



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Dipartimento di Scienze Sociali ed Economiche

Dottorato di ricerca in Ricerca Applicata nelle Scienze Sociali

Ciclo XXVI

Anno di discussione 2014

Il braccialetto elettronico nelle misure alternative al carcere: l'esperienza italiana ed europea

Tesi di Dottorato di Fabrizio Leonardi, matricola 513774

Coordinatore del Dottorato
Prof. Guglielmo Chiodi

Tutor del Dottorando
Prof. Luigi Frudà

Co-tutor del Dottorando
Prof. Giuseppe Ricotta

“L’esistenza stessa di un sistema penale induce a trascurare la pensabilità di soluzioni alternative e a dimenticare che le istituzioni sono convenzioni sociali che non rispondono a un ordine naturale”.

Garland, David (1999), *Pena e società moderna*, il Saggiatore, Milano, p. 42

A Betty e Daniele, perché il tempo per questo lavoro è stato sottratto a loro

INDICE

Introduzione.....	1
La pena	1
La sorveglianza elettronica.....	4
La ricerca.....	7
1. La sorveglianza elettronica in Europa	11
Premessa	11
Funzionamento	12
Destinatari	17
Finalità.....	19
Caratteristiche	20
Introduzione nei sistemi penali.....	23
Fornitura	32
Valutazione	34
Opinioni	37
Considerazioni.....	39
2. Tipo di approccio	43
Descrizione.....	43
Selezione delle unità di analisi.....	45
Intervistati	48
Rilevazione dei dati.....	51
Analisi dei dati.....	51
3. La sorveglianza elettronica in Italia.....	57
Descrizione.....	57
Caratteristiche	67
Difficoltà	71

Fornitura.....	72
Risultati.....	73
Brevi considerazioni sulla popolazione detenuta.....	76
Opinioni	82
4. La sorveglianza elettronica in Francia.	85
Descrizione	85
Caratteristiche	94
Difficoltà.....	98
Fornitura.....	99
Opinioni	100
Considerazioni	102
5. La sorveglianza elettronica in Scozia	105
Descrizione	105
Caratteristiche	113
Difficoltà.....	115
Fornitura.....	117
Risultati.....	119
Considerazioni	122
Conclusioni	125
Applicazioni della sorveglianza elettronica	125
Esperienze a confronto	130
Considerazioni	134
Proposte	139
Bibliografia	143
Documenti consultati.....	149

Appendice A. Schema di intervista	151
Schema di intervista in italiano	151
Schema di intervista in francese.....	152
Schema di intervista in inglese	153

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Quantità di sorvegliati sottoposti ad alcol test nei programmi che usano la SE	19
Tabella 2 - Durata massima per la SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi	21
Tabella 3 - Durata media di utilizzo della SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi ..	22
Tabella 4 - Anno di introduzione della SE e tipo di programma.....	25
Tabella 5 - Partecipanti ai programmi di SE, anni 2007-2010	30
Tabella 6 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre di ciascun anno	31
Tabella 7 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre 2010.....	32
Tabella 8 - Settore pubblico o privato che fornisce il servizio di SE	34
Tabella 9 - I costi della SE	36
Tabella 10- Selezione delle unità di analisi. Caratteristiche dei paesi presi in esame	46
Tabella 11 - Concetti chiave.....	55
Tabella 12- Misure alternative alla detenzione: procedimenti in esecuzione nel 2013. Dati ripartiti per cittadinanza	78
Tabella 13 – Detenuti al 31 dicembre 2013 con almeno una condanna definitiva, classificati per durata della pena inflitta.....	78
Tabella 14- Detenuti al 31 dicembre 2013 con almeno una condanna definitiva, classificati per durata della pena residua.....	79
Tabella 15 - Totale delle persone immatricolate in Francia al 1° settembre 2014 e variazione rispetto al 1° settembre 2013	89
Tabella 16 - Serie storica della durata media calcolata in mesi della SE in Francia (2001-2013) ...	96
Tabella 17- Condannati in semilibertà, collocati all'esterno o sotto SE in Francia al 1° gennaio di ciascun anno	103
Tabella 18 - Scozia: persone condannate e modalità principale di espiazione della pena. Serie storica 2003-04/2012-13.....	109
Tabella 19 - Principali differenze e analogie tra Italia, Francia e Scozia	130
Tabella 20 - La SE in Italia: obiettivi e criticità	141

INDICE DELLE FIGURE

Figura 1 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Italia	59
Figura 2 - Flusso della popolazione detenuta al 31 dicembre 2011	81
Figura 3 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Francia.....	93
Figura 4 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Scozia	114
Figura 5 - Ciclo di implementazione della SE.....	133

INDICE DEI GRAFICI

Grafico 1 - Selezione delle unità di analisi.....	47
Grafico 2 - Dimensioni usate per individuare i concetti-chiave.....	54
Grafico 3 - Restriction of Liberty Order: serie storica 2002/2003-2011/2012.....	109

Introduzione

La pena

Le forme di convivenza sociale hanno previsto da sempre modalità di repressione dei comportamenti devianti. La devianza consiste nella tenuta di comportamenti ritenuti inaccettabili dalla società. I comportamenti devianti individuati e sanzionati dalla legge penale costituiscono i reati penali. In quanto ‘costruzione’ sociale, il significato della pena non può essere spiegato esclusivamente in termini funzionali: essa dipende, infatti, dal periodo storico e dai condizionamenti culturali dell’organizzazione sociale in cui si inserisce¹ (Garland, 1999, p. 58). Questo significa che determinati comportamenti considerati reati in un certo periodo o in un certo paese, potrebbero non essere considerati tali in altri paesi, oppure essere maggiormente tollerati o puniti in modo più lieve in un periodo diverso. Ad esempio, la poligamia è ammessa in alcune nazioni di religione islamica ma punita con la reclusione da uno a cinque anni in Italia².

Il controllo del crimine è una forma particolare di controllo sociale, diretto a ottenere un comportamento conforme alle norme penali, riferito alle istituzioni sociali, alle strategie e alle sanzioni destinate a questo fine.

La condanna dei comportamenti devianti mediante la determinazione di una pena che limita la libertà di movimento si pone una molteplicità di obiettivi, ma la sua funzione strumentale è quella di ridurre o contenere i tassi di criminalità. In questo senso la pena diviene semplicemente uno strumento di controllo della delinquenza³. Questa concezione della pena, alquanto condivisa dagli studiosi del settore, non interessa in modo particolare i sociologi, per i quali identificare la pena esclusivamente con la funzione di controllo del fenomeno criminale rappresenta “un’immotivata limitazione del campo di indagine” (Garland, 1999, p. 57).

Nonostante a livello internazionale sia aperto il confronto sulla possibilità di superamento della questione penitenziaria, oggi nel dibattito pubblico e politico la punizione sembra non poter prescindere dalla forma detentiva e sembra difficile poterla sostituire con altre forme di pena. Potremmo dire, con le parole di Garland (1999, p. 42): “L’esistenza stessa di un sistema penale induce a trascurare la pensabilità di soluzioni alternative e a dimenticare che le istituzioni sono convenzioni sociali che non rispondono a un ordine naturale”.

¹ Indagare le relazioni esistenti tra il tipo di organizzazione sociale e la pena adottata in caso di violazione di norme, significa considerare quest’ultima come un fenomeno sociale, con un proprio ruolo all’interno della società (Garland, 1999, p. 48).

² Codice penale, art. 556 (Bigamia). La questione è resa attuale dai movimenti migratori che interessano il nostro paese. Tale situazione pone una serie di problemi finora sconosciuti in Italia attinenti al diritto di famiglia, ma con ripercussioni anche più ampie: ad esempio, per restare in tema penitenziario, su quali persone possono essere ammesse ai colloqui in carcere in quanto componenti del nucleo familiare.

³ “È molto più conveniente dedicare le risorse a migliorare gli aspetti contenitivi delle istituzioni, la loro sicurezza. Questa garantisce almeno che, per il periodo in cui viene scontata la pena, i «delinquenti» non causeranno nuovi danni” (Santoro, 2004, p. 119).

In altre parole, nel mondo moderno la pena detentiva, nelle forme in cui è attualmente presente nelle cosiddette ‘democrazie occidentali’, è considerata un elemento inevitabile della società. Prima del Settecento il carcere era soprattutto un luogo di custodia degli imputati in attesa di giudizio. Successivamente, tra la metà del Settecento e l’inizio dell’Ottocento, divenne la principale sanzione penale comminata ai condannati, in sostituzione delle pene corporali (Foucault, 2005). In quel periodo, la preferenza del carcere rispetto alle pene corporali era dovuta anche alla nuova sensibilità che si era diffusa tra i cittadini europei, contraria ai supplizi pubblici (Spierenburg, 2004).

Alla fine del Settecento i riformatori illuministi ritenevano che la detenzione rappresentasse una forma di umanizzazione della pena. Inoltre, tra gli aspetti positivi, poteva essere commisurata, nella durata, al reato commesso. Anche l’architettura dei luoghi di segregazione divenne importante per la sorveglianza dei detenuti che vi erano ristretti. Il *Panopticon* ideato da Jeremy Bentham nel 1791, prevedeva la collocazione dei detenuti in celle singole. Il loro controllo, costante ma inconsapevole, era garantito dalla particolare architettura della struttura, caratterizzata da una torre centrale dalla quale il custode, senza essere visto, poteva osservare tutte le celle dei prigionieri, illuminate in controluce.

Tra le istituzioni totali, le istituzioni correzionali sono basate sulla segregazione degli individui – le carceri, ma questo vale anche per gli ospedali, le scuole, le caserme – e sulla convinzione che la disciplina che vi si attua possa educare il recluso. Il carcere è l’istituzione che ha come funzione principale quella di “proteggere la società da ciò che si rivela come un pericolo intenzionale nei suoi confronti” (Goffman, 1968, p. 34).

Le istituzioni totali sono quelle che, secondo Goffman, posseggono le seguenti caratteristiche: 1) tutti i momenti della vita si svolgono in un medesimo luogo e sotto il controllo di un’unica autorità, 2) ogni fase delle attività quotidiane si svolge a contatto con un gran numero di persone che condividono lo stesso trattamento e devono fare le stesse cose, 3) le attività giornaliere si susseguono secondo uno schema prestabilito basato su un sistema di regole formali imposto dall’alto e fatto osservare da funzionari che hanno questo compito, 4) le attività obbligatorie seguono un piano finalizzato al raggiungimento dello scopo ufficiale dell’istituzione (Goffman, 1968, p. 35-36).

Esistono vari livelli di modulazione delle pene. La condanna alla pena della reclusione consiste nella limitazione della libertà di movimento mediante la detenzione in un luogo chiuso ed è regolata dalle norme del diritto penitenziario.

Il ricorso alla pena detentiva pone alcuni interrogativi. Innanzitutto ci si chiede se sia legittimo che lo Stato, per punire un individuo che ha violato norme di particolare rilevanza sociale, adotti un comportamento che infligge sofferenza. Inoltre, in caso di risposta affermativa, ci si chiede se, tra le pene, la detenzione possa essere giustificata (Sarzotti, 2000). La pena della detenzione, limitando la libertà di movimento del condannato, non incide solo sulle sue condizioni fisiche ma anche sulle sue relazioni sociali con conseguenze su altri individui, come i familiari del condannato, che non si sono macchiati di alcun delitto. Tra le teorie che promuovono l’abolizione del carcere possiamo distinguere quelle che non ritengono giustificabile nessun tipo di sanzione penale (Christie, 1985; Mathiesen, 1996) da

quelle che, pur accettando il potere punitivo dello Stato, non giustificano il ricorso alla pena detentiva e promuovono la diffusione delle sanzioni alternative al carcere.

Quando la pena è destinata a un individuo già condannato, oppure ritenuto pericoloso, con la funzione di impedirgli di commettere altri reati e con finalità rieducative si parla di prevenzione speciale. Secondo le teorie della prevenzione speciale la pena detentiva rappresenta uno “strumento di trattamento differenziato del condannato” per intervenire sulla sua personalità e ridurre la pericolosità sociale (Sarzotti, 2000). In questo senso l’individualizzazione della pena consiste nell’essere adeguata alle caratteristiche personali del condannato.

La prima funzione attribuita al carcere era quella di punire un comportamento illecito e in questo senso lo si considerava uno strumento efficace di lotta alla criminalità. Però l’esperienza ha dimostrato come ad alti livelli di carcerazione non sempre corrispondano riduzioni del tasso di criminalità. La minaccia della prigione sembra, invece, più efficace nei confronti dell’opinione pubblica, quando viene usata dal sistema politico per fare leva sul bisogno di sicurezza (Sarzotti, 2000). Successivamente è stata riconosciuta alla pena una funzione rieducativa e riabilitativa nei confronti del detenuto.

Ma secondo alcuni studiosi il carcere ha fallito la sua finalità riabilitativa, per tale motivo in alcuni casi si è giunti a chiedere l’abolizione di questa forma di pena: “Si cerchino alternative al castigo e non solo castighi alternativi” (Christie, 1985, p. 33). Anzi, il penitenziario rappresenterebbe l’ostacolo maggiore al reinserimento sociale, a causa di quella che è stata definita “sindrome di prigionizzazione” (Clemmer, 2004, p. 211), che prende in considerazione le conseguenze che la vita in carcere provoca sulla personalità del detenuto. La prigionizzazione è definita come adattamento progressivo alla comunità carceraria, con la scarsa, o inesistente, capacità del carcere di recuperare i delinquenti. Chi riconosce la sindrome di prigionizzazione ammette, anzi, che esso rischia di diventare ‘fabbrica’ di delinquenti, con il pericolo di far precipitare in un circolo vizioso coloro che anche solo casualmente entrano nel circuito penitenziario.

Negli anni Settanta, a seguito dei cambiamenti economici, sociali e culturali della tarda modernità e per l’imporsi delle politiche neoliberiste e neoconservatrici, hanno avuto inizio le trasformazioni delle pratiche penali sul controllo della criminalità (Garland, 2004).

In tempi recenti il carcere sta assumendo una connotazione nuova. I tassi di criminalità rimangono costanti e per gli strati marginali della popolazione il carcere si sostituisce allo stato assistenziale: “stiamo assistendo ad un passaggio dallo Stato sociale allo Stato penale” (Santoro, 2004, p. 117). La detenzione sta perdendo la sua finalità riabilitativa, finalizzata al reinserimento sociale del condannato, per supplire all’arretramento dello stato sociale fino a realizzare una sorta di assistenza sociale impropria per le classi più emarginate (Gallo & Ruggiero, 1989).

Il carcere pone anche questioni di ordine economico. Rappresenta un costo, spesso elevato, per la comunità, ma deve essere considerato pure il suo contributo all’economia generale sia per i posti di lavoro degli operatori che vi sono impiegati, sia per tutte le attività produttive collegate al carcere, per la sua costruzione e manutenzione e per la gestione.

Il sistema penitenziario italiano segue il dettato costituzionale sulla finalità rieducativa della pena⁴ ed è disciplinato dalla legge 26 luglio 1975, n. 354 (ordinamento penitenziario) e dal decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà).

La riforma penitenziaria del 1975, ispirata alle teorie della prevenzione penale, ha modificato la finalità della pena, non più limitata alla repressione dei reati, impegnando lo Stato a favorire il reinserimento sociale di colui che ha violato la legge penale (Sarzotti, 2000). Inoltre, ha previsto che le pene brevi o gli ultimi periodi di una pena più lunga possano essere scontati fuori dal carcere dai condannati che non sono ritenuti socialmente pericolosi.

Negli anni Ottanta è stata messa in dubbio la funzione preventiva del carcere a causa degli alti tassi di recidiva e nel 1986, con la legge Gozzini⁵, si è riaffermato lo scopo rieducativo della pena attraverso il rafforzamento delle misure alternative al carcere.

Infatti, nel sistema penale italiano la condanna consiste nella reclusione⁶, ma nel caso di condanna a una pena detentiva di breve durata, fino a 3 anni di carcere oppure 6 se il soggetto è tossicodipendente, la pena detentiva viene sospesa e il condannato può chiedere l'ammissione a una misura alternativa alla detenzione. La concessione della misura compete al Tribunale di sorveglianza, che è l'organo del sistema giudiziario che vigila sull'esecuzione della pena. La stessa richiesta può essere presentata dai detenuti che, in possesso di determinati requisiti, possono scontare in misura alternativa gli ultimi anni di una condanna più lunga.

La sorveglianza elettronica

Negli ultimi decenni del Novecento la tecnologia ha consentito di introdurre nuove forme di sorveglianza, in carcere e fuori, come un moderno *Panopticon* benthamiano. Tuttavia, la 'sorveglianza continua' questa volta non ha il fine disciplinare che le attribuiva il filosofo inglese ma solo la funzione di garantire il controllo.

La sorveglianza elettronica (nel seguito SE) condivide con il carcere l'effetto che Foucault riconosceva al *Panopticon* di Bentham: "indurre nel detenuto uno stato cosciente di visibilità che assicura il funzionamento del potere. Far sì che la sorveglianza sia permanente nei suoi effetti, anche se è discontinua nella sua azione" (Foucault, 2005, p. 219). Questo vale per le forme di SE che impongono al sorvegliato di rimanere in un certo luogo in orari determinati, ma ancor più per le misure che prevedono di seguire gli spostamenti mediante la tecnologia satellitare GPS: in questo caso il controllo è effettivo per tutta la giornata. In alcuni paesi la persona sottoposta alla SE è considerata a tutti gli effetti detenuta.

⁴ Costituzione della Repubblica italiana, art. 27, c. 3 "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato". Questo principio rischia, tuttavia, di essere disatteso a causa della condizione di affollamento eccessivo che colpisce i penitenziari italiani con conseguenze negative sulla vita dei detenuti, sia per la riduzione degli spazi vitali, sia per le minori cure che il personale può dedicare ai singoli individui.

⁵ Legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà).

⁶ La pena della reclusione è regolata dall'art. 23 del Codice penale che, pur con le modifiche e integrazioni intervenute successivamente, nella sua impostazione originaria è stato approvato il 19 ottobre 1930, con Regio Decreto n. 1398.

Il *Panopticon* “è in effetti una figura di tecnologia politica che si può e si deve distaccare da ogni uso specifico” (Foucault, 2005, p. 224), pertanto tale modello, ricondotto alla sua forma ideale, può ricomprendere tutte le modalità di controllo, incluso l’uso dei dispositivi di SE, che vanno ad affiancarsi alle forme tradizionali di reclusione in carcere. La pena si sposta da un luogo creato appositamente per assolvere a questa funzione alla casa del condannato. Il braccialetto elettronico aggiunge alle misure alternative al carcere la certezza del controllo: ogni violazione, anche minima, viene rilevata.

È possibile, tuttavia, che solo coloro che assicurano una certa affidabilità vengano ammessi alle misure alternative. Allora il possesso o meno dei requisiti per accedere alla SE può diventare un indicatore di predizione del rischio in quella che è stata definita la politica penale attuariale⁷, cioè un nuovo modello di controllo sociale basato su caratteristiche misurabili che produce un intervento generalizzato fatto per contrastare i comportamenti devianti – o ritenuti tali – attribuiti a intere categorie di persone, indipendentemente dai comportamenti individuali, e non interviene mediante un trattamento individualizzato studiato per la persona o per affrontare determinate situazioni problematiche specifiche, ricercando soluzioni di tipo collettivo basate su dati statistici e finalizzate all’efficienza e alla riduzione dei costi. L’attenzione non è più posta sull’individuo ma sulla categoria, la classe di individui, alla quale egli appartiene. La valutazione del rischio di reato viene fatta attraverso il calcolo probabilistico legato al gruppo di appartenenza: gli stranieri, i rom, i tossicodipendenti (Santoro, 2004, p. 123).

Il fine della pena si sposta dalla rieducazione, con l’obiettivo del reinserimento sociale del reo, all’efficienza e all’economicità del sistema di controllo sociale. L’efficienza dei sistemi penali e delle politiche non tiene conto della capacità di recupero e risocializzazione del singolo condannato, ma si limita a misurare il livello di sicurezza raggiunto dalla società nel suo complesso in rapporto ai costi sostenuti. Conseguentemente, la gestione della popolazione carceraria viene basata sempre più su profili predeterminati statisticamente (Santoro, 2004, p. 120).

Per la criminologia attuariale non contano gli individui, non si studiano le circostanze sociali o individuali della devianza. Al posto delle persone vengono considerate le circostanze potenzialmente rischiose che sono riconosciute come tali mediante il calcolo di correlazioni statistiche di molteplici elementi (Santoro, 2004, p. 127). Non si agisce sulle cause della devianza, ma ci si limita a impedire la commissione di reati attraverso la costruzione di barriere che limitano la libertà di movimento dei soggetti appartenenti alle categorie a rischio.

Spostando l’attenzione dal singolo al gruppo aumenta, però, il rischio di incorrere in errori che possono causare discriminazioni. Un intervento eccessivamente orientato alla sicurezza può creare un pregiudizio verso determinate categorie che diventa motivo di ingiustizia nei confronti delle persone ‘per bene’ appartenenti a quelle medesime categorie, mentre la sottovalutazione di comportamenti che poi, nella realtà, si manifestano come condotte criminali rende il sistema inefficiente (Santoro, 2004, p. 127).

⁷ Per approfondimenti sulla politica penale attuariale si vedano De Giorgi (2003) e Santoro (2004, p. 120-131).

Un caso emblematico è quello dei migranti sprovvisti di permesso di soggiorno. Nel caso di una condanna per un qualsiasi reato la mancanza di una reale prospettiva d'inserimento nella società italiana finalizza la loro detenzione al mero contenimento, rinunciando a ogni possibilità di risocializzazione e alimentando lo stigma nei confronti dell'intera categoria degli stranieri, compresi quelli in regola con la normativa sull'immigrazione e rispettosi delle leggi nazionali.

Risultato di queste trasformazioni è che le carceri italiane sono afflitte da numerosi anni dal sovraffollamento. Il numero dei detenuti è giunto a superare le 68.000 unità nelle rilevazioni del 30 giugno 2010⁸, a fronte della capacità degli istituti penitenziari di ospitare poco più di 45.000 persone⁹. Per migliorare la vivibilità delle carceri, alcuni sostengono che sia necessario costruirne di nuove, mentre altri settori dell'opinione pubblica, compresi molti addetti ai lavori, spingono per l'approvazione di misure legislative che abbiano effetti deflativi sul sistema penitenziario anche favorendo l'accesso alle misure alternative al carcere.

Il ricorso eccessivo alla detenzione si basa su considerazioni differenti a seconda della tipologia dei soggetti colpiti dal provvedimento restrittivo. Per gli imputati è previsto che la custodia cautelare in carcere possa essere disposta solo quando le altre misure non siano ritenute efficaci¹⁰ ma secondo alcuni questo strumento viene utilizzato oltre il necessario. Per quei condannati che in via generale potrebbero accedere alle misure alternative¹¹, alcune condizioni soggettive – legate al tipo di reato commesso o alla situazione socio-familiare – potrebbero impedire di lasciare anticipatamente il carcere. Il risultato è che nelle carceri italiane ci sono molti detenuti in attesa di una sentenza definitiva di condanna – gli imputati, che si trovano in una condizione che dovrebbe coincidere con la presunzione di innocenza –

⁸ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione statistica (Tratto il giorno novembre 13, 2012 da Sito Web del Ministero della Giustizia: <http://www.giustizia.it>).

⁹ Per le condizioni in cui versano le carceri, il Governo italiano ha dichiarato lo "stato di emergenza nazionale" (D.P.C.M. 13 gennaio 2010) e, per farvi fronte, ha nominato il Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria "Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari" e lo ha incaricato di preparare un piano di interventi in cui siano indicati i tempi e i modi per realizzare nuove infrastrutture carcerarie e riorganizzare, adeguare e potenziare le infrastrutture già esistenti. La Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza dell'8 gennaio 2013 ha condannato l'Italia per le condizioni di detenzione determinate dal sovraffollamento. Lo Stato italiano aveva chiesto il riesame del caso davanti alla *Grand Chambre*, ma il ricorso è stato rigettato e la sentenza è divenuta definitiva il 27 maggio 2013. Con la sentenza, oltre a prevedere una procedura di risarcimento per le vittime del sovraffollamento, la Corte ha intimato all'Italia di trovare una soluzione entro un anno. La conferma della condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo per le condizioni in cui vivono i detenuti nelle strutture penitenziarie italiane impone di rivedere con urgenza il sistema penitenziario sia riguardo all'uso della carcerazione preventiva, sia per le modalità di espiazione della condanna, facilitando l'accesso alle misure alternative al carcere. Il 5 giugno 2014 il Consiglio d'Europa ha riconosciuto i progressi compiuti dal Governo italiano per risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, anche mediante l'adozione di misure strutturali (Tratto il giorno Settembre 20, 2014 da Sito Web del Consiglio d'Europa: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2199829>). Il 30 settembre 2014 i detenuti erano 54.195 (Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione statistica (Tratto il giorno ottobre 6, 2014 da Sito Web del Ministero della Giustizia: <http://www.giustizia.it>)).

¹⁰ Codice di procedura penale, art. 275, comma 3.

¹¹ Ad esempio il condannato a una pena detentiva di tre anni, oppure con un residuo di pena di uguale durata, può essere ammesso all'affidamento in prova al servizio sociale fuori dal carcere per un periodo uguale a quello della pena da scontare ai sensi dell'art. 47 dell'ordinamento penitenziario.

e, inoltre, una parte consistente della popolazione è detenuta per la violazione della normativa sull'immigrazione e sulle sostanze stupefacenti¹².

È probabile che alcune di queste persone potrebbero essere dimesse dal carcere con l'applicazione di un braccialetto elettronico. Vista la prospettiva di un prossimo ritorno alla piena libertà, è presumibile che esse, pur non avendo le caratteristiche di affidabilità che consentirebbero loro di essere ammesse alle misure alternative alla detenzione con modalità di controllo tradizionali, non abbiano interesse ad allontanarsi oppure a tenere comportamenti delittuosi durante il periodo di sorveglianza.

Il braccialetto elettronico costituisce uno strumento di controllo e come tale potrebbe essere usato per favorire l'uscita delle persone dal carcere mantenendo livelli di sorveglianza elevati. In questo senso potrebbe essere usato anche per far uscire dal carcere quei detenuti in attesa di una sentenza definitiva di condanna e consentire loro, pure se sottoposti a provvedimenti di custodia cautelare, di recarsi nella propria abitazione o presso un altro luogo indicato dall'autorità giudiziaria. Allo stesso modo i detenuti stranieri, che non hanno in Italia una rete familiare che possa accoglierli fuori dal carcere, potrebbero recarsi presso una struttura apposita, con limitati rischi di evasione.

L'uso dei sistemi di controllo elettronico unisce le idee che dagli anni Sessanta difendono i diritti dei carcerati e promuovono una pena più umana – favorendo l'accesso alle misure alternative alla detenzione – con le politiche della sicurezza basate sulla cultura del controllo (Garland, 2004). Obiettivo del monitoraggio elettronico è di realizzare un controllo effettivo delle persone sottoposte a limitazione della libertà all'esterno del carcere, fornendo al contempo garanzie di sicurezza per la collettività. La SE facilita il reinserimento sociale attraverso l'incremento del numero dei soggetti ammessi alle misure alternative alla detenzione, consentendo l'accesso alle sanzioni di comunità anche a coloro che, per caratteristiche individuali, sono ritenuti meno affidabili o a rischio di recidiva, come gli stranieri senza riferimenti familiari o abitativi nel nostro paese o i tossicodipendenti. Alcune ricerche hanno dimostrato che l'accesso alle misure alternative alla detenzione favorisce il reinserimento sociale riducendo significativamente il rischio di recidiva (Frudà, 2006; Leonardi, 2007; Torrente, 2008).

Le procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici sono largamente usate a livello internazionale come alternativa al carcere. In Europa vengono usati strumenti elettronici per controllare le persone sottoposte alla limitazione delle libertà personali da parte dell'autorità giudiziaria in numerosi paesi dotati di ordinamenti penali molto diversi tra loro, tuttavia in Italia, pur essendoci una espressa previsione di legge, fino al dicembre 2013 ciò è avvenuto solo in rari casi.

La ricerca

Il fine di questa ricerca è quello di individuare gli ostacoli ideologici, legali, tecnici o istituzionali che limitano l'impiego di strumenti per il controllo elettronico in alternativa al

¹² Si veda capitolo 2, La sorveglianza elettronica in Italia.

carcere che, pur previsto normativamente in Italia dal 2001, risulta che sia stato usato solo 14 volte fino al 31 dicembre 2011¹³.

Mediante uno studio comparato si intende verificare come l'uso degli strumenti di controllo elettronico possa favorire l'accesso alle misure alternative al carcere e facilitare il reinserimento nella comunità sociale.

Lo studio si inserisce nel dibattito sul monitoraggio elettronico in Europa attraverso un'analisi comparata del caso italiano con i casi della Scozia e della Francia.

La descrizione del funzionamento concreto dei sistemi penali può fornire la base per la loro spiegazione e comprensione, ma è necessario capire in che modo le pratiche penali in ciascun paese sono correlate alle norme che le regolano (Nelken, 2010, p. 16).

Mettere in relazione culture diverse sulla base dell'evidenza empirica per acquisire informazioni su ciò che è efficace nella lotta alla criminalità è importante per ampliare le conoscenze nel campo della giustizia penale (Nelken, 2010, p. 19).

Inoltre, l'analisi delle esperienze sulla SE nei paesi dove si è fatto già ampiamente ricorso a questo strumento, consente di valutare le reali possibilità di estenderne l'uso anche in Italia. I risultati di questo studio, dunque, potranno costituire un supporto per le decisioni basate sulla valutazione scientifica e avvalorato dal ricorso al metodo comparato.

L'obiettivo finale di questa ricerca è:

- descrivere e confrontare gli scenari operativi che determinano l'applicazione di strumenti di controllo elettronico in alternativa al carcere;
- individuare percorsi, strutture governative di supporto, politiche, pratiche professionali e procedure legali che possano sostenere una revisione delle prassi e dei modelli operativi esistenti in Italia, al fine di aumentare il ricorso al braccialetto elettronico.

Il lavoro è strutturato nel modo che segue.

Il primo capitolo tratta l'utilizzo della SE nei paesi europei attraverso un'analisi della letteratura e dei rapporti della Confederazione Europea della *Probation* (CEP), un organismo che promuove la diffusione delle alternative al carcere in Europa. Questo capitolo è stato pubblicato in forma di articolo su *Rassegna penitenziaria e criminologica*, rivista ufficiale del Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Leonardi, 2013).

Il secondo capitolo illustra il tipo di approccio utilizzato nella ricerca, spiegando perché si è scelto di procedere mediante l'analisi comparata delle politiche penali per comprendere il sistema di SE italiano.

Il capitolo 3 ripercorre le fasi dell'introduzione della SE nel sistema penale italiano. Attraverso un esame della documentazione esistente e con l'aiuto di alcune interviste si cerca

¹³ A proposito della fornitura e dell'uso del cosiddetto 'braccialetto elettronico' si veda la relazione approvata con delibera della Corte dei conti del 13 settembre 2012, n. 11/2012/G "La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi non funzionanti; carenze di personale della polizia penitenziaria; sovraffollamento. Il Commissario delegato per l'emergenza carceraria", in particolare le pp. 51-57.

di comprendere i motivi della scarsa applicazione di questo strumento di controllo nel nostro paese.

Nell'aprile del 2013 un soggiorno a Parigi, presso l'Università Descartes, ha consentito di approfondire le ricerche bibliografiche sul sistema di SE francese e di intervistare alcuni giudici e dipendenti dell'amministrazione penitenziaria francese che operano presso i penitenziari e i servizi di *probation*, nonché alcuni studiosi della SE in ambito penale.

Nel maggio del 2013 a Glasgow, in Scozia, sono state fatte ricerche bibliografiche sul sistema di SE scozzese presso l'Università Strathclyde e sono stati intervistati giudici, dipendenti dell'amministrazione penitenziaria scozzese e dei servizi di *probation (Criminal Justice Social Work)*¹⁴, dipendenti della società privata che gestisce il servizio di SE scozzese e studiosi della SE in ambito penale. Inoltre, durante il soggiorno in Scozia è stato possibile partecipare a tre convegni internazionali sulla SE organizzati dall'Università Strathclyde di Glasgow.

I capitoli 4 e 5 sono il risultato dei due soggiorni suddetti e trattano i temi dell'introduzione e dell'uso della SE rispettivamente in Francia e in Scozia. Questi due capitoli integrano un'analisi della letteratura con i dati sperimentali che risultano dalle interviste.

Esiste una sensibilità politica rispetto ai temi della sicurezza e della pena che si palesa nella comunicazione di massa e nel dibattito politico. Interessi particolari possono celarsi dietro le paure alimentate e diffuse attraverso i mezzi di comunicazione¹⁵. Tutto questo concorre a determinare le politiche nella giustizia penale.

Anche in contrasto con la finalità rieducativa della pena, accade che l'opinione pubblica chieda una condanna esemplare in risposta a fatti delittuosi cui viene dato notevole risalto mediatico e per questo motivo capita che le misure alternative al carcere non siano viste come una vera pena.

La ragione di interesse per il tema di questa ricerca può collegarsi non solo alla sua attualità ma soprattutto alle rilevanti implicazioni sociali che sono connesse allo sviluppo di quelle misure che si sostituiscono all'esecuzione penale in carcere.

In Italia sono poche le ricerche che trattano questo argomento. Il principale studio comparato sulla la SE in Europa è quello della studiosa tedesca Rita Haverkamp (2002) ed è stato realizzato quando la diffusione della SE in Europa era ancora all'inizio. Questo lavoro vuole fornire dei contributi aggiornati alla tematica nella direzione di promuovere sperimentazioni sempre più larghe e tipologicamente differenziate nell'ambito di applicazioni avanzate di SE in campo penitenziario.

¹⁴ In Scozia l'amministrazione penitenziaria è nazionale mentre i servizi di *probation* fanno capo agli enti locali.

¹⁵ Sulle diverse sensibilità ai problemi di ricerca (storica, culturale, politica e contestuale) si veda (Silverman, 2002, p. 110).

1. La sorveglianza elettronica in Europa¹⁶

Premessa

L'uso della tecnologia ha consentito di progettare e introdurre nuove forme di controllo nel sistema penale basate sui dispositivi elettronici. Le nuove tecnologie applicate alla giustizia penale consentono di ripensare gli interventi, le pratiche e le logiche d'azione, fino a rimodularne il ruolo e la missione. Gli strumenti elettronici offrono nuove opportunità, alternative al carcere, che possono combinare le politiche repressive della criminalità, che rispondono a una domanda di maggiore sicurezza della popolazione, con i principi del reinserimento sociale.

La Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, *Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation*, prevede la sorveglianza elettronica alle regole 57 e 58, ma è attesa una nuova Raccomandazione nel 2014¹⁷:

Sorveglianza elettronica

57. *Allorché la sorveglianza elettronica è messa in atto nell'ambito di una supervisione di probation, essa deve essere completata da interventi concepiti per condurre alla reintegrazione e per aiutare la desistenza.*

58. *Il livello di sorveglianza tecnologica non deve essere più invasivo del necessario in funzione di ogni singolo caso e deve tenere conto della gravità dell'infrazione commessa e dei rischi per la collettività.*

L'applicazione della sorveglianza elettronica (SE) alla giustizia penale è in espansione in Europa. All'inizio di questo secolo la SE era utilizzata in molti paesi europei e ai programmi inseriti definitivamente nei sistemi penali e penitenziari si è affiancato un numero crescente di progetti pilota volti ad allargare la tipologia delle misure e il numero dei destinatari (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

La SE è un modo efficace per controllare che le restrizioni imposte alle persone da parte di un'autorità siano osservate, ma non esiste una modalità unica di usare i dispositivi elettronici e, infatti, in Europa si trovano programmi molto diversi tra loro che usano la tecnologia con finalità di controllo sulle persone in ambito penale. A causa delle differenze nei sistemi penali non è facile proporre una comparazione rispetto ai modi e ai tempi di introdu-

¹⁶ Questo capitolo è stato pubblicato su *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2/2013, con il titolo "La sorveglianza elettronica come alternativa al carcere: l'esperienza europea" (Leonardi, 2013).

¹⁷ Dopo la consegna di questo capitolo per la pubblicazione su *Rassegna penitenziaria e criminologica* (Leonardi, 2013), il 19 febbraio 2014 è stata adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa la Raccomandazione CM/REC(2014)4 (Raccomandazione del Comitato dei ministri agli Stati membri sulla sorveglianza elettronica) che indica gli standard minimi da osservare nell'utilizzo di questo strumento per garantire l'efficacia del controllo nel rispetto dei diritti umani.

zione della SE nei paesi europei. Un tentativo in questo senso è stato compiuto dalla Confederazione europea della *probation* (CEP)¹⁸. Si tratta di un lavoro interessante anche se il risultato fornisce solo una visione parziale dello stato della SE in Europa.

Nel dibattito che si è animato intorno all'introduzione dei dispositivi di controllo elettronico si trovano opinioni favorevoli e altre che sono contrarie, sia nell'opinione pubblica, sia tra le organizzazioni professionali del settore penale. Uno dei timori più forti è che l'uso della tecnologia possa spingere alla ricerca di nuovi 'utenti' da sottoporre a pratiche di controllo avanzate, allargando la rete del controllo penale in modo ingiustificato oltre quelle che possono essere le esigenze reali (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004). In questa ottica la tecnologia non sarebbe uno strumento della giustizia penale ma essa stessa determinerebbe l'introduzione di nuovi modelli di politica penale.

Tra le critiche principali che sono rivolte alla SE vi è quella di non costituire una pena vera e propria, mentre altre valutazioni, di carattere opposto, riguardano il rispetto dei diritti umani e la democrazia. Riguardo alla natura punitiva della SE è opportuno sottolineare che si tratta di un mezzo per assicurare il rispetto di un certo numero di obbligazioni da parte del sorvegliato; dunque è uno strumento in grado di aumentare la sicurezza delle misure alternative alla detenzione. È da considerare anche la stigmatizzazione nei confronti di colui che indossa il braccialetto elettronico, che in questo senso è causa di desocializzazione e del timore di accentuare le censure ambientali come ad esempio l'atteggiamento dei propri familiari, soprattutto i figli, e dei vicini (Froment, 2006, p. 39).

Nel pensiero comune il braccialetto elettronico non è ritenuto una forma di costrizione paragonabile al carcere, per cui le persone poste sotto SE sono considerate libere e non sono accomunate ai detenuti (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012). In questo senso si orienta anche l'intervento dei media, che hanno un ruolo importante nell'influenzare i sentimenti dell'opinione pubblica e che tendono a sottolineare le esperienze fallimentari dell'uso pratico del braccialetto elettronico, ad esempio ponendo l'attenzione su eventuali reati commessi dal singolo mentre è sottoposto alla misura, piuttosto che illustrare il progetto penale generale che ne prevede l'utilizzo e i cui effetti benefici ricadono su un numero più ampio di persone (Kaluszynski, 2006).

Funzionamento

L'evoluzione tecnologica ha determinato l'affermarsi di generazioni successive di SE. Inizialmente il controllo si limitava a verificare la presenza di un individuo in un luogo determinato, attualmente la tecnologia satellitare consente la sorveglianza continua degli spostamenti effettuati. La SE, da sola, non garantisce la protezione ma permette esclusivamente di conoscere in quale luogo si trova una persona. Per questa sua caratteristica la SE deve

¹⁸ La CEP, fondata nel 1981, sollecita gli organismi comunitari europei sulle misure alternative alla detenzione (<http://www.cep-probation.org>). In Italia sono membri della CEP il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia, e l'Università della Calabria. In occasione della 6^a (Wennerberg & Pinto, 2009), 7^a (Pinto & Nellis, 2011) e 8^a (Pinto & Nellis, 2012) conferenza europea sulla sorveglianza elettronica, la CEP ha condotto un'indagine presso i paesi aderenti invitandoli a compilare i questionari sull'uso dei dispositivi elettronici per il controllo nelle rispettive giurisdizioni.

essere accompagnata da una supervisione costante e organizzata, in grado di rispondere 24 ore su 24 a un allarme in caso di violazione delle prescrizioni. Per introdurre la SE, quindi, le condizioni organizzative sono importanti almeno quanto le possibilità offerte dalla tecnologia e non vanno sottovalutate.

La prima generazione di SE usa la tecnologia della radio frequenza (RF) (Fransson, 2005, p. 10), conosciuta anche come SE di tipo fisso, e si limita a registrare la presenza di un individuo in un luogo stabilito. Attualmente è la modalità più diffusa di SE ed è utilizzata comunemente negli arresti domiciliari e nella detenzione domiciliare o altre misure simili. È costituita da un dispositivo mobile, il trasmettitore, che viene indossato dal sorvegliato e da un dispositivo fisso, il ricevitore, che si installa nell'abitazione ed è collegato a un sistema informatico centrale¹⁹.

Il trasmettitore, chiamato anche 'braccialetto elettronico', si installa normalmente intorno alla caviglia e non può essere rimosso per tutta la durata della misura, tranne che in caso di manutenzione. Il trasmettitore comunica mediante segnali radio con il ricevitore situato nel luogo dove si deve verificare la presenza, che solitamente coincide con l'abitazione del sorvegliato. Il dispositivo di controllo così configurato funziona solo in ambito domiciliare. Questo significa che, poiché la comunicazione tra il braccialetto e il ricevitore avviene esclusivamente nell'area all'interno della quale il sorvegliato deve soggiornare, l'individuo è controllato soltanto quando si trova in questa area e non si conoscono i suoi spostamenti all'esterno. Tutte le informazioni sono registrate e inviate a una centrale operativa tramite linea telefonica fissa o mobile, comprese quelle che riguardano tentativi di manomissione dei dispositivi e i problemi tecnici.

Il trasmettitore è corredato da un apposito cinturino che evidenzia qualsiasi tipo di manomissione generando allarmi. Il trasmettitore deve essere a tenuta stagna, per consentire di immergersi in acqua; è costruito con materiale ipoallergenico e il peso e le dimensioni sono contenuti.

Il ricevitore è un dispositivo elettronico che riceve un segnale dal trasmettitore. Il colloquio tra i due componenti del dispositivo di controllo è continuo per rilevare immediatamente eventuali anomalie: ciò significa che la persona è controllata in modo costante. La comunicazione tra il trasmettitore e il ricevitore è protetta e quindi inaccessibile alle persone non autorizzate. Il ricevitore è alimentato dalla rete elettrica dell'abitazione, ma è dotato di una batteria tampone in modo che possa funzionare anche in caso di interruzioni di corrente ed esegue autodiagnosi che evidenziano guasti o tentativi di manomissione.

I dispositivi di controllo sono gestiti in remoto dai sistemi informatici posti nelle centrali operative. Il sistema informatico è formato da componenti *hardware* e *software* che consentono la gestione a distanza dei dispositivi, la gestione degli allarmi, la raccolta di informazioni sui singoli dispositivi o aggregate e la produzione di rapporti di tipo statistico. Ogni centrale controlla i dispositivi installati nel territorio di sua competenza, operando nell'arco delle 24 ore, senza interruzioni.

¹⁹ Le considerazioni che seguono, sul funzionamento dei dispositivi per la sorveglianza elettronica, sono tratte da un opuscolo distribuito da SERCO, che è stato il fornitore del servizio di SE in Scozia fino ad aprile 2013.

Gli avvisi comunicati dal ricevitore sono valutati per rispondere in modo appropriato. Di solito questo avviene per mezzo di una chiamata telefonica al ricevitore e, quando necessario, i responsabili della sorveglianza si recano sul posto per controllare l'abitazione.

Nella maggioranza dei casi una linea telefonica fissa nell'abitazione non è necessaria in quanto la comunicazione dei dati tra il dispositivo fisso e la centrale operativa è garantita da un sistema di monitoraggio che usa la connessione di telefonia mobile. Qualora il sistema di monitoraggio non fosse in grado di trasmettere i dati alla centrale operativa questi saranno aggiornati quando il contatto sarà ristabilito. Controlli casuali vengono effettuati all'indirizzo dell'installazione per controllare la presenza o assenza del dispositivo e il suo stato può essere verificato anche dall'esterno dell'abitazione. Per garantire che il soggetto sia presente durante l'intero periodo previsto nelle prescrizioni vengono effettuate visite senza preavviso presso l'abitazione, come accade, in genere, per tutte le misure alternative o di comunità.

La tecnologia RF può essere usata anche per proteggere una persona da un'altra o per impedire che il sorvegliato si avvicini ad un luogo determinato. In questo caso si parla di SE bilaterale, proprio perché sono coinvolte due persone. Il ricevitore viene installato presso l'abitazione della persona che deve essere protetta e una segnalazione viene inviata alla centrale operativa, tramite linea telefonica fissa o mobile, quando il sorvegliato si avvicina entro una distanza stabilita. Per proteggere una persona anche fuori dall'appartamento si può farle indossare un ricevitore mobile, alimentato a batteria, che attiverà un allarme quando il sorvegliato si avvicina troppo.

In Europa solo pochi programmi prevedono la protezione della vittima del reato con la SE bilaterale. Il Portogallo ha avviato un progetto pilota in questo senso sulla violenza domestica relativo alla custodia cautelare. Nei Paesi Bassi il GPS è utilizzato in modo bilaterale, mentre il programma GPS francese inizierà presto a usare la tecnologia per proteggere le vittime (Pinto & Nellis, 2011).

I maggiori vantaggi connessi con la SE bilaterale sono che l'individuo protetto e la polizia sono avvisati automaticamente quando il sorvegliato si avvicina alla vittima, e che la tecnica serve a documentare se sia stata commessa una violazione dell'ordinanza restrittiva. La SE bilaterale costituisce anche un deterrente per coloro che sono sorvegliati e il fatto di indossare il braccialetto elettronico ricorda loro la gravità del provvedimento restrittivo. Tuttavia, l'apparecchiatura non fornisce alcuna garanzia di una maggiore sicurezza perché la distanza di sicurezza consente che questa forma di monitoraggio funzioni solo finché il sorvegliato si trova a casa in determinati momenti della giornata e se non manomette l'apparecchiatura. Inoltre questi dispositivi sono efficaci solo se si associa ad essi un percorso di recupero del molestatore che ne favorisca il ravvedimento. La vera incognita è sapere cosa succede quando, alla fine della misura, il braccialetto verrà rimosso.

La SE è considerata una misura afflittiva e difficile da sopportare per tutto il giorno e per lunghi periodi di tempo. Di solito il sorvegliato può lasciare l'abitazione in orari stabiliti per partecipare ad attività lavorative o di istruzione, programmi terapeutici o qualsiasi altra attività prevista nell'ordinanza di ammissione alla SE. Presso il luogo di lavoro o di studio possono essere effettuate delle visite senza preavviso, come possono essere fatte visite domiciliari. I controlli sono effettuati da funzionari di *probation* o assistenti sociali ma alcuni

ordinamenti prevedono la presenza di sorveglianti appositamente incaricati di svolgere questa attività.

La tecnologia consente di variare i tempi o il luogo di permanenza: gli orari possono essere diversificati nei giorni e la presenza può essere autorizzata su più indirizzi approvati in orari o giorni diversi, inoltre possono essere concessi dei permessi per allontanarsi dall'abitazione anche per qualche giorno. L'autorità che decide su assenze e modifiche delle prescrizioni varia in base ai diversi ordinamenti e può essere sia un'autorità giudiziaria, sia amministrativa.

Chi dispone la SE deve considerare che l'obbligo di permanenza in casa sia praticabile e che sia adatto anche con riguardo alle altre persone presenti all'indirizzo. In questo senso sono da evitare quei casi in cui l'individuo è condannato per reati che possono essere commessi dalla propria abitazione, come lo spaccio di sostanze stupefacenti, o ai danni delle persone conviventi, come la violenza domestica. In alcuni paesi al titolare dell'abitazione deve essere richiesto il consenso per installare le apparecchiature di controllo elettronico.

Il *Global Positioning Satellites*²⁰ (GPS) ha reso possibile rintracciare una persona anche all'aperto. Con questa tecnologia gli spostamenti possono essere costantemente monitorati attraverso l'uso di satelliti e il controllo non è più limitato alla permanenza in edifici determinati. La localizzazione GPS è chiamata anche SE di tipo mobile, ed è conosciuta come SE di seconda generazione (Fransson, 2005).

Con la tecnologia GPS la sorveglianza è attiva 24 ore al giorno e può comprendere l'obbligo di trascorrere alcuni periodi nell'abitazione o in altri luoghi di dimora o di lavoro.

Francia, Paesi Bassi, Catalogna e, più recentemente Estonia, Germania e Irlanda, utilizzano, al momento, la tecnologia GPS per la SE (Pinto & Nellis, 2011).

La SE mobile integra la tecnologia della SE fissa. Infatti, soprattutto nei primi dispositivi che non disponevano di un ricevitore GPS integrato nella cavigliera, il sorvegliato doveva portare con sé un ricevitore mobile, simile a un telefono cellulare. La trasmissione di dati tra la cavigliera e il ricevitore GPS serve a confermare che il ricevitore è indossato al sorvegliato e che, pertanto, egli può essere tracciato. A casa, durante la ricarica del dispositivo mobile, il collegamento può essere garantito da un dispositivo installato nell'abitazione, analogo a quello della SE fissa.

La posizione del ricevitore GPS viene trasmessa alla centrale operativa tramite la rete telefonica mobile e visualizzata su una mappa. Naturalmente questo limita l'uso della tecnologia GPS alle zone dove esiste una copertura sufficiente del segnale di telefonia mobile.

Con la SE di tipo mobile si possono verificare alcuni problemi di ricezione che vanificano l'uso di questa tecnologia al chiuso o in aree metropolitane con alta densità di edifici, per ovviare a questi inconvenienti può essere usata la rete GSM²¹ come rete di *backup*. In questo caso la posizione del ricevitore può essere solo indicata in una certa area – da poche

²⁰ Sviluppata dalla difesa statunitense e in uso dal 1970, la tecnologia GPS è la stessa che viene usata per il funzionamento dei navigatori satellitari. Funziona grazie alla presenza di alcuni satelliti che orbitano attorno alla Terra e trasmettono segnali che vengono ricevuti dai dispositivi portatili. Il posizionamento è ottenuto calcolando la distanza fra un certo numero di questi satelliti e il ricevitore ed è molto preciso, con un margine di errore di non più di qualche metro.

²¹ *Global System for Mobile Communication*, è la tecnologia usata dai telefoni cellulari.

centinaia di metri nelle aree urbane, fino a diversi chilometri nelle zone rurali – corrispondente all'ampiezza della cella radio coperta da un'antenna, con una precisione notevolmente inferiore rispetto alla tecnologia GPS.

Nelle prescrizioni della SE mobile occorre tenere presente anche l'autonomia della batteria dei dispositivi. L'autonomia delle batterie e i tempi di ricarica sono soggetti a variazioni dovute all'evoluzione tecnologica.

