

Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria  
Ufficio del Capo del Dipartimento  
Ufficio studi, ricerche, legislazione e rapporti internazionali

Con la legge n. 4 del 19 gennaio 2001 è stata introdotta nel nostro sistema la possibilità di disporre il monitoraggio elettronico per i soggetti in stato di arresto o detenzione domiciliare al fine di evitare i controlli della polizia (ai sensi dell'art. 275 bis c.p.p. e dell'art. 47-ter comma 4 legge 354/75). La norma prevede che debba essere acquisito il consenso della persona interessata e che vi sia l'effettiva disponibilità dei dispositivi in capo alla polizia. Sulla base del decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro della Giustizia in data 2 febbraio 2001 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 2002), a seguito della Convenzione Quadro stipulata il 31.12.2011 con il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, attualmente Telecom Italia fornisce 2000 apparecchi provvisti di un sistema di monitoraggio elettronico con architettura di tipo dinamico ma priva di correzione GPS o GSM (denominato Home monitoring) e 200 apparecchi con la speciale modalità di attivazione "Outdoor GPS Tracking".

Si tratta di un dispositivo collocato alla caviglia o al polso del detenuto, capace, inviando impulsi radio, di segnalare in tempo reale alla centrale operativa l'uscita dall'abitazione del soggetto cui è applicato e in caso di allarme è avvisata l'autorità incaricata del controllo a distanza sul territorio. Non viene effettuato però alcun tracciamento e una volta abbandonato il domicilio l'evaso non può essere individuato. L'uso del braccialetto non si concilia quindi in tutti i casi in cui il soggetto è autorizzato ad allontanarsi frequentemente dall'abitazione perché in questi casi il rilevamento deve essere temporaneamente sospeso. Il segnale di allarme alla centrale si attiva anche in caso di rimozione o danneggiamento dello strumento.

Più recentemente la legge n. 136 del 5 giugno 2012 ha disposto che al momento dell'ingresso in istituto la persona indagata o l'imputato debba dare il suo consenso all'eventuale utilizzo dei braccialetti elettronici e che tale consenso sia immediatamente comunicato al giudice competente. La legge n. 119 del 15 ottobre 2013 per il contrasto della violenza di genere, che ha convertito il decreto legge n. 93/2013, ha ampliato le possibilità di applicazione del braccialetto elettronico, estendendole ai casi di applicazione della misura cautelare dell'allontanamento dalla casa familiare, prevista dall'art. 282-bis cpp.

L'impiego di mezzi elettronici di controllo è previsto altresì dalla Legge 28 aprile 2014, n. 67 Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie che all'art. 1 lettere b) e c) prevede, in via obbligatoria per i reati per i quali è prevista la pena dell'arresto o della reclusione non superiore ai tre anni, e in via facoltativa per quelli per i quali è prevista la pena della reclusione tra tre e cinque anni, la pena della reclusione domiciliare e la lett d) aggiunge che, nei casi indicati nelle lettere b) e c), il giudice possa prescrivere l'utilizzo delle particolari modalità di controllo di cui all'art. 275-bis del codice di procedura penale.

I dispositivi per molti anni non sono stati praticamente utilizzati e tante sono state le polemiche circa il suo utilizzo e i suoi costi; la stessa Corte dei Conti l'ha definita: "Una reiterata spesa anti-economica e inefficace" e lo stesso vice-capo della Polizia nel 2011, in audizione alla Commissione Giustizia del Senato affermò: "Se fossimo andati da Bulgari avremmo speso di meno". A partire dall'anno 2013 alcuni uffici gip (Roma, Torino, Firenze) hanno iniziato a farne applicazione nei casi in cui le esigenze cautelari potevano essere soddisfatte unicamente con la misura degli arresti domiciliari integrata dall'uso del rilevamento elettronico e la detenzione domiciliare con controllo a distanza è stata intesa quale misura da adottare soltanto nei casi in cui il giudice non avrebbe applicato la misura degli arresti domiciliari ritenendola insufficiente al contenimento delle esigenze cautelari. Per effetto anche di una maggiore attenzione posta su questo tema si è quindi arrivati ad utilizzare circa un centinaio di apparecchiature. Gli uffici di Sorveglianza di Milano e di Roma sono

stati i primi a disporre l'utilizzo in fase di esecuzione della pena.

Il decreto-legge 23 dicembre 2013, n.146 ha modificato l'art. 275-bis c.p.p. prevedendo che il giudice nel disporre la misura degli arresti domiciliari debba prescrivere procedure di controllo a distanza "salvo che le ritenga non necessarie": per effetto della norma i dispositivi attualmente in uso sono il totale di quelli disponibili. Lo stesso decreto ha modificato il regime delle modalità di controllo nell'esecuzione della misura alternativa della detenzione domiciliare introducendo l'art. 58-quinquies alla legge 354/75 per effetto del quale il magistrato di sorveglianza e il tribunale di sorveglianza nel disporre la detenzione domiciliare (e anche "nel corso dell'esecuzione della misura") possono "prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici". Per effetto di questa norma attualmente i dispositivi installati sono la totalità di quelli a disposizione (2.000 unità). Il Ministero dell'Interno si sta quindi predisponendo per conferire al più presto un nuovo affidamento ed è già stato stimato un risparmio di circa 60-70 milioni di euro l'anno in tutta Italia, grazie al disimpegno del personale delle forze dell'ordine dalla vigilanza sugli arresti domiciliari.

