2 del decreto-legge, dimostrano che il Governo ha piena consapevolezza che il nuovo istituto non sarà sempre agevolmente applicabile” (p. 5); per il sen. Centaro (Coesione Nazionale), “le eccezioni previste dal decreto-legge” alla custodia nelle camere di sicurezza rischiano di “diventare la regola, annullando i vantaggi che ci si ripromette dal provvedimento d'urgenza” (p. 8).

rispetto agli interventi prefigurati nel d.d.l., anche uno dei due interventi disposti con il decreto-legge, per produrre effetti reali, avrebbe bisogno di tempi lunghi, oltre che di rilevanti risorse economiche.