Nei casi in cui si ritenga che le violazioni non richiedono una risposta immediata le informazioni da inviare alla centrale operativa nella SE mobile possono essere memorizzate nel ricevitore GPS e trasmesse successivamente, a intervalli regolari secondo la tecnica definita SE retroattiva o passiva. Se gli intervalli di trasmissione delle informazioni sono molto brevi, quasi in tempo reale, si configura la sorveglianza continua o attiva che richiede un impiego di risorse molto alto per via del costante flusso di informazioni e della necessità di numerose unità di personale che servono per ricevere e valutare le informazioni.

Le due tecniche, fissa e mobile, possono anche essere combinate in quella che viene definita SE ibrida (Fransson, 2005). Si identificano le aree di esclusione intorno a uno o più luoghi nei quali non è permesso stare: per esempio, l'area intorno all'abitazione e al luogo di lavoro di un individuo protetto. Se il sorvegliato entra in una zona di esclusione, un allarme viene trasmesso alla centrale operativa.

Se la persona monitorata agisce secondo le condizioni previste la SE ibrida può essere attivata in forma retroattiva, ma può trasformarsi automaticamente e immediatamente in sorveglianza continua se il sorvegliato manomette l'apparecchiatura o entra in una zona di esclusione. Tecnicamente, queste aree possono essere definite in modo sufficientemente ampio così che un allarme attivato dal sorvegliato entrando in una di esse darà il tempo all'individuo protetto di reagire e alla polizia la possibilità di intervenire.

Un allarme può essere inviato anche se il sorvegliato manomette o dimentica l'apparecchiatura oppure se ignora le prescrizioni del programma. Questo comportamento può costituire una prima indicazione che l'individuo sta mostrando insufficiente rispetto per l'ordinanza restrittiva e per il sistema di sorveglianza e, pertanto, devono essere prese delle misure. Infatti la SE non è finalizzata solo al controllo ma serve anche a valutare i comportamenti posti in atto dal soggetto.

Altre tecnologie per il controllo mediante dispositivi elettronici usano le impronte vocali individuali per verificare se una persona è presente in un luogo in un certo momento. La verifica vocale (in inglese *voice verification*, VV) consente di stabilire se una persona si trova in un luogo indicato in un momento specifico. Un'impronta vocale biometrica viene presa dal soggetto al momento della registrazione. Attraverso una linea telefonica dedicata un sistema informatico chiede di ripetere una serie di frasi. L'identità della persona è confermata tramite l'impronta vocale e l'ubicazione è confermata dal riconoscimento del numero di telefono. In caso di violazioni possono essere presi i provvedimenti appropriati. Il riconoscimento vocale produce la prova della presenza di una persona e può essere usato come requisito di altre misure alternative al carcere o di comunità o in caso di licenze o permessi dal carcere.

In Catalogna la localizzazione GPS è stata associata alla verifica vocale per un programma sperimentale che dal 2009 interessa i detenuti che usufruiscono di brevi permessi di uscita dal carcere, fino a 48 ore (Pinto & Nellis, 2011).

L'evoluzione tecnologica apre scenari sempre nuovi. Già nella sua forma attuale la SE aiuta a raccogliere le informazioni sulle attività di un individuo ma si sta delineando la possibilità di usare in futuro forme di controllo comportamentale mediante dispositivi impiantati direttamente sulle persone. Il dibattito che si sta sviluppando su questo tema solleva molte questioni etiche e legali²² (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 43).

Destinatari

La SE può avere molteplici aree di applicazione e può interessare un'ampia varietà di destinatari. Può essere usata durante l'intero percorso penale, dalla detenzione preventiva fino alla liberazione condizionale o anticipata dal carcere, e le possibilità applicative variano molto tra i paesi. La SE è uno strumento limitativo della libertà usato, solitamente, in alternativa alla custodia cautelare in carcere, oppure al posto di una pena detentiva o di una parte di essa, può costituire una prescrizione di una misura alternativa al carcere oppure essere essa stessa un'alternativa alla detenzione. In quest'ultimo caso la decisione può competere a un'autorità non necessariamente giudiziaria, ad esempio il servizio penitenziario e di *probation*. Essendo una misura restrittiva²³, è possibile applicare i benefici e le riduzioni di pena previste per i detenuti.

È utilizzabile in sostituzione della custodia cautelare in carcere in Inghilterra, in Italia, in Portogallo e, di recente, in Francia. Il tribunale impone la misura come un'ordinanza di permanenza in casa con obbligo di rispettare gli orari (*curfew*) in Inghilterra, o come condizione della sospensione di una pena detentiva in Germania (Assia) e in Olanda. In alternativa a una breve pena detentiva la SE è usata dalle direzioni dei penitenziari in Svezia, Svizzera e Francia. L'uso numericamente più rilevante è quello dopo il rilascio dal carcere, per assistenza post-penitenziaria (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004). Per gli imputati la SE può essere usata se l'autorità giudiziaria ritiene che sussistano le condizioni per emettere un ordine restrittivo ma non ci sono le condizioni per disporre la custodia cautelare in carcere. Nel caso di persone condannate, il controllo mediante dispositivi elettronici può essere usato come alternativa a un breve periodo di reclusione (*front door*), per evitare l'ingresso in carcere, oppure come strumento per favorire il reinserimento del detenuto nella comunità, consentendo l'uscita anticipata dal penitenziario in sostituzione del periodo finale di una pena detentiva (*back door*).

Alle misure alternative alla detenzione può essere associata la SE per rafforzare gli aspetti di controllo ma per evitare che si realizzi un inutile inasprimento della pena il bracciale elettronico deve essere applicato solo se l'individuo è considerato a rischio di agire in violazione degli obblighi. La violazione delle prescrizioni di una misura alternativa alla

²² Cfr. Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*, regola n. 58.

²³ In Svezia e in Francia i sorvegliati sono considerati detenuti.

detenzione senza SE, se giudicata non abbastanza grave da comportare il ritorno in carcere, può essere sanzionata con l'imposizione del braccialetto elettronico.

I gruppi di destinatari della SE possono essere molto ampi per tipologia, anche se ci sono differenze tra i programmi *front door* e *back door*. In linea di principio i programmi di *front door* sono rivolti alle persone con una condanna detentiva breve, per reati minori, come la guida in stato d'ebbrezza o reati legati alla microcriminalità. In alcuni casi sono previsti programmi per ex tossicodipendenti sottoposti a trattamento terapeutico (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

La tipologia di reati per cui può essere prevista la SE in Europa è varia (Pinto & Nellis, 2011): si va dalle violazioni al codice della strada, ai reati correlati alle droghe, fino ai reati violenti. Negli ultimi tempi si stanno introducendo programmi che riguardano i reati di violenza domestica e di genere, con misure che spesso coinvolgono anche la vittima, per evitare che l'aggressore le si avvicini.

Nei programmi *back door* i reati sono solitamente più gravi che nei *front door*, probabilmente perché sono usati al termine di una condanna detentiva che può essere anche abbastanza lunga. In alcuni programmi di *back door* i detenuti che hanno commesso reati gravi, come i reati sessuali, sono esclusi (Inghilterra) o possono partecipare solo dopo un'attenta valutazione (Catalogna, Paesi Bassi, Svezia). In ogni caso rispetto ai programmi *front door* la valutazione dei detenuti per l'ammissione ai programmi di SE di tipo *back door* segue criteri più severi con un'attenzione particolare sugli aspetti della sicurezza e sui requisiti di ammissibilità in combinazione con un approccio trattamentale più forte (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 40).

Ci sono, poi, alcuni reati o condizioni del sorvegliato che sono giudicati non compatibili con la SE (Pinto & Nellis, 2011). I reati di violenza domestica, la commissione di reati presso la propria abitazione o l'essere cittadino straniero senza dimora o senza un regolare permesso di soggiorno costituiscono spesso motivo di esclusione dai programmi di SE con tecnologia RF, quelli cioè che prevedono la dimora obbligatoria presso la propria abitazione. Un'attenzione particolare viene riservata ai casi nei quali si tema il pericolo di fuga o sia riconosciuta la pericolosità sociale del sorvegliato. La tecnologia GPS viene spesso usata per tracciare gli spostamenti di coloro che hanno commesso reati sessuali.

Nella maggior parte dei paesi europei l'uso della SE è riservato alla popolazione adulta²⁴. La sottoposizione alla SE avviene su base volontaria, e ciò determina la necessità di prevedere una qualche forma di incentivazione per incoraggiare un individuo a indossare il braccialetto elettronico, con tutte le restrizioni che ne conseguono. Generalmente, la SE viene preferita dal reo quando rappresenta l'unica alternativa a una pena detentiva, sia in custodia cautelare, sia a seguito di una condanna.

In alcuni paesi è vietato l'uso dell'alcol nel periodo in cui si è sottoposti alla SE. Il rispetto di questo divieto può essere accertato sottoponendo il sorvegliato ad appositi controlli, ma sul tipo e sulla frequenza dei controlli si riscontrano differenze tra le giurisdizioni.

²⁴ Alcuni paesi, come Scozia, Francia, Austria, Estonia, Norvegia e Paesi Bassi, prevedono programmi di SE destinati ai minori. In Inghilterra e Galles è possibile associare la SE alle misure di comunità, tuttavia questa eventualità è poco usata per le persone molto giovani (Pinto & Nellis, 2011).

Il test per verificare l'uso di alcol può essere disposto per tutti i sorvegliati, solo per alcuni o per nessuno di loro (Tabella 1). Le modalità per scegliere chi deve essere sottoposto al test (colonna *Alcuni* in Tabella 1) variano, ad esempio possono essere legate al tipo di reato commesso. La tecnologia consente di effettuare il monitoraggio sull'assunzione di alcol a distanza mediante appositi braccialetti ma nessun paese ne ha riferito l'uso, anche se alcuni lo hanno sperimentato in passato.

Tabella 1 - Quantità di sorvegliati sottoposti ad alcol test nei programmi che usano la SE (rielaborata da: Pinto & Nellis, 2011)

<i>Tutti</i>	<i>Alcuni</i>	<i>Nessuno</i>
Danimarca	Austria	Belgio
Norvegia	Belgio	Francia
Svezia	Estonia	Inghilterra e Galles
	Germania	Polonia
	Lussemburgo	Portogallo
	Paesi Bassi	Scozia
	Svizzera (Vaud)	Spagna
		Svizzera (Berna)

Finalità

Le motivazioni usate per giustificare l'introduzione della SE nell'ordinamento penale solitamente fanno riferimento alla necessità di promuovere misure non carcerarie per ridurre il sovraffollamento penitenziario e limitare gli effetti negativi della prigionizzazione²⁵ sugli individui, evitare la costruzione di nuovi istituti penitenziari e contenere i costi (Wennerberg & Holmberg, 2007).

Negli ultimi anni dello scorso secolo la maggior parte dei paesi europei si è trovata con carceri sovraffollate e risorse finanziarie limitate. L'inasprimento delle politiche penali ha causato un allungamento delle pene detentive e la limitazione dell'accesso alle misure alternative determinando un aumento del tempo effettivamente trascorso in carcere per molti detenuti. In questo contesto, la SE è stata indicata come una delle alternative più valide alla carcerazione, adottata specificamente per risolvere il problema del sovraffollamento (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

Dal punto di vista delle forze di polizia la SE fornisce un monitoraggio continuo durante tutto il periodo in cui l'individuo è costretto a rimanere nella propria abitazione alleviando il carico di lavoro. Quando è usata con un imputato, assicura che questo sia sempre reperibile

²⁵ La sindrome da prigionizzazione è l'effetto prodotto sugli individui dall'esperienza carceraria e identifica il processo di adattamento alla cultura carceraria (Clemmer, 2004).

per interrogatori da parte dell'autorità giudiziaria, della polizia o degli operatori sociali. Inoltre si tratta di uno strumento utile nella protezione della vittima o dei testimoni.

Caratteristiche

Per ammettere una persona alla SE è necessaria una valutazione della situazione individuale e socio-familiare²⁶. Solitamente nei programmi *front door* viene richiesta una relazione dall'autorità giudiziaria competente allo stesso servizio, di solito quello di *probation*, che gestisce la misura. Anche in Inghilterra e Galles e in Scozia dove il servizio di sorveglianza è affidato a un fornitore privato la valutazione viene richiesta dal tribunale al servizio di *probation*.

Il lavoro e il ruolo degli assistenti sociali è cambiato con l'introduzione della SE. Il controllo, già parte dell'attività di servizio sociale insieme all'assistenza, è più evidente ma non è più esercitato direttamente dall'assistente sociale, essendo attuato tramite un dispositivo elettronico. Gli assistenti sociali hanno la possibilità di concentrare la loro attività sugli aspetti trattamentali, ma devono adeguare le loro competenze alle nuove esigenze e sviluppare la capacità di lavorare con le famiglie dei sorvegliati.

La SE è uno strumento di sorveglianza, ma non è una misura punitiva né riabilitativa di per sé. I risultati migliori si ottengono quando è integrata con altre attività riabilitative, come lo svolgimento di un'attività di studio, i programmi terapeutici per il trattamento di dipendenze da alcol o droghe e il sostegno psicologico, sostenute dalla supervisione e dalla consulenza da parte di un assistente sociale. Ciononostante, in Europa la SE viene usata ampiamente come misura *stand alone*, senza che sia previsto nessun supporto dai servizi di *probation* (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012).

Ci sono differenze tra i paesi europei nella durata massima e nelle ore giornaliere in cui una persona deve restare a casa sotto il controllo elettronico. I tempi più lunghi sono solitamente associati a programmi di custodia cautelare, che a volte non prevedono limiti. Anche per i programmi *back door* possono non essere stabiliti limiti massimi di durata, mentre i programmi *front door* hanno una durata più breve, solitamente non superiore a un anno. Le differenze riscontrate tra i paesi nei tempi massimi (Tabella 2) si riducono se si considerano i tempi medi (Tabella 3). In questo secondo caso, la durata varia tra i 2 e i 4 mesi per la maggior parte dei programmi.

Ugualmente, il numero di ore da trascorrere in casa varia tra le giurisdizioni, ma la durata massima prevista dalla legge di solito è abbastanza lunga. Il numero di ore giornaliere che si devono trascorrere nell'abitazione viene deciso dall'autorità che concede la SE e dipende dalla finalità del programma.

Violare gli obblighi associati alla SE può comportare la revoca della misura e l'ingresso in carcere. Il numero di ordinanze di SE revocate per violazione delle prescrizioni è generalmente basso (Wennerberg & Holmberg, 2007), ma per comparare correttamente il tasso di

²⁶ Nel questionario CEP inviato in occasione della 7ª conferenza sulla SE (Pinto & Nellis, 2011) veniva chiesto se prima di concedere la SE è necessaria una valutazione e se l'ente che cura la stesura della relazione è lo stesso che si occupa dell'attività di sorveglianza.

revoca tra paesi diversi è bene sottolineare che la violazione, e l'eventuale revoca della misura, dipende dai requisiti del programma e dal fatto che il concetto stesso di violazione può assumere significati molto differenti nelle varie giurisdizioni. Infatti una bassa percentuale di violazione delle prescrizioni potrebbe essere associata a un comportamento estremamente corretto da parte del sorvegliato ma anche a un livello di tolleranza elevato per quella giurisdizione (Pinto & Nellis, 2011).

Tabella 2 - Durata massima per la SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi (Fonte: Pinto & Nellis, 2011)

Durata massima in mesi	Custodia cautelare		Front door		Back door		Altro
	Libertà su cauzione	Misura principale	Condizione di una misura	Esecuzione di condanna detentiva	Liberazione anticipata	Assistenza post-penitenziaria	Altro
Fino a 1	-	-	-	-	-	-	Catalogna ²⁷ (GPS)
2-6	-	Inghilterra e Galles	Inghilterra e Galles; Catalogna	Danimarca; Germania; Norvegia; Svezia	Inghilterra e Galles; Irlanda; Norvegia; Scozia Berna	-	Scozia; Portogallo
7-9	-	Scozia	Scozia; Austria; Paesi Bassi	Lussemburgo; Austria; Vaud; Berna; Catalogna; Polonia	Portogallo; Vaud; Austria; Inghilterra e Galles; Estonia; Paesi Bassi; Svezia	-	Austria
10-12	-	-	-	-	-	-	-
13-23	-	-	-	-	-	-	-
24 o più	Portogallo; Francia	Portogallo	-	Francia	-	Francia (GPS)	Portogallo
Nessun limite/non applicabile	Inghilterra e Galles; Austria	-	-	-	-	Scozia; Inghilterra e Galles	Inghilterra e Galles

Il mancato rispetto degli orari oppure il tentativo di manomettere i dispositivi devono avere risposte adeguate alla gravità dell'infrazione con gli stessi criteri usati, in genere, per le misure alternative alla detenzione. Per le violazioni di lieve entità si possono usare avvertimenti verbali o scritti, mentre per le violazioni più gravi si può considerare la possibilità di trasformare la misura in pena detentiva. Il potere di revocare la SE viene attribuito ad autorità differenti nei diversi paesi, perlopiù di tipo giudiziario (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012).

Un'attenzione particolare deve essere data alla gestione delle violazioni. In Francia, inizialmente tutti gli allarmi venivano inoltrati al giudice (*Juge de l'application des peines*, JAP), ma la maggior parte riguardava ritardi di lieve entità o problemi tecnici. Così il giudice era sommerso da una mole di dati non interessanti (Chevrier, 2006, p. 55). È necessario,

²⁷ La Catalogna applica la SE ai permessi per uscire dal carcere per un periodo compreso tra le 24 e le 48 ore.

dunque, stabilire quali sono gli allarmi che richiedono l'intervento dell'autorità giudiziaria e gestire gli altri nella centrale operativa.

Tabella 3 - Durata media di utilizzo della SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi (Fonte: Pinto & Nellis, 2011)

Durata media in mesi	Custodia cautelare	Front door		Back door			Altro
	Libertà su cauzione	Misura principale	Condizione di una misura	Esecuzione di condanna detentiva	Liberazione anticipata	Assistenza post-penitenziaria	Altro
Fino a 1	Inghilterra e Galles	-	Catalogna	Norvegia; Danimarca	Norvegia; Irlanda	-	Inghilterra e Galles
2-4	-	Inghilterra e Galles	Inghilterra e Galles	Francia (RF); Belgio; Vaud; Svezia; Belgio	Inghilterra e Galles; Svezia; Scozia; Estonia	Inghilterra e Galles	Portogallo
5-6	-	Scozia	Scozia; Austria	Austria; Polonia	Portogallo	-	-
7-9	Portogallo	-	-	Lussemburgo	Vaud	-	-
10-12	-	Paesi Bassi	-	Catalogna	Paesi Bassi	-	-
13-23	-	Portogallo	-	Francia (GPS)	-	Francia (GPS)	-
24 o più	-	-	-	-	-	-	-

Per valutare il tasso di revoca della SE si devono considerare due aspetti che influenzano in direzione opposta il numero di violazioni rilevate e la gravità attribuita loro. Il primo è che lo strumento elettronico di controllo è sempre attivo negli orari previsti e segnala tutte le violazioni, anche minime, senza la discrezionalità che caratterizza la valutazione umana. Per questo primo fattore l'uso del braccialetto elettronico potrebbe comportare, inizialmente, un incremento del numero delle violazioni rispetto al periodo antecedente all'introduzione della SE. Il secondo riguarda la scelta delle persone ammesse ai programmi di SE che potrebbe privilegiare coloro che forniscono maggiori garanzie di affidabilità²⁸ da cui consegue un contenimento, almeno potenziale, del numero di violazioni.

La SE, invece, dovrebbe essere riservata ai soggetti con maggiore rischio di recidiva, perché coloro che posseggono le caratteristiche per usufruire di una misura alternativa alla detenzione anche senza la SE non dovrebbero indossare il braccialetto elettronico. Nel caso in cui la SE fosse destinata alle persone con rischio di recidiva più alto sarebbe necessario rivedere l'intervento del servizio di *probation* con la previsione di un supporto maggiore. Comunque, dove la SE è stata introdotta con questo cambio di *target* il tasso di violazione

²⁸ Per alcune considerazioni sulla valutazione del tasso di recidiva e sull'affidabilità dei soggetti ammessi alle misure alternative alla detenzione si veda Frudà (2006), Leonardi (2007) e Torrente (2008).

delle prescrizioni ha subito solo un lieve incremento, che si è rivelato più consistente per le misure *front door* (Wennerberg & Holmberg, 2007). Per la maggior parte, le violazioni sono relative all'inosservanza del divieto di assumere alcol e droghe. Inoltre, l'introduzione di programmi di SE non ha portato a un aumento della recidiva (Wennerberg, Marklund, & Niméus, 2005, p. 12 e ss.). Uno studio condotto nei sei mesi dopo la fine della misura indica anche alcuni miglioramenti nella situazione abitativa e lavorativa del sorvegliato (Wennerberg & Holmberg, 2007).

Solitamente il reo deve fornire il consenso affinché gli venga applicato il braccialetto elettronico e lo stesso può essere richiesto alle persone che vivono con lui nella stessa abitazione (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004; Pinto & Nellis, 2011; Nellis & Vanhaelemeesch, 2012). In realtà questa libertà di scelta è chiaramente limitata, dato che la negazione del consenso implica il ritorno automatico al carcere, sia per gli imputati in custodia cautelare, sia per i condannati.

Generalmente il consenso della vittima non viene richiesto per ammettere un reo alla SE, come avviene, invece, in Svezia. In alcuni casi la notifica viene fatta su richiesta della vittima, possono esserci differenze tra i programmi *front door* e quelli *back door* (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012) e spesso le vittime di reato non sono nemmeno informate quando i trasgressori sono posti sotto SE (Wennerberg & Holmberg, 2007).

Introduzione nei sistemi penali

Il viaggio in America di Alexis de Tocqueville e Gustave de Beaumont²⁹, come prima quelli in Europa di John Howard³⁰, hanno mostrato che l'introduzione di nuovi modelli penitenziari può ispirarsi all'esperienza maturata in altri paesi. Alla base della conoscenza e della diffusione delle esperienze in campo penale sono le ricerche bibliografiche, l'acquisizione di informazioni ottenute attraverso contatti con le amministrazioni penitenziarie e i viaggi per conoscere di persona i modelli penitenziari stranieri in una sorta di "turismo penitenziario" (Kaluszynski, 2006, p. 20).

Un altro modo efficace di diffondere le idee e far emergere le posizioni e i modelli che determinano i sistemi penali è quello di organizzare convegni internazionali per individuare i migliori strumenti per la lotta al crimine (Kaluszynski, 2006, p. 21). In questo senso è da intendere anche l'iniziativa promossa dalla CEP di organizzare un convegno sulla SE a cadenza regolare, per creare una rete tra le persone interessate a questa problematica e fornire un luogo di incontro e di confronto³¹. L'esperienza dimostra che gli attori che intervengono

²⁹ Furono inviati dal governo francese a raccogliere informazioni sul sistema carcerario americano tra il 1831 e il 1832. I risultati di quel viaggio sono stati pubblicati in un rapporto dal titolo *Système pénitentiaire aux États-unis et de son application en France*.

³⁰ Riformatore inglese, viaggiò a lungo in Gran Bretagna ed Europa per denunciare lo stato delle prigioni. La prima pubblicazione del suo *The State of the Prisons* è del 1777.

³¹ Il primo seminario sulla SE è stato organizzato dalla CEP a Egmond aan Zee, nei Paesi Bassi, dal 15 al 18 ottobre 1998. I rappresentanti dei paesi dove la SE era già operativa – Gran Bretagna, Svezia e Paesi Bassi – hanno illustrato il funzionamento dei programmi rispettivi. Erano presenti all'evento anche le società private che forniscono i servizi di SE. Successivamente il mondo accademico si è attivato sulle problematiche della SE organizzando dal 13 al 15 giugno 2002 a Friburgo, in Germania, un convegno dal titolo "*Will electronic*

nel dibattito per l'elaborazione o l'adozione di nuovi modelli penitenziari provengono dall'amministrazione pubblica e dal mondo politico. Sono inoltre coinvolti professionisti, anche privati, della giustizia e del settore penitenziario o studiosi che mettono a disposizione la loro esperienza scientifica.

Negli anni Sessanta negli USA l'uso di strumenti per il controllo elettronico è stato sperimentato sui detenuti in libertà vigilata e sui pazienti psichiatrici (Haverkamp, 2002, p. 13). Le politiche di repressione del crimine degli anni Settanta hanno determinato l'aumento della popolazione carceraria e si è ritenuto che la SE fosse uno strumento utile a fronteggiare il sovraffollamento. Durante gli anni Ottanta i programmi per il controllo elettronico si sono diffusi in campo penale. L'uso dei dispositivi elettronici come alternativa al carcere è stato introdotto negli USA nel 1984. Il suo successo e la conseguente rapida espansione ne hanno favorito l'applicazione anche al di fuori del continente nordamericano.

Nel 1989 l'Inghilterra ha avviato la prima sperimentazione in Europa della SE come condizione della libertà su cauzione (*bail*). L'esito non è stato positivo, la misura è stata usata meno di quanto ci si aspettasse e ci sono stati problemi tecnici nel funzionamento dei dispositivi elettronici. Fortemente osteggiata, la sorveglianza elettronica non venne di fatto usata e a partire dalla metà degli anni Novanta il governo cercò nuovi argomenti a favore dell'utilità della sorveglianza elettronica promuovendo la sperimentazione del *Curfew Order*³² *with Electronic Monitoring*, una misura introdotta dal *Criminal Justice Act* 1991, ma mai impiegata concretamente anche se i risultati in termini di funzionamento della tecnologia e di buon esito della misura furono migliori della sperimentazione precedente. Il rilancio della SE arrivò con l'introduzione della *Home Detention Curfew*, una liberazione anticipata dal carcere introdotta dal *Crime and Disorder Act* 1998 (Smith, 2001, p. 202-203) che fu estesa all'intero territorio nazionale nel dicembre 1999. Da allora sono state aggiunte altre misure che prevedono l'uso della SE. Nel 2004 è stato avviato in tre regioni – Greater Manchester, West Midlands e Hampshire – un progetto pilota che usa la tecnologia GPS per la SE, rivolto ai delinquenti abituali, ai condannati per reati violenti contro le donne e, nel caso di Greater Manchester, anche agli autori di reati sessuali.

Agli inizi degli anni Novanta l'inasprimento del sistema penale ha causato l'aumento della popolazione carceraria in Svezia e nei Paesi Bassi. Questi paesi, all'avanguardia per i loro sistemi penitenziari, hanno ritenuto che il controllo elettronico fosse un'alternativa valida al carcere per i criminali a bassa pericolosità. Successivamente l'uso della sorveglianza elettronica in campo penale si è esteso ad altri paesi europei, con sperimentazioni in Belgio, Germania, Francia, Portogallo, Svizzera, Spagna e Italia. Di norma, una volta introdotto nell'ordinamento penale, l'uso della SE tende ad aumentare, sia nel numero delle persone

monitoring have a future in Europe?” tenuto su iniziativa di Max Planck Institute, CESDIP (*Centre de Recherches Sociologiques sur le Droit et les Institutions Pénales*) e IFRESI-CNRS (*Institut Federatif de Recherche sur Les Economies et Les Societes Industrielles*) dove si è realizzato uno scambio scientifico e professionale sulle esperienze nel campo della SE.

³² Il *curfew* consiste nell'obbligo di rimanere in un certo luogo, di solito la propria abitazione, in determinati orari.

sottoposte alla misura, sia nel numero e nella tipologia di misure previste³³, per questo molti paesi, anche se usano già la SE, hanno in corso progetti pilota per sperimentare nuovi impieghi dei dispositivi elettronici per il controllo.

Tabella 4 - Anno di introduzione della SE e tipo di programma (rielaborata da: Wennerberg & Pinto, 2009; Pinto & Nellis, 2011)

Giurisdizione	Custodia cautelare	Front door	Back door	Altro ³⁴
Austria		2008		2010
Belgio		1998		
Danimarca		2005		
Estonia			2007	
Francia - GPS	2009	2007	2007	
Francia - RF	2002	2000	2006	
Germania		2010		
Inghilterra e Galles	1989	1995	1999	2004
Irlanda			2009	
Jersey Island			2003	
Lussemburgo		2006	2006	
Norvegia		2008	2008	
Paesi Bassi - GPS		2005	2010	
Paesi Bassi - RF		1995	1995	
Polonia		2009		
Portogallo	2002	2007	2007	2009
Scozia	2005	1998	2006	2005
Spagna (Catalogna)		2000	2000	2009
Spagna (Madrid)		2000	2000	
Svezia		1994	2001	2005
Svizzera (Basilea)		1999	1999	1999
Svizzera (Berna)		1999	1999	
Svizzera (Vaud)		2004	1995	

Nella Tabella 4 si può vedere come nella maggior parte dei casi la prima introduzione degli strumenti di SE sia avvenuta attraverso programmi *front door*, in 9 casi da soli (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Norvegia, Polonia, Scozia e Svezia) e in 6 contemporaneamente a programmi *back door* (Lussemburgo, Spagna-Madrid, Paesi Bassi, Spagna-Catalogna, Svizzera-Berna e Svizzera-Basilea). I programmi *back door* sono stati scelti

³³ In alcuni paesi l'uso della sorveglianza elettronica non si limita alle misure alternative al carcere o di comunità. Un esempio è l'uso nei programmi per l'immigrazione o a sostegno dei minori, oppure quello per la sorveglianza delle persone detenute negli istituti penitenziari a custodia attenuata.

³⁴ La colonna "Altro" riporta i casi in cui la SE viene usata al di fuori del sistema penale. In Inghilterra e Galles la SE viene usata per l'immigrazione, per i richiedenti asilo, e nei programmi di giustizia minorile. Portogallo e Catalogna usano la SE nei programmi relativi alla violenza domestica, che coinvolgono la vittima del reato. In Svezia la SE è usata anche per controllare il movimento dei detenuti nelle cosiddette *open prison* o prigioni elettroniche, istituti penitenziari a custodia attenuata.

come prima esperienza di SE in 4 distretti (Estonia, Irlanda, Jersey Island, Svizzera-Vaud). Infine, 2 distretti hanno cominciato a usare la SE con programmi di custodia cautelare (Inghilterra e Galles, Portogallo).

La SE è poco usata come modalità di custodia cautelare. Oltre ai già ricordati Inghilterra e Galles e Portogallo, solo Francia e Scozia hanno affiancato i programmi di *custodia cautelare* ad altri preesistenti. Nello specifico, la Scozia ha sperimentato un programma regionale di rilascio su cauzione con SE dal 2005 ma alla fine della sperimentazione, nel 2007, non è stato trasformato in programma nazionale ed è stato abbandonato.

Poiché si tratta di una misura altamente invadente della libertà individuale, che richiede l'installazione di apparecchiature presso l'abitazione e di indossare uno o più dispositivi, la SE pone alcuni problemi rispetto alla Convenzione europea per la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali in quei sistemi dove può essere associata a ordinanze restrittive che esulano dall'ambito penale (Fransson, 2005).

I modelli di riferimento sui quali sono state operate le scelte per l'introduzione della SE, oltre a quello americano che è stato il primo a comparire, sono stati quelli svedese e olandese (Kaluszynski, 2006). La differenza principale tra questi modelli è relativa alla gestione dei programmi. Il modello americano è a gestione privata, quello svedese a gestione pubblica e quello olandese è a gestione mista, inoltre nei Paesi Bassi la SE è regolata solo da disposizioni amministrative e non è stata approvata una legge specifica.

La Svezia ha sperimentato la sorveglianza elettronica nel 1994 come alternativa a una condanna detentiva breve (*front door*). Inizialmente limitato ad alcune zone del paese, il progetto pilota è stato esteso all'intera nazione nel 1997. Dal 1999 la sorveglianza elettronica è stata definitivamente introdotta nell'ordinamento svedese consentendo di scontare una pena detentiva fino a tre anni a casa, indossando un braccialetto elettronico, anziché in carcere.

Il 1° ottobre 2001, sempre in Svezia, è iniziato un progetto sperimentale di durata triennale per strutturare e intensificare il lavoro di preparazione dei detenuti al reinserimento nella società (*back door*). L'obiettivo del progetto pilota era quello di facilitare il rientro nella comunità conseguente alla dimissione dal carcere, fornire opportunità per la riabilitazione e prevenire la commissione di reati successivamente al rilascio. La sperimentazione del programma *back door* fu avviata nonostante la consapevolezza che una parte consistente delle persone dimesse dal carcere commetteva reati nei primi tempi dopo il rilascio.

Coloro che hanno scontato una pena detentiva lunga dovrebbero seguire percorsi di reinserimento graduale nella vita sociale in preparazione del loro rilascio dal carcere, specialmente per limitare la possibilità che una gran parte di loro torni nuovamente a delinquere. Precedenti ricerche hanno dimostrato che il periodo che segue il rilascio dal carcere è fondamentale in relazione al rischio di recidiva (Leonardi, 2007), quindi è importante che la transizione dal carcere alla società avvenga gradualmente. Per favorire questo è stata introdotta in Svezia la possibilità, per i condannati ad almeno due anni di carcere, di trascorrere l'ultimo periodo della pena, da 1 a 4 mesi, nella propria abitazione con l'applicazione di un dispositivo di sorveglianza elettronica.

La valutazione positiva della sperimentazione ha motivato il governo svedese a estendere l'uso della sorveglianza elettronica. Dal 1° aprile 2005 ai detenuti che scontano una pena detentiva di almeno diciotto mesi è stato possibile applicare il braccialetto elettronico per un periodo da uno a sei mesi della parte conclusiva della pena. La possibilità di applicare il braccialetto elettronico al posto di un breve periodo di detenzione, disponibile per i condannati a una pena detentiva di tre mesi al massimo, è stata estesa ai condannati ad una pena detentiva fino a sei mesi.

Per favorire la gradualità del rientro nella comunità, fino a quel momento i detenuti nel periodo finale della pena venivano trasferiti nelle *open prison*³⁵, oppure veniva favorito il lavoro all'esterno – che consiste nel concedere al detenuto di lasciare il carcere per svolgere un'attività lavorativa per poi farvi rientro al termine dell'orario di lavoro – o, ancora, i detenuti erano posti in strutture trattamentali o in case famiglia (*foster home*).

Durante il periodo di SE l'individuo, che a tutti gli effetti è considerato un detenuto nell'ordinamento svedese, ha un'occupazione di studio o lavoro e un sostegno da parte dei servizi del carcere o di quelli di *probation* maggiore di quanto abbiano coloro che sono rilasciati per liberazione condizionale senza la SE. Tutti i coinquilini del sorvegliato devono dare il loro consenso.

Altre condizioni affinché una persona fosse ammessa alla sperimentazione della SE, oltre all'aver un lavoro approvato dal programma, erano costituite dalla presenza di un luogo di dimora fissa dotato di telefono ed elettricità (Wennerberg, Marklund, & Niméus, 2005). Si cercava di favorire il più possibile l'accesso alla misura per il *front door* fornendo l'assistenza per raggiungere i requisiti richiesti dal programma tramite i servizi di *probation*. Se il sorvegliato non aveva un lavoro era cura del *Prison and Probation Service* di trovargli una qualche forma di occupazione, come avviene per coloro che sono ammessi alle misure di comunità.

L'accesso alla misura poteva essere negato se veniva rilevato un rischio di evasione, di commissione di reati o di abuso di alcol e droghe. Anche l'aver commesso reati che possono essere compiuti da casa o che siano rivolti alle persone che alloggiano col sorvegliato costituiva condizioni di incompatibilità con l'ammissione al programma di SE. I cittadini stranieri senza permesso di soggiorno non potevano essere ammessi al programma.

Per poter accedere al programma di SE il detenuto doveva avere usufruito con successo di un permesso di uscita dal carcere che avesse previsto il pernottamento all'esterno dell'istituto penitenziario.

In Svezia l'ammissione al programma di SE viene decisa dal *Prison and Probation Service*, sia nel *front door*, sia nel *back door*.

Una volta che la domanda di ammissione al programma di rilascio sotto SE è stata approvata, il servizio di *probation* ha la responsabilità per la sua attuazione, e per la determinazione delle regole specifiche che verranno applicate, dei tempi e delle attività. L'installazione dei dispositivi e la gestione della misura sono di competenza del servizio di *probation*.

³⁵ Carcere per detenuti condannati per reati minori che godono di un regime di semilibertà (Tratto il giorno settembre 30, 2013 da Sito Web Larousse, Dizionario Inglese-Italiano, voce *Open prison*: <http://www.larousse.com/it/dizionari/inglese-italiano/open-prison/29330>).

La sorveglianza elettronica viene disposta nell'ambito di un programma di trattamento e reinserimento. I controlli al di fuori dell'abitazione vengono effettuati dagli assistenti sociali del servizio di *probation* o dal personale di sorveglianza appositamente addetto. I controlli presso l'abitazione del condannato o presso il luogo di lavoro vengono effettuati senza preavviso, inoltre, presso il luogo di lavoro viene nominato un referente con il compito di controllare il sorvegliato.

La partecipazione al programma di SE è volontaria e in caso di violazioni gravi delle condizioni del programma – per esempio consumo di alcol o uso di droghe – la SE viene sospesa immediatamente. Ritardi ripetuti, anche di lieve entità, possono causare la sospensione della misura della sorveglianza elettronica e il ritorno in carcere per il sorvegliato. In Svezia, 1/3 delle ordinanze di SE viene violato (Fransson, 2005).

Il 1° gennaio 2007 è stata introdotta la misura della libertà condizionale (*parole*) 'estesa', con un funzionamento analogo a quello della libertà condizionale sotto SE ma che prevede la possibilità di rimuovere il braccialetto elettronico in caso di successo della misura e di continuare la supervisione nei modi tradizionali: visite domiciliari, telefonate e obbligo di riferire al datore di lavoro.

La liberazione condizionale sotto SE (*back door*) richiede una valutazione del rischio e non viene concessa se c'è il rischio di violazione delle prescrizioni, di commissione di nuovi reati o uso di alcol o droghe durante il periodo di SE.

I Paesi Bassi si sono interessati alla sorveglianza elettronica per rispondere al sovraffollamento penitenziario e favorire il reinserimento sociale. Un test è stato effettuato nel 1995 in alcune circoscrizioni su circa sessanta persone. L'esito positivo della sperimentazione ha determinato l'estensione della misura. La sorveglianza elettronica è stata introdotta nei Paesi Bassi grazie all'iniziativa congiunta del servizio penitenziario pubblico e della fondazione indipendente di diritto privato *Reclassering Nederland* (che è, però, finanziata dal Ministero della Giustizia) che ha competenze specifiche sulle misure alternative alla detenzione (*probation*). La sorveglianza elettronica può essere applicata nei Paesi Bassi sia nei programmi *front door*, sia nei programmi *back door*. L'applicazione del dispositivo può costituire l'unica prescrizione oppure può essere abbinata alla condanna ai lavori di pubblica utilità. Per beneficiare della sorveglianza elettronica una persona deve avere un domicilio fisso e deve svolgere un'attività lavorativa o di formazione. Inoltre è necessario il consenso delle persone conviventi. L'amministrazione penitenziaria svolge solo una supervisione sui dispositivi, ma la gestione della misura è ripartita tra la fondazione *Reclassering Nederland* e la società privata che fornisce il servizio.

Il sistema olandese ha ispirato il Belgio che ha introdotto la SE dopo un'esperienza pilota effettuata negli anni 1997-1998 con l'obiettivo di ridurre il sovraffollamento dei penitenziari e per limitare i danni causati dalla detenzione.

La Spagna, e in particolare la Catalogna dove la sorveglianza elettronica è stata introdotta nel 1996, fa riferimento al modello olandese e, in parte, a quello svedese.

Dal 2004 una nuova disposizione adottata nel codice penale spagnolo (*Código Penal*) consente l'uso della SE come strumento di lotta alla violenza di genere. La violazione delle prescrizioni o il rifiuto di utilizzare il dispositivo di controllo comportano la sostituzione

della sanzione con un periodo di detenzione. Inoltre, l'ammissione al programma di SE deve essere accettata dalla vittima.

Il modello svedese ha ispirato la Svizzera, che ha introdotto gli arresti domiciliari sotto sorveglianza elettronica nel 1993 nel cantone di Vaud. Successivamente, nel 1999 è iniziato a Losanna un progetto pilota che ha coinvolto 6 cantoni. Inizialmente, forse, il modello svizzero era ispirato maggiormente da quello olandese, ma nella evoluzione successiva si è andato sempre più avvicinando a quello svedese.

Il sistema francese è un insieme dei modelli indicati. Le modalità di introduzione della SE in Francia sono un esempio di come l'impulso individuale possa essere determinante per la diffusione delle pratiche penali. In Francia si è cominciato a parlare ufficialmente della sorveglianza elettronica negli anni Ottanta come misura per limitare il sovraffollamento delle carceri e le violazioni alla dignità che esso causa (Bonnemaison, 1989). Tuttavia la proposta di introduzione del controllo mediante dispositivi elettronici è stata accantonata per ragioni non attinenti alla SE.

Il promotore dell'introduzione della SE in Francia è stato il senatore Guy Cabanel (1995) con il suo rapporto sulla prevenzione della recidiva nel quale la SE è stata proposta con un insieme di misure in risposta alle pene di breve durata. Le considerazioni di Cabanel, che per sua ammissione si è impegnato in particolare per promuovere la SE, sono alla base della legge 19 dicembre 1997 che ha istituito la SE in Francia. Gran parte del successo è dovuto ai suoi sforzi e alle sue iniziative individuali che dal 1993 si sono uniti all'interesse mostrato dal nuovo direttore dell'amministrazione penitenziaria (Froment, 2006, p. 34).

Il senatore Cabanel insieme ad alcuni rappresentanti dell'amministrazione penitenziaria francese si è recato in Olanda, Svezia, Canada e California per osservare le modalità di attuazione della SE in questi paesi.

In Portogallo la SE è principalmente un'alternativa al regime di custodia cautelare, che ha avuto molto successo e ha ottenuto il sostegno dei giudici.

Il numero dei partecipanti ai programmi di SE per ciascun anno dal 2007 al 2010 è riportato in Tabella 5.

Il campo di variazione, sia nei valori assoluti, sia percentuali, è ampio. Il fenomeno assume proporzioni di rilievo in Inghilterra e Galles, molto superiori a quelli degli altri paesi. Questo può dipendere da molti fattori che hanno a che fare con le differenze nei sistemi giudiziari, l'ampiezza della giurisdizione, l'estensione dei programmi di SE, la maturità e i tempi di introduzione della SE e gli ambiti di utilizzo.

Si nota un incremento, negli anni, del numero delle persone sottoposte alla SE. Questa tendenza appare confermata dal carico giornaliero negli anni dal 2006 al 2010 (Tabella 6).

In Tabella 6 è riportato il numero delle persone sottoposte alla SE il 31 ottobre di ciascun anno. La variazione annuale può risentire dell'inizio o della fine di specifici programmi sperimentali³⁶. La tendenza all'aumento del numero di casi interessa soprattutto Inghilterra e Galles, Francia e Belgio.

³⁶ Per il dettaglio del numero di casi di custodia cautelare, *front door* e *back door* si rimanda ai rapporti di ricerca da cui sono stati tratti i dati: Wennerberg & Pinto (2009) e Pinto & Nellis (2011).

Tabella 5 - Partecipanti ai programmi di SE, anni 2007-2010 (rielaborata da: Wennerberg & Pinto, 2009; Pinto & Nellis, 2011)

Giurisdizione	Tasso di SE per 100.000 abitanti 2010	Tasso di detenzione per 100.000 abitanti 2010	SE partecipanti 2007	SE partecipanti 2008	SE partecipanti 2009	SE partecipanti 2010
Austria	0,3	103	-	37	-	97
Belgio	10,5	97	1.919	2.124	2.927	-
Danimarca	3,6	71	1.103	1.175	1.700	1.898
Estonia	4,4	256	-	-	115	140
Francia	9,0	96	7.915	11.287	13.994	12.124
Germania	7,3	85	-	-	-	4
Inghilterra e Galles	40,5	154	62.647	71.154	103.849	99.950
Irlanda	0,2	99	-	-	-	31
Lussemburgo	6,5	139	-	-	45	45
Norvegia	1,8	71	-	102	784	1.001
Paesi Bassi	1,4	94	886	952	958	843
Polonia	1,6	217	-	-	35	616
Portogallo	4,9	112	578	790	743	708
Scozia	14,2	149	3.262	3.643	3.318	2.626
Spagna (Catalogna)	1,1	136	247	238	259	280
Spagna (Madrid)	-	-	1.676	1.807	-	-
Svezia	10,2 ³⁷	78	3.301	3.580	-	3.739
Svizzera (Basilea)	1,8 ³⁸		42	30	-	-
Svizzera (Berna)	3,2	79 ³⁹	103	70	83	129
Svizzera (Vaud)	-		240	126	96	61

Dalla Tabella 7 risulta che la SE è usata principalmente in sistemi *front door*. Belgio, Danimarca e Catalogna nel 2010 usavano la SE solo nei programmi *front door*, mentre in Estonia e in Irlanda la SE veniva utilizzata esclusivamente nei programmi *back door*. Negli altri paesi la SE era applicata a entrambe le tipologie di programmi.

L'introduzione della SE può comportare problemi di tipo organizzativo o conseguenze impreviste. A Grenoble, che è stato uno dei quattro siti pilota per la sperimentazione del braccialetto elettronico in Francia, si sono verificati problemi dovuti all'impreparazione degli uffici preposti alla gestione delle misure alternative alla detenzione, i *Service Pénitentiaire d'Insertion et de Probation* (SPIP), che non erano stati coinvolti in modo adeguato nella pianificazione dei programmi, ma anche per la scarsa propensione delle procure a far uscire i detenuti dal carcere. La definizione e la condivisione di standard e protocolli operativi è risultata carente, mancando addirittura i criteri per la gestione dei fascicoli trasmessi

³⁷ Per la Svezia sono compresi i detenuti nelle *open prison*. Con l'esclusione dei detenuti il tasso di SE è pari a 7.

³⁸ Il tasso di SE di Basilea è riferito al 2008.

³⁹ Il tasso di detenzione è quello complessivo per la Confederazione Svizzera.

dalla procura, criteri che non erano definiti nemmeno nel codice di procedura penale (Chevrier, 2006, p. 51).

Tabella 6 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre di ciascun anno (rielaborata da: Wennerberg & Pinto, 2009; Pinto & Nellis, 2011)⁴⁰

Giurisdizione	2006	2007	2008	2009	2010
Austria	-	-	30	-	27
Belgio	591	498	664	982	1.137
Danimarca	98	118	144	203	201
Estonia	-	-	75	50	59
Francia - GPS	-	-	-	-	52
Francia - RF	1.478	2.378	3.430	3.984	5.050
Germania - GPS	-	-	-	-	6
Inghilterra e Galles	14.349	16.724	18.205	19.492	22.420
Irlanda	-	-	-	-	11
Lussemburgo	-	-	25	28	33
Norvegia	-	-	136	72	88
Paesi Bassi - GPS	-	-	5	7	8
Paesi Bassi - RF	-	-	700	951	223
Portogallo	519	435	513	553	516
Scozia	677	737	801	814	743
Spagna (Catalogna)	131	93	100	90	77
Spagna (Madrid)	900	1.430	1.820	-	-
Svezia	654	710	1.110	963	923
Svizzera (Basilea)	12	7	8	-	-
Svizzera (Berna)	36	19	24	24	30
Svizzera (Vaud)	-	63	35	-	-

Si è rilevato che gli atteggiamenti degli operatori potevano influenzare l'uso della misura. In alcuni casi il giudice per l'applicazione delle pene (*juge de l'application des peines*, JAP) decideva autonomamente quali individui ammettere alla SE, in altri tutti i potenziali destinatari venivano informati della possibilità di indossare il braccialetto elettronico in alternativa al carcere.

Infine, l'introduzione di nuove misure può avere effetto su quelle già esistenti, soprattutto con riguardo alle caratteristiche dei destinatari. Poiché la SE era rivolta allo stesso *target*, il centro di semilibertà di Grenoble⁴¹ si è poco a poco svuotato dato che le persone avevano accesso alla nuova misura. Gli individui ammessi alla semilibertà, allora, sono cambiati tipologicamente. Si trattava di soggetti più difficili e più delicati da gestire e da seguire,

⁴⁰ Per il 2008 è stato considerato il valore più alto tra quelli indicati nei due rapporti elaborati in occasione della 6^a e della 7^a conferenza CEP.

⁴¹ Si tratta di un istituto penitenziario apposito situato nel centro della città.

che sono stati ammessi alla semilibertà solo perché c'erano dei posti disponibili nel centro per semiliberi.

Tabella 7 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre 2010 (rielaborato da Pinto & Nellis, 2011)

<i>Giurisdizione</i>	<i>Front door</i>	<i>Back door</i>	<i>Altro</i>	<i>Totale</i>
Austria	2	12	13	27
Belgio	1.137	-	-	1.137
Danimarca	201	-	-	201
Estonia	-	59	-	59
Francia - GPS	12	40	-	52
Francia - RF	5.050	-	-	5.050
Germania - GPS	4	2	-	6
Inghilterra e Galles	19.173	3.247	-	22.420
Irlanda	-	11	-	11
Lussemburgo	28	5	-	33
Norvegia	80	8	-	88
Paesi Bassi - GPS	7	1	-	8
Paesi Bassi - RF	30	193	-	223
Portogallo	472	24	20	516
Scozia	382	358	3	743
Spagna (Catalogna)	77	-	-	77
Svezia	493 ⁴²	-	430	923
Svizzera (Berna)	21	9	-	30
<i>Totale</i>	<i>27.169</i>	<i>3.969</i>	<i>466</i>	

Fornitura

La natura della SE differisce da altri sistemi di controllo in ambito penale, come il carcere o le misure alternative alla detenzione, e per questo è stata definita la “terza via penale” (Kaluszynski, 2006, p. 24). Si tratta di uno strumento che richiede l'intervento di organizzazioni del settore privato, necessariamente, come produttori dei dispositivi elettronici, ma in alcuni casi si sceglie l'azienda privata anche come gestore del servizio. L'uso di strumenti elettronici di sorveglianza, e in particolare la possibilità di affidarne la gestione ai privati, pone una serie di questioni sulla titolarità del diritto di punire, solitamente assegnata in via esclusiva allo Stato.

L'organizzazione e la gestione della SE variano sulla base degli obiettivi del programma di sorveglianza, delle risorse a disposizione e della modalità tradizionale di conduzione delle misure nel sistema penale di ciascun paese. La fornitura e l'installazione dei dispositivi, la responsabilità della sorveglianza, la loro manutenzione e le attività collegate alle sanzioni in

⁴² Il dato della Svezia è complessivo e comprende sia programmi *front door*, sia *back door*.

caso di violazione delle prescrizioni, sono tutte attività della SE che possono essere gestite da una compagnia del settore privato.

In alcuni paesi, come Gran Bretagna e Belgio, gli interessi privati sono molto forti nel settore della SE e le società fanno pressione sui governi per la sua adozione e per aumentarne la diffusione. I fornitori dei servizi informatici e di comunicazione si uniscono, spesso, ai produttori e fornitori dei dispositivi. Questo pone un problema di tipo etico perché i gestori privati del servizio di SE accedono alle informazioni personali dei sorvegliati e potrebbero creare una propria banca dati all'insaputa dell'amministrazione pubblica (Kaluszynski, 2006, p. 25). Inoltre le vicende contrattuali – controversie di tipo economico o avvicendamento dei fornitori per scadenza del contratto – potrebbero determinare un'interruzione del servizio, con danno per le persone che dovrebbero beneficiare della misura, o interrompere una misura già avviata.

