

18 gennaio 2021



Accesso alla detenzione domiciliare per i detenuti privi di domicilio idoneo: un documento della procura generale della cassazione, di Beatrice Fragasso

Segnaliamo ai lettori la nota redatta dal **Procuratore Generale della Corte di cassazione**, Giovanni Salvi, finalizzata a fornire alcune coordinate agli uffici di procura per favorire **l'accesso alla detenzione domiciliare per coloro che – pur avendo i requisiti per beneficiare della misura – siano privi di un domicilio idoneo.**

Il documento, datato 9 dicembre 2020, riporta i risultati dell'interlocuzione avviata tra Procura Generale, Ministero della Giustizia e CSM ed è da contestualizzarsi nel tentativo, promosso dalla Procura Generale già con la nota del primo aprile 2020 (pubblicata [in questa Rivista](#)), di **sfruttare gli strumenti offerti dalla legislazione vigente per ridurre la popolazione carceraria e prevenire la diffusione del contagio da Covid-19 all'interno delle carceri.**

Alla base dell'intesa vi è la constatazione che l'ostacolo che spesso si pone alla concessione della detenzione domiciliare è **l'assenza di domicili idonei** a garantire le esigenze di custodia e controllo, nonché a consentire il funzionamento del braccialetto elettronico (qualora ne venga disposto l'uso); a difettare sono talvolta anche i **programmi di inserimento sociale**. La conseguenza paradossale, come evidenzia il documento, è che sono proprio i soggetti meno integrati (e tendenzialmente meno pericolosi) ad essere esclusi dai benefici, ai quali avrebbero invece diritto.

L'esito dell'interlocuzione prevede **in capo all'UEPE** il compito di **elaborare programmi di inserimento e individuare alloggi idonei**, tra quelli messi a disposizione dalle convenzioni regionali, e **in capo al DAP** il quello di **istruire la pratica** e trasmetterla al Magistrato di sorveglianza; a tali fini si auspica altresì la **collaborazione delle Forze dell'Ordine e della Polizia Penitenziaria.**

L'indicazione rivolta alle procure è poi quella di esaminare **con la massima tempestività le istanze così presentate** e di **coinvolgere i Consigli dell'Ordine degli Avvocati** affinché contribuiscano alla sollecitazione delle istanze dei detenuti privi di domicilio idoneo.

* * *

Il **percorso di valorizzazione degli esistenti istituti di esecuzione penale** in ottica di deflazione carceraria non può che essere salutato con favore. Le sollecitazioni provenienti dalla Procura Generale della Cassazione – seppur **dettate dalla contingenza pandemica** e dalla necessità di tutelare il diritto alla salute in un contesto che, in ragione dell'endemicità sovrappopolamento degli istituti e delle fragilità di una parte rilevante della popolazione carceraria, è particolarmente delicato – sembrano indicare **una strada anche per il futuro**, quando, auspicabilmente, l'emergenza sarà finita. Il richiamo ad un ruolo più pregnante delle istituzioni nel **rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono l'accesso all'esecuzione extramuraria della pena** trova infatti le sue fondamenta nella Costituzione (art. 3 e 27, c. 3 Cost.): sarebbe un peccato se, con il ritorno alla normalità, tale appello venisse accantonato.



PROCURA GENERALE
della CORTE di CASSAZIONE

Roma, 9 dicembre 2020

Oggetto: detenzione domiciliare.

Al Consiglio Superiore della
Magistratura

- Ai Sig.ri Procuratori Generali
Loro sedi

Al Sig. Capo di Gabinetto del Ministro della Giustizia

Al Sig. Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Nell'ambito delle attività intraprese da questo ufficio ex art. 6 del DPR 106/2006, volte a favorire orientamenti omogenei degli uffici di procura nel settore dell'esecuzione penale, sono emerse alcune criticità. Da questa constatazione è nata una proficua interlocuzione con il Ministero della Giustizia, nelle sue diverse articolazioni che hanno competenza nell'esecuzione della pena. Questa interlocuzione, avvenuta inizialmente con l'On.le Ministro, ha investito, nel rispetto delle reciproche attribuzioni, la IX Commissione del CSM e, per il suo tramite, la Magistratura di Sorveglianza.

E' valutazione comune a tutti i soggetti coinvolti che l'emergenza pandemica ha conseguenze specifiche nell'ambiente carcerario. Se, infatti, tale ambiente può rivelarsi favorevole nell'impedire la diffusione del virus, proprio per le caratteristiche di segregazione, è però necessario che sia assicurato – tra l'altro - il necessario distanziamento intramurario. Questo obbiettivo, stante l'attuale situazione di presenze rispetto alla capienza ottimale, implica che siano attuate misure efficaci per diminuire il numero dei detenuti.

Nel richiamarmi ai provvedimenti di questo ufficio della scorsa primavera, sottolineo che è necessario un accorto bilanciamento con le esigenze di tutela della collettività.

E' dunque necessario che vengano prioritariamente adottate le misure che sono meno gravose per realizzare detta esigenza.