Ma è questa la finalità che lo strumento dovrebbe avere in linea con i principi europei?

Il 31 maggio 2013 l'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, al fine di promuovere alternative alla detenzione, ha adottato la Risoluzione 1938(2013), secondo la quale le sanzioni applicate in area penale esterna dovrebbero rappresentare la pena di prima scelta, salvi i casi di reati gravi e gli apparecchi di controllo elettronico, associati ad altre misure, permettono di ampliare il campo di applicazione delle pene non privative della libertà anche ai reati più gravi. L'Assemblea ha altresì adottato la Raccomandazione 2018(2013) invitando il Comitato dei Ministri a considerare di indirizzare una nuova raccomandazione a tutti gli Stati membri mirata a promuovere le alternative alla detenzione allo scopo di ridurre la popolazione penitenziaria in Europa, ponendo speciale attenzione all'aumento della potenzialità delle misure di controllo elettronico.

Il 19 febbraio il Comitato dei Ministri degli Stati Membri del Consiglio d'Europa ha adottato la Raccomandazione CM/REC(2014)4 evidenziando che il sistema di monitoraggio elettronico può aiutare a ridurre il ricorso alla privazione della libertà, garantendo nel contempo un controllo efficace nella comunità, ma raccomandando che esso non sostituisca in alcun modo la costruzione di un rapporto costruttivo con l'autore del reato da parte del personale competente a trattare con lui nella comunità. Lo strumento, in sostanza, dovrebbe essere utilizzato nell'ambito dell'esecuzione delle cd. misure in comunità e il Consiglio d'Europa raccomanda che esso sia combinato con altri interventi e misure di sostegno finalizzate al reinserimento sociale al fine di assicurare un controllo durante l'esecuzione e inibire a lungo termine la recidiva. Lo scopo della Raccomandazione è quello di definire i principi etici (il PC-CP aveva evidenziato la necessità di linee guida e garanzie legali, standards etici e procedure per l'uso della sorveglianza elettronica) nel rispetto dei quali le Autorità nazionali possono adottare la sorveglianza elettronica precisando che "occorre una cura tutta particolare, allorché si usa la sorveglianza elettronica, per non compromettere o sostituire la costruzione di rapporti professionali costruttivi con gli imputati ed i condannati da parte del personale competente a prenderli in carico in area penale esterna. Si deve sottolineare che l'imposizione di un controllo tecnologico può essere un'utile aggiunta alle modalità sociali e psicologiche esistenti di presa in carico di qualunque imputato o condannato". La Raccomandazione interviene, come è generalmente la regola per tale tipo di strumenti c.d. di soft law, non immediatamente vincolanti, fissando standards minimi al fine di assicurare un controllo efficace ed al contempo rispettoso dei diritti umani. In tal senso sono fissati i principi-base tra i quali si segnalano: la necessità di una disciplina organica, chiara e trasparente riguardo le tipologie, la durata e le modalità di esecuzione delle misure di electronic monitoring; la necessaria natura giudiziaria della decisione che dispone la misura, o quanto meno la predisposizione di rimedi giurisdizionali esperibili avverso tale decisione; il divieto di discriminazione; la proporzionalità

della misura; la limitazione dell'invasività al minimo necessario; la trasparenza e pubblicità delle procedure in caso di coinvolgimento del settore privato; la tutela del diritto alla riservatezza, con particolare riferimento ai dati raccolti e trattati nel corso dell'esecuzione.

La nuova Raccomandazione abbraccia la definizione più ampia di electronic monitoring, in essa dunque ricomprendendo tanto l'ampio spettro delle misure di sorveglianza pre-sentenziale come anche l'utilizzo di tali strumenti quale modalità alternativa di esecuzione di una misura custodiale, quale misura di sorveglianza post-sentenziale od ancora quale strumento per proteggere le vittime di determinati categorie di reati dai loro autori (come ad es. nei casi di c.d. stalking, dove questi possono venire sottoposti a misure di sorveglianza elettronica al fine di evitare che entrino nella sfera di prossimità della vittima). Nel suo preambolo, non manca di richiamare anche le potenzialità deflattive del ricorso a strumenti di sorveglianza elettronica in relazione al problema del sovraffollamento carcerario. Una delle prime raccomandazioni (punto 5) è quella che la sorveglianza elettronica “non deve essere eseguita in maniera tale da limitare i diritti e le libertà di un imputato o di un condannato più di quanto prevede la decisione che la impone”. Il termine usato dal testo inglese è “net-widening”, che fa specifico riferimento al rischio che l'introduzione di un numero più ampio di misure e sanzioni alternative “allarghi la rete” della giustizia, cioè faccia sì che un numero maggiore di persone siano sottoposte a qualche tipo di misura giudiziaria, quando invece le stesse persone, in assenza di tali misure, non sarebbero sottoposte a nessun tipo di provvedimento.