Il maggiore coinvolgimento del settore privato si riscontra in Inghilterra e Galles e in Scozia, dove un fornitore privato è responsabile di fornitura, installazione e controllo del programma di SE, mentre la valutazione delle violazioni può essere effettuata dalle autorità pubbliche, a seconda del tipo di disposizione che è stata violata. Nella maggior parte dei paesi, il settore privato si limita alla fornitura delle apparecchiature, mentre l'installazione e gli altri aspetti della SE sono curati dal settore pubblico, solitamente dal servizio di *probation*.

La gestione delle violazioni del programma di sorveglianza è generalmente pubblica. Se la SE costituisce una misura o una sanzione penale la responsabilità di intervenire in caso di allarmi nel programma di SE può essere assegnata ai servizi di *probation* o agli istituti penitenziari piuttosto che all'autorità giudiziaria. Quando la SE viene usata per rafforzare le ordinanze restrittive e per proteggere la vittima di un reato il controllo può essere affidato alle forze di polizia.

In Tabella 8 viene riportato, per ciascuna attività, il settore competente nelle diverse giurisdizioni.

In Inghilterra la SE è gestita da società di sicurezza private. Una combinazione di imprese private e servizi di *probation* o un gruppo di assistenti sociali si trova nei Paesi Bassi, in Portogallo e in Svizzera. Le imprese private forniscono e installano le apparecchiature per il controllo elettronico, e il servizio di *probation* è responsabile per il sostegno sociale durante il periodo di supervisione. In Germania (Assia) un *team* di assistenti sociali si occupa delle persone monitorate, mentre un'impresa a controllo pubblico cura la parte tecnica. In Svezia, il servizio di *probation* è il solo responsabile del programma. In Italia le forze di polizia gestiscono il programma di SE. Il personale del carcere è responsabile per il progetto in Catalogna (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

I programmi che coinvolgono il servizio di *probation* o un *team* di assistenti sociali seguono un approccio assistenziale, con aiuti pratici per affrontare la vita quotidiana che possono comprendere programmi rigorosi, con frequenti visite domiciliari senza preavviso, controlli sul consumo di alcol e droga e trattamento obbligatorio (Svezia). Altre realtà prevedono un controllo minore, che consente il consumo di alcol, di disporre di tempo libero nei fine

settimana o di tempo per attività socialmente accettate (Germania-Assia, Paesi Bassi e Svizzera) (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

Tabella 8 - Settore pubblico o privato che fornisce il servizio di SE (rielaborata da: Wennerberg & Pinto, 2009; Pinto & Nellis, 2011)⁴³

<i>Giurisdizione</i>	<i>Fornitura delle apparecchiature</i>	<i>Installazione delle apparecchiature</i>	<i>Sorveglianza (gestione)</i>	<i>Competenza sulla revoca</i>
Austria	pubblico	pubblico	pubblico	pubblico
Belgio	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Danimarca	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Estonia	pubblico	pubblico	pubblico	pubblico
Francia	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Germania	privato	pubblico	-	pubblico
Inghilterra e Galles	privato	privato	privato	pubblico
Irlanda	privato	privato	privato	pubblico
Lussemburgo	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Norvegia	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Paesi Bassi	privato	privato	privato	-
Polonia	privato	privato	privato	pubblico
Portogallo	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Scozia	privato	privato	privato	pubblico
Spagna (Catalogna)	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Spagna (Madrid)	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Svezia	pubblico	pubblico	pubblico	pubblico
Svizzera (Basilea)	privato	privato	pubblico	pubblico
Svizzera (Berna)	privato	pubblico	pubblico	pubblico
Svizzera (Vaud)	privato	pubblico	privato	pubblico

Valutazione

Nella maggior parte dei paesi i programmi di SE sono valutati dal Ministero della Giustizia o da una università. Solo nella Svizzera tedesca è stato incaricato della valutazione un istituto di ricerca privato mentre non risulta che siano state fatte valutazioni di questo tipo in Italia. Alcuni risultati della valutazione sono comuni a tutti i paesi europei: la SE è generalmente realizzabile, sia per quanto riguarda la sua introduzione nel sistema giudiziario, sia per la tecnica di monitoraggio utilizzata dai programmi (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

La riuscita della SE apparentemente non dipende dalle caratteristiche dei destinatari. Anche gli individui considerati difficili, come gli ex tossicodipendenti, sono stati in grado di partecipare con successo ai programmi che prevedevano l'uso del braccialetto elettronico

⁴³ Dalle relazioni sulle conferenze CEP non è chiaro cosa si intenda per fornitura 'pubblica' dei dispositivi in Estonia e in Svezia.

(Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 41). Tuttavia è bene ricordare che la SE non interviene sulla componente socio-educativa perché si limita al controllo e non stimola la responsabilizzazione dell'individuo. Infatti il condannato non si assume alcun impegno a rispettare le prescrizioni perché la sorveglianza è attiva fino a 24 ore su 24 e con le tecnologie GPS si possono seguire anche i suoi spostamenti (Froment, 2006, p. 40). Se il controllo tramite un dispositivo elettronico si sostituisce al lavoro dell'assistente sociale c'è il rischio che venga meno l'interazione umana tra utente e operatore sociale. Nonostante questi rischi il progresso tecnologico dovrebbe essere preso in considerazione per valutare le nuove possibilità d'uso (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 37) e si dovrebbe cercare di governarlo piuttosto che limitarsi a contrastarlo pregiudizialmente.

I costi sono considerati tra i punti di forza della SE che, sebbene necessiti di un investimento iniziale considerevole – comunque minore di quello per la costruzione di un nuovo carcere – ha costi di gestione che sono stimati anche in 5 volte inferiori a quelli della detenzione (Froment, 2006, p. 41). A favore della SE si pone la facilità con cui può essere attivata. Naturalmente i costi della SE superano quelli delle misure alternative senza braccialetto elettronico. La trasformazione in senso punitivo della SE, orientata al controllo al fine di migliorare l'efficacia delle sanzioni, ad esempio in aggiunta a una misura di *probation*, produce un aumento dei costi anziché una loro riduzione (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 37).

I costi della SE sono calcolati in modo diverso nei vari paesi, pertanto è difficile farne una comparazione. Pur con le dovute cautele, è interessante il tentativo della CEP di rilevare i costi di uso giornaliero della SE per persona indicando, per una migliore comprensione, i fattori che sono stati presi in considerazione per il calcolo dell'importo. In Tabella 9 si riporta, a solo fine descrittivo, il risultato della rilevazione effettuata in occasione della 7^a conferenza CEP del 2011.

Alcuni paesi, come la Svezia e la Svizzera, richiedono che debba essere versata una quota di partecipazione alle spese da parte delle persone sorvegliate (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 39).

Lo stato attuale e le prospettive della diffusione della SE lasciano presumere che il suo uso sarà sempre maggiore, anche se ancora non è chiaro quale ruolo avrà nel sistema sanzionatorio. La SE potrebbe essere introdotta come sanzione intermedia tra la *probation* e la detenzione in fase di condanna oppure potrebbe essere uno strumento fondamentale per la sorveglianza dei detenuti che vengono rilasciati dal carcere. Le esperienze fin qui maturate indicano, in ogni caso, che la SE non dovrebbe essere usata come strumento principale per le misure di comunità in sostituzione delle misure alternative alla detenzione (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 43).

Tabella 9 - I costi della SE (fonte: Pinto & Nellis, 2011)

<i>Giurisdizione</i>	<i>Costi giornalieri</i>	<i>Fattori inclusi nei costi</i>	<i>Tecnologia utilizzata</i>
Austria	€ 22,00	attrezzature; assistenza sociale	RF
Belgio	€ 38,65	attrezzature; sorveglianza; personale	RF
Danimarca	€ 75,00	attrezzature; installazione; sorveglianza; programmi per i sorvegliati	RF telefono cellulare
Estonia	€ 3,00	attrezzature; installazione	RF, GPS
Francia	€ 12,00	attrezzature; installazione; sorveglianza	RF
Francia	€ 30,00	attrezzature; installazione; sorveglianza	GPS
Germania	€ 30,00	attrezzature; installazione; sorveglianza; assistenza sociale	GPS
Inghilterra e Galles ⁴⁴ - adulti	£ 11,67		RF, VV
Inghilterra e Galles - minori	£ 16,46		RF, VV
Irlanda	€ 9,00	attrezzature; installazione; sorveglianza	GPS
Lussemburgo	€ 3,80	attrezzature; installazione	RF
Norvegia	€ 100,00	attrezzature; manutenzione; personale; spese di viaggio	RF
Paesi Bassi ⁴⁵	€ 13,75		RF
Paesi Bassi ⁴⁶	€ 121,00		GPS
Polonia	€ 10,34	spese amministrative	RF
Portogallo	€ 17,79	risparmio nell'uso del carcere; attrezzature; installazione; sorveglianza	RF
Scozia ⁴⁷	£ 3.500,00	attrezzature; sorveglianza	RF
Spagna (Catalogna) ⁴⁸	€ 267.516,00	risparmio nell'uso del carcere; attrezzature; installazione; sorveglianza	RF, GPS, VV
Svezia	€ 3,45	attrezzature; installazione	RF
Svizzera (Berna)	Fr. 56,00	attrezzature; installazione; sorveglianza; personale; <i>back-office</i>	RF
Svizzera (Vaud) ⁴⁹	Fr. 47,00	attrezzature; installazione; sorveglianza	RF

⁴⁴ Per Inghilterra e Galles i costi sono calcolati come media per una misura di 90 giorni, senza violazioni.

⁴⁵ A questi costi i Paesi Bassi aggiungono € 13,75 per la registrazione di ciascun partecipante, € 107,50 per ogni visita necessaria in caso di riparazione o cambio del dispositivo, € 16.000,00 al mese per la centrale di emergenza.

⁴⁶ Per il GPS il governo olandese acquista l'attrezzatura (€ 2.349,00 per ogni *set*, più € 5.167,00 di servizio annuo per ogni *set*).

⁴⁷ Il governo scozzese ha risposto che può indicare solo il costo medio per 6 mesi.

⁴⁸ La Catalogna ha indicato il costo annuo complessivo per VV, RF e GPS.

⁴⁹ Il cantone di Vaud (Svizzera) ha indicato una partecipazione simbolica alle spese, tra 1 e 10 franchi svizzeri al giorno, da parte del sorvegliato.

La SE viene considerata anche come la manifestazione di un cambiamento progressivo verso una società del controllo. Perciò è importante che i rischi insiti nell'uso delle tecnologie siano ben identificati, in modo da creare le difese più opportune per la salvaguardia di basilari diritti umani (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004). Le regole per la concessione e la gestione, le conseguenze della violazione delle prescrizioni e le finalità con cui si giustifica politicamente l'introduzione dei programmi di SE secondo alcuni sembrano costituire un passo ulteriore verso il processo di *net widening*⁵⁰ descritto da Stanley Cohen (1979), piuttosto che la ricerca di un modo efficace per ridurre la popolazione carceraria.

Nella pratica il *net widening* non è stato considerato un vero problema: solo in Svizzera, Francia e Germania si è cercato di valutare più di recente questi effetti⁵¹. Il fenomeno del *net widening* non si verifica quando la SE rappresenta realmente un'alternativa al carcere mentre avviene il contrario quando diventa un inasprimento superfluo di una misura alternativa, cioè se il braccialetto viene applicato a individui che per le loro condizioni avrebbero potuto essere ammessi ugualmente a una misura alternativa senza SE, configurandosi, quindi, come una modalità di carcerazione alternativa (Froment, 2006, p. 46).

Opinioni

La SE contiene elementi di controllo e di risocializzazione perciò non ha connotazioni politiche precise. In questo senso è esemplare l'esperienza in Inghilterra e Galles dove negli anni Novanta una sperimentazione ristretta voluta dal governo conservatore fu seguita dall'estensione della SE a livello nazionale da parte della successiva amministrazione *New Labour* (Nellis, 2003, p. 62).

Spesso gli operatori sono stati ostili all'introduzione della SE. In Inghilterra i rappresentanti dell'associazione dei funzionari di *probation*⁵² erano contrari già dalla prima sperimentazione della SE. Il loro atteggiamento ha contribuito alla decisione del Ministero dell'Interno inglese di incaricare il settore privato della gestione della SE. Quando, successivamente, hanno avuto maggiori contatti con le persone sottoposte alla SE sono diventati più consapevoli delle potenzialità del braccialetto elettronico (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 42-43). Anche l'organizzazione sindacale dei direttori dei servizi di *probation*⁵³ inizialmente contraria alla SE, ha poi cambiato la propria posizione accettando l'uso del braccialetto elettronico (Kaluszynski, 2006, p. 24).

In Francia le organizzazioni sindacali e professionali si sono mostrate contrarie in linea di principio. I magistrati hanno ostacolato la SE perché ritenevano di non essere stati coinvolti a sufficienza nella fase decisionale. In Belgio sono stati gli avvocati a protestare verso

⁵⁰ “*Net widening*” o “*widening the net*” è l'allargamento della rete di controllo sociale che comporta l'aumento del numero di individui controllati dal sistema penale. Fonte: Leone, M. (2002), *Net widening*. In Levinson D. (a cura di), *Encyclopedia of crime and punishment*. (pp. 1088-1089). Tratto il giorno ottobre 10, 2013 da Sito Web Thousand Oaks, SAGE Publications: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412950664.n286>.

⁵¹ In Inghilterra, Paesi Bassi e Svezia studi riguardanti il *net widening* sono stati realizzati alla fine degli anni Novanta (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

⁵² NAPO, nata nel 1912 come *National Association of Probation Officers* ha cambiato il suo nome nel 2001 in *Napo - Trade Union and Professional Association for Family Court and Probation Staff*.

⁵³ *Association of Chief Officers of Probation*, ACOP, attiva dal 1982 al 2001.

la proposta di introdurre la SE negli arresti domiciliari mentre in Spagna sembra che ci sia una sostanziale apertura verso questa misura (Kaluszynski, 2006).

Di solito la pratica ha consentito di superare l'opposizione preconcepita. Ad esempio a Grenoble durante la sperimentazione si è deciso di affiancare all'assistente sociale il sorvegliante del carcere. L'assistente sociale incontrava il reo prima della misura per stabilire con lui il programma di trattamento, mentre il sorvegliante si occupava dell'installazione dei dispositivi presso l'abitazione. Questa esperienza ha prodotto una certa soddisfazione tra i sorveglianti che si sono sentiti maggiormente coinvolti nell'azione rieducativa rispetto al servizio in carcere e hanno riconosciuto nel loro nuovo lavoro una maggiore valenza sociale (Chevrier, 2006, p. 55).

La maggior parte delle persone sottoposte alla SE, così come i loro familiari, giudica positivamente la propria esperienza col braccialetto elettronico (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 41), ritiene che la SE sia una sanzione più lieve della pena detentiva e la sceglierebbe di nuovo se gli fosse proposta questa alternativa (Wennerberg, Marklund, & Niméus, 2005, p. 26-27). In genere si sostiene che la SE è una misura molto dura che non può essere sopportata a lungo, invece coloro che hanno dovuto indossare il braccialetto elettronico ritengono che un periodo più lungo di SE non avrebbe effetti negativi sul sorvegliato e che abituarsi al rispetto delle regole richiede un certo periodo di adattamento per cui la misura non dovrebbe essere troppo breve (Wennerberg & Holmberg, 2007).

Tra i fattori positivi sono evidenziati la possibilità di frequentare amici e familiari e quella di lavorare, anche se le problematiche principali riguardano proprio la difficoltà pratiche di incontrare gli amici e di partecipare ad attività nel tempo libero. Questi aspetti negativi sembrano essere maggiormente legati alle restrizioni orarie, proprie di tutte le misure di comunità e non determinate esclusivamente dall'uso della SE, ma alcune attività sportive sono effettivamente incompatibili con l'indossare il dispositivo elettronico, sia per le caratteristiche proprie dell'attività che la rendono pericolosa⁵⁴, sia per il fatto di dover mostrare in pubblico il braccialetto elettronico.

Rispetto alle problematiche legate alla necessità di trascorrere molto tempo nella propria abitazione, la SE non aumenta in modo rilevante la quantità di violenza domestica se le persone sorvegliate non devono stare a casa 24 ore al giorno, ma sono sottoposte a programmi che prevedono la possibilità di uscire per alcune ore. In particolare le mogli apprezzano il fatto che i loro mariti trascorrono a casa più tempo di prima (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 41).

Le vittime di reato, soprattutto per i reati gravi, sono generalmente contrarie all'uso della SE perché ritengono che non si tratti di una vera punizione, assimilabile al carcere, e la considerano una riduzione della condanna. Per coloro che sono favorevoli i timori sono rivolti soprattutto alla fine della misura, quando il braccialetto elettronico sarà disinstallato e la persona non sarà più controllata. Le donne vittime di violenza domestica sembrano favorevoli alla SE perché pensano che il colpevole, di solito il coniuge, possa provare meno

⁵⁴ Si pensi, ad esempio, all'eventualità di giocare a calcio indossando il dispositivo di sorveglianza montato su una cavigliera.

risentimento nei loro confronti rispetto al fatto di essere obbligato al carcere (Wennerberg & Holmberg, 2007).

Considerazioni

Secondo un principio generale richiamato dalla Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee e presente nella Costituzione italiana all'art. 27, la pena deve essere finalizzata alla riabilitazione e al reinserimento sociale del condannato: il dibattito è aperto sulle opportunità che la SE può fornire per il perseguimento di questi fini.

Gli Stati Uniti d'America sono innovatori nel settore penitenziario dal XIX secolo e il modello americano è all'origine delle scelte fatte per la SE nel resto del mondo. A partire dall'esperienza americana, tuttavia, è possibile oggi distinguere in Europa almeno due modelli distinti: la SE può essere usata come reale alternativa al carcere per facilitare il reinserimento sociale del condannato oppure può essere usata semplicemente come strumento per intensificare il controllo. Inoltre, l'uso del braccialetto elettronico solleva questioni trasversali che riguardano le procedure di sorveglianza e il ruolo dell'impresa privata nelle politiche penali.

La modalità di adozione della SE è legata al contesto penale di ciascun paese e pone la questione della relazione tra pubblico e privato, quando si deve scegliere se affidare alle società private la sola fornitura dei dispositivi o la gestione dell'intero sistema. Questa opzione determina la titolarità pubblica o privata delle diverse fasi che compongono la SE: l'elaborazione del programma, la sua attivazione e gestione, la valutazione dei singoli casi e dell'intero programma.

Ci sono differenze notevoli nei paesi europei ed è difficile individuarne le cause. I sistemi giudiziari sono eterogenei, in alcuni la sorveglianza elettronica è stata introdotta molto prima di altri ed è più consolidata, inoltre le condizioni per essere ammessi a un programma di SE sono differenti.

Il tempo di sorveglianza varia da pochi giorni fino ad un anno, ma la maggior parte delle misure vanno da tre a quattro mesi. Il tasso di fallimento è abbastanza basso in tutti i programmi più recenti, anche se i criteri di ciò che è considerato fallimento sono differenti. In alcuni programmi di SE ogni infrazione delle prescrizioni porta direttamente al carcere, mentre altri reagiscono con molta più indulgenza.

A causa delle sue molte caratteristiche il tema del braccialetto elettronico non si colloca univocamente dal punto di vista politico. Ci sono aspetti che puntano al controllo e alla repressione e altri che favoriscono il contatto con la società. Basta ricordare, per tutte, l'esperienza inglese dove la SE introdotta da un governo conservatore è stata attuata concretamente dai successivi governi laburisti. In ogni caso l'opposizione alla SE, di solito, è quasi assente.

La SE viene usata prevalentemente per le persone condannate, in sostituzione di brevi periodi di pena (*front door*) per evitare al condannato di entrare in carcere, oppure per consentirgli di trascorrere all'esterno la parte finale di una pena detentiva più lunga (*back door*)

per facilitare il reinserimento sociale. Nondimeno si stanno diffondendo programmi rivolti agli imputati come alternativa alla carcerazione preventiva.

Solitamente la SE viene introdotta nei sistemi penali con il fine di trovare soluzione al sovraffollamento carcerario e di ridurre i costi della pena, ma nella pratica si è constatato che non risolve questi problemi. I costi della SE sono effettivamente inferiori a quelli del carcere, quindi si ha un reale risparmio in termini economici solo se il braccialetto elettronico viene applicato alle persone che non avrebbero potuto beneficiare altrimenti delle misure alternative alla detenzione⁵⁵.

L'esperienza internazionale indica che la SE richiede un uso molto intensivo delle risorse. La centrale operativa che riceve le informazioni deve essere aperta tutto il giorno per valutare immediatamente ogni allarme e fornire la risposta adeguata. All'interno dell'intera filiera sarà indispensabile il personale per l'installazione e la manutenzione dei dispositivi, quello di sorveglianza per verificare eventuali allarmi e quello dei servizi di *probation*. In sostanza, l'argomento della diminuzione dei costi sembra più strategico che fondato su riscontri reali.

Il controllo automatico, senza la discrezionalità umana, è attivo 24 ore su 24. Per questo la SE può determinare un aumento degli allarmi rilevati. Diverso è il discorso sulle violazioni che vengono sanzionate poiché in questo caso interviene il potere discrezionale. Diventa quindi importante la definizione di violazione prevista da ogni sistema giuridico, dove si rilevano ancora differenze notevoli: in alcuni casi un solo ritardo può essere sanzionato mentre in altri ripetuti piccoli ritardi possono essere tollerati.

La critica secondo cui la SE è uno strumento eccessivo di controllo è inadeguata se si considera che il sorvegliato è condannato alla pena detentiva o si trova in custodia cautelare e l'alternativa per lui è solo il carcere. L'effetto del braccialetto elettronico per quanto riguarda la stigmatizzazione e la desocializzazione dell'individuo è indubbiamente inferiore a quello del carcere. La SE, conformemente alla finalità di reinserimento sociale della pena, aiuta l'individuo a mantenere il lavoro e l'abitazione, soprattutto per le pene brevi dove la carcerazione rappresenta un'interruzione dannosa per i rapporti affettivi, sociali e lavorativi. Per le pene più lunghe la SE costituisce uno strumento per tornare gradualmente alla libertà. Inoltre la SE è utile anche dal punto di vista della riparazione in quanto il condannato può indennizzare più facilmente le sue vittime dato che continua a lavorare.

Poiché la maggior parte degli obblighi delle misure alternative al carcere vengono rispettati non c'è motivo per associare la SE a tutti i provvedimenti di questo tipo e la SE dovrebbe essere limitata ai casi veramente necessari. I destinatari dovrebbero essere individuati, caso per caso, a seguito di una valutazione del rischio di violazione delle prescrizioni. Inoltre la SE potrebbe essere usata nei confronti di quelle persone che hanno già violato un'ordinanza restrittiva, giustificando così l'inasprimento del controllo.

Quando, al contrario, le condizioni di applicabilità della SE sono troppo rigide rischiano di tradursi in indicatori di previsione del rischio che portano a classificare la popolazione

⁵⁵ L'*Association nationale des juges de l'application des peines* (ANJAP), in Francia, ritiene che se il condannato non partecipa alle spese del braccialetto elettronico il costo della SE potrebbe non essere inferiore a quello della reclusione (Froment, 2006, p. 44).

detenuta sulla base di politiche penali attuariali⁵⁶ dove tutto viene spersonalizzato e classificato sulla base di considerazioni misurabili, da cui consegue che chi non possiede certi requisiti è considerato pericoloso e oltre a non essere ammesso alla SE non viene ammesso nemmeno ad altri benefici e misure alternative alla detenzione.

La SE, invece, deve essere rivolta a nuove tipologie di destinatari perché la sovrapposizione con le misure esistenti la renderebbe solo un inasprimento della pena, mentre per la sua riuscita deve rappresentare un'opportunità per le persone che altrimenti non avrebbero alternativa al carcere.

In effetti in Europa l'uso della SE nella giustizia penale appare in costante espansione. Dal questionario della 7^a conferenza CEP (Pinto & Nellis, 2011) emerge l'esito positivo delle sperimentazioni dei programmi di SE, tanto che al termine della sperimentazione, spesso limitata territorialmente ad alcune regioni, si rileva la tendenza a estendere i programmi a livello nazionale. Inoltre dopo che si è consolidato l'uso della SE di prima generazione basata sulla tecnologia della radio-frequenza si nota l'incremento delle sperimentazioni basate sulla tecnologia GPS sia in programmi *front door*, sia in programmi *back door*.

Tuttavia l'evoluzione delle tecniche di monitoraggio deve essere osservata con molta attenzione con riferimento all'aumento del numero e delle tipologie di destinatari e all'uso delle nuove tecnologie che consentono modalità sempre nuove di controllo del comportamento. È fondamentale prevedere i problemi legati alla tecnologia per riuscire a contrastarli in modo adeguato mentre timori e problemi etici dovrebbero essere affrontati mediante l'elaborazione di uno standard (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 45).

La tecnologia deve essere considerata come un mezzo per assicurare che il sorvegliato rispetti le prescrizioni previste da un programma trattamentale e non uno strumento di mero controllo. Il braccialetto elettronico è solo un dispositivo tecnologico che di per sé non ha valenza positiva né negativa. I programmi e i risultati conseguenti, come tutte le implicazioni sociali, dipendono dalle finalità e dal modo in cui queste nuove tecnologie vengono utilizzate.

L'introduzione della SE rappresenta anche un'occasione per ripensare il rapporto tra sorveglianza e servizio sociale. L'uso dei sistemi tecnologici di controllo comporta una modifica delle professioni della sicurezza e da qualche parte è stato sollevato l'allarme per il rischio di scomparsa del servizio sociale. In realtà la pratica non conferma questo rischio ma, al contrario, il controllo elettronico può essere visto come un punto di forza di nuovi modelli di lavoro dell'assistente sociale (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 45).

A tale proposito, la tecnologia non dovrebbe mai essere usata per guidare o rimpiazzare l'intervento umano e sociale. Come si è detto, il braccialetto elettronico è solo uno strumento, quindi gli operatori delle misure alternative al carcere dovrebbero acquisire maggiore familiarità con le tecnologie e anche la popolazione dovrebbe conoscere meglio la SE. Prima di introdurre nuovi programmi c'è bisogno di chiarire le finalità dell'uso della SE nelle strategie di giustizia penale, avendo cura di garantire il rispetto del punto di vista sia dei colpevoli, sia delle vittime riguardo a ciò che è sopportabile e realizzabile nella SE. Tutti gli sforzi

⁵⁶ Per approfondimenti sulle politiche penali attuariali si veda Santoro (2004, p. 120 e ss.) e De Giorgi (2000).

dovrebbero essere finalizzati a ridurre la carcerazione ma, allo stesso tempo, evitare il *net widening* (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012) cioè l'aumento del numero di individui sottoposti al controllo penale.

Anche se il *net widening* non è l'obiettivo dichiarato dell'uso della SE può essere una conseguenza non prevista e non desiderata; per questo motivo si deve riflettere su eventuali effetti collaterali delle politiche di giustizia penale (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004).

L'applicazione della tecnologia GPS alla SE ha reso possibile controllare tutti gli spostamenti di una persona, 24 ore su 24, e ha determinato un ampliamento del controllo sociale, estendendo alla comunità la sorveglianza costante e continua dei detenuti resa possibile dal *Panopticon* di Jeremy Bentham. Si attua così una sorta di carcere senza le mura o oltre le mura: il carcere a casa. L'esecuzione della pena dalle sedi a ciò deputate si sposta nella comunità e si diffonde nella società. Si supera l'idea del carcere come luogo esclusivo di pena (Kaluszynski, 2006, p. 27) con conseguenze sulla distinzione tra spazio pubblico e privato che è alla base del concetto di società liberale (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 43) e la SE diventa la "terza via penale" tra carcere e misure alternative alla detenzione (Kaluszynski, 2006, p. 24). Le sperimentazioni in atto lasciano immaginare che la tecnologia GPS avrà un ruolo importante nello sviluppo della SE.

Altri temi emergenti riguardo alla SE fanno riferimento al trattamento e alla protezione dei dati sensibili – poiché le informazioni confluiscono in un sistema informatico centrale – al ruolo crescente dei controlli di polizia di cui devono tenere conto i servizi di *probation*, all'interesse per nuovi utilizzi consentiti dalla tecnologia, quali il controllo remoto di alcol test (Nellis & Vanhaelemeesch, 2012).

In conclusione, il punto di forza della SE che la rende uno strumento di grande interesse nella giustizia penale è che sottrae il sorvegliato agli effetti desocializzanti del carcere con benefici in termini umani e sociali che superano gli aspetti negativi e che da soli sono più importanti della lotta al sovraffollamento delle carceri e della diminuzione dei costi. Per allargare il ricorso alla SE si dovrebbe espandere il gruppo dei destinatari potenziali, ad esempio consentendo a chi non dispone di un'abitazione di alloggiare in un luogo pubblico di accoglienza e aumentando la tipologia dei programmi di SE senza porli in competizione con misure già esistenti.

2. Tipo di approccio

Descrizione

La reclusione ha, tra le altre, una finalità di controllo sociale. Chi è detenuto è impossibilitato a delinquere fuori dal carcere. Il braccialetto elettronico svolge una analoga funzione deterrente – la posizione del soggetto è sempre tracciata oppure è obbligatorio trovarsi in un certo luogo in determinati orari – e, se associato a una misura o sanzione alternativa alla detenzione, favorisce il reinserimento rispetto all'esperienza carceraria.

La funzione rieducativa della pena si esercita anche favorendo modalità di espiazione che riducono o impediscono l'ingresso in carcere e favoriscono il reinserimento nella comunità⁵⁷. In questo senso, la domanda di ricerca riguarda la possibilità che attraverso l'uso di strumenti che favoriscono l'accesso alle misure alternative alla detenzione la condanna possa configurarsi come un passaggio del percorso di reinserimento effettivo del reo nella società, limitando il carcere come ultima soluzione tra le possibili modalità di esecuzione penale.

Questa ricerca analizza l'uso dei sistemi di monitoraggio elettronico in Italia dove, a differenza di altri paesi europei, il braccialetto elettronico è sotto-utilizzato e, di conseguenza, il costo unitario di fornitura e di gestione è molto alto. Inoltre si è cercato di verificare se e in che modo il braccialetto elettronico potrebbe facilitare l'ammissione alle misure alternative alla detenzione.

Non è una ricerca di diritto penale comparato, ma si vogliono comparare le politiche penali relative alla SE come fatto sociale⁵⁸.

Tale argomento di ricerca interessa innanzitutto i detenuti e i loro familiari, ma anche le associazioni che operano nel settore penitenziario e che potrebbero partecipare alla gestione delle misure alternative controllate mediante dispositivi elettronici. In ogni caso si tratta di un tema attuale che interessa la collettività poiché riguarda l'efficacia dei sistemi di esecuzione della pena.

Con l'obiettivo di comprendere i motivi dello scarso ricorso alla SE in Italia e di promuovere l'uso dei sistemi di controllo elettronico per favorire l'accesso dei detenuti alle misure alternative al carcere, sono stati individuati gli elementi che potrebbero favorire l'introduzione degli strumenti di monitoraggio elettronico nel sistema penale e quelli che concorrono a limitarla.

Attraverso l'analisi della filiera delle misure alternative alla detenzione associate al controllo mediante strumenti elettronici, che prevede l'intervento di differenti attori sociali, ciascuno con propri livelli di competenza, sono state ricostruite le dinamiche che determinano la concessione delle misure restrittive della libertà personale, cercando di descriverne gli

⁵⁷ Come sottolineato dalla Raccomandazione R(1992)16 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alle regole europee sulle sanzioni e misure alternative alla detenzione adottata nella riunione del 19 ottobre 1992 (Consiglio d'Europa, 1998).

⁵⁸ Secondo Garland (1999, p. 317) "le istituzioni penali sono strettamente connesse con altre istituzioni e sfere sociali ugualmente rilevanti, e si pongono all'interno di quei circuiti di potere, di scambio, di moralità e di sensibilità che aiutano a mantenere coesa la società. In questo senso, la punizione possiede alcune delle qualità definite da Marcel Mauss «fatto sociale totale»".

schemi operativi e gli scenari possibili. Per comprendere meglio tali dinamiche si è deciso di effettuare un'analisi comparata con i sistemi di paesi dove la SE è usata come alternativa al carcere da diversi anni⁵⁹.

Le direttrici principali su cui muove la ricerca sono l'analisi della normativa vigente in Italia con la sua applicazione concreta e l'analisi comparata con altri paesi per tracciare un modello interpretativo e operativo adatto a identificare e suggerire alcune linee di intervento e riprogettazione del sistema italiano.

Comprendere il fenomeno della SE in Italia attraverso il confronto con altre giurisdizioni è utile per descrivere lo scenario operativo nel quale viene disposta la SE in alternativa al carcere e individuare alcuni modelli tipici che possano suggerire una revisione delle prassi e dei modelli organizzativi previsti in Italia.

L'approccio operativo scelto è in qualche modo un ibrido che si colloca fra tecniche tipiche della comparazione (Smelser, 1982; Marradi, 1982; Sartori, 1991) e tecniche specifiche di *case studies* (Frudà, 2007). Da questo punto di vista la prima esigenza metodologica che si è salvaguardata è stata quella di comparare fatti e procedure fra di loro comparabili (Smelser, 1982, p. 226 e ss.; Marradi, 1982, p. 25; Sartori, 1991, p. 32-35) e nello stesso tempo analizzare *case studies* specifici quali modalità applicative che, alla fine, potessero essere ricondotti a una qualche sostenibile generalizzazione (Frudà, 2007, p. 141).

Per la produzione delle potenziali generalizzazioni non è estraneo un riferimento metodologico anche al concetto applicativo della 'saturazione' dei contenuti di ricerca così come ormai codificato nell'ambito delle analisi qualitative (Bertaux e, di recente, Bichi, si veda Frudà, 2007, p. 138).

Dopo avere definito induttivamente un modello-tipo è stato possibile valutarne costruttivamente i punti di forza e i punti di debolezza con esiti interessanti nei risultati e nell'utilizzo dei dati per il contesto italiano.

Il metodo (*methodology*), inteso come "approccio generale allo studio degli argomenti di ricerca" (Silverman, 2002, p. 137), usato per analizzare le differenze storico-culturali dei contesti nei quali la SE viene impiegata e per far emergere i pregi e i difetti delle modalità differenti con cui si applicano gli strumenti di controllo elettronico in campo penale è stato quello qualitativo, che ha consentito di approfondire la conoscenza con costi contenuti e con tempi di rilevazione non troppo lunghi.

La strategia generale di ricerca si è avvalsa di tecniche (*method* in Silverman, 2002, p. 137) qualitative di rilevazione e analisi dei dati che hanno consentito di ridefinire in corso d'opera le categorie analitiche e concettuali per una migliore identificazione del fenomeno oggetto di studio (Vardanega, 2007, p. 62) e per una classificazione dettagliata delle configurazioni che esso può assumere nella sua concreta applicazione. Si è deciso di raccogliere informazioni non strutturate mediante interviste guidate su un numero limitato di casi per esplorare nel concreto alcune situazioni.

⁵⁹ Per approfondimenti sui tempi e i modi di introduzione della SE negli ordinamenti penali europei si veda il Capitolo 1, *La sorveglianza elettronica in Europa*, (Leonardi, 2013).

Selezione delle unità di analisi

I regimi penali, e di conseguenza l'attuazione della SE nel loro ambito, presentano differenze più o meno sostanziali. Per questo motivo la scelta dei paesi da introdurre nello schema di analisi non è stata agevole.

Dopo una rassegna sull'utilizzo della SE nei paesi europei (Leonardi, 2013) si è deciso di concentrare l'attenzione su pochi casi con caratteristiche differenti.

Si è scelto di effettuare una comparazione d'area (Morlino, 1991, p. 16) limitando la ricerca ai paesi dell'area geografica europea.

I casi da analizzare sono stati selezionati secondo una logica ragionata (campionamento a scelta ragionata) seguendo i criteri indicati da Smelser (1982, p. 232) con riferimento a:

- appropriatezza rispetto al problema teorico;
- rilevanza causale per i fenomeni studiati;
- disponibilità dei dati.

Sulla base delle informazioni disponibili (v. Capitolo 1, *La sorveglianza elettronica in Europa*), per la selezione i paesi sono stati classificati secondo l'anno di introduzione della SE nell'ordinamento penale, il numero di persone che partecipavano ai programmi di SE il 31 ottobre 2010⁶⁰ (Tabella 5) e il tipo di fornitura del servizio, pubblico o privato (Tabella 8).

L'anno di introduzione della SE, inizialmente considerato utile per misurare il grado di esperienza di ogni paese, in seguito non è stato utilizzato tra le caratteristiche per individuare le unità di analisi perché si è constatato che molte volte la prima introduzione consisteva in un progetto pilota che non ha prodotto i risultati sperati. In conseguenza di tale esito, spesso la SE è stata accantonata e solo dopo alcuni anni si è avuto un programma nazionale con caratteristiche che potevano essere anche molto differenti dal primo progetto pilota.

Riguardo alla fornitura e alla gestione, per il servizio di SE sono state individuate le attività di:

- fornitura e installazione dei dispositivi;
- responsabilità della sorveglianza;
- manutenzione dei dispositivi;
- attività collegate alle sanzioni in caso di violazione delle prescrizioni.

Per ciascuna attività è stata indicata la gestione, privata o pubblica. Questa proprietà è stata ricodificata assegnando a ogni attività il valore -1 per la gestione privata e +1 per la gestione pubblica. I valori relativi alle quattro attività sono stati sommati ottenendo così un indicatore della fornitura della SE che varia da -4 per la fornitura completamente privata a +4 per la fornitura completamente pubblica⁶¹.

⁶⁰ Per la Spagna, giurisdizione di Madrid, e per i cantoni svizzeri di Basilea e Vaud, per i quali mancava il dato riferito al 2010, si è utilizzata l'ultima informazione disponibile relativa al numero di persone che partecipavano ai programmi di SE il 31 ottobre 2008.

⁶¹ Per le considerazioni sui valori ottenuti per le singole giurisdizioni si veda il Capitolo 1, *La sorveglianza elettronica in Europa* (Leonardi, 2013, p. 107-110).

Le informazioni sulla fornitura e sui partecipanti ai programmi di SE sono riportate in Tabella 10.

Tabella 10- Selezione delle unità di analisi. Caratteristiche dei paesi presi in esame

<i>Giurisdizione</i>	<i>Fornitura</i>	<i>Partecipanti ai programmi di SE al 31/10/2010</i>
Austria	4	27
Belgio	2	1.137
Danimarca	2	201
Estonia	4	59
Francia	2	5.102
Germania	1	6
Inghilterra e Galles	-2	22.420
Irlanda	-2	11
Lussemburgo	2	33
Norvegia	2	88
Paesi Bassi	-3	231
Portogallo	2	516
Scozia	-2	743
Spagna (Catalogna)	2	77
Spagna (Madrid)	2	1.820
Svezia	4	923
Svizzera (Basilea)	0	8
Svizzera (Berna)	2	30
Svizzera (Vaud)	0	35

I paesi per i quali erano disponibili le informazioni suddette sono stati collocati sul piano cartesiano (Grafico 1) utilizzando come ascissa e come ordinata le variabili individuate per la selezione delle unità riportate in Tabella 10. La distribuzione del numero di partecipanti ai programmi di SE presenta una notevole variabilità: nei 19 casi osservati il campo di variazione è compreso tra 6 per la Germania e 22.420 per l’Inghilterra, con una media di 1.761,42 e una mediana di 88. In particolare la Francia, con 5.102 persone sottoposte alla SE, e soprattutto l’Inghilterra, con 22.420, rappresentano valori anomali e non sono stati rappresentati sul Grafico 1 per problemi di scala.

In Italia la gestione della pena, e in generale l’amministrazione della giustizia, è una ‘funzione di ordine’ che esprime la sovranità dello Stato che, pertanto, la deve esercitare direttamente, senza poterla delegare ai privati (Meoli, 2005, p. 1). La normativa italiana sulla SE ha determinato un sistema *misto* dove la fornitura e l’installazione dei dispositivi e la loro manutenzione sono affidate ai privati (ma anche la gestione della centrale operativa), mentre

la sorveglianza e gli interventi sanzionatori delle violazioni delle prescrizioni sono di competenza pubblica⁶².

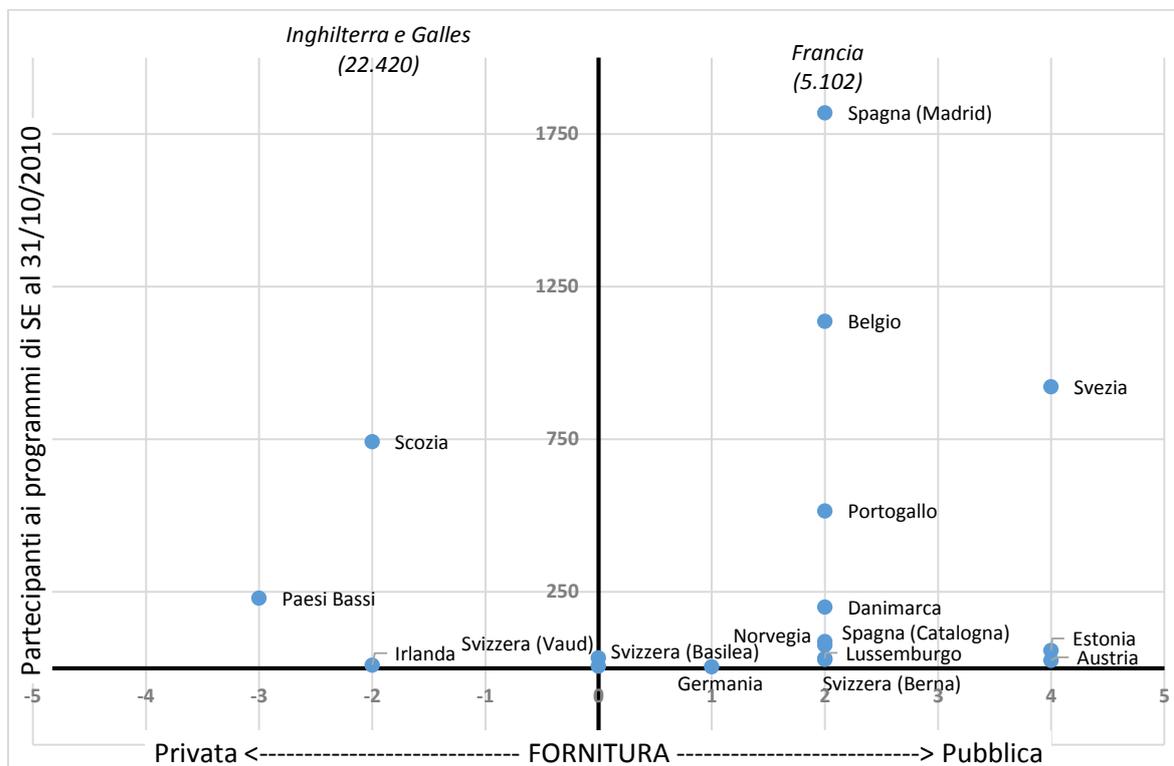


Grafico 1 - Selezione delle unità di analisi

La ricerca è stata limitata a due sole unità di analisi.

L'affidamento della gestione della SE alla sfera privata o pubblica è stata considerata una forte discriminante per cui si è deciso che le due unità dovevano essere una a prevalente gestione pubblica e una a prevalente gestione privata.

Escludendo l'Inghilterra che, a causa della numerosità elevata dei partecipanti ai programmi di SE presenta caratteristiche peculiari, i due paesi che rilevano il numero maggiore di persone che indossavano quotidianamente il braccialetto elettronico sono la Scozia, per la gestione prevalentemente privata, e la Francia per la gestione prevalentemente pubblica. Inoltre per questi paesi le competenze linguistiche del ricercatore avrebbero consentito di effettuare le interviste nella lingua dell'intervistato.

Fondata su tali considerazioni, la scelta è caduta sulla Francia e sulla Scozia.

La Francia ha una struttura organizzativa degli uffici che si occupano di esecuzione penale esterna simile a quella italiana e presenta un numero giornaliero di sorvegliati molto alto, con casistiche diversificate. Inoltre ha provveduto, nel tempo, a correggere la normativa per superare alcune problematiche. Infine, nel 2013 è stata bandita una gara di appalto per il rinnovo della fornitura dei servizi di SE che sarebbe entrata in vigore nel 2014, per cui tutto il sistema di gestione della SE è stato analizzato e ripensato in funzione del nuovo contratto.

⁶² Si veda il capitolo 3, *La sorveglianza elettronica in Italia*.

Il sistema scozzese è meno rilevante numericamente di quello francese, ma in questo paese il dibattito sull'eventualità di ampliare i destinatari anche introducendo nuove misure e nuove tecnologie è aperto. La SE è stata introdotta in Scozia sull'esempio dell'esperienza inglese, anche se i due sistemi penali presentano differenze sostanziali, e comunque è interessante il ragionamento che è stato fatto per adeguare il modello inglese alle esigenze scozzesi. In Scozia si discute sulle modifiche da apportare ai programmi di SE e alla sua gestione complessiva. Nel 2013 un nuovo fornitore privato (G4S) si è aggiudicato l'appalto per i servizi di SE e nel mese di Aprile 2013 ne ha preso in carico la gestione. Infine in Scozia è stato possibile intervistare Mike Nellis, uno dei maggiori studiosi della SE in Europa.

Per entrambi i paesi erano disponibili molte informazioni e, inoltre, il contatto con Mike Nellis ha consentito di creare una rete in Francia e in Scozia da cui scegliere gli intervistati.

Per l'acquisizione dei dati si è fatto ricorso a:

1. rassegna della bibliografia relativa alle esperienze in Francia e in Scozia;
2. esame delle statistiche penitenziarie italiane per stimare il numero dei destinatari potenziali;
3. interviste a operatori del settore della SE penale (giudici, operatori della SE pubblici e privati) e ricercatori che hanno studiato la SE.

Per i punti 1 e 2 sono stati usati dati secondari.

Per il punto 3 sono state condotte alcune interviste semi-strutturate. Le interviste guidate sono state preferite a quelle libere in questo studio poiché consentono di confrontare le risposte fornite dagli intervistati, mentre i questionari non sono stati usati perché si voleva indagare il fenomeno lasciando libertà di espressione agli intervistati.

Le interviste sono state condotte per conoscere l'atteggiamento degli attori incaricati dell'applicazione e della gestione del controllo elettronico con riferimento agli strumenti tecnici e normativi disponibili e per esplorare i modelli della concessione di misure che prevedono la SE come alternativa al carcere, al fine di disegnare un modello descrittivo-operativo.

Intervistati

Le interviste sono state condotte nel 2013, nel mese di aprile in Francia, nel mese di maggio in Scozia e nel mese di giugno in Italia.

Sono state fatte nove interviste in Francia e quindici in Scozia. Il numero degli intervistati è sembrato sufficiente poiché si è raggiunta la saturazione delle informazioni, in quanto le ultime interviste non aggiungevano molto alla conoscenza del fenomeno studiato.

In Italia, invece, il riserbo nei confronti della SE da parte degli operatori, collegato all'oblio politico e mediatico che ha contraddistinto gli anni successivi all'introduzione di questo strumento nell'ordinamento penale italiano⁶³, ha fatto sì che la maggioranza delle persone contattate non siano state disponibili a farsi intervistare. Per questo motivo non è stato possibile intervistare nessun operatore del fornitore del servizio. È stato contattato un

⁶³ Si veda il capitolo 3, *La sorveglianza elettronica in Italia*.

dipendente di Telecom Italia che si occupa della fornitura della SE che ha fornito solo informazioni conosciute e già riportate dagli organi di stampa ma si è rifiutato di fornire altre indicazioni asserendo una presunta segretezza delle informazioni. Problemi analoghi si sono avuti con le forze di polizia: un dirigente intervistato nel mese di giugno 2013 ha chiesto di non registrare l'incontro, che ha trattato solo argomenti generici. Si è riservato di rispondere in forma scritta ai temi indicati nello schema d'intervista guidata, impegnandosi a inviare un messaggio di posta elettronica che, però, non è stato mai ricevuto.

Al fine di garantire l'anonimato, gli operatori sono stati identificati con un nome di fantasia, per gli studiosi, invece, si è usato il nome reale.

Per analizzare la situazione italiana riguardo all'utilizzo della SE nelle misure alternative al carcere sono state realizzate 3 interviste, di cui due in Italia, a un giudice per le indagini preliminari (GIP) e a un magistrato di sorveglianza (MDS) e la terza in Scozia, a John, funzionario di una società che fornisce i servizi di SE che aveva partecipato alla sperimentazione del 2001 a Catania. Inoltre, sono stati analizzati i resoconti degli interventi in sede parlamentare dei Ministri Paola Severino e Annamaria Cancellieri, del Capo della Polizia, Prefetto Alessandro Pansa, e del Vice Capo, Prefetto Francesco Cirillo e un'intervista rilasciata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Roma Stefano Aprile al *Corriere delle comunicazioni* il 5 marzo 2014.

In Francia sono state realizzate nove interviste. In alcuni casi due persone hanno partecipato insieme all'intervista.

Due studiosi che hanno trattato le tematiche della SE in Francia, Xavier de Larminat, dottore di ricerca in Scienze politiche, e René Lévy, direttore di ricerca al *Centre national de la recherche scientifique* (CNRS) sono stati intervistati presso la sede del *Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales* (CESDIP). Lévy ha seguito la SE in Francia soprattutto nei primi tempi e ha chiesto che all'intervista partecipasse anche de Larminat che, invece, si è occupato del braccialetto elettronico più di recente.

Presso la Direzione dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della Giustizia è stata intervistata Cécile, direttore dell'Ufficio per le misure alternative alla detenzione e per la sorveglianza elettronica. Era presente anche Marine, un funzionario che si occupa di SE presso la Direzione dell'amministrazione penitenziaria e che è stato direttore di un *Service pénitentiaire d'insertion et de probation* (SPIP), gli uffici territoriali competenti sulle misure alternative.

Thérèse è stata intervistata presso la Direzione interregionale dei servizi penitenziari di Parigi dove è responsabile delle politiche per l'inserimento, della *probation* e della prevenzione della recidiva.

Claire e Mireille, intervistate separatamente nei rispettivi uffici, sono direttori di due SPIP della regione parigina, mentre Simon è un sorvegliante che lavora nello SPIP dove Mireille è direttore.

Quattro intervistati sono giudici. Adèle è un magistrato della Corte d'appello di Parigi, è stata intervistata in tribunale ma ha chiesto che l'intervista non fosse registrata. Bernadette è giudice per l'applicazione delle pene del tribunale di Bobigny. Michelle e Zoé sono due

giudici per l'applicazione delle pene che sono state intervistate contemporaneamente presso il tribunale di Melun.

In Scozia sono state fatte quattordici interviste, oltre a quella fatta a John (v. *supra*).