Una delle vie prioritarie è costituita evidentemente dall'adozione di misure alternative alla detenzione intramuraria. Un ostacolo rilevante è però costituito dall'impossibilità di

adottare tali misure per coloro che, pur rientrando nelle categorie che potrebbero godere di tale beneficio, ne sono esclusi per via della assenza di un reale domicilio, dove sia possibile disporre la detenzione. E ciò non solo perché tale domicilio non può consistere solo nella formale domiciliazione e deve essere un luogo ove il detenuto possa continuare a essere effettivamente ristretto; è anche necessario che la detenzione domiciliare sia accompagnata da un programma di inserimento sociale, che preveda, al minimo, forme di assistenza e controllo.

Era già stata avviata dalla UEPE la individuazione di alloggi nei quali fosse possibile disporre la detenzione domiciliare in maniera corrispondente alle previsioni di legge. Questo progetto prevede sia convenzioni con le Regioni che programmi di inserimento, finanziati anche dalla Cassa delle Ammende.

Sono quindi state stipulate, in quasi tutte le Regioni, convenzioni attuative del progetto. Ciò nonostante, l'attuazione concreta si è rivelata molto modesta.

Ciò comporta il paradosso che proprio i soggetti marginali e meno pericolosi vengono, proprio per la loro marginalità, esclusi di fatto dai benefici, cui pure avrebbero diritto.

La pandemia rende necessario intervenire subito, per consentire il distanziamento senza che ciò comporti la scarcerazione di persone maggiormente pericolose; queste misure, peraltro, dovrebbero andare a regime, così da sanare una inaccettabile discriminazione basata sulla marginalità.

La Magistratura di Sorveglianza si è dimostrata ben consapevole di questa situazione ma ha sottolineato da un lato che vi sono già molte esperienze virtuose, che prescindono dal progetto sopra indicato, e che si basano sulla collaborazione con i vari interlocutori, su base locale; dall'altro ha evidenziato i problemi che essa incontra nell'aderire all'ispirazione del progetto e della linea di fondo che vi è sottesa, rispettando le previsioni di legge.

E' infatti necessario che le istanze siano accompagnate dall'attestazione della idoneità dell'alloggio a garantire le esigenze di custodia e controllo; che vi sia un programma di inserimento, almeno di base e che consenta al detenuto domiciliare di avere i mezzi di sussistenza; che il domicilio – nei casi in cui il residuo pena sia superiore ai sei mesi e sia disposto l'uso del braccialetto elettronico – sia idoneo a consentirne l'effettivo funzionamento.

Per rispondere a queste esigenze e consentire il pieno esercizio del potere discrezionale e non sindacabile, se non in sede giurisdizionale, della Magistratura di Sorveglianza, sono dunque necessarie azioni coordinate.

L'interlocazione avviata consente ora di individuare questo percorso.

Il Ministero ha indicato quanto segue.

Il DAP e lo UEPE si coordineranno tra loro in maniera da fornire alla Sorveglianza una pratica già istruita, nella quale sarà attestata sin dall'origine l'idoneità (nei due profili sopra indicati, a seconda dei casi) del domicilio, tra quelli messi a disposizione dalle convenzioni regionali, e l'assunzione da parte di UEPE del programma di inserimento.

La Polizia Penitenziaria contribuirà di sua iniziativa a queste attestazioni, eventualmente sollecitando la collaborazione delle Forze dell'Ordine.

Il DAP, una volta ricevuta l'istanza, provvederà alla istruzione della pratica e la trasmetterà, completa in ogni sua parte, al Magistrato di sorveglianza.

La pratica sarà già accompagnata dal progetto UEPE e dalla individuazione dell'alloggio.

Anche gli uffici del pubblico ministero hanno un ruolo nel rendere possibile il percorso sopra individuato.

Il pubblico ministero competente per l'esecuzione avrà cura di esaminare con la massima sollecitudine le istanze e di esaminare i provvedimenti del giudice, ai fini del reclamo, alla luce delle indicazioni emerse dalle precedenti riunioni ex art. 6 (formalizzate negli Orientamenti del 1° aprile 2020 e del 27 aprile 2020) nonché di queste note.

Sarebbe anche molto utile un diretto invito delle Procure della Repubblica ai Consigli dell'Ordine perché anch'essi contribuiscano, su base locale, alla sollecitazione delle istanze dei detenuti "marginali" e con possibilità difficoltà nell'ottenere effettiva assistenza difensiva.

Ai fini di individuare nella pratica i problemi da risolversi, il Ministero ha individuato alcune realtà in cui sperimentare questo modulo di lavoro. Si tratta di distretti nei quali, pur essendo avviate buone prassi, come si è sopra detto, non è stato ancora pienamente utilizzato il plafond di alloggi in convenzione. Nei distretti in cui avverrà questa immediata sperimentazione, su 250 posti già disponibili in convenzione ne sono al momento stati utilizzati solo 33 e ciò non certo per cattiva volontà, ma per le ragioni sopra evidenziate. Infatti, in alcuni distretti sono stati utilizzati percorsi diversi.

Nel dare atto dell'impegno del Ministero della Giustizia per affrontare con la necessaria rapidità una questione di assoluta urgenza, si assicura che questo Ufficio generale opererà a sua volta, nei limiti delle sue attribuzioni, per favorirne l'esito positivo.

Il Procuratore generale
Giovanni Salvi