Al punto 8 si raccomanda che “per cercare di ottenere una desistenza dal reato più durevole nel tempo, la sorveglianza elettronica deve essere associata ad altri interventi professionali e ad altre misure di sostegno mirate al reinserimento sociale dei condannati”. E' interessante menzionare anche il riferimento alle organizzazioni del settore privato coinvolte. A questo proposito nella Raccomandazione si ribadisce in modo chiaro che “la responsabilità del trattamento efficace delle persone coinvolte, in conformità con i relativi standard internazionali etici e professionali, rimane a carico delle autorità pubbliche” (punto 9). Espressamente al punto 21 la Raccomandazione prevede che: “Per quanto possibile, si dovrebbe evitare la sorveglianza elettronica che isola il soggetto nel luogo di residenza senza possibilità di allontanarsene, per prevenire gli effetti negativi dell'isolamento, nel caso in cui la persona viva da sola, e per tutelare i diritti dei terzi che eventualmente risiedono nel medesimo luogo”. Con Circolare GDAP-0129372 del 7 aprile 2014 sono state diramate indicazioni per l'adozione della misura nei confronti dei soggetti detenuti in carcere, contenente le modalità operative e una bozza di ordinanza predisposte dall'ufficio GIP di Torino (Allegati 1 e 2) nonché la documentazione predisposta dalla TELECOM (Allegati 3, 3BIS, 4, 5, 6 e 7).

Dall'esame di questa documentazione si evincono i seguenti passaggi:

il giudice emette l'ordinanza applicativa disponendone l'esecuzione entro il quarto giorno (feriale) successivo alla data del deposito ed individua l'ufficio di polizia giudiziaria territoriale delegata al controllo;

la polizia penitenziaria acquisisce il consenso dell'interessato ristretto in carcere;

l'ufficio di polizia giudiziaria territoriale delegata al controllo, avuta notizia dell'avvenuta manifestazione del consenso, verifica l'idoneità del domicilio compila il documento FAX-RIC-NDISP e lo invia alla centrale operativa (via fax o posta elettronica certificata);

la centrale operativa TELECOM concorda un appuntamento per l'installazione del braccialetto compilando il documento FAX-APP-DISP-FO

la polizia territoriale presente nella fase dell'installazione compila il documento FAX-INST-OK

Secondo questo modello operativo l'installazione del dispositivo presso il domicilio del detenuto avviene da parte di personale tecnico della società TELECOM alla presenza della polizia giudiziaria delegata ai controlli, con la quale il predetto personale avrà concordato un appuntamento.

Conseguentemente il giudice potrà autorizzare il detenuto a raggiungere il proprio domicilio anche senza scorta. Per quanto riguarda l'utilizzo del braccialetto elettronico per il controllo dei soggetti sottoposti alle misure restrittive previste dal dl 93/2013 convertito in legge n. 119/2013, considerato che la maggior parte dei dispositivi di cui si dispone attualmente probabilmente non sono adeguati e non consentono di seguire gli spostamenti di chi li indossa, non sono stati ancora concordati protocolli adeguati. Il Ministero dell'Interno, nell'ambito dei lavori di un tavolo tecnico al quale partecipano il DAP e i rappresentanti delle altre forze di polizia e dicasteri coinvolti, tenendo a modello la circolare GDAP-0129372 dell'aprile 2014 citata, sta predisponendo una circolare per regolare gli aspetti operativi e uniformare su tutto il territorio nazionale le procedure di attivazione/disattivazione dei dispositivi e per determinare il quantitativo di dispositivi necessari in vista delle future procedure di gara (si è ritenuto congruo il numero di circa 12.000 braccialetti). Le procedure di gara per la fornitura dei dispositivi, considerando la nostra legislazione gli strumenti di vigilanza elettronica prevalentemente come strumenti di disimpegno del personale delle forze dell'ordine, sono governate dal ministero dell'Interno, competente per il controllo del territorio.

L'Ufficio Studi del DAP, con nota GDAP-1b00 del 16.12.2013 indirizzata all'Ufficio Legislativo, auspicava piuttosto un più esteso impiego dei braccialetti elettronici in accordo con i principi europei e quindi il loro impiego integrato con altri interventi trattamentali finalizzato ad incrementare il numero dei fruitori della detenzione domiciliare, consentendo di diventare potenziali fruitori anche soggetti ritenuti esclusi dalla misura per il loro livello di pericolosità. Per contribuire a divulgare il corretto uso degli strumenti di controllo elettronico la rivista scientifica quadrimestrale Rassegna penitenziaria e criminologica, curata dal Direttore dell'Ufficio Studi, ha pubblicato il testo della Raccomandazione tradotto in italiano, le esperienze di Regno Unito e Olanda, una sintesi sulle procedure di controllo elettronico vigenti in Europa, una ipotesi di un loro più esteso utilizzo in Italia nell'ambito dell'esecuzione penale esterna nonché un resoconto dell'esperienza degli uffici gip di Roma e Torino.

Roma, luglio 2015

IL DIRETTORE DELL'UFFICIO  
Roberta Palmisano