Mike Nellis, professore emerito in giustizia penale (*Criminal Justice*) presso la *Strathclyde University Law School*, è stato professore di *Criminal and Community Justice* nella *Glasgow School of Social Work*, Università di *Strathclyde*, fino al 2010. È esperto di fama internazionale sulla sorveglianza elettronica e ha pubblicato ampiamente sull'argomento. Oltre all'intervista, effettuata presso la *Strathclyde University*, è stata registrata una conversazione con il professor Nellis nella quale è stato fatto il punto sulle interviste effettuate fino a quel momento. Inoltre, Nellis era presente in occasione di alcune delle altre interviste.

Donald lavora per il Governo scozzese ed è responsabile della politica nazionale in materia di SE e di garantire che il fornitore privato della SE si attenga al contratto e operi in modo efficiente. All'intervista ha partecipato una sua collega che è intervenuta raramente.

Annis è il direttore di un *Criminal Justice Social Work Office* – un ufficio con competenza sulle misure alternative al carcere, equivalente agli uffici locali di esecuzione penale esterna in Italia, ma alle dipendenze delle autorità locali – in una località che si trova a circa 25 chilometri da Glasgow.

Alec è il direttore di un carcere. Oltre a essersi fatto intervistare ha concesso di visitare il carcere, intervistare il personale e i detenuti e ha organizzato la visita ad un altro penitenziario. La visita del carcere è stata guidata da Gordon, un *prison officer* – un funzionario addetto alla sorveglianza – con funzioni di *unit manager*, cioè responsabile di uno dei padiglioni del penitenziario. Brenda è una dipendente del carcere, esperta di *Home Detention Curfew* (HDC). Durante la visita è stato possibile intervistare separatamente due giovani detenuti, Ervin e Ferguson, ma il loro forte accento scozzese ha reso necessario l'intervento di Gordon che ha spiegato in inglese quello che avevano detto. Entrambi reclusi per una condanna detentiva breve, Ervin era in attesa di uscire dal penitenziario con il braccialetto elettronico mentre Ferguson era stato incarcerato per avere tagliato il cinturino del braccialetto elettronico mentre era sottoposto alla SE.

Anche il secondo carcere è stato visitato internamente, con accesso alle sezioni e visita alle celle, alle lavorazioni, all'area colloqui e agli spazi ricreativi – alcuni campi sportivi all'aperto e una palestra coperta – dove è stato possibile scambiare brevi battute con il personale e con alcuni detenuti. È stato intervistato, però, solo Kirk, un *prison officer*, anche lui con funzioni di *unit manager*, che ha fatto da guida per la visita.

Sono stati intervistati tre magistrati scozzesi. Cameron e Campbell sono due *sheriff*, due giudici del tribunale locale – la *Sheriff Court* – di Edimburgo. Cameron ha permesso di assistere ad alcune udienze che si sono svolte nel corso della mattina in tribunale. L'intervista è stata fatta negli intervalli tra le udienze. Marion è stata intervistata a casa sua alla presenza di Mike Nellis. Al culmine della carriera di *sheriff*, è Senatore del Collegio di Giustizia, cioè giudice delle Corti Supreme (*Supreme Courts*) – equivalente della Corte Suprema di Cassazione – che in Scozia sono due: quella civile, la *Court of Session*, e quella penale, la *High Court of Justiciary*.

Infine, Logan è un ex assistente sociale (*social worker*). Ha lavorato per tutte le compagnie private che si sono occupate di SE in Scozia e adesso riveste un ruolo di responsabilità per G4S, la compagnia che dal mese di aprile 2013 fornisce il servizio di SE in Scozia. L'intervista è stata fatta nella centrale operativa di G4S che si trova nei dintorni di Glasgow. Lì è stata intervistata anche Sheila, un'addetta alla centrale operativa.

Rilevazione dei dati

La ricerca indaga un fenomeno abbastanza nuovo nel contesto italiano, pertanto non può fare riferimento a studi precedenti sull'uso della SE. Per questo motivo è stata condotta una ricerca empirica di natura qualitativa dove i dati sono stati raccolti tramite interviste a testimoni privilegiati ai quali sono state sottoposte domande orientative aperte con la finalità di conoscere e comprendere l'esperienza di queste persone relativa alla SE in relazione al loro ruolo istituzionale. Trattandosi di uno studio esplorativo, si è ritenuto che non fosse necessario l'uso di strumenti standardizzati per la raccolta delle informazioni.

I dati raccolti sono stati considerati con riferimento al contesto nazionale al quale sono riferiti e al sistema culturale e penale nel quale si sono sviluppati, partendo dal presupposto che detti sistemi influenzano gli aspetti organizzativi e sociali che hanno prodotto il fenomeno oggetto di studio (Nelken, 2010, p. 16). I dati nazionali sono stati confrontati usando il metodo comparato.

Alle interviste è stata affiancata l'analisi della bibliografia sull'argomento, la raccolta di documenti che testimoniano l'esperienza francese e scozzese nell'uso dei sistemi elettronici di monitoraggio e la raccolta di documentazione sulla situazione italiana.

Lo schema di intervista (Appendice A), comune a tutti gli intervistati, è stato tradotto in inglese e in francese per essere sottoposto agli intervistati nella loro lingua. Le differenze linguistiche in campo penale sono molto importanti poiché nozioni specifiche nel diritto penale di un paese possono non trovare riscontro in un altro (ad esempio, la *early release* scozzese non corrisponde all'istituto della liberazione anticipata, disciplinato in Italia dall'art. 54, della legge n. 354 del 1975). Per limitare queste difficoltà, gli argomenti sono stati posti in termini generali per evitare che fossero attribuiti significati diversi alle domande. Si è scelto il metodo di rilevazione dell'intervista strutturata per garantire la standardizzazione delle interviste e, quindi, la comparazione delle risposte fornite dagli intervistati. Le risposte sono state analizzate con l'aiuto del *software* NVivo per l'analisi qualitativa assistita dal computer (*Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software - CAQDAS*).

Analisi dei dati

Come si è detto, per studiare lo sviluppo e l'attuazione delle politiche per l'uso della SE in campo penale e per comprendere quali fattori sono intervenuti affinché la SE fosse utilizzata molto in Francia e in Scozia ma lo fosse poco in Italia, è stata condotta un'analisi comparata. Il confronto ha permesso di individuare gli ostacoli ideologici, legali, tecnici e istituzionali per l'attuazione della SE in Italia. Numerose persone ogni giorno sono controllate

per mezzo di strumenti elettronici in Scozia e, soprattutto, in Francia, alcuni per una sentenza del tribunale, altri per uscire anticipatamente dal carcere al termine di una condanna detentiva in seguito alla decisione del direttore del penitenziario. Nella maggior parte dei casi si tratta di misure domiciliari per le quali è utilizzata la tecnologia della radiofrequenza (cosiddetta SE di prima generazione), ma in questi paesi si sta lavorando per introdurre o estendere il controllo continuo degli spostamenti mediante la localizzazione GPS (SE di seconda generazione).

In Scozia si sta discutendo sull'opportunità di controllare in modo continuo gli spostamenti mediante la localizzazione GPS (SE di seconda generazione), mentre in Francia, dove questa tecnologia è già utilizzata, ci si interroga sulla sua reale utilità e sulle problematiche connesse, sia di tipo tecnologico, sia di tipo etico⁶⁴.

Per un'analisi accurata occorre comparare il contesto socio-culturale e penale al fine di interpretare correttamente le differenze e le similitudini ed evitare il rischio di confrontare fenomeni non comparabili, individuare le differenze tra i paesi e all'interno di essi e trarre le indicazioni utili a dare una spiegazione causale con riferimento al tempo (differenze storiche) e allo spazio (differenze geografiche) (Nelken, 2009; Morlino, 1991, p. 15-19).

Per prima cosa, si è ricostruito il processo che ha portato, in ciascun paese, a introdurre la SE nel sistema penale.

I tempi di introduzione della SE si equivalgono nella maggior parte dei paesi europei, un quadro generale della SE in Europa è stato fornito nel capitolo 1, *La sorveglianza elettronica in Europa*, pubblicato su *Rassegna penitenziaria e criminologica* n. 2/2013 (Leonardi, 2013). Le differenze riguardano soprattutto la modalità di gestione dei servizi di SE pubblica o privata, l'ambito di applicazione (evitare l'ingresso in carcere per le pene brevi oppure facilitare il reinserimento in sostituzione della parte finale di una pena detentiva), l'esecuzione di una condanna penale o un provvedimento amministrativo, la possibilità di applicare il braccialetto elettronico agli adulti oppure ai minori e la revisione, più o meno frequente, della normativa sulla SE per superare gli ostacoli e per adattare lo strumento alle mutate esigenze. Proprio a questo proposito, dopo l'introduzione della SE e fino a tempi recenti, nell'ordinamento italiano non ci sono stati interventi normativi nonostante che i risultati fossero chiaramente deludenti. Le recenti modifiche normative⁶⁵ hanno aumentato la domanda di braccialetti ma la rigidità della fornitura ha impedito di estendere la misura oltre le 2.000 unità giornaliera⁶⁶.

Nell'ottica di un approccio idiografico alla comparazione, il fenomeno della SE è stato studiato nelle modalità con le quali si presenta in Scozia, Francia e Italia per evidenziare le differenze al fine di individuare le possibili connessioni e darne un'interpretazione causale (Marradi, 1982, p. 30).

Non si è cercato di individuare i modelli migliori ai quali l'Italia potrebbe ispirarsi per estendere l'uso della SE – altri paesi rispetto a quelli selezionati potrebbero offrire modelli

⁶⁴ Si vedano, in proposito, i capitoli rispettivi.

⁶⁵ Si veda il capitolo 3, *La sorveglianza elettronica in Italia*.

⁶⁶ Per la risonanza mediatica si veda, ad esempio, il *Corriere della Sera*, 3 luglio 2014, "Finiti i braccialetti elettronici. Scatta il «numero chiuso»".

migliori in questo senso – l’attenzione è posta, piuttosto, sulle modalità di introduzione della SE, sui problemi incontrati e sulle soluzioni adottate per superarli.

In sostanza, con questa ricerca, analizzando sistemi differenti tra di loro, oltre a descrivere il fenomeno della SE come alternativa al carcere, attraverso l’analisi comparata si è cercato di spiegare i motivi per cui in Italia questa misura non ha avuto successo, con l’intento di far emergere le buone pratiche nell’esperienza scozzese e francese. L’Italia è stata analizzata come caso deviante (Smelser, 1982, p. 216) per localizzare le variabili che hanno contribuito allo scarso uso della SE e tentare di dare una spiegazione del fenomeno.

In particolare si è cercato di dare risposta alle seguenti domande:

- Cosa ha favorito l’uso e la crescita della SE?
- Cosa ha limitato l’uso e la crescita della SE?
- Cosa si è fatto per superare i limiti e i problemi?

Per giungere alla definizione di un modello empirico, il numero limitato di casi esaminati ha imposto l’individuazione di relazioni causali semplificate, verificabili comparatamente e il cui significato può differire tra le diverse società nelle quali si osservano (Smelser, 1982, p. 79).

Come si è detto, le informazioni sono state rilevate direttamente, attraverso le interviste, e indirettamente, mediante la rassegna della bibliografia e delle rilevazioni statistiche riguardanti il fenomeno della SE in alternativa al carcere. Tuttavia, in questa ricerca il dato empirico rimane centrale per la conoscenza del fenomeno SE.

La ricerca si è sviluppata fuori dagli schemi di un impianto teorico di cui verificare le ipotesi iniziali. Si è preferito analizzare la realtà concreta, guardando ai dati prima di formulare le ipotesi per individuare gli elementi utili alla costruzione di una teoria esplicativa.

La sola guida è stata rappresentata dai concetti sensibilizzanti secondo la formulazione di Blumer applicata da Cipriani (2006, p. 107) alla *Grounded Theory* di Glaser e Strauss (1967) e alla ricerca qualitativa in generale. Su tali concetti si è focalizzata l’attenzione in sede di rilevazione e, soprattutto, per guidare l’analisi dei dati empirici. Dopo avere individuato alcune macro aree da approfondire (Grafico 2) sono stati scelti i concetti-chiave – o concetti-guida – usati per mettere in luce i temi principali da approfondire e inserire nello schema di intervista guidata riportato in Appendice A. Una lista provvisoria di tali concetti-chiave (Tabella 11) è stata individuata a partire dalla letteratura sull’argomento, relativa alle ricerche effettuate in ambito europeo, di cui si è trattato nel Capitolo 1, *La sorveglianza elettronica in Europa*, (Leonardi, 2013).

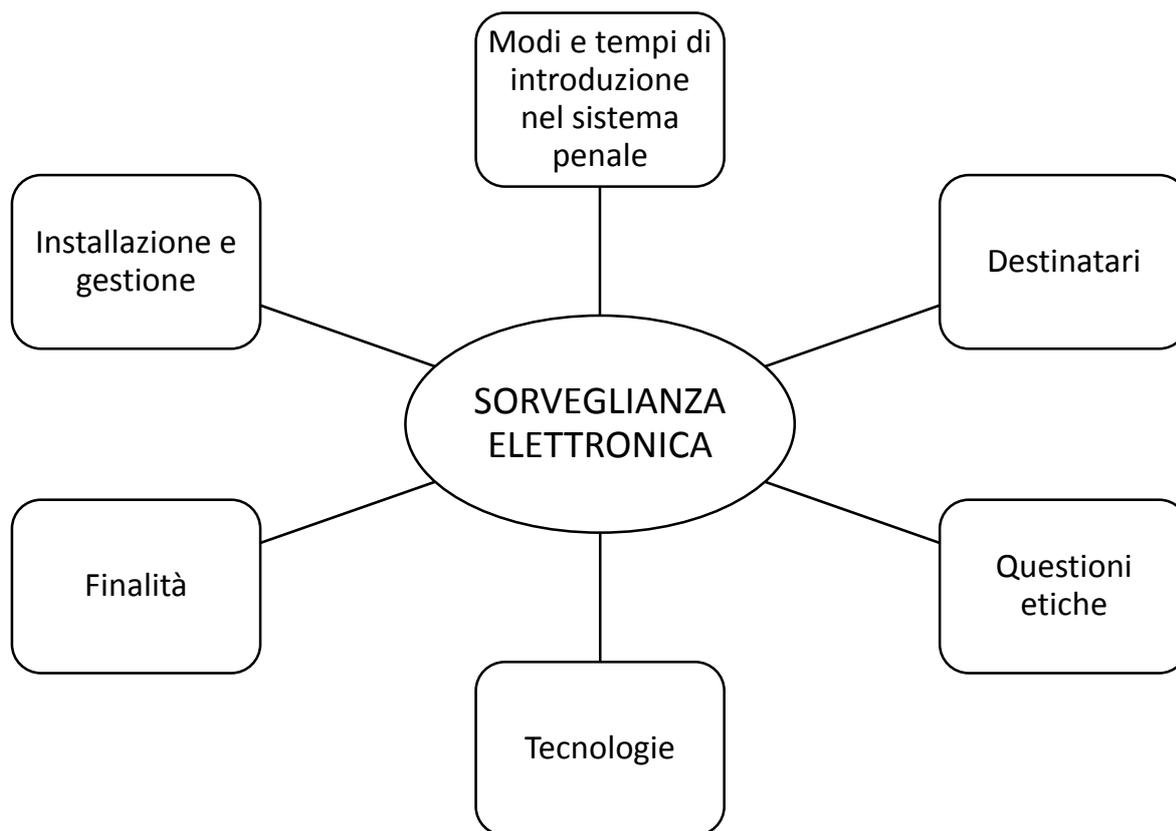


Grafico 2 - Dimensioni usate per individuare i concetti-chiave

Il metodo qualitativo ha consentito di confrontarsi ripetutamente col materiale raccolto, analizzandolo alla luce dei progressi della ricerca. L'organizzazione, la classificazione e l'analisi dei dati sono stati facilitati dall'uso di NVivo, un *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software* (CAQDAS).

Il software NVivo è stato utilizzato per analizzare le trascrizioni delle interviste e dei resoconti parlamentari che costituiscono la base documentale di questa ricerca. L'uso di NVivo, nella versione 10, ha consentito di organizzare i documenti e categorizzare i dati attraverso operazioni di codifica del testo basate sui concetti-chiave che sono stati individuati.

I CAQDAS consentono di analizzare il prodotto della ricerca qualitativa, come le storie di vita, le biografie, le interviste e varie specie di documenti (testi, immagini, filmati, registrazioni audio, ...). Sono programmi informatici che aiutano il ricercatore nell'organizzazione e nell'elaborazione dei dati testuali, permettono di elaborare velocemente grandi quantità di dati, consentono di ripercorrere le fasi della ricerca, fornendo attendibilità scientifica all'analisi qualitativa (QSR International, 2014). In questo senso, NVivo facilita la costruzione di teorie.

Tabella 11 - Concetti chiave

<i>Macro aree</i>	<i>Concetti chiave</i>
Installazione e gestione	Gestione Pubblica Privata Differenze geografiche Risultati Valutazione
Modi e tempi di introduzione nel sistema penale	Tempi Riferimento a esperienze di altri paesi Sperimentazione Opinioni Favorevoli Contrari Difficoltà e situazioni problematiche
Destinatari	Utilizzo attuale Possibili estensioni future
Questioni etiche	Conseguenze per: Il sorvegliato I familiari I conviventi
Tecnologie	Radiofrequenza GPS Alcol test remoto Test assunzione stupefacenti remoto Altre tecnologie
Finalità	Combattere il sovraffollamento carcerario Favorire le misure alternative al carcere Altre finalità

Da diversi anni, ormai, c'è una certa disponibilità di *software* dedicati specificamente all'analisi qualitativa (Cipriani, 2006, p. 115). Questo ha consentito ai ricercatori di poter lavorare agevolmente con grosse entità di dati. Tuttavia, nella ricerca qualitativa nessun *software* può sostituire completamente il ricercatore. I CAQDAS si limitano ad assistere il ricercatore nel lavoro di scomposizione e classificazione delle informazioni, coadiuvando l'attività di analisi e di interpretazione. Poiché è necessario non lasciarsi guidare dalle possibilità del *software* nell'attività di ricerca – ma nemmeno farsi limitare dai vincoli procedurali previsti da ciascun programma – nel quadro di una possibilità di scelta sempre più ampia il

ricercatore può individuare il *software* che si confà maggiormente alle sue esigenze e al suo particolare stile di ricerca.

3. La sorveglianza elettronica in Italia

Descrizione

Nella seconda metà degli anni Novanta dello scorso secolo, sull'onda dell'interesse che si andava diffondendo nei paesi europei per contrastare il sovraffollamento carcerario, in Italia ha cominciato a manifestarsi una certa attenzione per la SE.

Nel 1997 è stato costituito un gruppo di lavoro tra il Ministero della Giustizia e la Polizia di Stato per valutare le modalità di introduzione della SE nel sistema penale italiano. Poiché si trattava di esecuzione di pena o di misura cautelare, si decise che era necessaria una legge specifica. La SE doveva essere utilizzata per facilitare i compiti delle forze di polizia incaricate della sorveglianza dei detenuti domiciliari e degli imputati agli arresti domiciliari, limitandosi a rilevare la presenza della persona sorvegliata. Il braccialetto elettronico non venne pensato come uno strumento per responsabilizzare il soggetto a seguire un programma di reinserimento sociale escludendo, così, le finalità trattamentali di competenza dell'amministrazione penitenziaria (Turrini Vita, 2001).

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) era comunque interessato alla SE, tanto da inviare un proprio rappresentante al primo seminario organizzato su questo argomento dalla *Conférence permanente Européenne de la Probation* (ora Confederazione europea della probation, CEP) a Egmond aan Zee, nei Paesi Bassi, dal 15 al 18 ottobre 1998, per approfondire gli aspetti tecnici degli strumenti di SE attraverso presentazioni da parte di fornitori privati e mediante il confronto con altri paesi (Gianfrotta, 2013).

Nel 2000 è stato introdotto nel codice di procedura penale l'art. 275-bis (*Particolari modalità di controllo*) che prevede per gli imputati la possibilità di ricorrere alle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici⁶⁷. Tali disposizioni sono state estese ai condannati mediante un'apposita modifica all'ordinamento penitenziario⁶⁸. La decisione di applicare il braccialetto elettronico spetta al giudice mentre l'installazione è affidata alle forze di polizia, che hanno il compito di verificare la disponibilità effettiva dei dispositivi e che sussistano le condizioni necessarie a garantirne il funzionamento corretto presso il domicilio del sorvegliato. La durata della SE può coincidere con quella della misura a cui viene applicato il braccialetto elettronico e cioè gli arresti domiciliari per gli imputati o la detenzione domiciliare per i condannati, non essendo previsto un limite specifico per la SE.

Il destinatario del provvedimento deve accettare formalmente di indossare il dispositivo elettronico di monitoraggio per poter essere ammesso alla misura alternativa, altrimenti dovrà restare in carcere. Non è richiesto l'intervento dell'ufficio di esecuzione penale esterna, che è la struttura dell'amministrazione penitenziaria competente sui condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

⁶⁷ Decreto legge 24 novembre 2000, n. 341 (Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia), convertito con modificazioni dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4.

⁶⁸ Il D.L. 341/2000 (v. nota 67) ha introdotto il comma 4-bis all'articolo 47-ter (*Detenzione domiciliare*) della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*ordinamento penitenziario*).

In realtà in Italia la SE non è stata mai concepita come un'alternativa concreta al carcere, ma come un'alternativa alle misure alternative alla detenzione⁶⁹. La sua finalità è quella di aumentare il controllo e tutelare la collettività piuttosto che ridurre la popolazione carceraria⁷⁰.

Ciò sembra confermato dall'assenza di programmi di trattamento per le persone sottoposte alla SE nella normativa italiana. Non sono previste attività che favoriscano il reinserimento sociale dell'individuo, ma il programma di SE si limita a controllare la permanenza nell'abitazione fino a 24 ore al giorno.

Il decreto interministeriale 2 febbraio 2001 dei ministri dell'Interno e della Giustizia ha stabilito le modalità di installazione ed uso e la descrizione dei tipi e delle caratteristiche dei mezzi elettronici e degli altri strumenti tecnici destinati al controllo delle persone sottoposte alla misura cautelare degli arresti domiciliari e i condannati in detenzione domiciliare. Il requisito per l'installazione dei dispositivi è un domicilio indicato dall'autorità giudiziaria per l'esecuzione della misura, dotato di una linea telefonica che consenta il collegamento tra il ricevitore e il sistema informatico centrale. La linea telefonica può essere di tipo digitale o, eccezionalmente per impedimenti tecnici, analogica, tuttavia la tecnologia attualmente disponibile consente il funzionamento con linea telefonica mobile.

Come ha detto GIP *“la tecnologia rispetto alle previsioni del 2001 ha fatto molti passi avanti per cui adesso l'apparato in sé, in realtà, contiene un collegamento di quel tipo lì, cioè via ADSL, ma anche un collegamento GSM, quindi come un telefonino, per cui se cade la linea per un guasto fisico, comunque c'è l'altro segnale GSM che mantiene il contatto del bracciale”*.

La SE prevista dalla normativa italiana è quella di prima generazione⁷¹ che funziona con l'installazione di un dispositivo fisso presso l'abitazione, collegato alla cavigliera indossata dal sorvegliato.

Questa tecnologia, definita SE di tipo fisso o domiciliare, è ancora quella maggiormente utilizzata ed è identica a quella in uso nel sistema inglese, come ha avuto modo di ricordare il Capo della Polizia, Prefetto Alessandro Pansa, *“le tecnologie più utilizzate sono molto simili alla nostra. Quella adottata dagli inglesi, ad esempio, è identica”*, inoltre *“Il bracciale in sé e per sé è inglese, non è nostro. È lo stesso che usano gli inglesi. È una società inglese che lo fornisce”*.

⁶⁹ Non mancarono, tuttavia le voci critiche. L'associazione Antigone, in prima fila nell'attività in favore dei detenuti e del miglioramento delle loro condizioni di vita, riteneva che fosse un modo per portare il carcere a casa delle persone. La necessità di una abitazione e di una linea telefonica avrebbe tagliato fuori, di fatto, le frange più povere della popolazione detenuta mentre per gli altri non si sarebbe trattato di un'opportunità per uscire dal carcere ma di un inasprimento della pena destinato a coloro che avevano comunque i requisiti per accedere alle misure alternative alla detenzione (De Giorgi, 2003: Associazione Antigone, conferenza stampa a Roma, 17 gennaio 2001).

⁷⁰ Durante una conferenza stampa sulla SE, il 5 aprile 2001 il Ministro dell'Interno Enzo Bianco ha dichiarato che il bracciale elettronico è stato introdotto in Italia per aumentare la sicurezza pubblica e diminuire i costi necessari a controllare le persone ai domiciliari. La sorveglianza attiva 24 ore su 24 avrebbe aumentato il livello di sicurezza obbligando i sorvegliati al rispetto delle prescrizioni mentre il personale di polizia avrebbe potuto dedicarsi ad altre attività di prevenzione del crimine (De Giorgi, 2003: Enzo Bianco, Ministro dell'Interno, conferenza stampa a Roma, 5 aprile 2001).

⁷¹ Il D.M. 2 febbraio 2001 specifica espressamente che i dispositivi di SE *“riescono ad espletare la loro funzione solo in ambito domiciliare”*.

L'attivazione del dispositivo presso il domicilio autorizzato viene effettuata dai tecnici che operano per conto del fornitore del servizio alla presenza del personale della forza di polizia incaricata dei controlli sul sorvegliato⁷². La polizia penitenziaria è presente solo se si tratta di una persona detenuta per la quale è stata richiesta la traduzione, cioè il trasferimento accompagnato, presso il domicilio. La polizia penitenziaria raccoglie il consenso del detenuto all'installazione del braccialetto elettronico⁷³ mentre il controllo delle prescrizioni e la verifica d'idoneità del luogo di svolgimento della misura sono a carico delle altre forze di polizia competenti territorialmente, come avviene per le misure alternative alla detenzione e per gli arresti domiciliari. Pur non avendo competenza sulla SE il DAP deve essere informato quando il braccialetto si applica a una persona che si trova già in carcere, perché deve essere disposta la traduzione. Questo comporta un carico di lavoro aggiuntivo per il nucleo traduzioni del carcere.

La procedura di installazione e attivazione del braccialetto elettronico (Aprile, 2013, p. 56-57) è descritta in Figura 1.

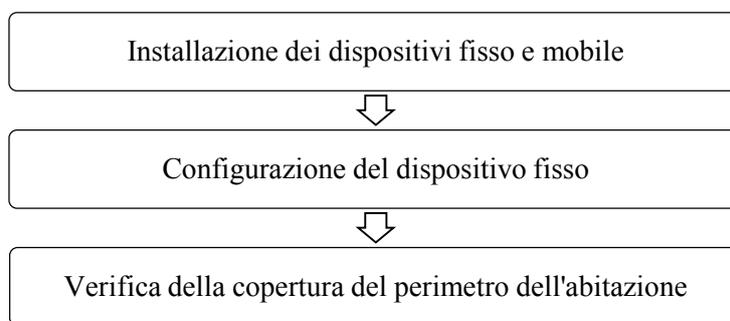


Figura 1 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Italia

Secondo la ricostruzione di GIP *“Materialmente il braccialetto lo applica Telecom. Cosa succede? Loro concordano, è il DAP che porta l'uomo dal carcere. L'anticrimine e il commissariato del posto e Telecom fissano un appuntamento alle ore del giorno a casa di questo, vanno là, il tecnico Telecom prima fa le verifiche sulla disponibilità della rete telefonica del posto. [...] arriva il tecnico, porta l'ADSL che è una sciocchezza, porta una centralina e un bracciale, che poi si mette sotto alla caviglia. L'operazione che devono fare, che dura un'oretta circa, è perimetrare la zona, cioè questa centralina, che è come una basetta di un telefono, viene collegata all'ADSL e il tecnico fa le prove a freddo col bracciale, arrivando alla porta, arrivando alla finestra, e mette i confini, dice «entro questa non suona, oltre suona», quindi fa anche le prove d'uscita”*⁷⁴.

⁷² Attualmente il servizio di SE è affidato a Telecom Italia.

⁷³ Il D.P.R. 5 giugno 2012, n. 136, ha modificato l'art. 23, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230 (Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà), disponendo che al momento dell'ingresso nell'istituto penitenziario venga richiesto al detenuto il consenso all'eventuale utilizzo delle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici previsti dall'articolo 275-bis del codice di procedura penale.

⁷⁴ MDS ha riportato una procedura leggermente diversa secondo la quale il sorvegliato si è recato in commissariato per l'applicazione del braccialetto, ma alla data dell'intervista la sua esperienza era limitata a un

L'apparecchiatura è composta da una centralina fissa – il ricevitore – e da un dispositivo che viene applicato alla caviglia del sorvegliato – il trasmettitore. Il trasmettitore, chiamato anche braccialetto elettronico, è fissato mediante un cinturino resistente sino alla trazione di 40 kg che può anche essere immerso in acqua e non può essere rimosso per tutta la durata della misura, mentre il ricevitore deve essere installato presso l'abitazione per essere alimentato dalla normale rete elettrica, collegato alla linea telefonica e configurato per dimensionare il raggio massimo di ricezione del trasmettitore.

L'installazione avviene regolando il segnale della centralina sul perimetro dell'abitazione. La centralina è collegata al sistema informatico centrale tramite una linea telefonica dedicata.

Ogni anomalia – allontanamento dall'abitazione, manomissione o rimozione del braccialetto – viene rilevata dal ricevitore e segnalata al sistema centrale. Se necessario, un allarme viene inviato alle centrali operative delle forze di polizia. L'operatore della centrale può mettersi in contatto telefonico con il sorvegliato per verificare se si sia trattato solo di un problema tecnico e può avvisare l'unità competente territorialmente, richiedendo di effettuare un controllo immediato⁷⁵. In caso di allontanamento non è possibile seguire gli spostamenti con i dispositivi di tipo fisso e, comunque, la rimozione del braccialetto elettronico vanifica la localizzazione anche per la SE di tipo mobile con tecnologia GPS.

Il sistema informatico centrale consente di sorvegliare tutti i dispositivi installati, senza interruzione, nelle 24 ore. Vengono prodotte stampe di tipo statistico e riepilogativo e un registro degli eventi per ciascun dispositivo.

Alcuni tribunali italiani ritardano la decorrenza della misura, anche di qualche giorno, per consentire la verifica delle funzionalità e la configurazione dei dispositivi. I tempi per l'attivazione dei dispositivi richiedono una dilazione stimata normalmente in uno o due giorni dal Tribunale di Roma ed entro i quattro giorni da quello di Torino, per consentire tutti gli adempimenti burocratici e tecnici. In caso di scarsa copertura della rete telefonica mobile i tempi tecnici si possono allungare ulteriormente per consentire l'installazione di una linea fissa (Aprile, 2013; Gianfrotta, 2013).

Anche la testimonianza di GIP conferma questa modalità operativa: *“ho verificato, soprattutto nella prima fase di avvio, che era conveniente disporre l'applicazione dello strumento, dilazionandola nell'esecuzione di 24 ore, per dare modo al tecnico di arrivare sul posto”*.

La particolarità del modello italiano di SE consiste nel fatto che la SE si applica solo agli adulti e che è previsto l'utilizzo del braccialetto elettronico nella custodia cautelare quale

solo caso e non aveva assistito all'installazione del dispositivo: *“il detenuto si è dovuto recare prima al commissariato, lì gli hanno messo il braccialetto elettronico e poi se n'è andato a casa. Però penso che anche a casa sua sono andati prima per installare una linea telefonica, non lo so, non l'ho visto, quindi non posso dire”*.

⁷⁵ Il decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, che ha introdotto la SE nell'ordinamento italiano ha previsto un nuovo reato punito con la reclusione da uno a tre anni che consiste nell'alterare il funzionamento dei mezzi elettronici o degli altri strumenti tecnici adottati, al fine di sottrarsi ai controlli prescritti. L'introduzione di un reato specifico appare superflua in quanto già esiste la possibilità di perseguire comportamenti fraudolenti, come, ad esempio, l'evasione, la truffa o l'inosservanza dei provvedimenti dell'autorità prevista dall'art. 650 c.p. (Eramo, 2001, p. 520).

condizione degli arresti domiciliari, prima che sia intervenuta una condanna. Negli stessi anni in cui la SE è stata introdotta in Italia, invece, gli altri paesi europei limitavano l'applicazione del braccialetto elettronico ai condannati.

Le modifiche recenti⁷⁶ rischiano di favorire l'uso della SE nei casi in cui altrimenti non sarebbe stata ritenuta necessaria e di determinare una crescita del *net widening* in quanto l'uso del braccialetto elettronico diviene la norma e la decisione di non utilizzarlo deve essere motivata. Le correzioni al codice di procedura penale sono finalizzate a ridurre i flussi in ingresso per la custodia cautelare in carcere⁷⁷. Tuttavia, questa nuova formulazione dell'art. 275-bis c.p.p. comporta il rischio che siano sottoposte alla SE anche persone alle quali, altrimenti, non sarebbe stato applicato il braccialetto elettronico.

L'utilizzo della SE nei confronti di persone a basso rischio di infrazione delle prescrizioni o di recidiva, per le quali non si sarebbe applicata la reclusione, viene indicato con il termine *net widening* (Cohen, 1979). Si tratta di un uso eccessivo del controllo mediante dispositivi elettronici che supera quelli che erano gli intendimenti del legislatore. Tuttavia può capitare che l'applicazione della SE oltre le sue finalità avvenga in buona fede, senza che coloro che la applicano si rendano conto che quelle persone non sarebbero state incarcerate, e potrebbe anche essere considerata uno strumento utile per determinati individui o categorie di individui.

Il braccialetto può anche essere rimosso qualora si ritenga che il sorvegliato abbia raggiunto l'affidabilità necessaria. Come ha sottolineato MDS, *“una detenzione domiciliare si può concedere all'inizio col braccialetto elettronico, se poi non ci sono violazioni e la persona si comporta bene, si toglie il braccialetto elettronico e si avvia il percorso ordinario della misura alternativa”*.

La convenzione attualmente in vigore stipulata con Telecom Italia prevede anche la fornitura di 200 dispositivi di seconda generazione che integrano la tecnologia satellitare GPS – SE di tipo mobile – per seguire gli spostamenti del soggetto all'esterno dell'abitazione.

⁷⁶ Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, ha apportato alcune modifiche all'utilizzo della SE. Nello specifico è stato modificato l'art. 275-bis del codice di procedura penale prevedendo che per il giudice il ricorso alle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici sia la norma “quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria” negli arresti domiciliari salvo che il giudice “le ritenga non necessarie in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare”. Inoltre, nell'ordinamento penitenziario è stato abrogato il comma 4-bis dell'art. 47-ter ed è stato introdotto l'art. 58-quinquies (Particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare) composto da un unico comma che recita: “Nel disporre la detenzione domiciliare, il magistrato o il tribunale di sorveglianza possono prescrivere procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l'effettiva disponibilità. Allo stesso modo può provvedersi nel corso dell'esecuzione della misura. Si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'articolo 275-bis del codice di procedura penale”. In questo modo si è inteso ampliare la possibilità di applicazione dei benefici extramurari, infatti qualora vi siano dubbi sull'affidabilità del detenuto, il giudice potrà disporre il controllo del soggetto mediante dispositivi elettronici. Inoltre è possibile, per il magistrato di sorveglianza, applicare il braccialetto elettronico anche nel corso di una misura alternativa, in caso di violazione alle prescrizioni che renda necessario un'intensificazione del controllo ma che non comporti il rientro in carcere.

⁷⁷ Si veda, a proposito, la relazione tecnica del disegno di legge C.1921 di conversione del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146.

Prima di sperimentare la tecnologia GPS sarebbe meglio usare in modo accurato gli strumenti disponibili, per evidenziare punti di forza e punti di debolezza e far emergere eventuali necessità da affrontare con l'aiuto delle nuove tecnologie. Anche GIP appare orientato in questo senso: *“si potrebbe pensare di applicare questa tecnologia ad uno che ha divieti di andare in determinati posti così io lo so sempre, non ho bisogno di costringerlo in un'abitazione, sta dove vuole, però non può andare in via vattelapesca. Quindi questo strumento ora potrebbe svolgere anche questa funzione. Oggi non è una funzione codificata da noi e non è stata utilizzata. Peraltro la scarsa conoscenza dello strumento, la modesta applicazione dello stesso forse richiedono prima di prendere consapevolezza... che cos'è il braccialetto, a che cosa serve, come funziona e poi vediamo le ulteriori applicazioni”*.

Nel corso del 2013, l'uso della SE è stato esteso ai reati relativi alla violenza di genere⁷⁸. Si è detto che la normativa vigente consente l'utilizzo dei dispositivi di SE di prima generazione, pertanto l'uso del braccialetto elettronico nei casi di violenza di genere previsto dalla legge 119/2013 comporta per il momento solo l'impossibilità per il sorvegliato, a cui è stato applicato il trasmettitore, di avvicinarsi all'abitazione della vittima, dove dovrebbe essere installato il ricevitore, altrimenti si potrebbe usare la SE di tipo bilaterale in cui la vittima indossa un ricevitore mobile.

Il Capo della Polizia Pansa sostiene che *“sulla base della norma e, quindi, anche in relazione alla norma già esistente sullo stalking, verrà emanato un decreto che definirà le caratteristiche tecnologiche a cui ci dobbiamo ispirare. Sulla base di quel decreto potremo poi fare un bando. Il bando è una gara pubblica, è un bando internazionale”*. Sarà, dunque, necessario emanare un nuovo decreto con le caratteristiche tecnologiche che sarà alla base del nuovo bando di gara europeo per aggiudicare il servizio in convenzione. Il sistema attualmente è completamente in *outsourcing*, ma ciò non esclude che in futuro una parte di esso possa essere gestito direttamente dalla parte pubblica.

La SE è stata introdotta in Italia per migliorare il controllo dei detenuti agli arresti domiciliari ed evitare che durante la misura cautelativa essi commettano reati, per recuperare il personale delle forze di polizia impegnato nelle attività di controllo, per limitare i costi della pena e per attenuare il sovraffollamento carcerario (De Giorgi, 2003).

L'aumento del controllo garantito dagli strumenti di SE, in un'ottica punitiva doveva servire ad aumentare la sicurezza nelle misure alternative al carcere.

Si pensava che il braccialetto elettronico avrebbe ridotto i costi della pena. All'epoca della sua introduzione il costo giornaliero per una persona sottoposta alla SE era calcolato in 60 mila lire giornaliere da aggiungere alle 100/120 mila della detenzione domiciliare, mentre un giorno in carcere costava tra le 300 e le 400 mila lire. L'utilizzo della SE avrebbe

⁷⁸ Il decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province) convertito con modificazioni dalla legge 15 ottobre 2013, n. 119 ha modificato il comma 6 dell'art. 282-bis del codice di procedura penale introducendo la possibilità di utilizzare le modalità previste all'articolo 275-bis del codice di procedura penale per proteggere la vittima nei reati di violenza di genere. La particolarità di questo caso, trattandosi del divieto di avvicinamento alla vittima, sembra essere che il consenso del sorvegliato non è più richiesto (Aprile, 2013).

dovuto ridurre il numero di agenti necessari a effettuare i controlli di polizia, ma alcuni controlli devono comunque essere effettuati in quanto il dispositivo si limita ad accertare la permanenza in casa del soggetto ma non i suoi contatti con l'esterno, come visite o telefonate (Eramo, 2001, p. 521).

Il problema del sovraffollamento delle carceri è attuale: il nostro paese è tra quelli con il numero maggiore di detenuti rispetto ai posti disponibili (Consiglio d'Europa, 2014) ed è stato condannato per questo motivo dalla Corte europea dei diritti dell'uomo⁷⁹.

Nel 2001 il Ministero dell'Interno ha stipulato un contratto con Telecom Italia per la componente rete, Finsiel per la parte applicativa e contratti di noleggio con cinque società diverse per avviare la sperimentazione della SE (Corte dei conti, 2012) che è iniziata nel mese di aprile 2001 in cinque grandi aree urbane: Milano, Roma, Napoli, Catania e Torino. In ciascuna città erano disponibili 75 dispositivi ripartiti fra tre forze di polizia: 34 alla Polizia di Stato, 34 all'Arma dei Carabinieri e 7 alla Guardia di Finanza, per un costo complessivo di 2.500.000 euro (Eramo, 2001, p. 521).

Secondo Roberto Maroni, intervenuto in risposta a un'interrogazione parlamentare nel 2008 in qualità di Ministro dell'Interno, durante la sperimentazione del 2001 i diversi fornitori hanno messo a disposizione soluzioni tecnologiche differenti, solo la componente della rete era unica e affidata a Telecom Italia⁸⁰.

Non ci sono informazioni sugli esiti di questa sperimentazione e non risulta che i programmi di SE siano stati sottoposti a valutazione (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 40). Durante la sperimentazione sono stati installati 6 dispositivi a Milano, 25 a Napoli, 5 a Roma e 2 a Catania (De Giorgi, 2003).

Fino dal momento della sperimentazione le modalità operative non sembravano tenere conto dell'esperienza internazionale: la sorveglianza era attiva 24 ore su 24 per tutta la durata della misura, senza interruzioni. Ma a chi ha partecipato alla sperimentazione non era richiesto – e nemmeno consentito – di fornire indicazioni sul funzionamento della SE, *“così, tutte le opportunità di imparare dall'esperienza accumulata non sono state utilizzate”* (cfr. intervista a John).

È interessante la ricostruzione della sperimentazione di Catania fatta da John, che vi ha preso parte per conto di una società inglese: *“l'Italia ha voluto avviare una sperimentazione della SE, così hanno allestito 5 distretti, e il territorio che ci hanno dato era a Catania, in Sicilia; ed i programmi sono stati gestiti dalla polizia, le tre divisioni della polizia - la Polizia, i Carabinieri e la Finanza - e abbiamo installato i sistemi, abbiamo dovuto installare il sistema in ciascuna... ognuna delle 3 sedi a Catania, e addestrato gli agenti di polizia a utilizzare la tecnologia della SE. E poi non è successo niente, per un po' di tempo, perché i giudici non capivano come usarla. I giudici non hanno capito come usarla e di cosa si trattava. La polizia non era interessata, è stata un po' una forzatura per loro e molto spesso siamo andati da loro, e non sapevano assolutamente cosa stavamo facendo noi lì. Loro... loro, l'hanno visto solo come un, come... come un fastidio. Comunque, alla fine, abbiamo*

⁷⁹ V. sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013 (causa Torreggiani e altri contro Italia).

⁸⁰ Questa modalità operativa della sperimentazione è confermata anche dall'intervista a John.

avuto una o due persone nel programma e sono state persone che sono state condannate per 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana, a tempo indeterminato, per sempre. Così, a turno... tutti falliti, entrambi non sono riusciti [...] e hanno finito per tornare in carcere. Ora, è stato un esempio di... di come non attuare un programma di sorveglianza elettronica, perché... perché non c'era impegno delle parti interessate e proprio non capivano di cosa si trattasse: i giudici non sapevano di cosa si trattava, la polizia non sapeva che cosa fosse tutto ciò, il pubblico non ha compreso di cosa si trattava. Così, quando è stato utilizzato, è stato utilizzato impropriamente. È stata una cosa negativa mettere qualcuno su 24 ore al giorno, 7 giorni alla settimana, a tempo indeterminato, perché non è lo stesso della pena detentiva, non si può pensare alla SE come alla cella di una prigione”.

Dunque, a Catania sono state installate tre centrali operative, una per ogni forza di Polizia. “Sembrava che stessero lottando perché volevano gestirlo, così il Ministro dell’Interno disse: «Allora avrete ognuno un sistema»” (cfr. intervista a John). L’attività dei fornitori si limitava a spiegare il funzionamento della tecnologia, nulla riguardo alle politiche e alle buone prassi frutto dell’esperienza maturata nel settore. Il disinteresse da parte degli operatori si evidenzia anche per lo scarso utilizzo della misura – John ricorda che solo uno o due persone hanno partecipato alla sperimentazione – e per il totale abbandono dei sorvegliati, lasciati a casa senza alcun sostegno per tutta la durata della misura, quindi l’esperienza si è rivelata un fallimento e si è conclusa con il rientro in carcere degli interessati.

Durante la sperimentazione del 2001 a Catania i problemi principali furono dovuti ai ritardi delle forze di polizia nel trasmettere al giudice le informazioni relative alla possibilità di inserire il reo nel programma di SE e, di conseguenza, alla difficoltà di individuare i destinatari del programma. A causa di questi ritardi nel processo decisionale le persone, nel frattempo, vennero ammesse ad altre misure, oppure alla stessa misura – arresti domiciliari o detenzione domiciliare – senza applicare il braccialetto elettronico.

I tempi tecnici per l’attivazione dei dispositivi erano abbastanza lunghi, a Telecom Italia erano necessari tra i cinque e gli otto giorni, che in casi particolari potevano giungere fino a venti giorni, per predisporre la linea telefonica presso l’abitazione del sorvegliato. In caso di assenza della linea telefonica digitale i tempi potevano essere anche più lunghi.

Il primo caso di persona sottoposta al controllo tramite braccialetto elettronico si rivelò un insuccesso: a Milano un peruviano condannato per droga ha lasciato l’abitazione senza permesso dopo circa 2 mesi⁸¹. Le cause di questa evasione sarebbero da ricercare nella depressione causata dallo stress per l’umiliazione di indossare la cavigliera e per non poter accompagnare il figlio ai giardini.

Al termine della sperimentazione il Ministero dell’Interno ha individuato Telecom Italia quale referente unico per la gestione del sistema, ritenendola l’impresa maggiormente in grado di gestire l’intero sistema della SE a livello nazionale e il 26 febbraio 2003 è stata firmata una convenzione. Il 6 novembre dello stesso anno, con atto aggiuntivo si è stabilito che la convenzione riguardasse noleggio, installazione e assistenza per 400 braccialetti elet-

⁸¹ La vicenda ebbe una certa eco sui media. Si veda, ad esempio, Berticelli, A., *Evade da casa con il braccialetto elettronico. Corriere della Sera*. 27 giugno 2001.

tronici sul territorio nazionale, nonché la fornitura del sistema infrastrutturale e della componente operativa e tecnologica “che ne rappresentano di gran lunga la componente finanziariamente più onerosa” (Corte dei conti, 2012).

L’attenzione mediatica e politica sul braccialetto elettronico si è sopita dopo la sperimentazione fino a quando la SE è stata indicata come emblema di approcci gestionali sbagliati che producono costi elevati e scarso utilizzo degli strumenti (Corte dei conti, 2012).

La convenzione con Telecom Italia, in vigore fino al 31 dicembre 2011, è costata circa 110 milioni di euro (Senato della Repubblica, 1a Commissione permanente, 2012). Nonostante le polemiche legate ai costi elevati e allo scarso utilizzo⁸² – secondo la Corte dei conti (2012) si è trattato di 14 dispositivi per tutta la durata della convenzione – e i dubbi sollevati dal Ministro della Giustizia Severino (Camera dei Deputati, Commissione permanente Giustizia, 2011) che chiedeva una verifica dei motivi della limitata applicazione prima di rinnovare la convenzione, il contratto con Telecom Italia è stato rinnovato fino al 2018 dal Ministero dell’Interno, introducendo la disponibilità di 200 dispositivi per la SE di tipo mobile, che usano la localizzazione GPS, e aumentando il numero di dispositivi di SE di tipo fisso da 400 a 2.000.

Accogliendo il ricorso presentato dall’operatore telefonico Fastweb, il TAR del Lazio ha annullato gli atti di affidamento a Telecom Italia dei servizi oggetto della convenzione del 31 dicembre 2011 e ha limitato l’efficacia della convenzione suddetta alla data del 31 dicembre 2013⁸³. Contro la sentenza del TAR il Ministero dell’Interno ha presentato ricorso al Consiglio di Stato che ha rinviato il tutto alla Corte di Giustizia dell’Unione Europea⁸⁴.

Fino al 2013 sembra che i magistrati non avessero la consapevolezza della disponibilità di questo strumento. A questo proposito, MDS diceva: “*i miei colleghi non se ne sono neanche resi conto che è previsto anche in sede di esecuzione penale, perché è già previsto per la detenzione domiciliare, è stata introdotta una norma apposita che richiama il 275-bis e la stessa cosa vale per la 199 (la legge n. 199/2010, N.d.A.) che richiama specificatamente l’utilizzo dello strumento, quindi normativamente in realtà c’è già.*”

GIP individua i motivi nella mancanza di comunicazione e di coordinamento per la diffusione della SE “*Non c’è una persona che fa comunicazione, che si occupa di verificare se tutto va bene, che dice: ma lo sapete che c’è? Vi spiego come funziona. [...] è una roba burocratica, che è stata codificata dal punto di vista non solo normativo, ma anche operativo, con istruzione eccetera, nel 2001 ovvero 2003-2004 ci sono le prime circolari e sono rimaste là. Quindi nessuno sa niente, nessuno se ne occupa di fatto e quindi è abbandonato*

⁸² Il vice direttore generale della Polizia di Stato, prefetto Francesco Cirillo ha auspicato un maggiore ricorso al braccialetto elettronico, magari con l’introduzione di tecnologie che consentono di seguire gli spostamenti del soggetto (Senato della Repubblica, Commissione Giustizia, 2012). A seguito dell’audizione, il prefetto Cirillo ha guadagnato gli onori della cronaca per il riferimento ironico ai costi fin qui sostenuti (Corriere della sera, *Braccialetti elettronici, 5mila euro l’uno. «Avremmo speso meno da Bulgari»*, 4 gennaio 2012).

⁸³ Sentenza sul ricorso numero di registro generale 1646/2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da Fastweb S.p.a. contro Ministero dell’Interno, 4997 (Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, 1 giugno 2012).

⁸⁴ Ricorso proposto dal Ministero dell’Interno contro Fastweb S.p.a., numero di registro generale 5526/2012 (Consiglio di Stato, 8 gennaio 2013).

a se stesso 'sto coso, tant'è vero che quando uno gli sta un po' dietro le cose vanno magicamente, perché la struttura funziona semplicemente nessuno schiaccia il pulsante. Quindi qual è il problema? Secondo me è questo, poca comunicazione, nessuna conoscenza del fenomeno e zero ownership, cioè non c'è nessun responsabile".

Anche Aprile, nell'intervista al Corriere delle comunicazioni, ha detto che *"Il problema vero del fallimento del primo periodo è stato che nessuno si era mai preso la briga di spiegarci il sistema. In pochi ci siamo 'intignati' a scoprire come si applica e come funziona il braccialetto. C'era una buona legge, ma non si erano mai messe a punto le procedure. Serviva una circolare chiara dei ministri competenti, fondamentalmente il Viminale, ma anche la Giustizia, che spiegasse passo per passo come applicare questa misura. Sono mancate la comunicazione e la formazione degli utenti, e ora lo stiamo facendo dal basso".*

Un nuovo impulso nell'utilizzo della SE si è avuto quando, a partire dall'autunno 2012, alcuni magistrati dell'ufficio del giudice per le indagini preliminari di Roma hanno ordinato l'installazione del braccialetto elettronico per i soggetti agli arresti domiciliari (Aprile, 2013). Ciò ha suscitato l'interesse del Tribunale di Torino dove la Procura della Repubblica e la sezione GIP/GUP del Tribunale hanno accertato presso le forze di polizia e la locale casa circondariale la mancanza assoluta di precedenti esperienze locali relative alla SE (Gianfrotta, 2013)⁸⁵.

I giudici di Torino hanno ritenuto che la SE potesse essere uno strumento utile per graduare la cautela necessaria: un modalità intermedia tra il controllo massimo, assicurato dal carcere e quello domiciliare, che così viene rinforzato trovando nuove possibilità di applicazione. In sostanza si è ritenuto che il braccialetto elettronico potesse allargare il gruppo dei destinatari degli arresti domiciliari estendendo la possibilità di accesso alla misura a coloro per i quali, pur non essendo necessaria la permanenza in carcere, non sussistevano soddisfacenti garanzie di rispetto delle prescrizioni. Il lavoro fatto dal Tribunale di Torino sulla decisione di applicare la SE ha prodotto la stesura di un protocollo operativo e di una modulistica che sono stati successivamente trasmessi ad altri uffici giudiziari (Gianfrotta, 2013).

Dal 2012 è aumentato il numero di braccialetti elettronici applicati agli imputati. Il fenomeno, tuttavia, non è generalizzato e si riscontrano differenze anche nell'ambito del medesimo ufficio giudiziario (Aprile, 2013; Gianfrotta, 2013).

Per quanto riguarda gli aspetti tecnologici, sembra che non ci siano limiti dal punto di vista geografico e territoriale. GIP dice: *"io l'ho applicato a persone che si trovavano in zone collinari, senza problemi, in zone lontane dal centro abitato, senza problemi. Quindi di fatto c'è una copertura praticamente totale del territorio, dal punto di vista dell'applicabilità".*

Aumentando la conoscenza dello strumento aumenta la consapevolezza della sua utilità, come testimonia MDS: *"All'inizio ero molto scettica, perché non ne capivo l'utilità. La vedevo come una cosa inutile ed anche degradante per la persona a cui veniva applicata. Ed invece adesso mi rendo conto che assolutamente non è così, per l'utilità che se ne può trarre in quei casi in cui l'alternativa è di lasciarlo in carcere. Questo lo voglio precisare, perché*

⁸⁵ Si ricorda che Torino era una delle sedi della sperimentazione del 2001.

comunque se ci sono i presupposti per dargli una detenzione domiciliare è ovvio che non si mette il braccialetto elettronico. Si mette solo in quei casi in cui l'alternativa è che rimanga in carcere”.

Caratteristiche

Per l'applicazione della SE in Italia non è prevista la valutazione da parte del servizio sociale penitenziario, a conferma che la legislazione vigente considera il braccialetto elettronico esclusivamente come uno strumento per controllare la permanenza presso l'abitazione, senza alcuna finalità trattamentale. Manca la definizione di una prognosi comportamentale del soggetto che possa indicare la necessità di utilizzare il braccialetto elettronico quale prescrizione per la concessione della misura alternativa al carcere, anche perché si è deciso di applicare la SE a due misure nelle quali il servizio sociale penitenziario non interviene – negli arresti domiciliari – o lo fa solo marginalmente – nella detenzione domiciliare. Anzi, la norma così come modificata dal decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, prevede che il braccialetto elettronico debba essere utilizzato di norma, salvo che il giudice non lo ritenga necessario, ribaltando, quindi, i termini della prognosi.

La SE non favorisce di per sé il reinserimento del reo ma consente di beneficiare di un'alternativa al carcere a persone che altrimenti non ne avrebbero avuto l'opportunità. Per questo motivo e con questa finalità l'autorità che dispone la SE deve porre un'attenzione particolare alla durata complessiva del periodo di applicazione del dispositivo di controllo elettronico, i tempi di permanenza presso l'abitazione nel corso della giornata e le eventuali zone dove sarà vietato recarsi.

Poiché si tratta di una misura molto invadente della vita delle persone, si deve considerare attentamente la durata giornaliera e quella totale della SE. Ci sono differenze individuali che devono essere considerate, pertanto è necessario decidere per ogni singolo caso se sia meglio una misura breve, limitata a pochi giorni o settimane, che vincola la presenza nell'abitazione per 24 ore o una misura di durata più lunga che consente di uscire per attività di lavoro, studio o svago. Nei paesi dove la SE è molto utilizzata si ritiene necessario prevedere la possibilità di lasciare l'abitazione per alcune ore ogni giorno.

In Italia, invece, non è previsto un limite orario di durata, pertanto il monitoraggio elettronico può essere teoricamente attivo 24 ore su 24, senza consentire al sorvegliato di lasciare l'abitazione.

John conferma questa concezione particolare della SE nel modello italiano: *“Pochissime persone pensano che l'uso della SE... il controllo elettronico sia per bloccare le persone nelle proprie case, per lungo tempo, senza una pausa. Pochissime persone pensano che sia una buona idea. Ma, ho sentito quell'accademico italiano parlare di questo tema una volta, alla conferenza di Friburgo, dove è andata anche la nostra azienda... stava cercando di difendere l'idea dei lunghi periodi di tempo, e nessun altro pensava che fosse una buona idea”.*

Nella pratica l'uso della SE non ha evidenziato problemi. Ad esempio, secondo l'esperienza diretta di GIP: *“Noi abbiamo avuto diverse esperienze, in particolare un tizio che*

aveva un po' di problemi, un tossico un po' mattarello, che per dispetto, per non so che cosa prendeva a calci il terminale e quindi qualche allarme è arrivato, ma perché lo prendeva a calci. Evasioni non ne abbiamo registrate”.

Non si sono registrati particolari malfunzionamenti tecnici, nemmeno in zone rurali, anche se non sembra sia stato sperimentato a sufficienza il funzionamento in realtà abitative precarie o mobili, come baracche o roulotte. L'ufficio GIP di Roma ne sconsigliava l'applicazione a coloro che devono allontanarsi frequentemente dall'abitazione, pur ammettendo che la tecnologia consente di gestire le uscite autorizzate dal giudice, sia estemporanee, sia a carattere continuativo e ripetitivo, per svolgere attività lavorative o di studio o per partecipare a un programma di recupero o terapeutico (Aprile, 2013).

Di fatto viene consentito di lasciare l'abitazione in determinati orari, compatibilmente con la situazione individuale. MDS, riferendosi alla sua attività con i condannati, dice: *“noi comunque la misura in sede penale la strutturiamo, tenendo presente che è una misura tendenzialmente lunga e comunque la persona non si può chiudere dentro casa indefinitamente perché poi alla fine diventa veramente peggio del carcere e quindi noi già in ordinanza prevediamo delle autorizzazioni fisse, giornaliere. Di solito noi per una detenzione domiciliare ordinaria, noi diamo magari due ore la mattina e due ore la sera per uscire, oppure a seconda del soggetto, gli diamo soltanto le due ore la mattina oppure gliel diamo soltanto in alcuni giorni della settimana”.*

Anche la definizione di orari differenti per ogni giorno non pone problemi, come testimonia MDS, *“Quando l'autorizzazione è fissa e viene data in ordinanza non c'è alcun problema, perché se le autorizzazioni vengono concesse in ordinanza, proprio nessun problema perché lo strumento viene configurato, di questo ne abbiamo parlato subito con chi se ne occupa, in modo tale che in quelle fasce orarie, che è stata concessa l'autorizzazione ad uscire, non suona”.*

Ma possono insorgere esigenze estemporanee, oppure ci possono essere casi nei quali il giudice preferisce autorizzare le uscite singolarmente per una valutazione più accurata. Anche questi casi possono essere gestiti senza problemi e comunque il giudice conosce la situazione individuale e in caso di allarme è in grado di prendere i provvedimenti adeguati nei confronti del sorvegliato. L'unico vincolo, organizzativo e normativo ma non tecnologico, è che l'autorizzazione all'uscita o alla variazione di orario deve essere autorizzata dal giudice. MDS dice *“Certo si può modificare, noi spesso facciamo anche delle modifiche urgenti, per dire, «gli devo dare il tempo di disattivare», ma in realtà il problema è relativo, perché se io ho autorizzato, lo so che in quella fascia oraria suona l'allarme ... e siccome sono io il responsabile dell'esecuzione, il magistrato di sorveglianza, lo so e non prendo nessun provvedimento. Ha suonato, va bene non fa niente. E un'altra cosa che non possiamo fare e che a volte facevamo ed è l'unica, è quella che noi a volte mettevamo, mettiamo nelle detenzioni domiciliari la possibilità di uscire per motivi di salute o anche urgenti ecc., soltanto previo avviso alla PG (polizia giudiziaria, N.d.A.) preposta ai controlli. In questo caso no, ci vuole sempre un espresso provvedimento da parte del magistrato di sorveglianza. Però diciamo questa cosa, siccome poi viene dato a quelle persone che non sono completamente meritevoli*

ci sta anche che venga data di volta in volta l'autorizzazione, invece agli altri comunque rimane così perché tanto non glielo diamo il braccialetto elettronico”.

Anche gli imputati possono avere la necessità di uscire di casa. Per loro non sono previste attività trattamentali e rispetto ai condannati è più probabile che ci sia la necessità di uscire estemporaneamente dall'abitazione. GIP: *“Autorizzo le persone che vivono sole ad esempio, ad uscire anche quotidianamente una o due ore, a seconda di quello che io ritengo e quindi nell'ordinanza metto l'autorizzazione a fare questo, ordino già la sospensione temporanea del servizio di rilevazione elettronica a distanza, dalle ... alle..., in modo che loro impostano nella console di gestione che Mario Rossi tutti i giorni dalle 9 alle 10, per esempio, può uscire. Gestisco anche, allo stesso modo con ordinanze specifiche, le uscite extra, diciamo così, devo andare dal medico, devo andare in udienza, devo andare qui, ecc. Arriva la richiesta, io emetto un'ordinanza in cui ricordo che è sottoposto al braccialetto e lo autorizzo a fare la cosa che mi chiede e quindi ordino una sospensione temporanea. In realtà, questo provvedimento così dettagliato non sarebbe necessario, basterebbe l'autorizzazione a uscire dalle ... alle..., poi è la polizia che, avendo la gestione dell'infrastruttura, inserisce gli orari, però io per maggiore precisione faccio un'ordinanza con i dettagli, in cui lo autorizzo e ordino la sospensione. In realtà, non sarebbe necessario, infatti molti colleghi, che non conoscono gli aspetti tecnici di tutta la gestione, autorizzano e basta e la polizia poi nel sistema inserisce gli orari e infatti funziona tutto perfettamente”.*

GIP, sottolinea che per la custodia cautelare si tratta di periodi brevi *“le misure per loro stessa natura a differenza di quelle emesse in sede esecutiva sono di breve durata, le nostre misure in generale, non è che teniamo dentro la gente vita-natural-durante, quindi comunque nel giro di qualche mese esce dai domiciliari, va all'obbligo di firma, viene revocata la misura, sono comunque situazioni destinate a modificarsi nell'arco di qualche mese”.*

La violazione di qualsiasi condizione che riguarda la SE comporta l'immediato ritorno in carcere⁸⁶, anche nei casi in cui secondo la legislazione precedente il giudice poteva decidere discrezionalmente in base alla gravità dell'infrazione. In sostanza, se il sorvegliato si allontana dall'abitazione, l'autorità giudiziaria competente revoca obbligatoriamente la misura domiciliare e dispone la carcerazione anche se l'allontanamento è causato da motivi plausibili, per i quali sulla base della normativa precedente si sarebbe valutata la prosecuzione della misura.

Il controllo eseguito con strumenti elettronici è effettivo per tutta la giornata, pertanto è normale aspettarsi un aumento delle violazioni accertate, dovute al mancato rispetto degli orari. Occorre, però, valutare accuratamente queste trasgressioni, caso per caso, escludendo quelle dovute a cause di forza maggiore (incidenti, problemi di lavoro, ...) da quelle serie che vanno sanzionate severamente per evitare che si ripetano.

La SE consente di aumentare il numero dei destinatari delle misure alternative alla detenzione. Di questo sembrano consapevoli i giudici che usano il braccialetto elettronico. Secondo GIP: *“Il braccialetto consente di mandare agli arresti domiciliari persone delle quali non ci fidiamo completamente. Di solito i soggetti pericolosi che sono soliti commettere reati*

⁸⁶ Codice di procedura penale, art. 276, comma 1-ter (*Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte*).

non possiamo mandarli a casa, perché la legge presuppone che evadano e che commettano altri reati. Il braccialetto ci consente di essere più tranquilli, e di dire “lo mando ai domiciliari anche se so che è una persona un po’ pericolosa, perché so che non uscirà”. E devo dire che finora, secondo la mia esperienza, non è evaso nessuno, né si sono mai verificati falsi allarmi”.

Secondo MDS il braccialetto elettronico “è uno strumento che sicuramente può essere utilmente applicato, anche con riferimento ai casi di soggetti pericolosi che sono in gravi condizioni di salute, per i quali è possibile il differimento facoltativo dell’esecuzione della pena ed ai quali è possibile applicare la detenzione domiciliare”.

La SE potrebbe consentire anche a coloro che non dispongono di un domicilio di accedere alle misure alternative alla detenzione, ad esempio rendendo possibile alloggiare presso strutture di accoglienza, oppure potrebbe essere usata nei luoghi di cura esterni al carcere.

Si pone il problema delle caratteristiche delle persone che possono essere ammesse alla SE, ad esempio i tossicodipendenti. GIP: “Certo, però per spacciare un minimo di movimento lo deve avere, almeno in cortile ci deve andare, quindi suona. Certo, proprio il tossico più disperato che spaccia in casa e che gli portano la cosa in casa da spacciare, quello la fa franca, però numericamente secondo me sono casi modesti. Ma a tutti gli altri io l’ho applicato anche a reati sessuali, attribuiti a soggetti non particolarmente allarmanti e reati sessuali non collegati all’ambiente familiare, chiaramente. Ad esempio, ho avuto un paio di molestatore da autobus, che avevano preso di mira una ragazzetta mai vista e conosciuta, ma che l’avevano tampinata più volte nel giro di una settimana. Arrestato un incensurato anziano, quello lo mettevì in carcere di solito, io l’ho messo a casa col suo bracciale e sono tranquillo. Anche a questi si applica bene. Il delinquente primario, che non ha particolare esperienza delinquenziale o carceraria, sta bene a casa in questo modo. Io l’ho fatto a due ragazzi, anche questi accusati di crimini sessuali, una violenza un pochino più brutta, ma anche questa non legata ad un ambiente familiare e li ho messi separatamente in due domicili diversi col bracciale e stanno bravi, tranquilli, sono meno traumatizzati, hanno fatto due giorni di carcere e sarebbero dentro ancora da mesi invece”.

La Commissione Giostra (Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo, 2013)⁸⁷ ha proposto di applicare i dispositivi di controllo elettronico a tutte le misure, sia cautelari, sia di esecuzione penale, cercando anche di ampliare il gruppo dei destinatari consentendo, ad esempio, l’ammissione alla detenzione domiciliare a coloro ai quali è preclusa perché hanno commesso uno dei delitti indicati dall’art. 4-bis dell’ordinamento penitenziario⁸⁸. Innanzitutto proponeva di estendere l’utilizzo del braccialetto elettronico a tutte le misure extracarcerarie, qualora il soggetto non avesse dato garanzie di affidabilità per cui il magistrato di sorveglianza non avrebbe concesso il beneficio in assenza di questo ulteriore strumento di controllo.

⁸⁷ Istituita con decreto del Ministro della Giustizia il 2 luglio 2013. La commissione di studio era presieduta dal Prof. Glauco Giostra, professore ordinario di procedura penale presso la Facoltà di Giurisprudenza della Sapienza, Università di Roma, per elaborare una proposta di interventi in tema di ordinamento penitenziario e in particolare di misure alternative alla detenzione a seguito della sentenza della Corte europea dei diritti dell’uomo dell’8 gennaio 2013 (causa Torreggiani e altri contro Italia).

⁸⁸ In particolare i commi 1-ter e 1-quater.

Secondo la commissione Giostra, l'introduzione dell'art. 58-*quinquies* nell'ordinamento penitenziario avrebbe dovuto estendere l'applicazione del braccialetto elettronico a tutti i benefici extramurari – le misure alternative alla detenzione, il permesso premio e l'assegnazione al lavoro all'esterno – sostituendo le verifiche di polizia e rendendo necessaria una maggiore disponibilità di braccialetti elettronici⁸⁹. Il braccialetto elettronico si sarebbe potuto applicare anche nel corso di una misura domiciliare, in caso di violazione delle prescrizioni non abbastanza grave da essere ritenuta incompatibile con la prosecuzione della misura, ma tale da rendere necessaria una intensificazione del controllo. Il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, ha recepito solo parzialmente le indicazioni della Commissione Giostra.

Difficoltà

L'avvio delle procedure per l'applicazione dei primi braccialetti elettronici ha comportato alcune difficoltà, soprattutto per la scarsa conoscenza dello strumento da parte degli operatori. Così, quando GIP ha deciso di disporre l'applicazione del braccialetto elettronico, dopo circa dieci anni dalla sua previsione normativa, ha contattato il responsabile territoriale delle forze di polizia per l'applicazione della SE. *“Al telefono già mi dice «guardi, dottore che non esiste il braccialetto elettronico». Dico «guardi, dottore non è proprio così, funziona, è poco usato, sono d'accordo con lei». «Ma io non ne ho mai sentito parlare, non abbiamo niente, non abbiamo procedure, non abbiamo riferimenti». Dico: «Guardi, per quello che so io c'è una convenzione fatta dal Ministro degli Interni con Telecom Italia per il servizio che comprende il dispositivo, la centrale, la formazione, l'assistenza, tutta una serie di funzioni. Mi risulta che presso di voi in centrale operativa deve esserci proprio un apparato che traccia gli allarmi e veicola le informazioni relative». «No». «Come no? Lei verifichi, poi mi fa sapere». Ci sentiamo dopo un paio di giorni. «In effetti, dottore, ho scoperto che c'è una cosa che non funziona». E dico: «Vede? Ma lei ha chiamato qualcuno per farla riparare?». «E allora adesso chiamiamo Telecom. Non è possibile, ci danno una cosa che non funziona! Io gliel'avevo detto che non funzionava». E io dico: «Dottore, lei verifichi, non vorrei che fosse semplicemente spento l'apparato». Ovviamente il giorno dopo si scopre che era spento il computer, quindi non funzionava perché era spento, banalmente. Allora, gliela faccio breve, a questo punto facilito i contatti con Telecom Italia che va là e ridà tutte le procedure che già avevano, rifà la formazione che già avevano avuto, accende il computer e magicamente tutto funziona. E quindi viene eseguita con 12 -13 giorni di ritardo la mia ordinanza, però a questo punto loro si sono incuriositi”*. Per quanto riguarda questo caso specifico, il contatto diretto ha facilitato la definizione delle procedure e, adesso, l'attività procede senza impedimenti.

E questa è la sintesi dell'esperienza di GIP: *“quello che io ho riscontrato è una serie di problemi sullo scarso utilizzo. Intanto molta ignoranza in senso di non conoscenza, a tutti i livelli”*.

⁸⁹ Si veda, a proposito, la relazione di accompagnamento al disegno di legge C.1921 di conversione del decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146.

I sistemi di SE producono molte informazioni personali sensibili, soprattutto nei casi di localizzazione GPS. L'uso di queste informazioni è molto delicato e un'attenzione particolare deve essere posta quando esse sono gestite da organismi privati, ad esempio evitando che la persona, con i suoi orari e i suoi spostamenti e i suoi dati giuridici, sia riconoscibile dall'operatore che ne controlla gli spostamenti. Tutte le informazioni che esulano dai dati indispensabili per il controllo dovrebbero essere accessibili solo in casi espressamente previsti dalla legge – ad esempio per finalità investigative – e dovrebbero essere autorizzati dall'autorità giudiziaria (Consiglio d'Europa, 2013).

Nel 2000 il Garante per la protezione dei dati personali metteva in guardia rispetto alle modalità di raccolta e di utilizzo dei dati, anche con riguardo alle finalità e alla durata della conservazione, sottolineando, poi, che la legge sulla tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali⁹⁰ prevedeva che *“nessun atto o procedimento giudiziario o amministrativo che implichi una valutazione del comportamento umano può essere fondato unicamente su un trattamento automatizzato di dati personali volto a definire il profilo o la personalità dell'interessato”* (Gianfrotta, 2013). Le esigenze della privacy, però, divergono da quelle investigative per le quali sarebbe opportuno conservare le informazioni più a lungo (Eramo, 2001, p. 522).

Fornitura

In alcuni paesi europei – Inghilterra, Irlanda, Scozia, Polonia, Paesi Bassi e in alcuni cantoni della Svizzera – la gestione dei servizi di SE è affidata ai privati (Pinto & Nellis, 2011). Questa scelta alimenta il dibattito sull'opportunità di far gestire ai privati, anche parzialmente, i servizi penitenziari. Naturalmente, si tratta di ordinamenti diversi, come ha ricordato il Capo della Polizia, Prefetto Pansa: *“Negli Stati Uniti il servizio è completamente privatizzato. Sono i privati a fare questo lavoro, ma si tratta di sistemi e ordinamenti giuridici completamente diversi”*.

In Italia i dispositivi elettronici di controllo e i servizi necessari al monitoraggio sono forniti, come già detto, dal settore privato sulla base di un contratto stipulato dal fornitore – attualmente Telecom Italia – con il Ministero dell'Interno, mentre le stazioni di controllo sono situate presso le centrali operative delle forze dell'ordine.

La scadenza della convenzione attualmente in vigore, potrebbe portare novità riguardo all'affidamento pubblico o privato della gestione del servizio di SE. Secondo Pansa: *“Il sistema attualmente è tutto in outsourcing. In futuro verrà valutato anche questo, ossia verrà fatta una valutazione se sarà opportuno dare tutto il servizio in outsourcing o solo una parte”*. Dunque, tutte le possibilità sembrano ancora aperte. Come dimostra l'esperienza europea, si tratta di una questione organizzativa che può essere risolta con modalità differenti.

Generalmente le apparecchiature sono messe a disposizione da fornitori privati (Leonardi, 2013, p. 109). Anche secondo GIP *“la tecnologia deve rimanere in mano al privato perché se no si diventa vecchi il giorno dopo. Il contratto porta anche un'innovazione, però queste cose in realtà sono abbastanza semplici perché, ripeto, non è che si trova al*

⁹⁰ Legge 31 dicembre 1996, n. 675, art. 17 comma 1.

supermercato il bracciale, però alla fine sono tecnologie tutto sommato consolidate e quindi di fornitori possibili ce ne sono tanti. Se si pensa a quando siamo partiti non c'erano alternative alla scelta del fornitore perché non c'era nemmeno una libertà sul mercato delle reti di comunicazione nel 2001, quindi la scelta era obbligata, ma secondo me adesso il panorama è diverso. Se si fa un discorso dei prossimi 10 anni io posso ragionare addirittura sul distinguere varie funzioni, la connettività me la compro all'ingrosso da un fornitore di connessione, che può essere chiunque, un operatore mobile, un operatore fisso, un operatore fisso e mobile, non importa e dal fornitore invece dell'apparato, dove magari invece mi scelgo il top della tecnologia perché voglio avere una cosa sofisticata e poi magari mi prendo da lui o dall'altro o da un terzo il servizio di gestione, di manutenzione, perché magari ho bisogno di arrivare nel paesino in campagna e quindi ho bisogno di una struttura commerciale presente perché non posso dire, il bracciale si rompe e vengo fra due settimane, non dico vengo fra un'ora, però vengo domani mattina sì. Quindi bisogna trovare un mix di varie cose e quindi magari in prospettiva si può pensare a spezzettare alcuni pezzi per ridurre i costi chiaramente. Se vado da uno è chiaro che la mia capacità negoziale è ridotta, se faccio un po' di concorrenza... Però queste sono tutte robe da vedere domani, se la cosa prende piede, oggi come oggi no".

Risultati

Il numero di dispositivi installati in Italia è ancora esiguo, anche se c'è stato un incremento dall'inizio del 2014⁹¹. Secondo la ricostruzione di Aprile (2013) sono stati attivati solo 18 dispositivi tra il 26 gennaio 2008 e il 30 settembre 2012. Dal 1° ottobre 2012 si è registrato un ampliamento del fenomeno con 90 braccialetti applicati tra quella data e il 31 ottobre 2013. Di questi 65 a Roma, 7 a Torino, 6 a Campobasso e 3 a Napoli. Solo 4 dei 90 braccialetti non sono stati attivati per problemi tecnici o perché il luogo indicato per il domicilio non è stato giudicato idoneo.

Anche il Capo della Polizia si è espresso su questo argomento: *“Negli ultimi tempi, grazie alla grande attenzione posta su questo tema, siamo arrivati a novanta apparecchiature utilizzate, mentre fino a poco tempo fa erano massimo una quindicina”* e il sistema, dimensionato per gestirne 2.000, non ha dato problemi. Anche se i numeri non sono ancora ai livelli dei paesi europei di maggiore esperienza in questo campo, l'esito negli uffici dove si fa uso della SE è positivo: non sono stati segnalati allontanamenti ingiustificati dal domicilio o evasioni e il funzionamento si è rivelato affidabile, con pochissime segnalazioni di falsi allarmi.

⁹¹ Dopo l'approvazione della legge 21 febbraio 2014, n. 10, che ha convertito con modificazioni il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 (*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*). Si veda, in proposito, l'articolo comparso sul quotidiano online *Corriere delle comunicazioni* il 30 aprile 2014: *“Telecom Italia, sprint del braccialetto elettronico: più di mille attivazioni”* (Tratto il giorno maggio 5, 2014 da Sito Web *Corriere delle comunicazioni*: http://www.corrierecomunicazioni.it/it-world/27366_telecom-italia-sprint-del-braccialetto-elettronico-piu-di-mille-attivazioni.htm).

Nel valutare i costi della SE si deve ricordare che si tratta di uno strumento che dovrebbe essere applicato solo a coloro che altrimenti sarebbero ristretti in carcere, perché costa più delle misure alternative con misure tradizionali di controllo e invade la vita delle persone e dei loro familiari.

La Corte dei conti (2012) ha espresso un giudizio negativo sottolineando la sproporzione tra l'onere contrattuale convenuto con Telecom e lo scarso impiego di tali strumenti e, pertanto, ha ritenuto la spesa sostenuta per il servizio non economica e inefficace.

Nonostante queste considerazioni, il Ministero dell'Interno ha rinnovato il contratto con Telecom Italia ritenendo, in questo modo, di dare attuazione alle previsioni dell'art. 275-bis del codice di procedura penale che, secondo tale interpretazione, obbliga l'Amministrazione a rendere disponibili e "a mantenere in esercizio gli strumenti elettronici per il controllo a distanza di soggetti sottoposti a detenzione domiciliare" prescindendo dal loro effettivo utilizzo che "è, invece, rimesso alle autonome determinazioni dell'Autorità giudiziaria" (Corte dei conti, 2012, p. 55-56)⁹².

Da quando, al termine della sperimentazione, si decise di incaricare Telecom Italia della gestione del sistema mediante la fornitura diretta del servizio, le spese sostenute per la SE sono state di circa 10 milioni e 369 mila euro, per l'attivazione nel 2003, mentre per il periodo 2004-2011 è stato corrisposto un canone annuo di 10 milioni 899 mila 600 euro.

La componente principale è formata da costi fissi. Secondo la ricostruzione di Pansa: *"Il sistema attuale è abbastanza costoso: a regime, qualora impiegassimo tutti e duemila i braccialetti disponibili, raggiungeremmo un costo annuo di circa 9 milioni di euro. La parte più rilevante è data dai costi fissi. Al di là dello strumento in sé, a costare è soprattutto la centrale operativa che deve ricevere i segnali da tutti i braccialetti installati in Italia – attualmente sono solo novanta, ma potrebbero essere duemila – e inviare gli allarmi a tutte le sale operative. Il costo maggiore è rappresentato da questa gestione. Il numero dei braccialetti incide in maniera relativa, perché al massimo la spesa potrebbe raggiungere 2,4 milioni"*.

La sala operativa, in funzione 24 ore su 24 rappresenta la componente di costo più onerosa, a cui si aggiunge una quota che varia in base al numero di dispositivi effettivamente attivi. Questo aspetto è descritto dal Capo della Polizia, Prefetto Pansa: *"Il problema reale del braccialeto in sé non è il costo eccessivo, perché costerà quanto un cellulare, o poco più. Quello che costa moltissimo è la rete di gestione degli allarmi, la sala operativa aperta 24 ore su 24 che fa il monitoraggio di ognuno di questi braccialetti. Una mega-sala operativa per 90 braccialetti è eccessiva, ma, se i braccialetti saranno migliaia, diventerà un valore. Se mi permette, in conclusione – credo di aver risposto a tutte le domande – quando il braccialeto elettronico è nato, si pensava a un uso ampio e diffuso. Quando è stata tenuta all'epoca la gara, noi ci siamo buttati in avanti e abbiamo fatto una spesa eccessiva. Il punto è che non siamo mai riusciti nel tempo a ridurre i costi fissi. La parte variabile è sempre stata inferiore, perché in effetti fino a oggi non abbiamo mai pagato 9 milioni all'anno. Abbiamo pagato al massimo 5 milioni. Il contratto è fino a 9 milioni perché, se glieli chiediamo, Telecom ha l'obbligo, entro trenta o quaranta giorni, in una fase di sviluppo, di*

⁹² Si è detto che sulla convenzione in vigore pende un ricorso alla Corte di giustizia dell'Unione Europea.

fornirci fino a 2.000 dispositivi. Addirittura Telecom è in grado di fornircene oltre 2.000, anche se, ogni 1.000 in più, dobbiamo pagare altri 1,4 milioni. Il costo, quindi, andrebbe addirittura oltre”.

Più nel dettaglio, secondo Pansa: *“Il costo è di 9.083.000 euro all’anno. Il noleggio di 2.000 braccialetti elettronici costa 2.400.000, la movimentazione logistica dei braccialetti 2.900.000, la centrale operativa, le reti di trasmissione e le segnalazioni 3.717.000. Noi oggi non spendiamo 9 milioni, ma 3.170.000 per l’organizzazione, una cifra minore per quanto riguarda la manutenzione, perché i braccialetti sono pochi, e una cifra ancora minore per il noleggio. Intorno a questo servizio spendiamo, dunque, io credo, meno di 5 milioni. Più o meno questo è quanto spendiamo adesso, ma è chiaro che si tratta di una diseconomia enorme, perché la parte fissa strutturale è tarata per 2.000 dispositivi. Se ne usiamo 90, è sovradimensionata”.*

Il senatore Nitto Francesco Palma durante l’audizione del Ministro dell’Interno Anna Maria Cancellieri, ha ricordato che *“Il vice capo della polizia, prefetto Cirillo, nel corso di un’audizione presso la Commissione giustizia, si è fortemente lamentato del fatto che tra il Ministero dell’interno e la Telecom fosse stata stipulata in passato una convenzione, della durata di circa dieci anni, avente ad oggetto i bracciali elettronici. Con lo spirito proprio della sua regione (quindi uno spirito napoletano), il prefetto Cirillo ha usato una formula molto pregnante, dicendo che tanto valeva rivolgersi a Bulgari per questi braccialetti”.*

Per valutare i costi della SE si deve considerare il costo medio giornaliero per detenuto che è calcolato in € 123,78 per il 2013 dal Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria (Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Direzione generale per il bilancio e della contabilità, Ufficio formazione e gestione del bilancio, 2013) con una presenza media giornaliera di 65.889 detenuti.

Il calcolo viene effettuato dividendo le risorse finanziarie del bilancio accertate a consuntivo per la presenza media calcolata a fine anno⁹³ e ulteriormente divise per 365 giorni. Per il 2013 gli elementi di calcolo (risorse finanziarie e presenza media detenuti) sono quelli accertati al 30 giugno. Le quote sono riferite a tutte le spese sostenute dall’Amministrazione penitenziaria: quelle per l’acquisto, la gestione e la manutenzione di beni e di servizi – comprese le utenze e le spese di riscaldamento degli uffici, anche quelli diversi dagli istituti penitenziari – le spese per il personale, i mezzi di trasporto, l’informatica, l’edilizia penitenziaria, le spese per il mantenimento, l’assistenza, la rieducazione e il trasporto dei detenuti.

Da questo elenco sommario si comprende che i costi giornalieri per detenuto sono quasi completamente costi fissi, difficilmente comprimibili nel breve periodo, per questo motivo i costi *pro capite* sono inversamente proporzionali al numero complessivo di detenuti. Pertanto, una diminuzione improvvisa del numero di detenuti produrrebbe un aumento dei costi unitari. Infatti nel 2007, quando a seguito dell’indulto⁹⁴ la popolazione detenuta era scesa a 44.587 unità, il costo medio giornaliero era salito a € 190,21 (Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Direzione generale per il bilancio e della contabilità, Ufficio formazione e gestione del bilancio, 2013).

⁹³ Media delle presenze rilevate nei dodici mesi, nell’ultimo giorno del mese.

⁹⁴ Legge 31 luglio 2006, n. 241 (Concessione di indulto).

Le spese della SE comprendono i costi amministrativi e quelli necessari alla gestione dell'apparato di controllo per sorvegliare l'arrestato o il detenuto domiciliare. Oltre ai costi in termini economici, però, si possono considerare i benefici in termini di miglioramento della qualità del soggiorno in carcere in relazione alla riduzione del sovraffollamento e in termini di miglioramento delle possibilità di reinserimento socio-familiare e lavorativo.

La SE migliora la condizione delle persone che altrimenti sarebbero sottoposte al regime detentivo. Contro le critiche all'uso del braccialetto elettronico, MDS: *“si ritiene che non ci sia tanta differenza con la detenzione in carcere e questa è una cosa assurda, perché comunque il condannato sta a casa, con tutti i vantaggi che ne possono derivare”*.

I familiari dei sorvegliati valutano positivamente la SE poiché si tratta di una pena meno dura del carcere e consente loro di mantenere i legami affettivi (Haverkamp, Mayer, & Lévy, 2004, p. 41).

Con la SE aumenta il numero di persone che può lasciare il carcere per una misura alternativa alla detenzione. Allo stesso tempo si limitano i controlli da parte delle forze dell'ordine e la sorveglianza diventa continua, 24 ore su 24, e al minimo allarme si può effettuare un controllo di polizia. Nel complesso il sistema acquista efficienza e migliora il sistema di controllo delle misure alternative. In confronto, i controlli di tipo tradizionale sono discontinui o saltuari, anche meno di una volta al giorno.

Per la collettività rappresenta un rafforzamento del controllo nei confronti di coloro che espiano una pena in comunità.

Brevi considerazioni sulla popolazione detenuta

L'ordinamento penale ha i suoi riferimenti nei valori espressi dalla Costituzione, in particolare le garanzie dei diritti della persona imputata e detenuta (art. 27) legati all'uso della custodia cautelare e all'esecuzione della pena detentiva, con specifico riguardo alla sua finalità rieducativa.

Il problema principale del sistema penitenziario italiano è il sovraffollamento⁹⁵. I detenuti presenti nelle carceri italiane il 31 dicembre 2013 erano 62.536 mentre la capienza regolamentare degli istituti penitenziari era di 47.709 (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione Statistica, 2013). Il 1° gennaio 2013 il tasso di affollamento delle carceri italiane – cioè il rapporto tra presenza effettiva e capienza regolamentare dei detenuti - era del 140%, cioè 140 detenuti ogni 100 posti disponibili. Tra i paesi censiti, il tasso più alto era quello di Cipro (147,5%) ma la media europea era inferiore alla parità (97%) (Consiglio d'Europa, 2014).

Il numero delle persone detenute è fortemente influenzato dagli interventi normativi in campo penale. Il numero di detenuti condannati è diminuito dopo l'approvazione della legge

⁹⁵ V. Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo dell'8 gennaio 2013 (causa Torreggiani e altri contro Italia).

Gozzini⁹⁶ ed è aumentato nel 1991 a seguito dell'introduzione dell'art. 4-bis nell'ordinamento penitenziario⁹⁷, che limitava l'accesso alle misure alternative alla detenzione ai condannati per taluni delitti. Anche gli interventi successivi in materia di recidiva hanno limitato l'accesso alle misure alternative alla detenzione⁹⁸.

Per quanto riguarda gli imputati, il 31 dicembre 2013 il 17,8% della popolazione detenuta, pari a 11.108 persone, era in carcere perché sottoposta all'applicazione di una misura cautelare personale coercitiva consistente nella custodia cautelare in carcere, in attesa che venisse espresso il primo grado di giudizio. Il numero complessivo di detenuti che non hanno ancora riportato una condanna definitiva era 22.831, corrispondente al 36,5% della popolazione detenuta⁹⁹. Si tratta di persone per le quali, vi sono esigenze d'indagine o sussiste un concreto pericolo di fuga o di reiterazione del reato¹⁰⁰. Infatti, secondo il principio per cui la custodia cautelare in carcere è l'*extrema ratio*¹⁰¹, essa dovrebbe essere disposta solo quando in concreto risultino inadeguate le altre misure coercitive e interdittive. In questo senso potrebbe essere adeguato il ricorso agli strumenti di controllo elettronico previsti dall'art. 275-bis c.p.p. per evitare o limitare l'ingresso in carcere.

Inoltre, le statistiche penitenziarie confermano, da tempo, la presenza rilevante di stranieri, perlopiù extracomunitari, nelle carceri italiane. Il 31 dicembre 2013 gli stranieri erano 21.854, il 35% dei 62.536 detenuti presenti (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione Statistica, 2013). Per questa categoria la permanenza in carcere spesso è conseguente alla difficoltà di accedere alle misure alternative a causa di limiti individuali nella disponibilità di legami familiari e soluzioni abitative adeguate, nonché nella mancanza di opportunità lavorative.

Tra i condannati che nel 2013 hanno espiato la condanna in misura alternativa alla detenzione la percentuale di stranieri è notevolmente inferiore rispetto alla popolazione detenuta, con una media del 17,8% (Tabella 12).

⁹⁶ Legge 10 ottobre 1986, n. 663 (*Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*). La legge, promossa dal senatore Mario Gozzini eletto nelle liste del PCI, aveva introdotto nell'ordinamento penitenziario importanti modifiche finalizzate ad ampliare la possibilità di espiazione della pena con modalità alternative alla detenzione.

⁹⁷ Decreto legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito con modificazioni dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, prevede limitazioni automatiche per l'ammissione alle misure alternative alla detenzione, modificando in senso restrittivo la fisionomia che la legge penitenziaria aveva assunto dopo la legge Gozzini del 1986.

⁹⁸ La legge ex Cirielli (legge 5 dicembre 2005, n. 251, recante "Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione") ha introdotto limitazioni in caso di recidiva reiterata. In particolare, l'art. 7 contiene una serie di modifiche all'ordinamento penitenziario che introducono, nei confronti dei recidivi reiterati, limiti speciali per l'accesso ai benefici e alle misure alternative.

⁹⁹ In altri ordinamenti sono imputati solamente coloro che sono in attesa della prima sentenza mentre chi ha avuto almeno una condanna, anche se ha presentato ricorso contro questa condanna in un grado superiore di giudizio, viene considerato condannato.

¹⁰⁰ Art. 274 del codice di procedura penale.

¹⁰¹ L'art. 275 del codice di procedura penale, prevede al comma 3 che si possa disporre la custodia cautelare in carcere quando ogni altra misura risulti inadeguata.

Tabella 12- Misure alternative alla detenzione: procedimenti in esecuzione nel 2013. Dati ripartiti per cittadinanza (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, Osservatorio delle misure alternative)

Misura	Italiani	Stranieri	Non rilevato	Totale	% stranieri
Affidamento in prova al servizio sociale	19.142	3.203	12	22.357	14,3%
Semilibertà	1.369	209	38	1.616	12,9%
Detenzione domiciliare	21.051	5.608	41	26.700	21,0%
Totale	41.562	9.020	91	50.673	17,8%

Tabella 13 – Detenuti al 31 dicembre 2013 con almeno una condanna definitiva, classificati per durata della pena inflitta¹⁰²

Pena inflitta in anni	Detenuti condannati		Di cui stranieri condannati		Frequenze cumulate percentuali	
	Frequenze assolute	Frequenze cumulate	Frequenze assolute	Frequenze cumulate	Frequenze cumulate stranieri sul totale condannati	Frequenze cumulate detenuti condannati sul totale condannati
Da 0 a 1	2.076	2.076	1.088	1.088	2,8%	5,4%
Da 1 a 2	3.371	5.447	1.620	2.708	7,0%	14,2%
Da 2 a 3	4.240	9.687	1.890	4.598	12,0%	25,2%
Da 3 a 5	8.257	17.944	3.168	7.766	20,2%	46,6%
Da 5 a 10	11.147	29.091	3.056	10.822	28,1%	75,6%
Da 10 a 20	5.742	34.833	1.274	12.096	31,4%	90,5%
Oltre 20	2.055	36.888	247	12.343	32,1%	95,9%
Ergastolo	1.583	38.471	79	12.422	32,3%	100,0%
Totale	38.471		12.422			

¹⁰² Rielaborato da: statistiche penitenziarie (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione Statistica, 2013)

Tabella 14- Detenuti al 31 dicembre 2013 con almeno una condanna definitiva, classificati per durata della pena residua¹⁰³

Pena residua in anni	Detenuti condannati		Di cui stranieri condannati		Frequenze cumulate percentuali	
	Frequenze assolute	Frequenze cumulate	Frequenze assolute	Frequenze cumulate	Frequenze cumulate stranieri sul totale condannati	Frequenze cumulate detenuti condannati sul totale condannati
Da 0 a 1	9.569	9.569	4.398	4.398	11,4%	24,9%
Da 1 a 2	7.535	17.104	2.929	7.327	19,0%	44,5%
Da 2 a 3	5.726	22.830	1.881	9.208	23,9%	59,3%
Da 3 a 5	6.251	29.081	1.537	10.745	27,9%	75,6%
Da 5 a 10	5.165	34.246	1.117	11.862	30,8%	89,0%
Da 10 a 20	2.196	36.442	410	12.272	31,9%	94,7%
Oltre 20	446	36.888	71	12.343	32,1%	95,9%
Ergastolo	1.583	38.471	79	12.422	32,3%	100,0%
<i>Totale</i>	<i>38.471</i>		<i>12.422</i>			

La situazione di disparità di accesso alle misure alternative è evidente quando si confrontano le rilevazioni sulla popolazione detenuta relative alla pena inflitta (Tabella 13) e alla pena residua (Tabella 14).

Se si osserva in Tabella 14 la pena residua fino a 3 anni, cioè quella che consente l'accesso alla maggior parte delle misure alternative alla detenzione, si nota che 22.830 detenuti, pari al 59,3% del totale dei detenuti condannati (38.471), sono in carcere invece di scontare la pena attraverso una misura alternativa alla detenzione.

Ciò può dipendere da diversi fattori, tra cui l'aver commesso reati ostativi¹⁰⁴ rispetto alla concessione delle misure alternative oppure la sussistenza di ulteriori procedimenti per i quali il soggetto è imputato e per i quali sussistono esigenze cautelari.

Il rapporto percentuale delle frequenze cumulate degli stranieri sul totale dei condannati mostra che la differenza nel tasso di presenza di stranieri tra la popolazione detenuta, per la pena inflitta (Tabella 13) e per la pena residua (Tabella 14), si attenua considerevolmente solo per le pene oltre i 10 anni – rispettivamente 90,5% e 94,7% – mentre si ha la stessa percentuale (95,9%) solo oltre i 20 anni di pena. Al diminuire della pena gli stranieri tendono a rimanere di più in carcere. Infatti, per periodi minori si assiste ad una presenza degli stranieri maggiore, in percentuale, per la pena residua rispetto alla pena inflitta. Per fare un esempio, i detenuti stranieri che hanno riportato una condanna fino a 3 anni (1.890) rappre-

¹⁰³ Rielaborato da: statistiche penitenziarie (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione Statistica, 2013).

¹⁰⁴ La concessione dei benefici penitenziari è vietata ai condannati per i reati indicati dall'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

sentano il 12% dei detenuti condannati (38.471), mentre i detenuti stranieri che devono ancora scontare un residuo fino a 3 anni di pena detentiva sono il 24% e per i residui di pena inferiori il divario aumenta. Questo dato sembra confermare la minore possibilità per gli stranieri di accedere alle misure alternative alla detenzione.

Si noti che, in conseguenza della sentenza della Corte di cassazione penale 22161/05 del 10 giugno 2005, gli stranieri privi di permesso di soggiorno se raggiunti da un provvedimento di espulsione mentre si trovano in carcere per scontare una condanna non vanno automaticamente esclusi dalle misure alternative alla detenzione, poiché il fine rieducativo della pena, sancito dalla Costituzione, non consente di introdurre discriminazioni fra cittadini italiani e stranieri con permesso di soggiorno, da un lato, e clandestini, dall'altro.

La condizione di tossicodipendenza, poi, aumenta le difficoltà di accesso alle misure alternative al carcere. Il percorso di reinserimento è finalizzato allo sviluppo dell'autonomia individuale e al superamento della dipendenza attraverso la ricostruzione e l'inserimento in reti di relazioni lavorative e sociali.

Secondo la relazione annuale al Parlamento sulle tossicodipendenze dell'anno 2013 su dati del 2012 (Dipartimento Politiche Antidroga, 2013, p. 460)¹⁰⁵, il 31 dicembre 2012 su 65.701 detenuti 25.269 (pari al 38.46%) erano ristretti per violazione dell'art. 73 – produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope – del D.P.R. 309/90¹⁰⁶, mentre i detenuti registrati come tossicodipendenti alla stessa data erano 15.663 (23.84%). La percentuale complessiva di tossicodipendenti rispetto al 1992, quando era pari al 31.32% della popolazione detenuta, con 14.818 soggetti, è diminuita, mentre la quota di detenuti tossicodipendenti stranieri è passata dall'11,34% del 1992 al 31,05% del 2012. Tra le cause dell'incremento nella popolazione detenuta della percentuale di stranieri tossicodipendenti potrebbe avere rilievo la maggiore difficoltà di accedere alle misure alternative per l'assenza di una rete socio-familiare, di un'abitazione e del lavoro rispetto agli italiani, elementi fondamentali per costruire un progetto di reinserimento sociale.

Lo schema sulla popolazione detenuta al 31 dicembre 2011 elaborato dal Dipartimento delle politiche antidroga della Presidenza del Consiglio dei Ministri (2013, p. xxx, Allegato "Sintesi") riportato in Figura 2 indica chiaramente l'esiguità della percentuale di detenuti tossicodipendenti che escono dal carcere perché ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dall'art. 94 del D.P.R. 309/90. Il 23,5% dei detenuti, pari a 13.964, aveva una diagnosi di tossicodipendenza. Un terzo dei detenuti con problematiche correlate alla droga aveva una condanna definitiva ma solo una parte di loro ha richiesto di accedere a una misura alternativa al carcere. In definitiva solo a 881 detenuti, un numero decisamente esiguo rispetto a quello dei potenziali beneficiari, è stata applicata la misura alternativa.

¹⁰⁵ Il decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, ha disposta la competenza del Servizio sanitario nazionale sulla salute dei detenuti e degli internati. Il D.P.C.M. 1 aprile 2008 ha disposto il passaggio al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni e le risorse della sanità penitenziaria.

¹⁰⁶ Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (*Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza*).

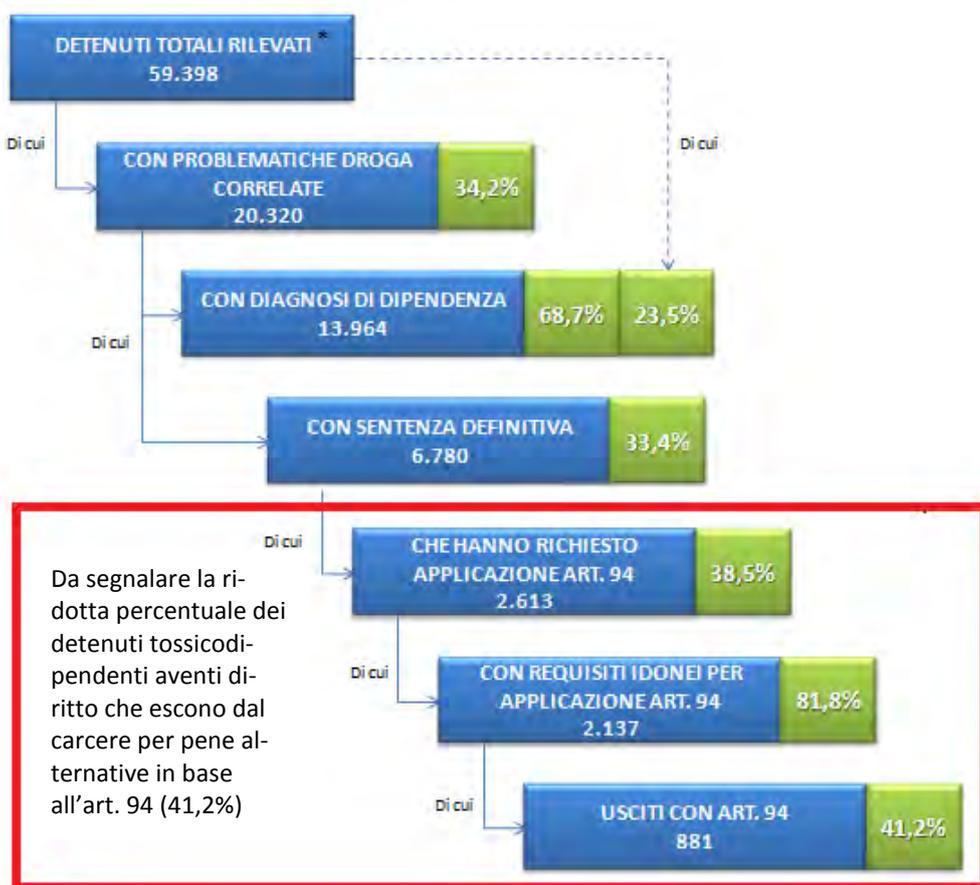


Figura 2 - Flusso della popolazione detenuta al 31 dicembre 2011 (le percentuali fanno riferimento al livello superiore) (Dipartimento Politiche Antidroga, 2013)

In questo caso, tuttavia, la mancata uscita dal carcere è dovuta a una serie cause, anche economiche, che limitano il numero di persone che viene ammesso a partecipare a un percorso terapeutico. Per i tossicodipendenti in carcere, infatti, si potrebbero sfruttare maggiormente le opportunità esistenti per l'attivazione delle misure alternative previste dall'art. 94 del D.P.R. 309/90. Purtroppo, molto spesso i detenuti tossicodipendenti non escono dal carcere, nonostante abbiano i requisiti richiesti dalla legge, perché mancano i fondi per finanziare queste attività (Dipartimento Politiche Antidroga, 2013, p. xxxvi, allegato "Sintesi").

Alla luce di quanto si è detto, la SE da sola non è in grado di risolvere i problemi del sistema penale ma può contribuire a limitare gli effetti del sovraffollamento carcerario.

Infatti, può servire concretamente ad allargare il gruppo dei destinatari delle misure alternative alla detenzione. Aprile, nell'intervista rilasciata al Corriere delle comunicazioni, ha detto che: *"Finora tutta una fetta di popolazione carceraria era esclusa dai domiciliari, ma con questo strumento le cose cambiano. Io l'ho applicato a tipologie di delinquenti delle quali di solito non ci si fida molto: tossicodipendenti-spacciatori, ad esempio, che spesso se mandati a casa continuerebbero a comprare e spacciare in cortile, o piccoli rapinatori da strada, che svaligiano farmacie o uffici postali, di solito anche loro tossicodipendenti. Grazie al braccialetto gestiamo questa fascia di criminalità, e vorrei sottolineare che si tratta di un tipo di reati che riguardano la maggior parte dei nostri detenuti in fase cautelare"*.

Opinioni

La SE è stata introdotta nell'ordinamento italiano alla fine del 2000¹⁰⁷ come risposta politica consistente nell'aumentare il rigore nei confronti dei reati più gravi, senza che vi fosse una richiesta in questo senso da parte degli operatori della giustizia e penitenziari (Gianfrotta, 2013)

Il dibattito sulla sorveglianza elettronica in Italia non è molto sviluppato ed è caratterizzato da posizioni pregiudiziali. Manca la conoscenza dell'esperienza europea perfino tra gli operatori e, tra coloro che la legge devono applicarla, spesso è carente anche la conoscenza della normativa italiana.

Durante le riunioni che si sono tenute a Torino per decidere l'applicazione della SE agli arresti domiciliari “non sono emerse, invece, nella discussione tra i giudici, riserve di principio rispetto all'istituto del braccialetto elettronico” a testimonianza del superamento dell'approccio ideologico che aveva caratterizzato la fase di introduzione della SE nell'ordinamento italiano, con un approccio più pragmatico o forse, come sottolinea Gianfrotta, si tratta di un'attenzione a nuovi valori che sono quelli di evitare o limitare per quanto possibile l'esperienza del carcere quale misura cautelare e perseguire l'obiettivo di limitare il sovraffollamento carcerario (Gianfrotta, 2013).

Tra la fine degli anni Novanta e l'inizio dei Duemila c'era una forte domanda di sicurezza e di inasprimento del controllo (Gianfrotta, 2013). Alcuni sondaggi realizzati dopo l'approvazione della legge che introduceva la SE nell'ordinamento italiano registrarono un certo favore nei confronti dell'utilizzo degli strumenti di controllo elettronici. Il 52,1% si esprime decisamente a favore mentre il 26,3% criticò fermamente il nuovo sistema di controllo. Tuttavia, il 43% degli intervistati ha mostrato un basso grado di fiducia nella efficacia del nuovo dispositivo (De Giorgi, 2003).

Le opinioni sulla SE sono, a volte, contrastanti e cambiano nel tempo. Di solito una maggiore conoscenza della SE favorisce un giudizio positivo nei confronti di questa forma di controllo.

Inizialmente la SE si è dimostrata un'esperienza fallimentare. Si è detto sopra dell'esiguo numero di dispositivi applicati nei primi anni. Non c'è stato un coordinamento per diffondere l'utilizzo degli strumenti elettronici di controllo e non sono state individuate le procedure. Le carenze riguardano soprattutto la comunicazione e la formazione degli operatori.

Inizialmente sembrava che ci fossero problemi tecnici e anche per questo i giudici non lo applicavano. A questo proposito MDS ricorda che “*C'è stato un corso del Consiglio superiore ed hanno parlato anche di questa cosa e tra le varie polemiche ci sono state quelle di chi lo aveva utilizzato e gli aveva dato un sacco di problemi di ordine tecnico*”.

¹⁰⁷ A seguito del risalto mediatico dato a una serie di crimini violenti commessi appena dopo il rilascio avvenuto per scadenza dei termini di custodia cautelare o per l'ammissione a misure non detentive il Governo, con il decreto anti-scarcerazioni, voleva rendere più difficile l'uscita dal carcere per i detenuti in attesa di giudizio (De Giorgi, 2003). Il giudice, che fino a quel momento decideva autonomamente sulla affidabilità dell'imputato o del condannato da ammettere a una misura non detentiva, con la nuova legge doveva basare la sua decisione sulla possibilità che le forze di polizia potessero eseguire un controllo effettivo sull'individuo oggetto del provvedimento di rilascio.

A volte la SE non viene utilizzata per la poca conoscenza da parte della magistratura, MDS: *“Secondo me la maggioranza dei colleghi è contraria. Io parlo della magistratura di sorveglianza, ma è contraria soprattutto perché non ne conosce il funzionamento e quale può essere l'utilizzazione in concreto di questo braccialetto. Perché anche a che cosa serve non lo sanno. Pensano che magari col braccialetto elettronico si possa fare più di quanto... si possa immaginare che ci sono persone che vanno in giro col braccialetto elettronico per la città, che si mette al sorvegliato per consentirgli di andare dove vuole e così è più controllato perché ha il braccialetto. Invece è il contrario”*. Oppure c'è una forte diffidenza nei confronti delle novità, come sostiene ancora MDS: *“O forse per la diffidenza che c'è per qualsiasi tipo di innovazione, soprattutto quando è tecnologica. E poi noi non siamo abituati molto a questo tipo di strumentazione, questa è la vera ragione. Io però penso che se si riuscisse a fare una buona informazione ...”*

Negli anni in cui il braccialetto elettronico è stato introdotto nel sistema italiano, la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, che rappresenta enti, associazioni e gruppi impegnati in esperienze di volontariato nell'ambito della giustizia all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari, si è espressa apertamente contro l'uso del braccialetto elettronico perché faceva venire meno la fiducia nei confronti della persona che è alla base del trattamento penitenziario e del reinserimento sociale e, inoltre, lo riteneva uno strumento contrario alla dignità umana (Gianfrotta, 2013).

Favorevole all'uso della SE, la comunità Papa Giovanni XXIII, fondata da don Oreste Benzi, ha presentato un progetto per la realizzazione della CEC (Comunità Educante con i Carcerati), un'esperienza che si ispira agli APAC¹⁰⁸ brasiliani e che potrebbe prevedere l'uso del braccialetto elettronico per quei detenuti ritenuti a rischio di evasione¹⁰⁹.

I detenuti sono favorevoli alla SE perché rappresenta una condizione migliore del carcere e, per questo motivo, chiedono di essere liberati indossando il braccialetto elettronico. Nell'esperienza di MDS: *“dopo l'applicazione di questo braccialetto elettronico ad uno altri, tantissimi detenuti hanno... sembra che a loro non interessi proprio francamente, perché visto che l'alternativa è stare in carcere, stare a casa con un braccialetto elettronico per loro è semplicemente più conveniente insomma”*.

È stato dimostrato che la SE è una misura più 'dura' di quanto si sarebbe portati a credere, sia per i sorvegliati, sia per i loro familiari (Vanhaelemeesch & Vander Beken, 2012). I vincoli sono principalmente di natura psicologica, pesano sulla vita sociale e possono creare problemi di stigmatizzazione. L'applicazione della SE può essere molto limitante per il sorvegliato e per le persone che convivono con lui, ma ciononostante i condannati – anche se non la totalità di essi – preferiscono questa alternativa alla pena detentiva. Alcuni problemi legati alla permanenza obbligata in casa, tuttavia, sono comuni alle misure alternative alla

¹⁰⁸ Gli APAC, *Associação de Proteção e Assistência ao Condenado* (Associazione per la Protezione e l'Assistenza ai Condannati) sono enti con personalità giuridica di diritto privato, costituiti nella forma di associazioni senza fini di lucro, presenti dal 1972 in Brasile nei quali i detenuti partecipano alla gestione del carcere (Ferreira, 2004).

¹⁰⁹ Le informazioni sulle CEC sono disponibili sul sito internet dell'Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII (www.apg23.org).

detenzione di tipo domiciliare e non sono specificamente legati al fatto di indossare il bracciale elettronico.

4. La sorveglianza elettronica in Francia.

Descrizione

Proposta nel 1989 dal deputato socialista Gilbert Bonnemaïson¹¹⁰ (1989) la SE è stata introdotta in Francia solo alla fine del 1997, a seguito di un nuovo rapporto parlamentare redatto dal senatore Guy Pierre Cabanel¹¹¹ (1995), rappresentante della destra. Ciò conferma che, generalmente, la SE non ha una paternità politica ben definita, tanto che sia a destra, sia a sinistra, si riescono a individuare caratteristiche che la rendono uno strumento da considerare con favore. Infatti, al momento del voto della legge 19 dicembre 1997, che ha previsto la SE nell'ordinamento francese, solo i comunisti si sono astenuti, per motivi ideologici (Froment, 2006, p. 46). Tuttavia, nonostante l'ampio consenso trasversale, la fase sperimentale vera e propria è iniziata solo dopo tre anni e si è svolta dal 1° ottobre 2000 al 1° ottobre 2001 (Lévy & Pitoun, 2004, p. 412-413).

I ritardi nella messa in opera della SE sono da attribuire a varie ragioni, non ultima la ricerca di una legittimazione politica da parte dell'amministrazione penitenziaria francese prima di procedere con la sperimentazione (Froment, 2006, p. 37).

Nel frattempo anche la situazione dei penitenziari era cambiata. L'incremento della popolazione detenuta che aveva caratterizzato gli anni Ottanta del secolo scorso e la prima metà dei Novanta, spingendo alla ricerca di soluzioni che limitassero il sovraffollamento penitenziario, si era arrestato nel 1996 e il numero di detenuti era diminuito fino al 2001. Nello stesso periodo il numero di persone sottoposte alle misure alternative era cresciuto, quindi non si avvertiva la necessità di un'altra misura alternativa al carcere da aggiungere a quelle già previste. Quando, però, dal 2001 la popolazione detenuta è tornata a crescere in misura considerevole, la Direzione dell'amministrazione penitenziaria ha mostrato un rinnovato interesse verso la SE (Lévy & Pitoun, 2004, p. 417; Lévy, 2005, p. 176).

Furono scelte quattro località dove effettuare la sperimentazione: Agen, Aix-Luynes, Grenoble e Loos-lès-Lille. Si lasciò ampia libertà organizzativa ai responsabili locali cosicché ciascun sito poté fare le scelte che preferiva rispetto alla tecnologia utilizzata, alle modalità di coinvolgimento del personale e alle procedure organizzative, in particolare l'installazione e la disinstallazione delle apparecchiature, la risposta agli allarmi e i controlli (Lévy & Pitoun, 2004, p. 419-420).

¹¹⁰ La proposta di Bonnemaïson delineava già le linee principali della SE che sarebbe stata attuata in Francia, ispirandosi alle esperienze della Florida e ai progetti del Regno Unito di Gran Bretagna ma non ebbe una ricaduta pratica immediata. Era basata sull'idea del *numerus clausus* dei detenuti, finalizzata al contenimento del sovraffollamento penitenziario: per fare posto ai nuovi detenuti le persone ritenute idonee avrebbero lasciato il carcere e ultimato la pena indossando il braccialetto elettronico (Lévy & Pitoun, 2004, p. 414; Lévy, 2005, p. 174-175).

¹¹¹ Cabanel, avendo studiato le sperimentazioni in corso in Gran Bretagna, Paesi Bassi e Svezia, riteneva che la SE fosse uno strumento conveniente dal punto di vista economico ed efficace nella prevenzione della recidiva e nella lotta al sovraffollamento carcerario. A differenza di Bonnemaïson, Cabanel espresse forti perplessità sull'utilizzo della SE con gli imputati (Lévy & Pitoun, 2004, p. 414; Lévy, 2005, p. 175).

Dall'esame dei dati relativi alla sperimentazione in Francia è emerso che solo per il 6% (11 su 175) dei soggetti a cui è stato concesso di usufruire di tale misura l'esito della sperimentazione si è concluso negativamente con l'invio del condannato in carcere. Di questi undici, tre hanno ricevuto una nuova condanna che ha fatto perdere loro i requisiti per la SE, uno ha chiesto di trasformare la SE in semilibertà e solo a sette è stata revocata la SE per avere violato le prescrizioni. Nel 57% dei casi non si sono registrati allarmi mentre per i restanti si trattava perlopiù di fatti ritenuti non gravi: ritardi nel rientro a casa, confusione tra gli orari dei giorni lavorativi e quelli del fine settimana, problemi di lavoro o di salute. Per la maggior parte gli allarmi si sono risolti con una telefonata al sorvegliato, mentre solo nel 7% di essi si è avuto un sopralluogo presso l'abitazione del soggetto sottoposto a SE (Lévy, Tournier, Pitoun, & Kensey, 2003, p. 3; Lévy & Pitoun, 2004, p. 423).

Una valutazione della sperimentazione realizzata nei quattro siti pilota è stata effettuata dal *Centre de recherche sociologique sur le droit et les institutions pénales* (CESDIP) congiuntamente ai servizi della Direzione dell'amministrazione penitenziaria francese (Lévy, Tournier, Pitoun, & Kensey, 2003). La ripartizione per genere, nazionalità ed età indica che il campione di persone sottoposte alla SE preso in esame è assimilabile più alla popolazione ammessa alle misure alternative al carcere piuttosto che alla popolazione detenuta. Considerando anche le caratteristiche relative alla situazione familiare, al livello di istruzione e al lavoro, sembra che nella fase iniziale la SE sia stata utilizzata con le persone che dimostravano maggiori possibilità di reinserimento sociale (Lévy, Tournier, Pitoun, & Kensey, 2003, p. 2).

Una valutazione successiva (Hazard, Kensey, & Lévy, 2005) ha analizzato le caratteristiche socio-demografiche del gruppo di persone sottoposte alla SE tra ottobre 2000 e luglio 2003. La composizione per genere, età, stato civile, figli a carico, livello d'istruzione e attività lavorativa è simile a quella che risulta dalla valutazione precedente, con l'eccezione degli stranieri che sono passati dal 4% all'8,1%. Questo lascia supporre che, almeno fino al 2003, ancora si tendeva a concedere la SE a quelle persone che per le loro caratteristiche socio-demografiche erano ritenute a minore rischio d'insuccesso.

Una ricerca sui sorvegliati ai quali è stato rimosso il braccialetto elettronico tra il 1° dicembre 2000 e il 1° luglio 2003 effettuata consultando il casellario giudiziale al 1° giugno 2008 (Benaouda, Kensey, & Lévy, 2010) ha dimostrato che dopo cinque anni dal termine della misura il 58% delle persone sottoposte alla SE non aveva subito nuove condanne, mentre la pena detentiva era stata inflitta solo al 23% di loro. Questo dato avvalorava la convinzione che i risultati ottenuti, in termini di riduzione della recidiva, con l'applicazione della SE sono migliori di quelli ottenuti con la detenzione in un carcere, anche se il successo della SE può essere parzialmente spiegato attraverso le differenze tra i detenuti e i sorvegliati per quello che riguarda la carriera criminale individuale – intesa come il numero di reati commessi prima della misura e la natura del reato – e l'età. Infatti, soprattutto nei primi anni, le condizioni per la concessione della SE determinavano una selezione dei destinatari di tale misura sulla base di caratteristiche socio-economiche che li distinguevano dal totale della popolazione condannata. In questa situazione, chi ha scontato la pena, o la parte finale di essa, in SE presenta tassi di recidiva inferiori sia rispetto a chi ha trascorso tutta la pena in carcere

(61% di nuove carcerazioni), sia rispetto a tutte le altre misure alternative alla detenzione, con esclusione della semplice sospensione della pena (19% di condanne detentive) (Benaouda, Kensey, & Lévy, 2010, p. 4). Lo studio tenta anche di eliminare le differenze socio-demografiche, estraendo un sotto-campione della SE avente le caratteristiche del corrispondente campione di detenuti con riguardo a età e carriera criminale, ma anche in questo caso l'esperienza carceraria mantiene una propensione alla recidiva maggiore della SE. (Benaouda, Kensey, & Lévy, 2010, p. 5).

La SE in Francia è una misura destinata sia agli imputati, sia ai condannati in tutti i gradi di giudizio, siano essi minorenni o maggiorenni.

Inizialmente poteva essere scontata sotto SE una pena fino a sei mesi. Questo termine è stato esteso a un anno nel 2004¹¹² e a due anni nel 2009¹¹³, pertanto, poiché adesso hanno accesso a tale misura anche soggetti con condanne più lunghe e, dunque, che hanno commesso reati più gravi, il profilo delle persone sottoposte alla SE potrebbe essere cambiato, ma non ci sono studi recenti che possano avvalorare o confutare questa ipotesi.

Dal 2000¹¹⁴ è possibile utilizzare la SE per determinate categorie di imputati, nelle misure di custodia cautelare. Questa possibilità è stata ulteriormente estesa nel 2002¹¹⁵.

La legge del 19 dicembre 1997 che ha introdotto la SE nell'ordinamento francese ha stabilito che fosse una modalità di esecuzione della pena e non una pena principale. Questo significa che la SE in Francia non è applicata direttamente in sentenza, si tratta, invece, della trasformazione di una pena detentiva da parte del *juge de l'application des peines* (JAP). Sostanzialmente, avviene come per le misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento italiano che sono decise dal tribunale di sorveglianza come trasformazione di una pena detentiva.

Per la gestione della SE il JAP si avvale del supporto degli istituti penitenziari e, soprattutto, dei servizi penitenziari di reinserimento e di *probation* (*service pénitentiaire d'insertion et de probation*, SPIP)¹¹⁶. La misura può essere richiesta dal giudice, dal pubblico ministero o dallo stesso interessato, che deve fornire il proprio consenso a indossare il bracciale elettronico (Lévy & Pitoun, 2004, p. 415)¹¹⁷.

Gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo hanno prodotto cambiamenti di ordine tecnico, pratico e organizzativo tali che si è reso necessario pubblicare una guida metodologica destinata agli attori giudiziari e penitenziari per l'applicazione e la gestione della SE. Il 15 luglio 2013 è stata pubblicata sul Bollettino ufficiale del Ministero della Giustizia francese la circolare interdirezionale del 28 giugno 2013 relativa alla guida metodologica per la sorveglianza elettronica, n. JUSD1317006C (Ministre de la Justice, 2013). La

¹¹² Legge 9 marzo 2004, n. 204, si veda anche Lévy (2005, p. 190).

¹¹³ Legge 24 novembre 2009, n. 1436. Questa legge ha introdotto anche la *surveillance électronique de fin de peine* (SEFIP) che consiste nell'utilizzo della SE in sostituzione degli ultimi quattro mesi di una pena detentiva.

¹¹⁴ Legge 15 giugno 2000, n. 516.

¹¹⁵ Legge 9 settembre 2002, n. 1138.

¹¹⁶ I *service pénitentiaire d'insertion et de probation* hanno competenza sulle misure alternative alla detenzione e svolgono funzioni analoghe a quelle degli uffici di esecuzione penale esterna in Italia.

¹¹⁷ La persona che deve essere sottoposta alla SE può essere assistita da un avvocato per fornire il proprio consenso alla misura (Ministre de la Justice, 2013, p. 15)

circolare è definita interdirezionale perché è stata realizzata con l'intervento di quattro direzioni differenti – la direzione della giustizia minorile (*protection judiciaire de la jeunesse*), la direzione dell'amministrazione penitenziaria (*administration pénitentiaire*), la direzione degli affari penali e della grazia (*affaires criminelles et des grâces*) e la direzione degli affari giudiziari (*services judiciaires*) – e indica tutte le procedure da seguire in ciascuna delle fasi di cui si compone il processo di esecuzione di una pena che prevede l'utilizzo della SE, con l'obiettivo di armonizzare le pratiche esistenti.

Il braccialetto elettronico può essere utilizzato con diverse finalità. Riguardo alla SE di tipo fisso, per i condannati è previsto il *placement sous surveillance électronique* (PSE) come misura alternativa alla detenzione¹¹⁸ e la *surveillance électronique de fin de peine* (SE-FIP), come modalità per l'esecuzione della parte finale di una pena detentiva¹¹⁹, mentre per gli imputati si può utilizzare l'*assignation à résidence sous surveillance électronique* (ARSE) che è una misura intermedia tra gli arresti domiciliari e il controllo giudiziario. In tutti i casi il funzionamento è lo stesso e consente di controllare se una persona si trova in un certo luogo negli orari stabiliti. Il luogo indicato per la misura può essere l'abitazione del sorvegliato, anche se è in affitto: in questo caso dovrà essere fornito il contratto di locazione e la ricevuta del pagamento dell'ultima rata di affitto. Può trattarsi anche dell'abitazione di un'altra persona, in questo caso è necessario il consenso scritto di questa persona altrimenti la misura non può essere attivata. Infine, per evitare che la mancanza di un alloggio possa costituire una condizione discriminante per l'ottenimento della SE, può trattarsi di una casa famiglia, un'associazione o un centro di accoglienza e di reinserimento sociale (Ministre de la Justice, 2013, p. 17).

La ARSE è una misura cautelare che può essere disposta per un periodo massimo di sei mesi, rinnovabile tre volte in due anni. Anche se la persona sottoposta alla ARSE non viene immatricolata¹²⁰, il periodo nel quale il soggetto è sottoposto a questa misura viene considerato come detenzione, quindi se la persona sarà poi condannata a una pena detentiva il periodo trascorso in ARSE sarà sottratto dalla pena da scontare.

Il sorvegliato è sottoposto allo stesso trattamento dei detenuti. Ad esempio può accedere al beneficio della liberazione anticipata, che per i condannati consiste nell'usufruire di uno sconto di pena se si partecipa attivamente al processo di rieducazione. “*Chi è condannato a sei mesi di prigione in Francia non fa proprio sei mesi di carcere perché ha diritto a una riduzione della pena. Chi indossa il braccialetto ha lo stesso diritto, anche lui ha diritto alla riduzione di pena*” (cfr. intervista a Bernadette).

Il PSE e la ARSE possono essere applicati anche utilizzando la localizzazione satellitare GPS. In questo caso al nome della misura viene aggiunta la caratteristica ‘mobile’ e l'acronimo diventa PSEM e ARSEM, dove la M finale sta, appunto, per *mobile*.

¹¹⁸ In francese *aménagement des peines*.

¹¹⁹ In pratica, la SEFIP consente di uscire anticipatamente dal carcere, per trascorrere nella propria abitazione il periodo di tempo che va fino alla scadenza della pena, per un massimo di quattro mesi.

¹²⁰ L'immatricolazione è l'iscrizione nel registro del carcere con l'assegnazione di un codice di riconoscimento detto numero di matricola.

La SE può anche precedere un periodo di liberazione condizionale, che è una misura in cui la persona è sottoposta a limitazioni della libertà personale ma senza indossare il braccialetto elettronico. Il giudice può prevedere già nel momento della concessione della misura che la liberazione condizionale seguirà un periodo di SE. *“Possiamo dire fin dall’inizio «Tu vai sotto braccialetto elettronico per 6 mesi, e dopo avrai la liberazione condizionale», questo si può decidere fin dall’inizio. Si chiama placement sous surveillance électronique probatoire à une libération conditionnelle”* (cfr. intervista a Bernadette). Ma la liberazione condizionale può anche essere disposta dal giudice quando, dopo avere indossato per un periodo il braccialetto elettronico, il sorvegliato dimostra un certo livello di affidabilità.

“Quando la misura va bene, il condannato rispetta gli orari, il condannato rispetta le convocazioni davanti al SPIP, il condannato non commette nuove infrazioni, ma si sente che ha un atteggiamento positivo, gli può essere accordata la liberazione condizionale. Cioè, durante la misura, durante l’esecuzione della pena, se ha rispettato le condizioni e se è ben disposto al reinserimento, dopo la metà della pena o i due terzi se recidivo, gli si può concedere la liberazione condizionale. Che cosa significa? Significa che lui continua a scontare la sua pena, continua a essere seguito dal SPIP, ma non ha più il braccialetto, non ha più orari da rispettare, è seguito dal SPIP, deve dimostrare... ma non ha orari, non ha più il braccialetto. Si tratta di una misura, la liberazione condizionale, che utilizziamo molto” (cfr. intervista a Bernadette).

Tabella 15 - Totale delle persone immatricolate in Francia al 1° settembre 2014 e variazione rispetto al 1° settembre 2013¹²¹

	01/09/2014	01/09/2013	Variazione annuale (%)
Totale delle persone immatricolate	77.648	78.314	-0,9%
Immatricolati non detenuti	11.294	11.226	0,6%
di cui sottoposti alla SE (PSE)	10.098	10.013	0,8%
di cui sottoposti alla SE di fine pena (SEFIP)	600	633	-5,2%
di cui sottoposti ad altre misure all'esterno che non prevedono l'alloggio in carcere	596	580	2,8%
Immatricolati detenuti	66.354	67.088	-1,1%
di cui imputati	16.900	16.604	1,8%
di cui condannati in semilibertà	1.714	1.813	-5,5%
di cui condannati in misure all'esterno che prevedono l'alloggio in carcere	355	374	-5,1%
di cui condannati che non beneficiano di una misura alternativa alla detenzione	47.385	48.297	-1,9%

¹²¹ Fonte: Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Francia, *Statistiques mensuelles de la population écrouée et détenue en France. Situation au 1^{er} septembre 2014* (Tratto il giorno ottobre 12, 2014 da Sito Web Ministère de la Justice: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_septembre_2014.pdf).

La misura alternativa più utilizzata in Francia è il PSE, con un incremento che ha portato il numero di persone sottoposte a questa misura da 871 al 1° gennaio 2006 a 10.760 al 1° maggio 2013. La SEFIP è una misura più recente, il cui utilizzo pratico è cominciato solo dal 1° gennaio 2011 ma che in due anni ha visto praticamente raddoppiare il numero delle persone che hanno usufruito di questa modalità di esecuzione della pena; infatti da 344 persone sottoposte a questa misura alla data del 1° maggio 2011 si è passati a 678 soggetti alla data del 1° maggio 2013. Infine, l'ARSE risulta la meno usata tra le misure che utilizzano la SE con 237 persone interessate alla data del 1° maggio 2013 (Ministre de la Justice, 2013, p. 1). In Tabella 15 è riportato il numero delle persone immatricolate al 1° settembre 2014 e al 1° settembre 2013, distinto per modalità di esecuzione della pena, da cui risulta il numero di persone sottoposte alla SE.

Con il tempo, l'accesso alla SE è stato agevolato. *“Prima, per beneficiare del braccialetto elettronico si doveva avere un lavoro o un motivo di salute o di famiglia, il criterio era abbastanza selettivo, limitato. Con la legge del 2009 è molto più facile e il solo fatto di un progetto di reinserimento, dunque di essere alla ricerca di un lavoro, di essere nella fase di avvio di un'impresa, di sottoporsi a delle cure, per esempio riguardo all'alcol o alle droghe quando questo è il motivo della condanna, può consentire di avere un braccialetto elettronico”* (cfr. Cécile in intervista a Cécile e Marine).

Di conseguenza sono cambiate le caratteristiche delle persone che vengono ammesse alla SE e il sostegno di cui hanno bisogno. *“Si assiste anche a una variazione nelle persone che sono sotto sorveglianza elettronica, in quanto inizialmente erano persone che avevano un lavoro, preferibilmente fisso, e stiamo assistendo ad un aumento di profili differenti, cioè di persone che non hanno un lavoro o che sono alla ricerca di un lavoro, molte persone che sono interinali”* (cfr. intervista a Claire).

Anzi, si può dire che le nuove caratteristiche dei sorvegliati richiedono nuove modalità di presa in carico da parte dei servizi penitenziari, ma proprio l'aumento del numero di sorvegliati rende più difficile attuare strategie di intervento adeguate. *“Così occorre realmente essere molto attenti perché la tecnologia è solo uno strumento. Perché oggi, e in particolare in Francia, la deriva del risparmio è quella di svilupparla (la SE, N.d.A.), perché è meno cara del carcere, e dimenticare che non è la misura in sé, il braccialetto. È uno strumento che deve essere affiancato in termini di sostegno alla persona, per aiutarla a reinserirsi. Non basta mettere un braccialetto alla caviglia e dire che è meglio del carcere se, oltre a questo, la si lascia in un ambiente criminogeno”* (cfr. intervista a Michelle e Zoé).

Si è detto che in Francia sono utilizzate le tecnologie di SE di prima generazione, la SE di tipo fisso, che usa le radiofrequenze e consente di controllare la presenza di una persona in un certo luogo in orari determinati, e quella di tipo mobile, detta anche SE di seconda generazione, che attua una sorveglianza continua degli spostamenti di un individuo utilizzando il sistema di rilevamento satellitare GPS.

Tuttavia pochi conoscono le caratteristiche delle diverse tecnologie. *“Alcune persone non comprendono che con la SE fissa non c'è quella che viene chiamata geolocalizzazione. Vale a dire che le persone, alcune, sono convinte che, dal momento che c'è una SE, sappiamo tutto quello che fa il sorvegliato, mentre questo non è vero, è così solo quando c'è*

quella mobile. E molto spesso alcune associazioni delle vittime vogliono assolutamente che venga indossato il braccialetto elettronico, in modo che si possa controllare. A volte c'è una mancanza di comprensione da parte del pubblico e, talvolta, anche della polizia” (cfr. intervista a Thérèse).

Anche tra gli addetti ai lavori le differenze tra SE fissa e mobile non sono sempre chiare. *“Si ha la sensazione che i magistrati, in generale... ce ne sono molti che non hanno alcuna conoscenza di ciò che è la SE. Penso in particolare alla ARSE perché a volte, effettivamente, i magistrati pongono alcune domande incredibili. Vale a dire che confondono il braccialetto elettronico classico con il braccialetto elettronico mobile. Vale a dire che ce n'è un certo numero che in realtà immagina che con un braccialetto elettronico si possa sapere in ogni momento dov'è la persona. Insomma, vede, c'è una confusione che non sembra completamente superata. Quindi c'è da fare, certamente anche verso i magistrati, tutto un lavoro educativo su ciò che è effettivamente il braccialetto elettronico” (cfr. intervista a Claire).*

La SE mobile, comunque, è poco diffusa. È un sistema molto invadente ed è difficile da accettare da parte del sorvegliato, per questo il suo utilizzo è limitato ai criminali più pericolosi o, dopo la conclusione della pena, nei casi in cui sia riconosciuta la pericolosità sociale dell'individuo. In pratica, la SE mobile è impiegata *“soprattutto per le persone considerate pericolose, particolarmente a rischio di recidiva” (cfr. intervista a Thérèse).* Inoltre ci sono ancora problemi di copertura del segnale GPS, infatti quando si entra in un edificio o si prende la metropolitana si attiva l'allarme e il dispositivo comincia a suonare.

La SE mobile è *“molto, molto restrittiva. È davvero limitante per il condannato. È sottoposto a una sorveglianza permanente e il braccialetto suona molto spesso perché non prende. È come il telefono cellulare, in effetti: quando si passa sotto una galleria suona, quando si va al cinema suona, quando si va al supermercato suona, ma non perché sta scappando, ma perché ci sono problemi di rete, di sistema” (cfr. intervista a Bernadette).*

“C'è perdita di segnale continuamente, soprattutto nelle aree molto urbanizzate, vale a dire... in metropolitana... la persona va in tribunale e il segnale, quindi, si perde, la persona viene chiamata. Questo, in effetti, può andare contro al progetto di reinserimento, perché per una persona che sta cercando lavoro o che ha trovato un posto di lavoro, può essere difficile sul piano professionale. Vede, dunque, questo ha un effetto... l'aspetto tecnico del GPS può effettivamente entrare in conflitto con il progetto di integrazione” (cfr. intervista a Claire).

Nella SE fissa, per l'installazione degli apparati presso l'abitazione del sorvegliato non sono richieste condizioni particolari. È sufficiente la presenza della rete elettrica. Per assicurare il collegamento con la centrale operativa, gli apparati utilizzano la rete telefonica mobile GSM. La rete telefonica fissa può essere utilizzata solo in caso di impedimento al regolare funzionamento della rete mobile, ad esempio per la mancanza di copertura del segnale (Ministre de la Justice, 2013, p. 12-13).

Le modalità di gestione dei programmi di SE sono generalmente codificate in un protocollo tra il SPIP e l'istituto penitenziario che definisce le modalità di funzionamento dell'immatricolazione a distanza del sorvegliato. Infatti il sorvegliato è considerato detenuto a tutti gli effetti e, pertanto, viene immatricolato, cioè preso in carico dal carcere competente per

territorio, ma la procedura di immatricolazione viene eseguita presso il SPIP dal personale di sorveglianza lì distaccato e il sopralluogo presso l'abitazione del sorvegliato viene effettuato sempre dallo stesso personale. *“Anche in questo caso, nel contesto della sorveglianza di fine pena, abbiamo voluto definire all’inizio una nota di organizzazione congiunta tra il carcere e il SPIP. Siamo stati in grado di riaggiustare questa nota trasformandola in protocollo. E qui siamo su una bozza che è quella che sto per presentare e che non è ancora definitiva, perché in linea di principio ogni volta che sono necessari aggiustamenti la si adatta. Ciò ridefinirà chi fa che cosa nell’ambito di questo protocollo, perché ci sono cose che rientrano nella competenza del SPIP e cose che cadono sotto la competenza del carcere”* (cfr. intervista a Mireille). Negli accordi con il carcere è importante soprattutto definire con esattezza le modalità di gestione degli allarmi, perché il SPIP prevede orari di apertura che non coprono le 24 ore e durante la chiusura è il carcere che deve intervenire.

Nel determinare la competenza sulla SE del SPIP si è previsto di assegnare ai servizi di *probation* un contingente di personale di sorveglianza che si occupa dell'immatricolazione del sorvegliato, dell'installazione e della rimozione degli apparati e dei controlli. *“Abbiamo personale di sorveglianza che fa parte della struttura organizzativa del SPIP. Si tratta di una disposizione recente che risale alla fine del 2010, di sicuro il 2010. Nell’organigramma del SPIP abbiamo 4 sorveglianti che si occupano dell’attivazione della SE. Ciò non significa che ci sono solo 4 sorveglianti che lavorano sulla SE. Ci sono i sorveglianti e c’è il personale di probation che lavora sulla SE. L’aspetto puramente tecnico è sotto la completa responsabilità dei sorveglianti”* (cfr. intervista a Mireille).

Le operazioni di installazione dei dispositivi sono state descritte da Simon (cfr. intervista), un sorvegliante in servizio presso uno dei SPIP, incaricato delle attività relative alla SE, e sono riportate in Figura 3.

L'apparecchiatura è composta da un braccialetto e un dispositivo di controllo fisso (*ba-lise*). Il braccialetto si fissa sulla caviglia regolando la misura del cinturino mediante uno strumento apposito. Il braccialetto viene applicato presso il SPIP e, in quella occasione, si procede all'immatricolazione del sorvegliato: si registrano i dati, si rilevano le impronte digitali e si fanno le fotografie. Nel pomeriggio dello stesso giorno, a casa del sorvegliato, viene attivato il braccialetto, si installa il dispositivo fisso, lo si attiva e configura e si verifica la copertura corretta dell'appartamento.

Il sorvegliato viene immatricolato come se fosse detenuto. Le operazioni di immatricolazione si svolgono presso il SPIP ma il sorvegliato viene preso in carico dall'istituto penitenziario, quindi l'immatricolazione viene effettuata per conto del carcere. *“Un sistema che all’inizio è stato chiamato il sistema dell’immatricolazione ‘spostata’ e che consiste nel fatto che tutte le procedure tecniche precedenti alla realizzazione della SE sono eseguite dal SPIP. Per contro, non abbiamo ancora quella che viene chiamata immatricolazione. L’immatricolazione resta all’istituto. Quindi c’è tutto un lavoro di collegamento. Il fatto di segnare il numero, perché le persone sono immatricolate al carcere. Ma tutto il lavoro preparatorio a questa immatricolazione, che i sorveglianti vi faranno vedere tra poco, la raccolta*

dei dati amministrativi, le fotografie, il rilievo delle impronte digitali. Tutto il lavoro preliminare è fatto dal SPIP, qui. Ma l'immatricolazione in sé è di competenza del carcere. Dobbiamo organizzarci con l'istituto" (cfr. intervista a Mireille).

"Quindi lavoriamo, facciamo tutto, noi qui siamo polivalenti, non fa alcuna differenza. Noi cerchiamo di fare tutto. Il nostro compito è quello di fare l'immatricolazione. Compiliamo la scheda informativa e telefoniamo al carcere che aggiorna il software d'immatricolazione. C'è un collegamento solo per la consultazione. Loro, generano il numero di matricola della persona. Compiliamo la scheda informativa, scattiamo le foto della persona, prendiamo le impronte. E tutto questo lo rispediamo al carcere con una valigetta. Ci teniamo una copia e gli originali ripartono per l'istituto" (cfr. intervista a Simon).

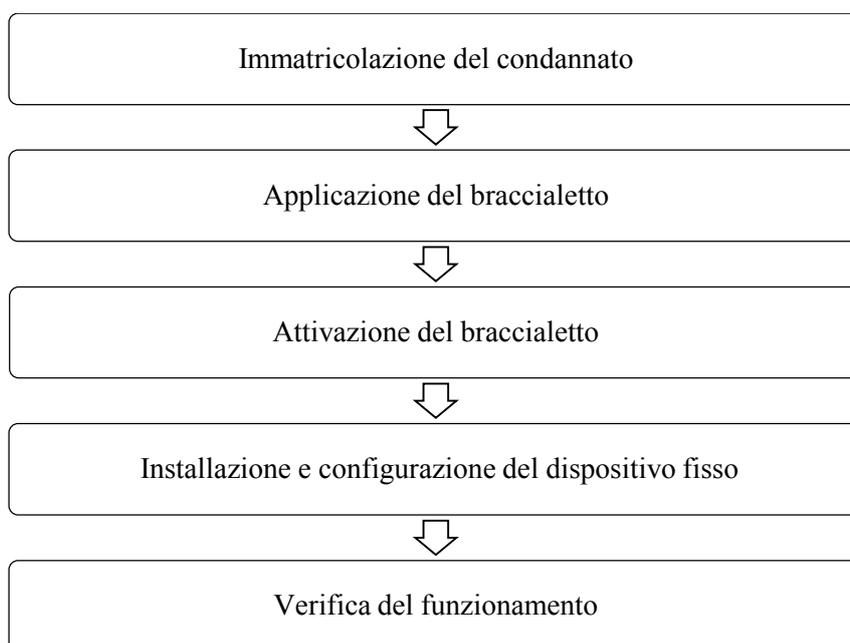


Figura 3 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Francia

L'amministrazione francese non ha acquistato i dispositivi ma li ordina al fornitore a seconda delle necessità. "Non abbiamo scorte. In effetti, le installazioni sono pianificate, abbiamo un programma delle installazioni. Infatti pianifichiamo gli appuntamenti e gli appuntamenti attivano un ordine. Questo ci permette di avere i dispositivi pronti, non abbiamo un magazzino. Quindi una volta che l'appuntamento è in programma, si innesca l'ordine attraverso un sistema informatico" (cfr. intervista a Simon). Il braccialetto deve essere attivato entro cinque giorni dalla decisione del giudice¹²² e questo ritardo consente di pianificare le installazioni.

Al termine della misura, quando la pena giunge alla conclusione, il condannato si presenta al SPIP dove si eseguono le stesse procedure che riguardano la dimissione del detenuto dal carcere e si rimuove il braccialetto elettronico. "Per il rilascio, la persona viene qui la

¹²² Si veda *Ministre de la Justice (2013), Annexe n. 5: Tableau récapitulatif des délais de pose.*

mattina alle 9,00. Il bracciale viene tagliato, si prendono le impronte, poi si ricondiziona il dispositivo fisso e lo si rispedisce alla società” (cfr. intervista a Simon).

L'introduzione della SE e l'ampliamento del suo utilizzo hanno prodotto effetti economici positivi legati ai minori costi di gestione e alla maggiore flessibilità rispetto alle altre misure alternative al carcere.

“Poiché i posti per la semilibertà sono limitati, richiedono ingenti investimenti, e anche i posti in collocamento all'esterno¹²³ sono in numero limitato, tutto questo ha un costo e richiede anche un partenariato con strutture diverse. Quindi, è una misura che l'amministrazione penitenziaria può... mettendo da parte la questione tecnica, dove c'è effettivamente un fornitore privato, ma l'amministrazione penitenziaria può fare da sola, voglio dire senza costruire istituti per semiliberti” (cfr. Cécile in intervista a Cécile e Marine).

Le motivazioni che hanno portato all'introduzione della SE in Francia sono principalmente volte a evitare l'ingresso in carcere di persone condannate a pene detentive brevi (*front door*), a favorire il reinserimento del soggetto nella società e accompagnare il rilascio dal carcere, sostituendo la parte finale di una pena detentiva lunga (*back door*) con il braccialetto elettronico. Mentre le misure di *front door* hanno principalmente la finalità di evitare il carcere a coloro che hanno commesso reati lievi per timore dei suoi effetti criminogeni, le misure *back door* sono adottate per affrontare il problema del sovraffollamento e ridurre il numero di detenuti.

“Poi c'è la questione, che non si deve eludere, del sovraffollamento penitenziario. Ci sono persone, soprattutto nel caso di condanne brevi, che oggi sono detenute o che ieri potevano essere detenute e oggi possono scontare la loro breve condanna nel contesto della SE. Questo già significa evitare il sovraffollamento 'inutile' o 'controproducente', perché questo sovraffollamento può essere a sua volta motivo di recidiva. E si può consentire alla persona di continuare a stare nel contesto sociale e, di conseguenza, evitare gli effetti desocializzanti della carcerazione” (cfr. intervista a Mireille).

Caratteristiche

Già dalla sperimentazione in Francia era emerso che si hanno i maggiori benefici dalla SE quando tale misura è associata a un intervento di sostegno sociale. In generale, la SE è uno strumento di controllo flessibile, che può essere adattato alle esigenze del sorvegliato ma rappresenta solo uno degli aspetti di una misura complessa come il PSE, affiancato a quello socio-educativo. Il sorvegliato *“deve restare a casa fino alle 6:30 del mattino e deve essere tornato alle 19:30, e questi tempi io li fisso in base alla pianificazione del lavoro, di fatto. Inoltre, gli metto degli obblighi e li ho messo l'obbligo di lavorare, che abbia un'attività. Così sarà convocato presso il SPIP e dovrà dimostrare che lavora, che ha una attività. Quindi ci sono questi due aspetti, contemporaneamente, gli orari con il braccialetto, ma anche essere seguiti dal SPIP e l'aspetto socio-educativo” (cfr. intervista a Bernadette).* Le

¹²³ Il collocamento all'esterno (*placement à l'extérieur*) è una misura utilizzata per i detenuti che devono reinserirsi nella società – che in alcuni casi provengono da una pena molto lunga – che non hanno riferimenti né un'abitazione e per questi motivi vengono seguiti da un'associazione privata che fornisce loro un alloggio e le cure necessarie.

condizioni previste dalla misura relative al luogo di soggiorno e agli orari possono essere modificate sulla base di nuove esigenze del sorvegliato.

La SE richiede una valutazione attenta della situazione personale e familiare del condannato, più attenta di quella richiesta dalle altre misure alternative al carcere, e implica l'impegno di tutti gli attori coinvolti, in particolare dovrà essere studiata con attenzione la vita quotidiana della persona che chiede di indossare il braccialetto, per adattare gli orari agli obblighi giudiziari e alle necessità individuali (Lévy, Tournier, Pitoun, & Kensey, 2003, p. 4).

La procedura per l'applicazione della SE prevede, innanzitutto, un'indagine preliminare di fattibilità da parte del SPIP (Ministre de la Justice, 2013, p. 18). Inizialmente l'assistente sociale si reca presso l'abitazione del sorvegliato e verificava se la misura era adeguata per quel soggetto e se il luogo era idoneo a installare i dispositivi, anche sotto l'aspetto tecnico. Questo sopralluogo non è più obbligatorio. A causa del forte incremento del numero di misure concesse, che ha determinato un aumento dei carichi di lavoro e una conseguente diminuzione del tempo a disposizione degli operatori sociali, e grazie all'evoluzione tecnologica che rende possibile l'installazione delle apparecchiature praticamente ovunque, il SPIP può valutare di non procedere al sopralluogo nel caso in cui conosca già il soggetto per averlo seguito in precedenti occasioni. Il sorvegliato, quindi, prima della concessione della SE, può essere convocato presso il SPIP o contattato telefonicamente e invitato a produrre la documentazione necessaria per procedere all'indagine di fattibilità (Ministre de la Justice, 2013, p. 20). Gli aspetti socio-ambientali sono valutati dagli operatori di *probation* mentre quelli tecnici sono di competenza del sorvegliante.

“All'inizio, quando c'erano meno misure, era richiesta un'indagine domiciliare, un'indagine di fattibilità, sapere se fosse possibile o no. Da una parte per il numero di misure disposte e dall'altra per i miglioramenti tecnologici, le indagini domiciliari perlopiù non sono necessarie e quindi per il SPIP è perlopiù una misura alternativa come un'altra” (cfr. intervista a aThérèse).

Rimane obbligatorio il sopralluogo del personale di sorveglianza per verificare la possibilità tecnica di installare gli apparati nell'abitazione del sorvegliato, la condizione abitativa e quella familiare (Ministre de la Justice, 2013, p. 37). *“Si va a casa per installare il dispositivo, il sorvegliante va obbligatoriamente a casa per fare la configurazione, controllare che sia proprio a casa del sorvegliato che si installa il dispositivo. Questo può anche consentire di incontrare la famiglia e controllare che non ci siano problemi”* (cfr Cécile in intervista a Cécile e Marine). La visita domiciliare serviva anche a coinvolgere la famiglia nel percorso di reinserimento sociale, adesso può accadere che il coniuge venga a conoscenza della misura quando questa è già iniziata.

Per la natura propria della misura, non è richiesto un progetto di reinserimento per l'ARSE e per la SEFIP (Ministre de la Justice, 2013, p. 15). *“La SEFIP è davvero una questione di gestione del flusso, dietro questa misura non ci sono progetti reali, non vi è alcuna assistenza. È molto breve, quindi è il rispetto degli orari che è davvero centrale, non c'è*

quasi altro che questo. È davvero il carcere a casa, punto! Non c'è abbastanza, a mio parere, tutto l'altro aspetto che è quello di assistere il condannato, di assicurarsi il reinserimento e tutte queste cose” (cfr. intervista a Bernadette).

“La SEFIP è chiamata anche «la prigionia fuori dalle mura» è il termine un po' politico, popolare nei media” (cfr. Marine in intervista a Cécile e Marine). Il sorvegliato può lasciare l'abitazione al massimo per quattro ore ogni giorno e per questo motivo è ritenuta una misura molto dura, difficile da sopportare per un periodo troppo lungo.

Se non è accompagnata da un sostegno e non è inserita in un programma di reinserimento, la SE è una misura molto difficile da sopportare, *“evita il carcere, insomma, è dopo il carcere, ma ci sono alcune persone che erano sotto SEFIP e che hanno chiesto di tornare in carcere. Non sono molte ma ci sono”* (cfr. intervista a Thérèse).

A conferma che la SE è una misura molto gravosa vi è il fatto che non tutti coloro che potrebbero beneficiarne la accettano, soprattutto per le pene molto brevi. *“Circa la SEFIP, il primo motivo di rifiuto è perché la persona non fornisce il consenso. Infatti, anche perché gli resta poco tempo e avrebbe preferito essere liberato, non essere sotto gli occhi della giustizia, non dover rispondere a nessuno”* (cfr. Marine in intervista a Cécile e Marine).

La durata media della SE di tipo fisso per i condannati è riportata in Tabella 16.

Tabella 16 - Serie storica della durata media calcolata in mesi della SE in Francia (2001-2013)¹²⁴

<i>Anno</i>	<i>PSE</i>	<i>SEFIP</i>
2001	2,4	-
2002	2,2	-
2003	2,2	-
2004	2,3	-
2005	2,5	-
2006	2,6	-
2007	3,3	-
2008	3,3	-
2009	3,4	-
2010	3,6	-
2011	4,1	1,2
2012	4,4	1,7
2013	4,8	1,8

La SE di tipo mobile ha una durata mediamente più lunga di quella fissa. Nel 2012 la durata media della PSEM era di 2 anni, 2 mesi e 15 giorni, mentre quella della ARSEM era di 11 mesi e 15 giorni.

¹²⁴ Fonte: Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Francia, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice. 1980 – 2014*, Tavola 36 (Tratto il giorno settembre 14, 2014 da Sito Web Ministère de la Justice: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/ppsmj_2014.PDF).

In qualsiasi momento il sorvegliato può richiedere che un medico verifichi che non ci siano problemi di salute conseguenti al fatto di indossare il braccialetto elettronico.

Ogni anomalia rilevata dal sistema sugli apparati di sorveglianza genera un allarme. Tipicamente gli allarmi sono dovuti alla mancata rilevazione del trasmettitore (il braccialetto) nel campo di azione del ricevitore (l'abitazione) durante gli orari stabiliti, oppure in caso di manomissione dei dispositivi. Gli allarmi sono inviati alla centrale operativa competente per territorio.

Presso le direzioni interregionali dei servizi penitenziari¹²⁵ (DISP) sono istituite le dieci centrali operative (*pôles centralisateurs de surveillance*, PCS) per la gestione e il controllo remoto di tutte le misure di SE. I PCS assicurano il controllo degli allarmi tutti i giorni, 24 ore su 24. Gli allarmi sono analizzati per classificarli come allarme tecnico, dovuto a un malfunzionamento degli apparati, oppure come violazione conseguente al comportamento individuale. In caso di allarme, gli operatori contattano telefonicamente il sorvegliato per avere spiegazioni e redigono un rapporto che viene trasmesso all'autorità giudiziaria o penitenziaria di riferimento per la misura (Ministre de la Justice, 2013, p. 46-47). Gli eventi sono segnalati al SPIP oppure, negli orari di chiusura, al carcere. Successivamente il SPIP competente verifica con il sorvegliato le giustificazioni per l'allarme.

Qualora il sorvegliato si sottragga ai controlli o danneggi gli apparati si configura il reato di evasione. Anche l'assenza ingiustificata dall'abitazione che si protrae per oltre un'ora dall'attivazione dell'allarme è considerata un'evasione presunta, tranne che per coloro che sono sottoposti alla ARSE. Per questa misura, infatti, non è prevista l'evasione poiché il soggetto non è immatricolato e, quindi, l'assenza ingiustificata superiore a un'ora costituisce solo una violazione delle prescrizioni dell'ARSE. Nei casi di evasione presunta si attiva la procedura finalizzata a comprendere l'eventuale sussistenza di cause di forza maggiore che hanno reso necessaria la violazione e viene redatto un rapporto inviato all'autorità competente. A seguito di violazione il sorvegliato può essere fatto comparire dinanzi al giudice oppure può essere spiccato un mandato d'arresto. Nei casi più gravi la misura può essere revocata e la persona può essere riaccompagnata in carcere (Ministre de la Justice, 2013, p. 48-54).

“Un ritardo di 10 minuti viene segnalato. Giuridicamente, un ritardo di 10 minuti è evasione. Poi c'è la tolleranza, perché ovviamente non abbiamo intenzione di ritirare la misura. In ogni caso, è così che succede in Francia. [...] Ma stimiamo che i piccoli ritardi di questo tipo sono in aumento. Poi, secondo i fascicoli, il numero delle sanzioni sta crescendo, come l'ampiezza dei ritardi. Ci sono molti ritardi che sono giustificati e stiamo aspettando di vedere i giustificativi: del tipo che aveva un appuntamento con il medico. Si aprirà l'infrazione e sarà giustificata da un motivo di salute, molto rapidamente. Abbiamo molte infrazioni, ma sono giustificate. Ciò che è problematico è il proliferare delle infrazioni ingiustificate. È chiaro che è qualcuno che prende la misura alla leggera. Ci sono diversi tipi di sanzioni possibili. Possiamo prima chiedere al funzionario di probation di convocarlo

¹²⁵ Ci sono nove direzioni e una missione “oltre mare” con competenza interregionale sui servizi penitenziari. La missione “oltre mare” è competente sui territori della Repubblica francese che sono situati fuori dal continente europeo.

molto rapidamente per fare il punto sulla misura per la prima volta. Poi, se la persona continua, il giudice dell'applicazione delle pene può riceverlo per un richiamo agli obblighi. Se continua, si possono ritirare una o più ore di permesso di uscita” (cfr. intervista a Michelle e Zoé). In pratica la punizione può consistere nel sospendere la possibilità di uscire nel fine settimana per trascorrere alcune ore all'esterno con i familiari costringendo il sorvegliato a rimanere a casa.

In caso di violazione grave “sarà convocato un dibattimento in udienza per la revoca a titolo definitivo del braccialetto e per la carcerazione. E si tratta di un contraddittorio con la possibilità per la persona di essere assistita da un avvocato, con la presenza del pubblico ministero che fa la sua requisitoria, e il giudice raccoglie il parere di ciascun componente. La sanzione più grave è la rimozione del braccialetto e la carcerazione dopo un'udienza davanti al pubblico ministero, il SPIP e l'istituto, che daranno il loro parere” (cfr. intervista a Michelle e Zoé).

Difficoltà

L'aumento del numero di sorvegliati ha comportato una serie di difficoltà conseguenti all'aumento del carico di lavoro per il personale addetto al controllo. Le risposte a livello organizzativo sono state poco tempestive. “C'è stato un aumento enorme di braccialetti elettronici. Siamo stati in grande difficoltà in un certo momento rispetto al personale di sorveglianza, che era in numero del tutto insufficiente, e si è dovuto attendere qualche mese prima di avere personale supplementare” (cfr. intervista a Claire).

“E il carico di lavoro dei sorveglianti di SE, non è solo il numero elevato di PSE installati, è anche la gestione degli allarmi” (cfr. intervista a Mireille).

Proprio l'aumento del numero dei sorvegliati di cui si è detto è tra le cause che, con il tempo, hanno portato a utilizzare la SE prevalentemente con la funzione di sorveglianza piuttosto che con una funzione di tipo trattamentale. “Ma il sostegno è piuttosto limitato. All'inizio è stato detto: «questo sarà un modo per inquadrare più strettamente i condannati, per avere un progetto molto strutturato, ecc.» Ma molto rapidamente, il carico di lavoro degli agenti di probation non ha consentito un sostegno molto intensivo. Rapidamente è diventato uno strumento di sorveglianza, essenzialmente. La funzione di sorveglianza ha preso il sopravvento... ha preso il primo posto rispetto alla funzione di trattamento” (cfr. Lévy in intervista a Lévy e de Larminat). “In definitiva è questo che ha fatto sì che quando sono stati sostituiti gli agenti di probation con i sorveglianti, ciò non ha causato problemi più di tanto, perché di fatto era già più incentrata sulla sorveglianza che sul sostegno” (cfr. de Larminat in intervista a Lévy e de Larminat).

Si è visto come il carico di lavoro incide sulle modalità di concessione e di gestione della SE, ma la distribuzione del carico di lavoro sul territorio nazionale non è uniforme. I SPIP con un carico di lavoro elevato eseguono un numero inferiore di visite domiciliari e non fanno nemmeno l'indagine per determinare se la SE è una misura adeguata al caso specifico, limitandosi a verificare la presenza dei requisiti tecnici per l'installazione dei dispositivi. Altre differenze a livello territoriale sono conseguenti al diverso atteggiamento degli attori

coinvolti nel processo di concessione e gestione della SE. *“Ci sono, in ogni modo, differenze geografiche. Insomma, differenze secondo la zona geografica. Ci sono differenze di giudizio e il modo in cui può essere considerata una infrazione, differenze tra gli istituti penitenziari. È sempre la stessa legge, ma è come viene applicata che fa... come viene interpretata, etc. E ci sono anche differenze rispetto alla SE. Alcuni giudici ne emettono più di altri, l'accettano più facilmente di altri, richiedono più o meno garanzie, controllano più o meno gli allarmi e così via. Alcuni dicono «Non prima di tre allarmi in un'ora!» Altri vogliono essere informati immediatamente”* (cfr. intervista a Thérèse).

Inoltre, si assiste a differenti procedure di immatricolazione dei sorvegliati. Si è detto che il sorvegliato è considerato detenuto e, pertanto, viene preso in carico dal carcere. Anche se si sta diffondendo la pratica di effettuare l'immatricolazione presso il SPIP, ci sono località dove questa formalità viene ancora espletata in carcere. *“Ciò che non è ancora omogeneo in Francia è il luogo di installazione per le persone che non sono in carcere, e che saranno sottoposte al braccialetto elettronico, perché una volta... c'è stato un periodo in cui il braccialetto era installato presso l'istituto penitenziario. E poi, la tendenza attuale è presso il SPIP. Vale a dire all'esterno del carcere. C'è un vero e proprio dibattito tra le due posizioni e non c'è consenso su questo”* (cfr. intervista a Michelle e Zoé).

Fornitura

La gestione della SE in Francia è completamente affidata alle istituzioni pubbliche, anche se la legge 9 settembre 2002 aveva preso in considerazione la possibilità di privatizzare in parte questo servizio (Lévy, 2005, p. 189).

Dopo avere scartato altre opzioni che prevedevano un coinvolgimento più ampio del fornitore privato, fin dall'inizio si è scelto di limitarne l'intervento alla fornitura, messa in funzione e manutenzione delle apparecchiature, lasciando ai servizi penitenziari l'incarico di attivare la misura e di occuparsi della sorveglianza (Lévy & Pitoun, 2004, p. 418).

“In Francia si considera la sorveglianza delle persone condannate un potere sovrano dello Stato. È qualcosa che lo Stato non può delegare. Questo è fondamentale perché si tratta davvero di giudizio. Lo fa solo lo Stato, non è possibile delegare un'altra persona” (cfr. intervista a Michelle e Zoé).

Il rinnovo del contratto di fornitura nel 2013 e il suo affidamento a un nuovo fornitore, ha costituito l'occasione per rivedere i costi al ribasso. *“Tutto è incluso nel prezzo del noleggio, è di 130 euro il costo totale. Nella prossima fornitura il solo costo del noleggio sarà di 2,40 euro, solo per il noleggio giornaliero del braccialetto, 85 euro al mese¹²⁶ per il prossimo braccialetto, per affittarlo. Oggi sono 130 euro di affitto al mese e questo senza contare le risorse umane, ecc., senza contare i costi dei nostri agenti. 130 euro è quello che paghiamo alla società privata senza i costi degli agenti, e nella prossima fornitura sarà 90*

¹²⁶ In realtà il costo mensile calcolato su € 2,40 al giorno per 30 giorni dovrebbe essere di € 72,00 e non di € 85,00 come indicato da Cécile.

euro al mese, a persona, per la società privata, e in più un costo per il noleggio del sistema informativo, ma questo è un po' più complicato" (cfr. Cécile in intervista a Cécile e Marine).

Opinioni

Il rapporto Cabanel (1995) ha suscitato opinioni contrastanti al momento della sua presentazione. Da un lato si sono sottolineati i rischi per i diritti e le libertà individuali che possono derivare dall'introduzione delle nuove tecnologie nel settore penale, come ad esempio la stigmatizzazione del sorvegliato e il pericolo che sostituire l'approccio giuridico alla sicurezza con la tecnologia possa causare l'introduzione di un controllo generalizzato e pervasivo come quello ipotizzato da George Orwell in *1984*. Dall'altro lato si è rimarcato il contributo positivo che il braccialetto elettronico può fornire al miglioramento della gestione penitenziaria, evitando la costruzione di nuove carceri e contribuendo alla riduzione della popolazione detenuta e dei costi della pena (Froment, 2006, p. 38-41).

Alla fine è prevalsa una visione pragmatica che riconosce che i benefici individuali della SE per il condannato superano gli aspetti negativi. Se l'alternativa è il carcere il paragone con il Grande Fratello orwelliano appare improprio e anche la stigmatizzazione e la desocializzazione dell'individuo sono senz'altro inferiori a quelli determinati dal carcere (Froment, 2006, p. 42)

Inizialmente gli operatori sociali si sono trovati a disagio con la SE, ritenuta una misura troppo coercitiva rispetto al loro tradizionale approccio professionale, e per questo sono stati riluttanti nei confronti della sperimentazione. Successivamente hanno potuto apprezzare la notevole possibilità di individualizzazione fornita dalla SE rispetto alle altre misure alternative, riguardo alle necessità sociali, lavorative o familiari del condannato (Lévy & Pitoun, 2004, p. 427-428).

I sindacati del personale penitenziario – in particolare quelli dei sorveglianti e dei direttori – si sono interessati più alle conseguenze della SE sul personale che ai suoi principi generali (Froment, 2006, p. 41). La SE ha modificato il lavoro dei sorveglianti che si sono trovati a operare fuori dal carcere e hanno dovuto imparare nuovi modi di relazionarsi con i condannati e con gli operatori sociali (Lévy & Pitoun, 2004, p. 425). I sorveglianti che lavorano presso i SPIP fanno un'attività completamente diversa rispetto a quella che svolgono i loro colleghi all'interno del carcere. *“Per i sorveglianti è un nuovo lavoro, per coloro che fanno questo si tratta di un nuovo lavoro, un modo diverso, e non sono stati preparati necessariamente per questo”* (cfr. intervista a Thérèse). Questa nuova modalità operativa sembra gratificante per i lavoratori (Chevrier, 2006, p. 55).

E, comunque, l'aspetto positivo della SE è che l'alternativa è rappresentata dal carcere e questo ha messo a tacere le voci critiche. *“Nei primi anni '90 - '95, l'approvazione della legge, le prime sperimentazioni, la diffusione, tutto questo è durato, comunque, molto a lungo. In realtà credo che il Servizio (il SPIP, N.d.A.) ne volesse parlare. Così, improvvisamente, tutto il dibattito ideologico e la riluttanza che poteva esserci intorno alla tecnologia, era tutto attenuato nell'attesa di questa nuova misura alternativa, e una volta che è arrivata credo che molto rapidamente il personale si è reso conto che tutti questi argomenti molto*

generalmente si sono fatti da parte a favore del buon senso e di ciò che si è potuto constatare nell'esperienza quotidiana, vale a dire che questo ha permesso alle persone che non avevano avuto una misura alternativa di beneficiarne” (cfr. Marine in intervista a Cécile e Marine).

Si deve superare il luogo comune secondo cui il carcere è l'unica vera forma di condanna. “È importante ricordare al pubblico che non è perché si indossa il braccialetto che non si sconta la condanna. È istruttivo ricordare che non è così facile, perché la persona deve già rispettare delle imposizioni. Ci sono situazioni per le quali non è facile rispettare gli orari. In più, rispetto al carcere, ci sono alcuni obblighi e si deve dimostrare che si sta lavorando, si è in cerca di lavoro, si segue una terapia. Mentre in carcere, non ci si aspetta tutto questo da loro” (cfr. intervista a Michelle e Zoé).

Accade talvolta che anche i condannati ritengano la SE una misura poco coercitiva, “si tende troppo a confrontare il braccialetto alla libertà e non abbastanza al carcere, in effetti. In ogni caso, per coloro che sono in misura alternativa, che non sono stati in prigione. Quelli ... quelli fatti uscire prima, lasciano il carcere quindi lo sanno, ma quelli che non sono mai stati in carcere... [...] Ci sono molti sorvegliati che fanno fatica a comprendere che il carcere non è lontano, siamo veramente in esecuzione di una pena e che le violazioni, anche se non ci sono nuovi reati, le violazioni li porteranno in carcere. Non è facile perché alcuni condannati che si impegnano, che non commettono più reati, che si impegnano per lavorare ma non riescono a rispettare gli orari, dicono «No, beh, non hai intenzione di mandarmi in carcere adesso che lavoro, non rubo, ho una moglie, mi sto impegnando. No, no!»” (cfr. intervista a Bernadette).

È molto difficile indossare il braccialetto elettronico, più di quanto si possa credere. “Il braccialetto non è facile all'inizio, perché il braccialetto lo avete su di voi. Lo indossate ogni giorno, anche se andate a lavorare, anche se vedete i vostri figli. Avete questo braccialetto che vi ricorda che state scontando una condanna. Non è così facile avere sempre in testa questo braccialetto. E poi, siccome lo vediamo sempre, la famiglia lo sa, quando nella vita intima con il proprio coniuge lo vediamo... ecco, si ha sempre il braccialetto su di sé. Quindi non è sempre facile. E non è facile nemmeno essere il proprio sorvegliante, vale a dire che è il condannato che deve essere sufficientemente rigoroso, sufficientemente organizzato nella sua mente per rispettare gli orari” (cfr. intervista a Bernadette).

Viene meno la distinzione tra il luogo della pena e il luogo della vita privata¹²⁷ e non sempre le persone riescono ad accettare questa situazione. “E soprattutto, si è nel proprio ambiente e non si è liberi nel proprio ambiente. Non sempre valutano, anche se gli viene detto, anche se si indicano le prescrizioni. Ma quando si impegnano a rispettare le prescrizioni, non valutano sempre quello per cui si impegnano. Ed è per questo che alcuni dicono «Preferisco andare in galera!»” (cfr. intervista a Mireille).

Comunque, in certi ambienti la conoscenza della SE è diffusa e questo la rende più accettabile “Quando ricevo dei condannati e spiego loro che possono ricevere un braccialetto, spesso mi dicono «Sì, lo conosco. Mio cugino ha un braccialetto, il mio vicino di casa ha un

¹²⁷ In realtà, come si è detto sopra, è il luogo della pena che si sposta nell'abitazione, “a casa”.

braccialetto, mio padre ha un braccialetto, mio fratello ha un braccialetto». Ecco, nei quartieri un po' sensibili, tutti hanno il loro braccialetto. Ora, io esagero ma molto spesso i condannati lo conoscono un po' perché alcune persone della loro cerchia l'hanno avuto. È davvero, tornando in argomento, è molto diffuso ed è molto ben accetto” (cfr. intervista a Bernadette).

In certi contesti il braccialetto elettronico è addirittura un segno distintivo di cui andare fieri. *“Per alcuni quartieri è come un marchio d'onore essere stato in carcere e per altri lo è mostrare il braccialetto. Alcuni lo mettono in mostra. È qualcosa che deve essere valorizzato e altri, al contrario, lo nascondono. Molti hanno decorato il braccialetto, come un tatuaggio. Vi è una appropriazione dell'oggetto da parte di alcuni condannati” (cfr. intervista a Michelle e Zoé).*

Considerazioni

Il ricorso alle misure alternative alla detenzione è aumentato con l'introduzione della SE. Il 1° gennaio 2014 la SE, senza considerare la SE di fine pena (SEFIP), rappresentava il 74,1% del totale delle misure alternative alla detenzione esclusa la libertà vigilata (Tabella 17).

Ma l'introduzione della SE ha provocato anche nuove riflessioni per la determinazione della pena inflitta da parte dei giudici, con il rischio di un inasprimento delle condanne. *“L'esistenza del braccialetto elettronico sta cambiando a monte il modo di giudicare. Cioè, il giudice che deve pronunciare una sentenza non ragionerà allo stesso modo in assenza del braccialetto elettronico e in presenza del braccialetto elettronico. E ci sono anche quegli effetti di soglia che fanno sì che, se io sono un giudice, posso dire: piuttosto che condannare a sei mesi di reclusione con la condizionale, per esempio, preferisco condannare a un anno... a sei mesi senza condizionale perché so che se condanno con la condizionale la persona uscirà e non ci sarà più nulla, mentre se sono sei mesi senza condizionale allora... un braccialetto elettronico... e preferisco che sia fuori con il braccialetto elettronico piuttosto che senza niente” (cfr Lévy in intervista a Lévy e de Larminat).*

La SE è sempre più utilizzata in Francia ed è apprezzata dagli operatori e dall'opinione pubblica. Sull'onda di questo successo si è deciso di estendere l'applicazione del braccialetto elettronico anche ai reati di tipo amministrativo. *“Gli ultimi sviluppi che ci sono stati prevedevano di applicare queste misure non nell'ambito giudiziario ma in quello amministrativo, per gli stranieri che non hanno diritto di stare sul territorio nazionale e che intanto sono agli arresti domiciliari con l'obbligo di andare a firmare presso gli uffici della polizia più volte al giorno, per assicurarsi che non se ne vadano. Così alcune nuove leggi hanno previsto che ciò potesse... piuttosto che andare a firmare al commissariato, che avessero un braccialetto elettronico” (cfr. Cécile in intervista a Cécile e Marine).* Al momento dell'intervista il sistema non era ancora attivo, ma il Ministero dell'Interno aveva preso contatti per utilizzare l'apparato dell'Amministrazione penitenziaria.

Tabella 17- Condannati in semilibertà, collocati all'esterno o sotto SE in Francia al 1° gennaio di ciascun anno¹²⁸

Anno	Totale condannati in misura alternativa (esclusa la liberazione condizionale)	Di cui		
		Semiliberi	Collocati all'esterno	Sottoposti a SE (tranne SEFIP)
1989	729	729	-	-
1990	630	630	-	-
1991	917	917	-	-
1992	903	903	-	-
1993	512	512	-	-
1994	1.275	625	650	-
1995	1.556	875	681	-
1996	1.823	1.099	724	-
1997	1.506	835	671	-
1998	1.724	999	725	-
1999	1.847	1.118	729	-
2000	1.694	942	752	-
2001	1.819	1.170	637	12
2002	1.466	910	533	23
2003	1.774	1.201	483	90
2004	2.041	1.225	512	304
2005	2.403	1.189	505	709
2006	2.617	1.221	525	871
2007	3.692	1.339	705	1.648
2008	4.943	1.632	805	2.506
2009	5.946	1.643	872	3.431
2010	7.292	1.665	1.138	4.489
2011	8.467	1.677	1.023	5.767
2012	10.693	1.857	947	7.889
2013	11.790	1.785	976	9.029
2014	12.948	1.765	1.022	9.591

¹²⁸ Fonte: Ministère de la Justice, Direction de l'administration pénitentiaire, Francia, *Séries statistiques des personnes placées sous main de justice. 1980 – 2014*, Tavola 7 (Tratto il giorno settembre 14, 2014 da Sito Web Ministère de la Justice: http://www.justice.gouv.fr/art_pix/ppsmj_2014.PDF).

5. La sorveglianza elettronica in Scozia

Descrizione

La Scozia, nonostante l'appartenenza al Regno Unito di Gran Bretagna, dispone di un sistema giuridico autonomo e, su alcune materie, di autonomia legislativa ed esecutiva. La misura della restrizione della libertà mediante monitoraggio elettronico (*Electronically monitored Restriction of Liberty Orders - RLO*) è stata introdotta per la prima volta nel 1997 con il *Crime and Punishment (Scotland) Act*.

La SE in Scozia è prevalentemente utilizzata come misura a sé stante, deliberatamente non integrata con altre misure alternative al carcere. Essa può essere usata in sede di condanna oppure come forma di liberazione anticipata dal carcere. Formalmente il servizio sociale penitenziario (*Criminal Justice Social Work*) non ha mai gestito la sorveglianza elettronica (SE).

Le motivazioni a sostegno dell'introduzione della SE in Scozia facevano riferimento principalmente alla riduzione del sovraffollamento carcerario e al contenimento dei costi dell'esecuzione penale. L'introduzione della SE è coincisa con le preoccupazioni per l'aumento della popolazione detenuta (da 4.470 nel 1993 a 5.018 nel 1997). Il problema del sovraffollamento carcerario si sommava a quello della limitatezza delle risorse: non c'erano soldi per costruire nuovi istituti penitenziari. Inoltre, anche se il tasso di criminalità diminuiva il numero di detenuti aumentava. In effetti, il costo giornaliero *pro capite* della SE è più basso di quello del carcere, ma è sicuramente più alto di quello di una qualsiasi misura alternativa alla detenzione che non preveda l'uso del braccialetto, dovendo aggiungere ai costi della misura quelli per l'applicazione e la gestione del dispositivo. In ogni caso si tratta di una misura facile da usare e abbastanza flessibile da garantire la copertura di tutte le necessità. A questo si deve aggiungere che, in generale, le persone che scontano una pena di comunità hanno una propensione a commettere nuovi reati inferiore rispetto a quelle che lo fanno in carcere¹²⁹.

Tuttavia, secondo Mike Nellis, che ha studiato a lungo l'argomento, il vero motivo per cui l'esecutivo scozzese ha introdotto la SE è che voleva rendere effettivo il controllo sulle misure alternative e standardizzare il lavoro degli assistenti sociali, facendo diventare i controlli più rigidi, mentre la riduzione del ricorso al carcere non era l'obiettivo principale "Penso che il governo abbia voluto aggiungere un elemento di controllo al lavoro degli assistenti sociali. Credo che sia stato molto di più che rendere l'assistente sociale un po' più severo, o qualche controllo nelle misure di comunità¹³⁰ un po' più severo, nella speranza che si possa ridurre l'uso del carcere" (cfr. intervista a Nellis).

¹²⁹ Per le considerazioni sulla recidiva nelle misure alternative alla detenzione si veda Leonardi (2007).

¹³⁰ *Community supervision* nell'intervista.

Tutti gli intervistati suppongono che ci sia stata una sperimentazione prima dell'adozione della misura, ma pochi di loro ne conoscono i dettagli e i risultati. In effetti la sperimentazione è stata condotta in tre diverse *Sheriff Court*¹³¹, e la fornitura del servizio di SE è stata garantita da compagnie differenti. Dopo la sperimentazione la fornitura della SE è stata affidata ad una sola compagnia privata su tutto il territorio scozzese.

Tra il 1998 e il 2001 furono avviati i progetti pilota ad Hamilton, Aberdeen e Peterhead, gestiti da due compagnie private. L'esecutivo scozzese dell'epoca – prenderà il nome di Governo Scozzese solo dal 2007 – *New Labour*, voleva introdurre la SE sull'esempio dell'esperienza inglese, ma la cultura degli assistenti sociali in Inghilterra e in Scozia era molto diversa e, in generale, la posizione inglese è più punitiva di quella scozzese. Qualche giudice avrebbe voluto applicare la SE ai *sex offender* e l'uso della tecnologia GPS per questo tipo di reati è stato dibattuto anche negli ultimi tempi dall'opinione pubblica. *“Di recente, c'è stato... ci fu un terribile caso di un malato di mente, pessima persona, ha commesso un crimine terribile, grave. Il riesame del suo caso ha raccomandato di guardare alla localizzazione satellitare per i sex offender ad alto rischio. Quindi, probabilmente non è abbastanza forte per chiamarla polemica, ma c'è stata un po' di pressione su di noi per affrettare i tempi perché sia possibile utilizzare il GPS per questo”* (cfr. intervista a Donald).

A livello nazionale la SE, detta anche *tagging*, è disponibile dal 2002 come ulteriore possibilità di condanna alternativa al carcere. È stata introdotta ufficialmente per ridurre l'elevato numero di detenuti condannati a pene di durata breve, un problema sentito anche negli anni successivi, tanche che *“Abbiamo avuto un rapporto molto autorevole nel 2006/2007 dal nostro ex Primo Ministro che ha esaminato il numero di condanne molto brevi; persone che erano in carcere per 2-3 giorni, per 5-7 giorni, per 9. Si pensava che sono... sono porte girevoli e il tempo a disposizione non consentiva alcuna possibilità di provare a riabilitare le persone. Quindi c'era un atteggiamento contrario alle condanne inferiori a 3 mesi. Non un atteggiamento professionale; si sa, gli sheriff e i magistrati sono ancora indipendenti, decideranno di dare una condanna per 2-3 mesi o per pochi giorni se lo vogliono. Ma era un atteggiamento... solo una spinta per cercare di non avere troppe condanne brevi. Così la SE, credo, è regolata per aiutare nel sostegno delle sanzioni di comunità e per ridurre la popolazione carceraria”* (cfr. intervista a Donald).

Le misure che prevedono l'utilizzo della SE nell'ordinamento scozzese sono rivolte esclusivamente ai condannati. Le principali sono la *Restriction of Liberty Order* (RLO), come misura inflitta al momento della condanna da parte del giudice (*sheriff*), e la *Home Detention Curfew* (HDC) come liberazione anticipata per la parte finale di una pena detentiva, disposta dal direttore del carcere. Entrambe si basano sulla tecnologia della radiofrequenza ma, con il rinnovo del contratto di fornitura che è operativo dal mese di aprile 2013, si vorrebbe cercare di introdurre l'uso della localizzazione GPS che consente di seguire tutti gli spostamenti del sorvegliato.

¹³¹ Uno *Sheriff Court* è un tribunale locale in Scozia. Ogni *Sheriff Court* è competente su un proprio distretto giudiziario.

La RLO aveva l'obiettivo di rafforzare il controllo sulle misure alternative alla detenzione¹³² (Nellis, 2006, p. 74). La misura, parzialmente ispirata alla *EM-Curfew Order* già usata in Inghilterra e Galles, consiste nell'obbligo per il sorvegliato di restare in un luogo, di solito la propria abitazione, fino a 12 ore al giorno per un massimo di 12 mesi (il doppio della misura inglese). Il controllo sul rispetto degli orari viene assicurato facendo indossare un braccialetto elettronico al sorvegliato. Un altro modo di applicare la misura, usato soprattutto nei reati di violenza domestica, consiste nell'impedire di avvicinarsi a un luogo per 24 ore al giorno e può essere disposto per un periodo di tempo che può raggiungere i 12 mesi.

Dal maggio 2002 la RLO è stata estesa a tutto il territorio scozzese. Successivamente, il governo scozzese ha allargato l'uso della SE introducendo il *Criminal Justice (Scotland) Act 2003*. Questa legge ha consentito di usare la RLO come alternativa a una pena detentiva e di utilizzare la SE come condizione nella *Probation*, nella *Drug Treatment and Testing Order* (DTTO) per i tossicodipendenti e nella *Parole* (Barry et al., 2007).

Nonostante ci fosse la richiesta di integrare la SE con le altre misure di comunità previste piuttosto che usarla come misura a sé, l'utilizzo della SE come condizione nella *Probation* non è mai stato popolare ed è stato concesso raramente. In questi casi le violazioni segnalate sono risultate inferiori rispetto alle RLO, probabilmente perché gli accertamenti erano di competenza degli assistenti sociali – e non del personale della compagnia privata incaricata della gestione della SE – che valutavano le violazioni nel contesto del comportamento generale nella misura di *Probation* piuttosto che in maniera isolata (Nellis, 2006, p. 83-86).

Da quando la *Probation* è stata inserita nella *Community Payback Order* (CPO), il 1° febbraio 2011¹³³, non è stato più possibile associarvi la SE. A proposito della scarsa propensione a utilizzare la SE nella *Probation* Cameron ricorda la sua esperienza di giudice: “*Fino al 2010, potevamo usare la RLO come parte separata di una condanna, oppure incorporata in una Probation Order. E io tendevo a non fare questo (a non incorporare la RLO nella Probation Order, N.d.A.) perché vedo gli assistenti sociali... c'è stata una tensione tra loro e gli operatori privati... e se fai controllare la RLO dagli assistenti sociali, loro potrebbero non riferirti prontamente le violazioni. Forse hanno una tolleranza maggiore alle violazioni ma, in generale, ci sarebbe solo un intervento burocratico. E io stavo usando la RLO per delinquenti ad alto rischio, così quello che potevo fare... potevo comporre una Probation Order, ma, a parte, avrei fatto una RLO. Così, in genere, avrei potuto fare una Probation*

¹³² A causa della differente classificazione delle pene negli Stati membri della Comunità Europea non c'è accordo nel definire le misure alternative alla detenzione. Tuttavia si può fare riferimento all'espressione *community sanctions* (sanzioni e misure applicate all'interno della comunità) descritte dalla raccomandazione R(1992)16 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, relativa alle norme europee sulle sanzioni e le misure applicate nella comunità, come: *sanzioni e misure che mantengono il condannato nella comunità ed implicano una certa restrizione della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e/o obblighi e che sono eseguite dagli organi previsti dalle norme in vigore. Tale nozione designa le sanzioni decise da un tribunale o da un giudice e le misure adottate prima della decisione che impone la sanzione o al posto di tale decisione, nonché quelle consistenti in una modalità di esecuzione di una pena detentiva al di fuori di uno stabilimento penitenziario* (Ciarpi, 2008, p. 19).

¹³³ La *Community Payback Order* (CPO) è stata introdotta dal *Criminal Justice and Licensing (Scotland) Act 2010*, entrato in vigore dal 1° febbraio 2011. La CPO ha sostituito la *Community Service Order* (CSO), la *Probation Order* (PO), la *Supervised Attendance Order* (SAO) e la *Community Reparation Order* (CRO). Sono rimaste invariate la *Drug Treatment and Testing Order* (DTTO) e la *Restriction of Liberty Order* (RLO).

Order per uno o due anni. Così quella persona otteneva aiuto da parte dell'assistente sociale, forse è riuscito a fare qualche lavoro di volontariato; ma poi, per i primi tre mesi avrei potuto fare una RLO separata, così sarebbe rimasta a casa, rimaneva di notte, e questo avrebbe contribuito alla stabilità familiare” (cfr. intervista a Cameron).

Anche nella *Drug Treatment and Testing Order* (DTTO) la SE è stata inserita raramente come opzione in quanto, per la caratteristica di tossicodipendente o ex-tossicodipendente dei destinatari di questa misura, la possibilità che siano commesse infrazioni durante la DTTO è talmente alta da far ritenere che la SE non costituisce, da sola, una garanzia sul comportamento tale da consentire di aumentare il numero di ordinanze rispetto a quelle che si avrebbero senza SE.

Nel 2004 la SE è stata introdotta come condizione della *Parole*, una misura che non prevede alcun supporto dal servizio sociale, ma anche questa volta con scarso successo. “*Se si superano i 4 anni, è il caso dei detenuti con una condanna lunga, si è idonei per la Parole e la SE può essere una condizione per la Parole. Non c'è un programma. È una misura a sé, solo l'obbligo di permanere nell'abitazione per un massimo di 12 ore al giorno*” (cfr. conversazione con Nellis).

La CPO prevede una serie di prescrizioni. Il giudice decide la composizione dell'ordinanza scegliendone una o più, in modo da adattare la misura alle specifiche esigenze individuali. Come si è detto, tra queste condizioni non compare la SE, ma essa può essere prescritta dallo *sheriff* al posto della pena detentiva nel caso di violazione delle prescrizioni della CPO, permettendo così la prosecuzione della misura. “*Abbiamo una CPO, che è la nostra sanzione di comunità, che consiste in un lavoro non retribuito nella comunità, e la SE può essere utilizzata solo nel caso in cui le persone violano una CPO. Quindi, non nella prima applicazione, ma se non fai le cose che si suppone tu debba fare su una CPO; allora è possibile che torni in tribunale e il giudice può... Continuerà la tua CPO ma, come misura supplementare, sarai sorvegliato elettronicamente*” (cfr. intervista a Donald). Tuttavia, la SE è utilizzata molto poco con questa modalità: “*la SE è una delle cose che si possono dare a titolo di punizione per la violazione della CPO, ma nell'ultimo anno ne sono state ordinate solo 11. Quindi non si è dimostrata una risposta popolare alla violazione di una CPO*” (cfr. l'intervento di Mike Nellis nell'intervista a Marion)

L'ultima rilevazione del governo scozzese indica che nel 2012/2013 sono state applicate 910 RLO (Tabella 18), mentre il numero più elevato di misure si è avuto nel 2006/2007 con 1.179 casi (Grafico 3) che rappresentano il 7,33% delle sanzioni di comunità inflitte in quell'anno. Dal 2010/2011 si osserva un trend positivo nel numero di RLO.

La misura della *Home Detention Curfew* (HDC) è una liberazione anticipata che viene disposta dalla direzione del carcere. È stata introdotta per limitare il sovraffollamento penitenziario riducendo la popolazione carceraria con riguardo ai detenuti con un profilo di bassa pericolosità e consiste nel trascorrere presso la propria abitazione la parte finale di una pena detentiva indossando un braccialetto elettronico (Armstrong, Malloch, Nellis, & Norris, 2011). La HDC permette ai condannati a una pena detentiva che sono valutati a basso rischio di recidiva, di essere rilasciati con un anticipo compreso tra le due settimane e i sei mesi sulla scadenza della pena. Saranno sorvegliati elettronicamente per un massimo di 12 ore al

giorno per il resto della loro pena. Lo scopo primario della HDC è quello di facilitare il reinserimento dei detenuti nella comunità. Una persona può subire più condanne detentive e ogni volta può uscire anticipatamente dal carcere indossando il braccialetto elettronico per HDC.

Tabella 18 - Scozia: persone condannate e modalità principale di espiazione della pena. Serie storica 2003-04/2012-13¹³⁴

Pena principale	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	Variazione % 2012-13 su 2011-12
Pene detentive	14.784	15.011	15.082	16.758	16.761	16.944	15.801	15.313	15.911	14.758	-7
Sanzioni di comunità	13.943	15.316	15.973	16.077	16.709	17.922	16.350	15.617	16.934	17.254	2
di cui: <i>Restriction of liberty order</i> ¹³⁵	879	1.097	1.136	1.179	1.155	1.143	931	831	845	910	8
Sanzioni pecuniarie	86.094	84.932	82.194	84.820	83.345	73.993	72.491	67.575	59.320	53.423	-10
Altre condanne	13.699	14.474	14.955	16.758	16.793	17.036	16.400	17.071	16.213	15.529	-4
Totale	128.520	129.733	128.204	134.413	133.608	125.895	121.042	115.576	108.378	100.964	-7

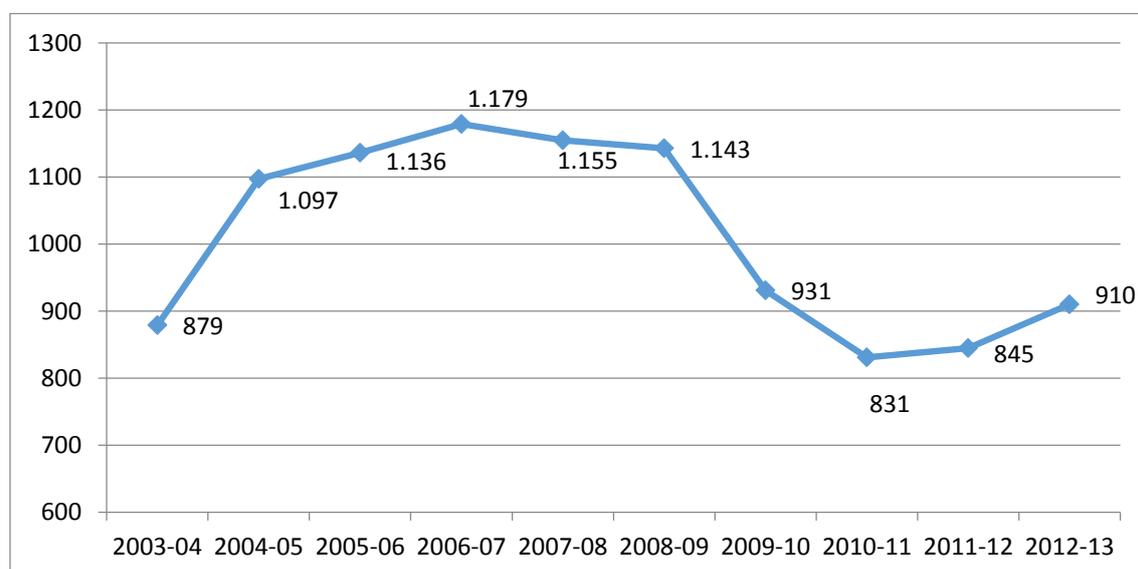


Grafico 3 - Restriction of Liberty Order: serie storica 2002/2003-2011/2012

La HDC è stata introdotta nel 2005 con il *Management of Offenders etc (Scotland) Act* e a partire dal 3 luglio 2006 può essere applicata ai detenuti che scontano condanne brevi,

¹³⁴ Rielaborata da: Governo scozzese, *Statistical Bulletin. Crime and Justice Series*. Tratto il giorno Settembre 15, 2014 da Sito Web del Governo Scozzese: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/0043/00438958.pdf>, Table 7: People with a charge proved by main penalty, 2003-04 to 2012-13.

¹³⁵ Il numero delle *Restriction of Liberty Order* è già conteggiato nel totale delle sanzioni di comunità.

fino a quattro anni. Inizialmente la HDC poteva sostituire un residuo di pena compreso tra due settimane e quattro mesi. Il limite massimo è stato innalzato a 180 giorni con la *Home Detention Curfew Licence (Amendment of Specified Days) (Scotland) Order 2008* emanata dal governo scozzese il 18 marzo 2008 ed entrata in vigore dal 21 dello stesso mese. Questa norma ha anche esteso la HDC ad alcune tipologie di detenuti condannati a pene superiori ai quattro anni¹³⁶. In ogni caso il periodo trascorso in HDC non può essere superiore a un quarto della condanna.

Il programma, avviato nel luglio 2006, è divenuto operativo solo dopo che il contratto con la compagnia Reliance, che è stato il primo fornitore del servizio di SE in Scozia, era terminato ed era subentrata la compagnia Serco.

L'ammissione alla misura è autorizzata dal direttore del carcere sulla base della valutazione fatta all'interno del penitenziario. L'ammissione alla HDC viene decisa dai funzionari del carcere di livello *Unit Manager* coadiuvati dal personale di sorveglianza e amministrativo. Vengono condotti controlli approfonditi per stabilire un profilo di comportamento e un profilo di rischio del richiedente, dopo di che può essere richiesta una valutazione ambientale, che in genere viene fatta dagli assistenti sociali, riguardo all'idoneità dell'abitazione in cui il detenuto propone di risiedere. Prima di concedere la misura si valuta il rischio per la comunità, si prendono informazioni attraverso gli assistenti sociali e qualsiasi altra agenzia sul territorio. Sono previste limitazioni per determinati reati per i quali non può essere concessa la HDC. L'esito della richiesta viene comunicato in media dopo 5-6 settimane, anche se, non di rado, può essere necessario un tempo più lungo.

Ci sono una serie di condizioni standard e di orari da rispettare che obbligano i condannati a rimanere in un particolare luogo per un determinato periodo ogni giorno. Possono essere aggiunte altre condizioni da valutare caso per caso. Coloro che non riescono a rispettare gli orari o le altre condizioni possono subire una revoca della HDC ed essere riportati in carcere (Nellis, 2006, p. 85).

Le decisioni che riguardano la HDC sono di competenza esclusiva dell'amministrazione penitenziaria scozzese; gli assistenti sociali che fanno le valutazioni ambientali non hanno il potere di respingere la richiesta qualora la ritengano non idonea e, a differenza della polizia, non vengono informati regolarmente sulle decisioni di rilascio. Questo scarso coinvolgimento genera insoddisfazione negli assistenti sociali. Tuttavia, il supporto del servizio sociale e dei servizi territoriali è ritenuto indispensabile per rendere la misura una vera opportunità di reinserimento e non un semplice dispositivo svuota-carceri. L'assistente sociale potrebbe aiutare il condannato e i suoi familiari a superare tutte le difficoltà che si dovessero presentare. *“Con la SE si ha un certo grado di controllo sulle persone e si potrebbe dire che è il modo migliore per liberare le persone dal carcere. Ma se non le si sostiene, le si controlla solamente... Si deve sostenerle ed è per questo che la HDC, una liberazione anticipata con SE, sarebbe migliore se ci fosse un'organizzazione di volontariato che fornisse assistenza”* (cfr. conversazione con Nellis).

¹³⁶ Si veda la Circolare n. JD 7/2008 del 18 luglio 2008, *The Scottish Government, Criminal Justice Directorate*. Tratto il giorno Luglio 1, 2013 da Sito Web gestito da *The National Archives* per conto del Governo britannico di Sua Maestà http://www.legislation.gov.uk/ssi/2008/126/pdfs/ssi_20080126_en.pdf.

Dalla sua introduzione nel 2006, il numero di persone ammesse alla HDC ha avuto un incremento costante. Tra il luglio 2006 e il marzo 2010 il 45% di coloro che avevano i requisiti sono stati rilasciati dal carcere per accedere alla HDC (7.292 detenuti) e la misura è stata completata con successo nel 77% dei casi. La media giornaliera di persone in HDC tra il 2006 e il 2010 è stata di 331 individui. Le caratteristiche della popolazione in HDC relative a età e genere sostanzialmente corrispondono a quelle della popolazione detenuta e per le donne la HDC è stata utilizzata in misura leggermente maggiore rispetto agli uomini. Generalmente i detenuti ammessi alla HDC scontano condanne inferiori ai due anni e hanno commesso reati meno gravi rispetto alla media della popolazione detenuta (Armstrong, Malloch, Nellis, & Norris, 2011, p. 2). Questo potrebbe essere conseguenza del fatto che le persone a cui viene concessa la misura sono scelte tra coloro che forniscono garanzie di affidabilità maggiori, come avviene in generale per le misure alternative alla detenzione.

Le preoccupazioni dell'opinione pubblica rispetto alla HDC riguardano la certezza della pena, in quanto la misura consente di lasciare anticipatamente il carcere, e, di conseguenza, la sicurezza pubblica. A questo riguardo è stato rilevato che il numero di misure revocate raggiunge il 21% del totale delle misure concesse, con differenze dovute alla struttura penitenziaria di provenienza, all'età, alla carriera criminale, alla durata della pena e della misura (Armstrong, Malloch, Nellis, & Norris, 2011, p. 2).

Il rientro nell'abitazione con un ritardo superiore alle sei ore (38%) e la violazione delle prescrizioni (24%), rappresentano, la maggior parte dei motivi di revoca, mentre la commissione di nuovi reati sembra solo raramente essere causa di revoca della misura (7%).

Anche il personale penitenziario, sulla base della propria esperienza professionale, valuta positivamente la HDC con riferimento alla percentuale di revoche. *“È stato un grande successo finora. Abbiamo, in rapporto... le revoche... una percentuale molto piccola di quelli che abbiamo messo fuori li stiamo revocando. [...] Nei mesi da gennaio a marzo (2013, N.d.A.), abbiamo rilasciato 61 persone... 10 revoche”* (cfr. intervista a Brenda).

A differenza di Inghilterra e Galles, la Scozia non ha una misura cautelare associata alla SE per gli imputati. C'è stata una sperimentazione della SE come condizione per il rilascio su cauzione (*bail*) tra il 2005 e il 2007 ma non è stata valutata positivamente. La sperimentazione è iniziata nell'aprile 2005 in quattro tribunali scozzesi con il duplice obiettivo di ridurre il ricorso alla custodia cautelare in carcere e offrire maggiore sicurezza alla popolazione contro la probabilità di commettere reati da parte di coloro che sono considerati a rischio e, per questo motivo, non accedono alle altre misure cautelari alternative alla detenzione. Una valutazione (Barry, et al., 2007) dei primi 16 mesi della sperimentazione ne ha dimostrato il successo in termini organizzativi. Il costo della misura alternativa al carcere è stato calcolato in £ 4.123 (£ 4.230 se si comprendono i costi che sono conseguenza di reati commessi durante il periodo in cui il soggetto è posto sotto SE), inferiore al costo medio per la custodia cautelare in carcere che era stimato in £ 5.096. Tuttavia, poiché il periodo di custodia cautelare trascorso in prigione viene conteggiato ai fini dell'espiazione della pena mentre ciò non avviene per la liberazione su cauzione, il costo finale della misura alternativa risulta superiore a quello del carcere di £ 1.575.

L'impatto sul numero di persone in custodia cautelare in carcere è stato minimo (una diminuzione di 116 unità, pari a 1,7% del totale dei detenuti in custodia cautelare). L'aumento della sicurezza pubblica è stato valutato analizzando la copertura sulla stampa e il tipo di informazioni fornite. È risultato che i giornali hanno trattato, talvolta, i principi su cui si basa la libertà su cauzione e la SE, mentre le valutazioni numeriche del loro successo sono state praticamente inesistenti (Barry, et al., 2007, p. 94). Le conclusioni di questa valutazione dimostrano che la sperimentazione non ha raggiunto gli obiettivi che si era prefissata sia con riferimento all'aumento della percezione della sicurezza pubblica, sia con riferimento alla riduzione della popolazione in custodia cautelare; pertanto la SE come condizione della libertà su cauzione non è sembrata adatta a realizzare questi obiettivi. Tuttavia, il rapporto non dice che associare la SE alla liberazione su cauzione non ha alcun valore. Al contrario, si dimostra uno strumento che consente di imporre un controllo maggiore e più verificabile su un imputato rispetto alla misura ordinaria. A questo scopo la SE come condizione della libertà su cauzione può funzionare, anche perché gli individui in attesa di processo sono in grado di mantenere gli impegni sociali e i contatti familiari, cosa che non avrebbero potuto fare se fossero stati detenuti in custodia cautelare. Tuttavia, la valutazione della misura è giunta alle conclusioni che non era possibile sostenere il suo mantenimento o la sua estensione a meno che non si fosse trovato il modo di renderla più conveniente economicamente (Barry, et al., 2007, p. 103).

Dopo la sperimentazione non ci sono state ulteriori valutazioni formali per cui non si dispone di dati che possano dimostrare oggettivamente l'utilità dei diversi programmi di SE. Nonostante manchino valutazioni ufficiali, tutti gli intervistati, sulla base delle proprie esperienze ritengono che le misure associate alla SE siano positive, soprattutto perché il sorvegliato mantiene i contatti con il lavoro e con la famiglia. In sostanza, la SE ha successo perché rappresenta un'opportunità, per il reo che altrimenti sarebbe andato in carcere, di integrarsi nella comunità.

Si sta discutendo di come estendere la SE ad altre tipologie di destinatari e di come renderla più efficace di quanto non lo sia stata finora. Di recente si è tornati a parlare dell'utilizzo della SE in alternativa alla custodia cautelare in carcere. *“È successo che un sacco di persone che sono state liberate su cauzione con la SE dovevano tornare in tribunale una volta alla settimana per il rinnovo, e questo è un costo per il tribunale. Qualche volta commettevano nuovi reati e dovevano presentarsi in tribunale per quello, e talvolta fuggivano e la polizia andava a cercarli ed era un costo. Quindi quando siamo arrivati alla fine della valutazione abbiamo potuto vedere che non era il costo della SE... non semplicemente i costi per utilizzare la SE per tenere qualcuno a casa. C'erano anche un sacco di piccoli costi. [...] Sono sicuro che se si dispone di una procedura più semplice per gestire le persone in custodia cautelare nella comunità... se le procedure fossero più semplici non sarebbero così costose. E magari se stiamo parlando di un breve periodo di custodia cautelare, piuttosto di tre mesi, che è spesso... se il periodo è ridotto, se il giudice potesse accelerare quel lavoro e la gente non dovesse restare sotto controllo elettronico in custodia cautelare così a lungo... in modo che ci sarebbe meno tempo per commettere nuovi reati o per fuggire, allora penso*

che la SE potrebbe ancora essere una buona cosa, perché l'Inghilterra ha utilizzato la liberazione su cauzione controllata elettronicamente e perché la SE mantiene fuori dal carcere chi altrimenti sarebbe andato in prigione. L'Inghilterra ritiene che la SE abbia un buon rapporto qualità-prezzo, cosa che la Scozia non ha mai pensato. Quindi credo che dovremmo considerare nuovamente la libertà su cauzione controllata elettronicamente” (cfr. intervista a Nellis).

La SE potrebbe essere utilmente usata anche per il controllo a distanza del consumo di alcol (*sobriety test*). “Alcuni (operatori sociali, N.d.A.) mi hanno detto qualcosa che ho sostenuto in passato: se si sta seguendo qualcuno con un problema di alcol ci si deve fidare di ciò che dice quella persona sul proprio livello di consumo, ed è sempre, più o meno sempre, riferito non sinceramente perché la persona dirà: «ho bevuto solo quattro drink», quando in realtà ne aveva bevuti otto. Il controllo del consumo di alcol dirà al sorvegliante quanto alcol è stato assunto nell'ultimo anno o la scorsa settimana e quindi ciò può fornire indicazioni sul programma adatto a quella persona. E vedo un vero e proprio entusiasmo per questo tipo di tecnologia da parte dei sorveglianti per sostenere il lavoro che fanno con gli utenti” (cfr. intervista a Logan).

Caratteristiche

La procedura di installazione dei dispositivi di SE di tipo fisso (Figura 4) è la stessa per tutte le misure che prevedono questa modalità di controllo, sia in sentenza, sia come liberazione anticipata dal carcere (cfr. intervista a Sheila).

Un funzionario, dipendente del fornitore privato G4S, si reca nell'abitazione indicata per la misura e identifica la persona, possibilmente tramite fotografia. Il funzionario spiega come funziona l'equipaggiamento e consegna un opuscolo informativo al condannato. Il condannato firma una dichiarazione di consenso (*Standard Agreement Declaration*) con la quale accetta di indossare il dispositivo elettronico e dichiara di essere stato informato sul funzionamento degli apparati e su eventuali necessità per quanto riguarda la linea elettrica e quella telefonica, sulla durata della misura, sulle prescrizioni e sulle conseguenze in caso di violazione delle prescrizioni stesse. Il 'braccialetto' viene applicato solitamente alla caviglia del condannato: solo nel caso in cui vi siano impedimenti fisici per l'applicazione della cavigliera (ad esempio per la mancanza degli arti inferiori) il braccialetto viene applicato al polso. Un dispositivo fisso (*box*) viene installato nell'abitazione collegandolo alla linea elettrica, e viene configurato controllando che tutto il perimetro dell'appartamento sia coperto dal segnale e che eventuali luoghi vietati, ad esempio il giardino, non siano raggiungibili. Il funzionamento delle apparecchiature viene verificato con una chiamata alla centrale operativa dove si procede, poi, all'inserimento dei dati del sorvegliato nel sistema informatico. Il *box* contiene una scheda telefonica mobile per le comunicazioni con la centrale mentre la linea telefonica fissa dell'abitazione può essere usata per contattare il sorvegliato.

Nel caso di violazione delle prescrizioni (*breaches*) un operatore della centrale operativa di G4S cerca di mettersi in contatto telefonico con il sorvegliato per capire cosa è successo,

avvisa l'autorità che ha disposto la SE (il tribunale oppure il carcere, a seconda della misura) e redige un rapporto.

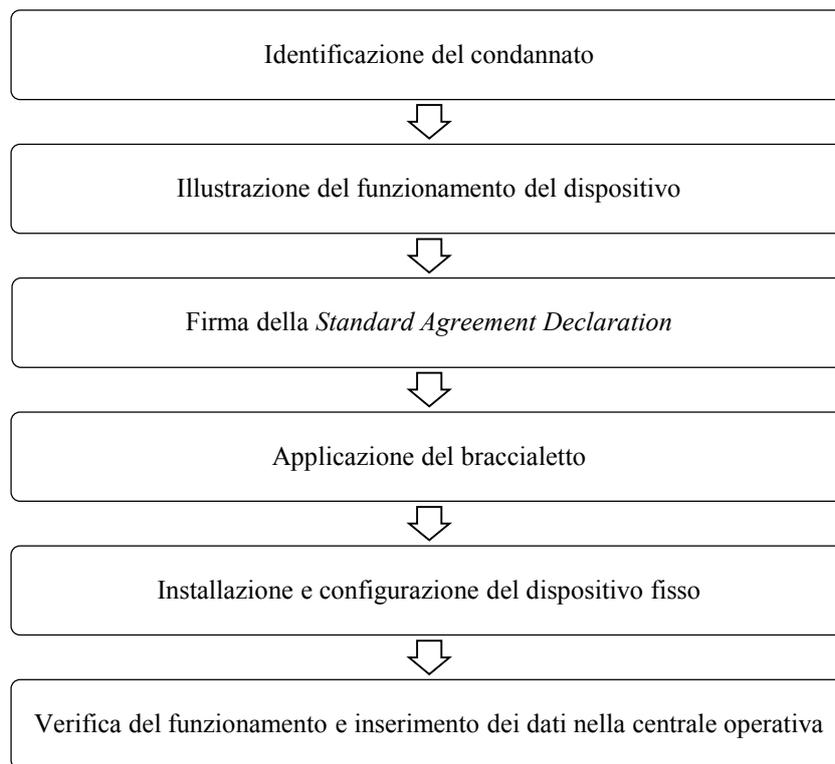


Figura 4 - La procedura di installazione dei dispositivi per la SE in Scozia¹³⁷

Già durante la sperimentazione sono stati pochi i casi in cui non si sono avute violazioni delle prescrizioni ma è difficile fare un confronto con le misure alternative al carcere che non prevedono la SE: anche nei casi nei quali il controllo di tipo tradizionale è più forte non si ha certezza sul comportamento dell'individuo mentre il dispositivo elettronico è configurato per rilevare anche la minima infrazione (Smith, 2001, p. 210). A questo proposito occorre definire la gestione degli allarmi: quando un ritardo deve essere considerato un'infrazione? In sostanza, la misura deve essere standardizzata affinché tutti abbiano lo stesso trattamento.

La misura che prevede di indossare il braccialetto elettronico non dovrebbe durare troppo a lungo perché si tratta un provvedimento duro da sopportare. In modo particolare condiziona i giovani per il fatto di non poter lasciare l'abitazione negli orari indicati: gli altri, gli amici, fanno fatica a comprenderne il motivo. Possono insorgere problemi per rispettare gli orari, ma anche questo è un modo per responsabilizzare le persone.

Mentre le prime ordinanze prevedevano l'obbligo di restare a casa durante le ore notturne per tutti i sorvegliati, successivamente i giudici hanno introdotto variazioni che tenevano conto del lavoro dei sorvegliati, specificando orari differenti nei giorni feriali e nei fine settimana, creando delle 'finestre' in cui i sorvegliati potevano uscire di casa per sottoporsi

¹³⁷ Tutte le operazioni sono effettuate da un dipendente di G4S presso l'abitazione del sorvegliato.

a terapie di disintossicazione o quanto altro fosse utile per una individualizzazione della misura (Nellis, 2006, p. 83).

La partecipazione alla SE è volontaria e, poiché l'alternativa è il carcere, sono pochi coloro che rifiutano la misura. Questo avveniva soprattutto all'inizio, quando le persone non conoscevano la SE e ne avevano paura. La famiglia supporta il sorvegliato perché è felice che sia a casa, infatti solo in pochi casi rifiuta di dare il consenso: *“in genere le famiglie assicurano il loro sostegno ed è più che probabile che siano molto disponibili ad accettare l'individuo in casa in queste condizioni. Tuttavia, potrebbe esserci ancora un 5% dei familiari che dirà «No, non sono pronto ad accettare». C'è una pressione dei detenuti sulle famiglie affinché li accettino di nuovo in queste condizioni di detenzione a metà, perché se non accettano che vengano rilasciati, i dispositivi di controllo elettronico potrebbero essere usati da qualcun altro”* (cfr. intervista a Kirk).

Difficoltà

Avendo a che fare con degli individui, alcune delle difficoltà che si riscontrano nella pratica della SE sono dovute a esigenze specifiche: ad esempio aumentano i senzateo che non dispongono di una abitazione. *“Veramente per la RLO è sufficiente un indirizzo fisso e la fornitura di energia elettrica in quella casa. Ma purtroppo, con tanti nostri delinquenti come la signora che hai visto questa mattina, essere senza casa o non avere un indirizzo fisso può essere motivo contrario alla possibilità per loro di accedere a tale misura”* (cfr. intervista a Cameron).

Per alcuni individui è difficile restare a casa perché ci sono problemi con la persona convivente o con altri familiari, alcuni svolgono lavori con orari flessibili, altri cambiano abitazione e questo comporta la necessità di installare nuovamente il dispositivo *“Una delle difficoltà che riguardano la RLO è lo spostamento del reo da un indirizzo all'altro, a un altro ancora. Poiché egli può avere più di un tipo di RLO può essere che debba restare nella sua abitazione in particolari momenti e se c'è o non c'è può essere scoperto dal segnale del dispositivo. Oppure può essere sorvegliato per impedirgli di andare in un posto particolare: questo può essere un po' più difficile da controllare perché potrebbe trovarsi fuori dalla portata del segnale. In terzo luogo, naturalmente, si potrebbe controllare che si trovi in un certo posto in determinati momenti e che non sia da qualche altra parte. È possibile fare tutte queste cose, ma il problema di trovarsi presso un indirizzo specificato è che molti delinquenti cambiano continuamente indirizzo, così ogni volta che si spostano ci deve essere una valutazione dei luoghi dove vanno e ci deve essere un telefono”* (cfr. intervista a Campbell). Per questi e altri motivi è necessario raccogliere tutte le informazioni indispensabili a redigere l'ordinanza.

Si rilevano differenze geografiche che, però, riguardano tutte le misure alternative al carcere. *“C'è variabilità geografica nell'utilizzo di tutte le sanzioni di comunità in Scozia, non solo nell'uso della SE. Così come ci sono differenze nell'uso della probation e dei servizi*

alla comunità... e, al giorno d'oggi, la Community Payback Order è... è... è la nuova ordinanza di comunità, quindi non è sorprendente che anche la SE sia soggetta a variazioni geografiche e tutto sembra essere dovuto all'attività degli sheriff" (cfr. intervista a Nellis).

Infatti, già dai primi anni di introduzione della SE in Scozia si nota una certa differenza di comportamento dei tribunali nei confronti della RLO. Pochi ne fanno uso regolare, la stragrande maggioranza la utilizza solo occasionalmente e in alcuni casi è del tutto assente (Smith, 2001, p. 206). Il motivo sembra da ricercare nell'atteggiamento variabile degli *sheriff* nei confronti dei sistemi di controllo elettronico e, in alcuni casi, oggi, nell'ostilità di certi assistenti sociali che non promuovono la misura, anzi la ostacolano, nelle relazioni che redigono (Nellis, 2006, p. 82).

Inizialmente *"solo alcuni sheriff avevano una mentalità aperta e positiva e volevano usarla (la SE, N.d.A.), ma chiaramente un sacco di sheriff non voleva usarla e così gli assistenti sociali. Non so se gli assistenti sociali siano mai stati molto positivi al riguardo, perché era un'ordinanza autonoma ed era gestita dal settore privato. Solo una piccola parte di essa avrebbe potuto essere integrata nella Probation e c'era sempre la possibilità di avere la SE congiunta con la Probation nonché la SE come misura a sé. Ma penso che gli assistenti sociali sapevano che ciò sarebbe dipeso dal fatto che l'avessero consigliata nelle loro relazioni e non credo che molti di loro volessero consigliarla nelle loro relazioni, ad essere onesti"* (cfr. intervista a Nellis).

"Comunque, dal 2010, la RLO è separata e non ha nulla a che fare con il lavoro degli assistenti sociali, quindi forse è per questo che quando abbiamo chiesto la relazione su qualcuno – come possiamo... cosa possiamo fare con questo individuo invece di mandarlo in prigione – loro si fanno venire tutti i tipi di idee per una sanzione di comunità, ma in gran parte dimenticano la RLO e spesso si deve chiedere loro una relazione separata" (cfr. intervista a Cameron).

In Scozia i giudici nei tribunali superiori (*Crown Courts*) sono chiamati *judge*. Nei tribunali inferiori si chiamano *sheriff*. Gli *sheriff* hanno una preparazione di tipo legale ma non sono giudici di carriera in quanto prima di assumere questa funzione hanno esercitato la professione di avvocato. Sono circa 150 in Scozia. Sono molto autonomi nelle loro opinioni e nelle pratiche di condanna nei tribunali locali di cui sono responsabili. Alcuni sono favorevoli alla SE, altri no. Uno dei motivi per cui la SE è stata usata meno di quanto avrebbe potuto esserlo in Scozia è proprio perché alcuni *sheriff* sono abbastanza scettici riguardo a essa. C'è anche una discreta avversione alla SE per il fatto che la gestione del servizio è affidata al settore privato. Infatti i dipartimenti locali di servizio sociale – in Scozia non c'è un servizio sociale nazionale – sono finanziati, spesso, sulla base del numero di ordinanze che prendono in carico, ma non ottengono soldi per la RLO. Anche per questo motivo non consigliano la RLO nelle loro relazioni ma prediligono altre misure senza SE. *"Credo che nel nostro sistema, gli assistenti sociali siano abituati a parlare del cento per cento dei finanziamenti, e credo che per ogni ordinanza che abbiamo fatto loro hanno ottenuto dei soldi. C'è probabilmente un budget così, ma è diventato un recinto per gli assistenti sociali, e credo che si risentirebbero vedendo che stiamo facendo le ordinanze che riguardano la società privata, con un costo maggiore per ordinanza... E in qualche modo dà loro meno*

lavoro. *Quindi sono in competizione*” (v. intervista a Cameron). In ogni caso, si nota in generale una certa ambivalenza – quando non si tratta di aperto scetticismo – nei confronti della gestione privata della SE.

L’ostilità iniziale degli *sheriff* nei confronti della misura era inaspettata. (Nellis, 2006). Il governo pensava che gradualmente la SE sarebbe diventata popolare, ma in Scozia ciò è avvenuto solo parzialmente. Così come non si pensava che la SE come condizione per la liberazione su cauzione (*bail*) fosse una misura così costosa. Adesso il governo sta cercando di estendere l’uso della SE approfittando anche del passaggio della gestione da Serco a G4S. *“G4S è stata incoraggiata a seguire un approccio più integrato tra SE e lavoro degli assistenti sociali, e ci sono progetti per introdurre la localizzazione GPS, probabilmente per gli autori di reati sessuali ad alto rischio. [...] E penso che se questo dovesse accadere la polizia potrebbe essere coinvolta maggiormente nella SE”* (cfr. intervista a Nellis).

L’utilizzo della tecnologia satellitare GPS potrebbe cambiare l’atteggiamento dei giudici spingendoli ad avere una fiducia maggiore nei confronti della SE. Una tale opportunità potrebbe rendere possibile reintrodurre la SE per gli imputati: *“Credo che qualcosa del genere localizzazione satellitare o GPS potrebbe cambiare il punto di vista di un giudice riguardo al rischio di liberare qualcuno su cauzione”* (cfr. intervista a Donald). La tecnologia GPS potrebbe consentire di estendere l’utilizzo della SE ai casi di violenza domestica e di reati sessuali, per evitare che si possano incontrare la vittima e il sorvegliato. Naturalmente, qualsiasi variazione nell’uso della SE richiede modifiche legislative.

Per la HDC, che è disposta dalla direzione del carcere, le differenze geografiche sono meno marcate. Gli intervistati concordano sostanzialmente con questa analisi, ma sulla base dell’esperienza personale perché non ci sono studi a questo riguardo.

Fornitura

Si è detto che il servizio di SE in Scozia, come in Inghilterra e Galles, viene fornito da una compagnia privata che stipula un contratto con il governo. Il servizio sociale e le misure di comunità hanno ben poco a che fare con esso, a differenza di altri paesi come Francia, Svezia, Paesi Bassi e Belgio, dove la SE è gestita all’interno del servizio di *Probation*. Il modello scozzese, dunque, è molto diverso da quelli diffusi nel resto dell’Europa, tranne Inghilterra e Galles a cui la Scozia si è ispirata pur con qualche variazione (Nellis, 2006). Inoltre, la legislazione scozzese sta diventando sempre più dissimile da quella degli altri paesi del Regno Unito anche perché in Inghilterra e Galles c’è una propensione alla privatizzazione maggiore che in Scozia. *“Hanno cominciato alla maniera inglese. Questo è ciò che fa l’Inghilterra e la Scozia faceva parte della Gran Bretagna e del governo di Westminster, il governo di Londra, e così l’hanno inserita nel settore privato. Non credo che la possibilità di metterla all’interno dell’agenzia statale sia mai stata presa in considerazione. Credo che il modo britannico di pensare la SE è stato sempre quello di pensare la fornitura privata. Ora, in Inghilterra c’era una forte... il governo ha avuto un atteggiamento positivo sulla privatizzazione delle carceri così come della SE. La Scozia è sempre stata molto più negativa sulla privatizzazione in generale, politicamente e culturalmente. Alla Scozia non*

piace la privatizzazione. Ma penso che il motivo ulteriore per cui, in ultima analisi, il servizio sociale si è adeguato a lasciar fare al settore privato è stata la sensazione che se ci fosse stato un errore sarebbe stato incolpato il settore privato. Così mentre tutti pensavano che a loro non piacesse il settore privato, erano pronti a dire di sì ad esso perché probabilmente risolveva il problema per loro. Ma perfino gli sheriff con un misto di persuasione politica per smuoverli saranno... alcuni di loro saranno non esattamente gente di sinistra ma del Partito Laburista [...] a loro non piace l'idea che una società privata faccia i soldi con la pena. In Scozia c'è una forte opinione, come in Scandinavia, che lo Stato dovrebbe sempre occuparsi della pena. Non dovrebbe riguardare tanto il settore del volontariato e non dovrebbe fare affidamento sul settore privato, e lo Stato dovrebbe sapere dove eseguire la pena. Nonostante ciò, quando è stata introdotta la SE c'è stato un compromesso per cui sarebbe andato bene utilizzare il settore privato” (cfr. intervista a Nellis). Più di recente la SE è stata introdotta anche in Irlanda del Nord. Tutti i paesi della Gran Bretagna usano il settore privato come fornitore per la SE.

Il fornitore attuale del servizio di SE in Scozia è G4S, una multinazionale con sede nel Regno Unito che è nata dalla fusione della compagnia danese Group 4 con la britannica Securicor nel 2004¹³⁸. Il contratto per la SE è stato rinnovato nel 2013 e G4S ha iniziato le attività nel mese di aprile. Nei 5 anni precedenti il servizio di SE è stato fornito da Serco, una società che tra le sue attività gestisce penitenziari privati in diversi paesi a livello mondiale, tra cui la Scozia¹³⁹. Le questioni operative nel passaggio da una compagnia all'altra in occasione del rinnovo del contratto sono state gestite dalla compagnia che è subentrata, come prevedeva il contratto, e non ci sono stati disagi particolari. *“Abbiamo avuto un periodo di 4 settimane ... e tra il subentro, il 1° di aprile ... quindi tra il 1° marzo e il 1° aprile G4S ha preso in carico tutti coloro che erano soggetti alla HDC: ha rimosso il box Serco, ha installato il suo box, e ha applicato il nuovo braccialetto per G4S. Anche in questo caso, assolutamente nessun problema. Penso che tutto sia stato reso più facile dal fatto che il personale Serco è andato (a lavorare, N.d.A.) con loro. Quindi tutti conoscevano il procedimento che già avevamo e il nostro rapporto con il personale Serco. Così si è trattato solamente di un nuovo nome, più che altro. Da parte nostra, il personale già sapeva quello che stavamo facendo con i nuovi utenti. E' andato tutto liscio, ma ad essere onesti non mi aspettavo che andasse liscio” (cfr. intervista a Brenda). “Hanno impiegato le stesse persone e credo che Serco e G4S ... sono probabilmente gli stessi, probabilmente hanno impiegato le stesse persone, per lo stesso periodo, lo stesso livello di preparazione e penso che questo vada bene” (cfr. intervista a Gordon).*

La maggior parte del personale di Serco è stato trasferito a G4S e questo ha consentito di evitare l'interruzione del servizio. Dal mese di aprile 2013 il gestore G4S ha posto una nuova enfasi sulla localizzazione GPS, che non è stata ancora usata in Scozia. Infatti gli attuali programmi di SE in Scozia rivolti ai condannati si basano sulla tecnologia della radiofrequenza. La localizzazione GPS può risultare utile per il controllo delle persone che presentano un alto rischio di violare le prescrizioni o di commettere reati. È una misura dura,

¹³⁸ <http://www.g4s.com/>

¹³⁹ <http://www.serco.com/>

criticata dall'approccio *liberal*, che pone una serie di problemi relativi alla *privacy* dei soggetti seguiti e alla conservazione delle informazioni di localizzazione. La sorveglianza basata sulla radiofrequenza, invece, non permette di conoscere gli spostamenti del sorvegliato nelle ore in cui egli può lasciare l'abitazione. Inoltre la tecnologia GPS è più costosa della radiofrequenza: *“Non vorremmo, come è accaduto per altre aree di condanna in comunità, avere la localizzazione satellitare GPS senza che ne sia chiaro il perché. Qual è il vantaggio? Perché, voglio dire, ci costerà più soldi una localizzazione satellitare piuttosto che un controllo mediante radiofrequenza. Così dobbiamo essere chiari e dare un buon consiglio al Ministro perché pensiamo che sia una cosa buona. Quali benefici aggiuntivi avrà?”* (cfr. intervista a Robertson).

Molti degli intervistati ritengono che sia stata scelta la gestione privata perché è meno costosa e più flessibile di quella pubblica e perché il privato aveva la tecnologia e le conoscenze per gestirla in modo adeguato. Inoltre, come si è detto, in Scozia non c'è un *Probation Service* statale, ma ce ne sono 32 che fanno riferimento agli enti locali e non è facile armonizzare il loro operato, forse anche per questo motivo si è scelto di appaltare il servizio ad un unico fornitore su tutto il territorio nazionale.

Risultati

Il sistema di SE attuato da G4S risulta efficiente. È caratterizzato da una centrale operativa con personale 24 ore su 24 per tutti i giorni della settimana, con operatori qualificati per il monitoraggio, ed è capace di una copertura nazionale del servizio anche nelle aree remote e rurali. Nei settori chiave dell'amministrazione governativa ci sono responsabili per le politiche sulla SE che si occupano del controllo costante del contratto con il fornitore privato del servizio. Tuttavia, si può ancora affermare che la SE è sottoutilizzata in Scozia e che il modello scozzese di introduzione e sviluppo di questa forma di custodia nell'esecuzione penale mostra un successo modesto (Nellis, 2006), ma il dibattito sulle possibilità di allargare l'uso della SE è ancora aperto.

Una valutazione, basata sui primi 14 mesi della sperimentazione, è stata fatta dall'Università di Lancaster (Lobley & Smith, 2000; Smith, 2001). Il numero di misure effettivamente gestite è stato inferiore rispetto a quello che si aspettavano le compagnie incaricate della gestione e raramente queste sono arrivate al termine senza che ci fossero violazioni delle prescrizioni, soprattutto tra i giovani e coloro che avevano precedenti penali gravi. Sotto l'aspetto tecnico i dispositivi per la sorveglianza hanno funzionato abbastanza bene e il personale delle compagnie private è stato giudicato utile nei rapporti con i sorvegliati ed efficiente nell'installazione dell'apparecchiatura e nelle reazioni ai segnali di manomissione o alle violazioni delle prescrizioni.

Per quanto riguarda i costi, la sperimentazione scozzese mostrava una convenienza economica solo se la SE veniva usata in alternativa a una pena detentiva, non per una pena di comunità perché ai costi della misura si sommano i costi della sorveglianza. La convenienza

rispetto al costo di un periodo di carcerazione equivalente è dimostrata solo per le pene superiori ai 3 mesi, ma diventa rilevante solo per quelle che si avvicinano ai 6 mesi (Lobley & Smith, 2000, p. 39-40).

Il costo calcolato dall'esecutivo scozzese nel 2003 per una RLO della durata di 6 mesi è di poco superiore a 1/3 di quello quantificato per un periodo corrispondente trascorso in carcere (£ 4.860 contro £ 14.000) (Nellis, 2006, p. 82).

Più di recente il costo settimanale per tenere una persona in carcere calcolato sulla base del costo annuale per il 2009/10 era di £ 610, mentre il costo settimanale per una persona in HDC era di £ 126 più un costo *una tantum* di £ 702 necessario per valutare le istanze e preparare i detenuti al rilascio¹⁴⁰ (Armstrong, Malloch, Nellis, & Norris, 2011, p. 93).

La sperimentazione scozzese aveva dimostrato che la crescita dell'uso della SE non era inevitabile, e che l'impatto sulla popolazione detenuta era limitato (Smith, 2001, p. 211). Anche i risparmi economici erano limitati, perché la sorveglianza richiede molto lavoro umano dovuto alla verifica immediata di ogni allarme e perfino l'aumento del numero dei sorvegliati è in grado di produrre solo una riduzione limitata dei costi. In conclusione, per gestire la popolazione penitenziaria scozzese non c'era bisogno di nuove misure ma si poteva fare maggiore uso delle misure alternative al carcere già esistenti. Secondo la valutazione della sperimentazione fatta dall'Università di Lancaster la Scozia non aveva bisogno di introdurre la SE nel proprio ordinamento (Lobley & Smith, 2000; Smith, 2001). Inoltre, come si è detto, alcuni *sheriff* non vollero usare questo strumento di controllo e nemmeno gli assistenti sociali erano favorevoli perché si trattava di una misura a sé stante, senza un programma di supporto e di reinserimento.

Durante la sperimentazione alcuni assistenti sociali proponevano la SE ma gli *sheriff* non la concedevano: “*spesso gli operatori sociali consigliavano una RLO e non convincevano il tribunale, gli sheriff non la ritenevano appropriata*” (cfr. intervista ad Annis). Anche allora ci furono differenze nell'atteggiamento dei giudici nei confronti della nuova misura e gli assistenti sociali ritenevano che l'utilizzo della SE dovesse dipendere da ciò che scrivevano sulle loro relazioni. Il personale di servizio sociale, coinvolto sia per la stesura della relazione di indagine sociale per il tribunale sia, nella maggioranza dei casi, come supervisore di un provvedimento di *Probation*, ha mostrato un atteggiamento variabile: riteneva, comunque, più nettamente dei giudici, che la SE dovesse essere usata solo come alternativa alla pena detentiva. Ancora oggi i *social worker* non vedono di buon occhio la SE ma, come si è detto sopra, principalmente per il fatto che è gestita dai privati.

Al termine del periodo di valutazione (Smith, 2001) il personale di servizio sociale ha maturato un atteggiamento generalmente più positivo nei confronti delle misure di SE rispetto a quanto lo fosse all'inizio. Gli *sheriff* hanno dichiarato di considerare la SE come degna di considerazione nei casi in cui senza di essa avrebbero pensato al carcere o a una pena di comunità.

¹⁴⁰ Quindi, un periodo minimo di due settimane di HDC determina un risparmio di £ 266 mentre una misura applicata per il periodo massimo consentito di sei mesi comporta un risparmio di £ 10.914.

Nonostante le valutazioni di Lobley e Smith il governo scozzese ritenne che la sperimentazione avesse avuto successo (Nellis, 2006, p. 75). Nel 2001 fu annunciato che la RLO sarebbe stata estesa a livello nazionale come misura a sé stante, come condizione nella *Probation* e come condizione dopo la dimissione dal carcere. La proposta non ebbe, in sostanza, opposizione, anche se ognuno la interpretò secondo il proprio punto di vista. Infatti, la coalizione di governo, eletta nel 1999, era costituita da laburisti e liberal-democratici: i primi sottolinearono il controllo e la regolazione che esso comportava, i secondi, insieme con l'opposizione nazionalista dello *Scottish National Party*, apprezzarono la prospettiva di una riduzione del ricorso al carcere. Anche il partito conservatore, che aveva introdotto la misura nella legislatura precedente pur senza averla di fatto usata, non era ostile alla SE.

Il governo era molto favorevole, per questo motivo fu avviato un progetto nazionale. Gli *sheriff* e gli assistenti sociali erano favorevoli alla SE solo individualmente, non come associazioni o organizzazioni, e in molti casi erano apertamente ostili. Soprattutto gli *sheriff*, come si è detto, non sentivano il bisogno di introdurre nuove misure nell'ordinamento ritenendo sufficienti quelle già previste.

Per giustificare l'introduzione di un piano nazionale, l'esecutivo scozzese ha individuato cinque proprietà della SE che la caratterizzano come strumento idoneo a raggiungere gli obiettivi della giustizia penale: aumento della gamma di opzioni di condanna, riduzione dell'uso e dei costi del carcere, contrasto del comportamento dei delinquenti finalizzato a ridurre la commissione dei reati, protezione della collettività dai criminali pericolosi, e protezione delle vittime di reati specifici (Nellis, 2006, p. 77).

Nellis (2006) ha analizzato i primi anni in cui la RLO è stata introdotta a livello nazionale, dal gennaio 2002, con un contratto affidato alla compagnia *Reliance Monitoring Services* che ebbe la gestione della misura fino al marzo 2006 quando la gestione della SE fu affidata a *Serco*.

Reliance dovette creare dal nulla un sistema che consentisse di intervenire in tempi accettabili in tutto il paese per applicare e rimuovere i dispositivi (Nellis, 2006). Il personale doveva essere dislocato in modo da raggiungere anche posti isolati e ci doveva essere la presenza di donne nello staff nel caso in cui si fosse dovuto intervenire sulla popolazione femminile. Inoltre, si doveva tenere presente la variabilità del carico di lavoro nelle diverse ore della giornata. Dalla sera aumentava il numero di persone necessario presso la centrale operativa per effettuare i controlli e gli accertamenti in caso di allarme e per telefonare a coloro che all'orario stabilito non erano ancora rientrati a casa. Il personale sul territorio era maggiormente impegnato nel pomeriggio quando le nuove ordinanze venivano inviate via fax dai tribunali e vi era la necessità di recarsi a installare i nuovi braccialetti o di recuperare i dispositivi delle misure giunte al termine, lavorando spesso fino a tarda notte. Questa esperienza scozzese rende chiara l'importanza di avere una rete capillare presente sul territorio da usare per gestire in modo appropriato la SE.

Considerazioni

La SE è una misura più opprimente di quanto si creda, e produce conseguenze sia per il condannato, sia per i familiari che vivono con lui (Deuchar, 2012). Per questo motivo i compiti di controllo e sorveglianza dovrebbero essere svolti dalle agenzie statali che dovrebbero garantire il sostegno necessario. Alcuni familiari conviventi, incaricati di seguire e supportare il sorvegliato, hanno dichiarato di sentirsi sottoposti a una pressione eccessiva che procurava loro stati d'ansia – soprattutto alcuni genitori – e ritenevano che il grado di responsabilizzazione imposto loro dalla misura fosse irragionevole (Smith, 2001).

Anche il proprietario dell'abitazione deve dare il consenso all'installazione del dispositivo e serve una relazione dell'assistente sociale sulla situazione abitativa. Tuttavia, le persone sottoposte alla sorveglianza elettronica, i loro genitori e partner, generalmente hanno espresso un giudizio positivo, in quanto riconoscevano che la SE fosse meno dura rispetto alla pena detentiva.

I sorvegliati, le loro famiglie e gli operatori coinvolti nella SE hanno avuto un atteggiamento generalmente favorevole alle disposizioni e alle procedure e le attrezzature per il monitoraggio sono state ritenute efficaci. Ci sono stati alcuni dubbi circa l'appropriatezza delle misure per alcuni tipi di reato. I giovani e coloro che hanno gravi precedenti penali hanno dimostrato meno probabilità di completare la misura con successo. La popolazione, invece, non era d'accordo con l'uso della SE in alternativa al carcere e anche i media erano e restano contrari (Lobley & Smith, 2000).

Nel parlamento scozzese, la discussione che accompagnò l'introduzione della SE riguardò la gravosità del controllo elettronico: alcuni ritenevano che fosse una misura troppo costrittiva. Tuttavia l'opposizione non ha riguardato tanto la SE in sé, quanto l'introduzione della *Home Detention Curfew* (HDC), che prevedeva di scontare una pena, o la parte finale di essa, presso la propria abitazione piuttosto che in carcere. Si sollevarono timori relativi alla sicurezza e alla certezza della pena.

L'opinione pubblica generalmente è ostile nei confronti di tutte le misure che comportano una riduzione della pena. *“Abbiamo circa 10.500 persone nelle carceri in Scozia e abbiamo 14 prigionieri. Dieci anni fa avevamo 5.000 detenuti, quindi il numero è aumentato abbastanza rapidamente e ha senso avere persone che trascorrono una parte della pena in carcere e quando sono OK e hanno imparato la lezione e il rischio è basso, possiamo mandarli a casa. Di solito solo poche settimane o forse 2 mesi di anticipo, molto raramente ottengono questo 6 mesi prima. In questo modo il governo li sostiene. La gente non li sostiene e questo, forse, avviene a causa dei media. I media non sono totalmente contro questo ma non capiscono il motivo per cui la usiamo come facciamo noi”* (cfr. intervista a McGill). A volte, tuttavia, il dibattito era basato su dei pregiudizi: coloro che si opponevano probabilmente non avevano mai sentito parlare prima di SE. In ogni caso *“quando si rilasciano le persone (dal carcere, N.d.A.) con l'obbligo di permanere nell'abitazione qualcuno potrebbe dire «Io credo... credo, direi, che è meglio liberare le persone con gli stessi vincoli gradualmente della SE che liberarle improvvisamente in modo che il Giovedì sono in carcere e il Venerdì fuori, senza nessun controllo su quello che fanno»*“ (cfr. conversazione con Nellis).

Dunque, come si è detto all'inizio di questo capitolo, il governo scozzese è impegnato a ridurre le pene brevi che sono molto costose. Tuttavia la SE non è una misura miracolosa e occorre migliorarne l'integrazione con le altre misure e con un programma di trattamento e di reinserimento sociale. In sostanza l'esperienza scozzese suggerisce di espandere l'uso della SE non come HDC ma nelle *community sentences*, nelle quali c'è il supporto degli assistenti sociali che, al contrario, manca nella misura a sé stante.

Gli intervistati sono fiduciosi circa gli effetti positivi della SE rispetto al fenomeno della recidiva, anche se mancano degli studi al riguardo. Tuttavia essi ritengono che la sorveglianza funzioni da deterrente soprattutto nel periodo della misura, ma che non sia in grado di per sé di imporre un cambiamento al comportamento futuro delle persone. Anche per questo motivo è utile il sostegno del servizio sociale. *“Noi abbiamo poche informazioni, su quanto siano efficaci queste misure nel ridurre la recidiva dopo che l'ordinanza è terminata. Così sappiamo, abbastanza bene, che non vediamo molte ordinanze violate per la commissione di reati. Così la commissione di reati durante la misura crediamo sia bassa; non possiamo dire che sia alta. Quindi significa che è molto efficace durante la misura. Quello che stiamo cercando di ottenere con nuovi dati ... stiamo andando a raccogliere maggiori informazioni su cosa è successo dopo che la misura è terminata. Così, quando l'ordinanza viene rimossa, torneranno a delinquere o no? Tutto ciò a cui si deve attingere in questo momento sono, credo, gli studi internazionali più grandi che sembrano suggerire che è più efficace quando utilizzata insieme ai programmi o altre misure piuttosto che come misura a sé stante”* (cfr. intervista a Donald).

La maggior parte dei problemi della SE sono legati all'obbligo di rimanere a casa per gran parte della giornata e alla convivenza forzata con i familiari, come per le altre misure domiciliari. Il supporto degli assistenti sociali è utile anche per superare questi problemi. Si è visto come coloro che fruivano di un sostegno da parte degli assistenti sociali avevano maggiori possibilità di concludere positivamente la misura. La SE da sola – come previsto nella HDC – è una misura più difficile da sopportare proprio perché non c'è l'intervento dell'assistente sociale.

Conclusioni

Applicazioni della sorveglianza elettronica

Le politiche di contrasto alle condotte criminali generalmente hanno risposto ai bisogni e alle aspettative di controllo sociale nei diversi ordinamenti con un inasprimento degli interventi punitivi. Ciò ha causato il timore di un allargamento ingiustificato dei controlli e dell'uso degli strumenti di sorveglianza identificato da Cohen (1979) come *net widening*. Il *net widening* – cioè l'estensione della rete di controllo – non è un fenomeno rilevabile oggettivamente, ma ciascun paese può considerare la cosa in modo diverso: un determinato livello di controllo può essere considerato invadente in un paese e non esserlo in un altro. Il ricorso alle misure alternative al carcere non ha determinato la diminuzione della popolazione detenuta ma spesso si è aggiunto alla pena detentiva per costituire quello che Michel Foucault (2005, p. 333) chiamava “l'arcipelago carcerario”, senza rappresentare una reale alternativa alla prigione e contribuendo ad alimentare, nei settori più garantisti, il timore di violazione dei diritti individuali a causa dell'aumento del numero di persone sottoposte al controllo penale, il *net widening*, appunto.

A partire dagli anni Ottanta del secolo scorso negli USA i dispositivi di controllo elettronico sono stati utilizzati per monitorare l'osservazione delle prescrizioni nelle misure e sanzioni di comunità, cioè in quelle pene che vengono scontate fuori dal carcere e prevedono limitazioni della libertà di movimento con riferimento agli orari o ai luoghi che è consentito frequentare.

Nel campo penale la SE è stata introdotta nella maggior parte dei paesi europei dagli anni Novanta, quando sono stati avviati i primi progetti sperimentali per limitare il sovraffollamento carcerario, ridurre i costi del sistema penitenziario e rendere effettivo il controllo sulle misure alternative al carcere. Però la SE non è solo un modo per ridurre il sovraffollamento penitenziario e, soprattutto, non è l'unico modo per farlo. La SE aveva lo scopo di evitare l'ingresso in carcere alle persone condannate a pene detentive brevi (*front door*) oppure di favorire il reinserimento e accompagnare il rilascio dal carcere, sostituendo la parte finale di una pena detentiva lunga (*back door*). La SE è utilizzata nei programmi *front door* perché la finalità rieducativa della pena trova un limite in quei periodi di detenzione che per la loro breve durata non consentono di impostare un percorso trattamentale efficace per il soggetto. Invece, per quanto riguarda i programmi *back door* si ritiene che il rilascio controllato mediante dispositivi elettronici fornisca maggiori garanzie di reinserimento per gli ex detenuti, consentendo di riacquistare gradualmente la piena libertà e contribuendo alla responsabilizzazione dell'individuo.

La SE è usata, dunque, come alternativa alla pena detentiva, mentre raramente la SE è utilizzata per proteggere una persona ritenuta a rischio e anche in questi casi il braccialetto elettronico viene impiegato per evitare il carcere a un individuo sospettato o condannato per un certo reato.

La SE non ha un colore politico poiché, come è emerso nel corso del presente lavoro tale misura è stata proposta sia dalle forze politiche di ‘destra’, sia da quelle di ‘sinistra’.

Nell'appoggiare l'utilizzo di tale misura, ogni parte politica ne evidenzia le caratteristiche più vicine ai propri valori: da una parte l'impegno per ottenere la certezza della pena, dall'altra il tentativo di renderla il più possibile conforme alla dignità umana.

C'è un consenso generale nel ritenere che la SE associata a un programma di reinserimento sociale sia il modello più appropriato per ridurre la recidiva. In sostanza si può dire che la SE rafforza la fiducia nelle misure alternative al carcere.

La SE può essere considerata un'attualizzazione del *Panopticon* benthamiano. Rispetto all'idea originaria, nella quale un sorvegliante può osservare tutti detenuti di un penitenziario senza che questi siano in grado di capire se il controllo stia avvenendo in un particolare momento, la SE rende la vigilanza permanente e certa. Inoltre, la presenza del braccialetto elettronico ricorda continuamente al sorvegliato di essere sottoposto a una misura restrittiva. Tuttavia la SE non deve essere considerata uno strumento inevitabile e nemmeno la si deve accettare passivamente, anche se la sua diffusione internazionale mostra una crescita apparentemente inarrestabile del numero di persone che indossano il braccialetto elettronico. Piuttosto, la SE deve essere considerata come uno strumento da utilizzare sulla base di decisioni politiche consapevoli, il cui impiego deve essere personalizzato secondo le esigenze reali del sistema giuridico nel quale viene introdotta.

Nel sistema penale, infatti, la SE non è una misura alternativa al carcere, né una sanzione di comunità ma solo uno strumento di supporto alle attività di controllo. Proprio perché differisce sia dal carcere, sia dalle misure alternative la SE è stata definita la "terza via penale" (Kaluszynski, 2006, p. 24). Indossare il braccialetto elettronico è una condizione che rende più sicura l'esecuzione di una misura alternativa alla detenzione, però il reinserimento sociale non si ottiene limitando gli interventi al controllo dei movimenti: è necessaria un'attenzione e una cura particolare nei confronti della persona. La SE, per le sue caratteristiche, sembra più adatta ad essere applicata nei programmi destinati ai criminali ad alto e medio rischio piuttosto che a quelli a basso rischio (Renzema & Mayo-Wilson, 2005; Renzema, 2013). Questi ultimi dovrebbero continuare ad accedere alle misure alternative al carcere con le modalità di controllo tradizionali.

La SE si dimostra utile a rafforzare le misure domiciliari per i reati connessi agli stupefacenti, quelli contro il patrimonio, la violenza sessuale e lo *stalking*, i reati contro la persona e il porto abusivo di armi. (Aprile, 2013, p. 11)

Si è detto che la SE fornisce i risultati migliori quando è inserita nelle misure che prevedono un programma di recupero, ma questo non è sempre vero, infatti i programmi di SE possono essere utili in alcuni casi da valutare singolarmente, ma non in altri. Comunque, la SE non dovrà sostituirsi alle forme tradizionali di sorveglianza che consentono di instaurare relazioni con gli autori di reato ma potrà affiancarsi ad esse per aumentare il livello di controllo ove necessario.

Come si è sottolineato già nel corso della trattazione, per limitare il pericolo di *net widening* la SE dovrebbe essere utilizzata esclusivamente per consentire l'accesso a una misura alternativa a un individuo che, altrimenti, sarebbe rimasto in carcere. L'uso migliore della SE è quello di consentire agli indagati e condannati di condurre una vita ricca di relazioni e di opportunità di reinserimento nella comunità restando, allo stesso tempo, sottoposti a un

regime di sorveglianza: ciò è possibile associando l'uso del braccialetto elettronico a un programma di trattamento individualizzato che, in pratica, consiste nel prevedere la SE come una delle condizioni da rispettare durante una misura alternativa al carcere. Consentendo di mantenere o creare rapporti familiari e sociali, la SE favorisce il reinserimento e limita il rischio di recidiva, incentivando la persona ad assumere comportamenti rispettosi della legge. Per questo il braccialetto elettronico può essere applicato in una fase iniziale per essere poi rimosso nel momento in cui il soggetto dimostra maggiori garanzie di affidabilità.

Tuttavia, nella pratica una parte rilevante dell'impiego della SE si limita alla custodia, come se l'individuo fosse recluso, confinato nella propria abitazione. Questa modalità di utilizzo presenta comunque alcuni aspetti positivi poiché permette di evitare o limitare l'ingresso in carcere, favorire il mantenimento di legami familiari e ridurre i costi per lo Stato.

Le possibilità tecnologiche della SE rappresentano il punto di partenza per decidere come usare questa tecnologia e non l'obiettivo da raggiungere con essa. Da quando questo strumento di controllo ha cominciato a essere previsto negli ordinamenti giudiziari le possibili modalità del suo utilizzo sono aumentate a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie, come il controllo satellitare. Le necessità di base sono quelle di controllare e tracciare gli spostamenti di una persona. Per altre esigenze, come quella di proteggere una vittima, è necessario predisporre un allestimento apposito, diverso rispetto a quando si vuole essere certi che qualcuno non lasci la propria abitazione. Nel primo caso è fondamentale che l'intervento delle forze di polizia avvenga in pochi minuti in un luogo che potrebbe non essere conosciuto a priori, nel secondo caso il funzionario incaricato della sorveglianza necessita delle informazioni sulla misura che gli consentano di intervenire in modo adeguato.

Le varie tecnologie si prestano a utilizzi diversi: il controllo dei movimenti mediante la tecnologia GPS può funzionare con alcuni criminali ad alto rischio, i bracciali per l'alcol-test possono sostenere la rieducazione e aiutare a rinunciare a bere, la SE associata alle pene domiciliari e al lavoro di pubblica utilità può essere una valida alternativa alle pene detentive brevi. Insomma, la SE consente di introdurre nuove forme di controllo individualizzate nelle sanzioni di comunità così da ridurre il ricorso al carcere e favorire il reinserimento sociale.

Sulla base dell'utilizzo concreto in Europa, si è visto come la SE può essere impiegata in vari modi anche se, nella pratica, nessun paese li usa tutti. Inoltre, differenze giuridiche, giudiziarie e istituzionali tra i paesi fanno sì che i modelli della SE utilizzati concretamente non possano essere introdotti in altri contesti senza i necessari adeguamenti normativi. La SE viene utilizzata:

- nella custodia cautelare, durante la fase istruttoria di un procedimento penale;
- come condizione per la sospensione o l'esecuzione di una condanna alla pena detentiva;
- come strumento di sorveglianza durante l'esecuzione di una misura alternativa al carcere;
- in combinazione con altri interventi di *probation*;
- come liberazione anticipata per coloro che sono in carcere;
- nella liberazione condizionale dal carcere;
- per intensificare la sorveglianza per alcuni tipi di reato dopo il rilascio dal carcere;

- per controllare i movimenti interni dei detenuti e il perimetro nelle *open prison*;
- per proteggere le vittime dagli autori di determinati reati.

Tutte queste possibilità dimostrano che la SE è uno strumento che si adatta alle diverse esigenze dell'area penale.

L'applicazione del braccialetto avviene esclusivamente su base volontaria, per quanto possa considerarsi volontaria una scelta in cui l'alternativa è il carcere. Infatti, coloro che posseggono i requisiti per accedere a una misura che prevede il controllo mediante dispositivi elettronici, accettano di buon grado di indossare il braccialetto elettronico pur di sottrarsi alla pena detentiva.

Anche se il numero di persone sottoposte alla SE in Italia è esiguo, il ruolo conferito al controllo elettronico nel contesto internazionale lo pone tra gli strumenti più importanti di cui dispone lo Stato per esercitare la sua funzione di punire.

I punti di forza e gli obiettivi della SE consistono nel contribuire alla diminuzione del sovraffollamento carcerario e al contenimento della spesa penitenziaria, diminuire la commissione di reati, almeno nel periodo di durata della misura, migliorare il reinserimento socio-familiare e lavorativo soddisfacendo, allo stesso tempo, le esigenze di controllo dell'autorità giudiziaria. Rispetto alla pena detentiva, la SE garantisce un effettivo percorso di reinserimento sociale proprio attraverso l'inserimento lavorativo e formativo e consente di soddisfare i bisogni economici. Per coloro che sono già inseriti a livello socio-lavorativo, consente di non interrompere i legami esistenti.

Inoltre, l'utilizzo del braccialetto elettronico consente di ampliare il numero di persone che possono usufruire della misura domiciliare in alternativa al carcere, di rafforzare le modalità di controllo e di favorire l'osservanza delle prescrizioni garantendo l'effettiva permanenza nell'abitazione (Bassi & Von Borries, 2013)

La SE, nella modalità prevista dalla normativa italiana dal 2001, rende possibile il controllo a distanza di una persona limitandosi a segnalare l'allontanamento dal domicilio (cosiddetta SE di tipo fisso).

In Italia la SE è stata concepita come un'opzione da utilizzare per una persona che sarebbe stata comunque ammessa alle misure alternative alla detenzione e non è considerata veramente un'alternativa al carcere, infatti è usata solo come strumento di controllo aggiuntivo per una misura domiciliare: l'eventualità di integrare questo strumento con il supporto del servizio sociale, finalizzato alla stesura di un programma di trattamento e di reinserimento non è contemplata. Il braccialetto elettronico non viene nemmeno preso in considerazione, nel dibattito sulla riduzione della popolazione carceraria, quale strumento per ridurre l'uso delle pene detentive brevi, ma è considerato solo uno strumento per aumentare la sicurezza, un controllo aggiuntivo per le misure domiciliari.

L'impiego del braccialetto elettronico dipende dalla valutazione del giudice, dal consenso dell'interessato, dalla disponibilità effettiva dei dispositivi e dal loro funzionamento, sotto l'aspetto tecnico, nel luogo indicato e si espleta nei tempi occorrenti per l'attivazione. La SE in Italia sembra configurarsi come un'opzione restrittiva delle sanzioni di comunità piuttosto che come un ampliamento delle stesse misure alternative alla detenzione, che contribuisce a trasformare le alternative al carcere esistenti in una punizione nella comunità col

rischio di aumentare il *net widening*, cioè il numero di persone sottoposte a un controllo di tipo giudiziario, senza che ve ne sia una reale necessità.

Il dibattito sta ripartendo e arrivano proposte per riformulare l'uso e la gestione della SE anche con un coinvolgimento maggiore dell'amministrazione penitenziaria (Petralla & Ciarpi, 2013).

Una serie di limitazioni normative per l'accesso alle misure alternative alla detenzione¹⁴¹ comporta che pene brevi, perfino di pochi mesi, abbiano come conseguenza l'ingresso in carcere, anche molti anni dopo che si è commesso il reato. La SE, in questi casi, potrebbe servire a evitare il carcere quando il soggetto è ritenuto abbastanza pericoloso da non poter accedere alle misure alternative senza questa modalità aggiuntiva di controllo.

Per ridurre il ricorso al carcere come misura cautelare nei confronti degli imputati, l'applicazione della SE agli arresti domiciliari in questa fase di rilancio del braccialetto elettronico è indirizzata unicamente alle persone detenute (Gianfrotta, 2013).

Numerose critiche sono state rivolte all'inefficienza e allo spreco di questo strumento, sia con riferimento ai costi assoluti, sia in rapporto all'utilizzo effettivo, tanto che la Corte dei conti (2012) è intervenuta in relazione all'ipotesi di danno erariale nei confronti del Ministero dell'Interno.

Oggi la necessità di allargare l'utilizzo delle misure alternative al carcere richiede di individuare nuovi modelli di esecuzione della pena che consentano di evitare o limitare l'ingresso in cella per determinati soggetti considerati a pericolosità sociale troppo alta per le misure alternative ma non tale da giustificare la detenzione.

L'utilizzo della SE non implica solo valutazioni di tipo tecnico ma richiede una serie di scelte su come integrare questa tecnologia con le alternative alla detenzione e come effettuare la gestione – alcuni paesi hanno optato per la gestione privata, altri per quella pubblica – ma proprio la possibilità di fare scelte diverse consente a ogni singolo paese di adeguare la SE alle proprie necessità. In generale, per incrementare l'utilizzo della SE è fondamentale trarre insegnamento dalle esperienze pratiche dei paesi in cui tale misura è già una realtà consolidata, in modo da poter estendere il numero e le tipologie di destinatari. In Italia le politiche in questo campo dovrebbero aprirsi all'esperienza europea e considerare la possibilità di interventi legislativi in linea con le raccomandazioni comunitarie¹⁴².

La specificità della SE deve essere considerata quando si pensa a forme di controllo che ne prevedono l'uso, valutando i tempi e gli orari nei quali si è obbligati a restare a casa. Non si deve considerare il braccialetto elettronico alla stregua di una cella del carcere dove trascorrere tutta, o quasi, la giornata.

Il braccialetto elettronico costituisce uno strumento di controllo e come tale potrebbe essere usato per favorire l'uscita delle persone dal carcere mantenendo livelli di sorveglianza elevati. In questo senso potrebbe essere usato anche per far uscire dal carcere quei detenuti in attesa di una sentenza definitiva di condanna e consentire loro, pure se sottoposti a provvedimenti di custodia cautelare, di recarsi nella propria abitazione o presso un altro luogo

¹⁴¹ Art. 99, comma 4, del codice penale e art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario.

¹⁴² Raccomandazione CM/REC(2014)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla SE (Consiglio d'Europa, 2013).

indicato dall'autorità giudiziaria. Allo stesso modo i detenuti stranieri, che non hanno in Italia una rete familiare che possa accoglierli fuori dal carcere, potrebbero recarsi presso un luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, e i rischi di evasione sarebbero comunque limitati.

Le esperienze sul campo dimostrano che le difficoltà iniziali sono superate con la pratica e, una volta attivate le procedure, in poco tempo gli attori coinvolti nella filiera della SE operano a pieno regime.

Anche se finora nella prassi italiana prevalgono gli aspetti negativi, in altri paesi è stata confermata la validità degli strumenti di controllo elettronico nel sostenere misure di riduzione dell'affollamento delle carceri (Petralla & Ciarpi, 2013; Leonardi, 2013).

Esperienze a confronto

Di seguito si procederà a una sintesi del confronto tra le soluzioni adottate nei paesi che sono stati presi in esame. Per gli approfondimenti si rimanda ai capitoli relativi. Le principali differenze e analogie sono riportate in Tabella 19.

Tabella 19 - Principali differenze e analogie tra Italia, Francia e Scozia

	<i>Italia</i>	<i>Francia</i>	<i>Scozia</i>
<i>Gestione</i>	Mista (prevalentemente privata)	Pubblica	Privata
<i>Tecnologia</i>	Fissa	Fissa e mobile	Fissa
<i>Interventi normativi</i>	Sporadici	Frequenti, per ampliare numero di destinatari e tipologia di misure	Frequenti, ma discontinui
<i>Livello di implementazione</i>	Diffusione	Differenziazione	Differenziazione
<i>Programmi</i>	Esistenti	Nuovi	Nuovi
<i>Destinatari</i>	Imputati e condannati	Imputati e condannati	Condannati
<i>Età</i>	Adulti	Adulti e minori	Adulti e minori

In ambito penitenziario l'esternalizzazione può assumere forme diverse, che vanno dalla privatizzazione di alcune attività di servizio – come la mensa o la lavanderia del carcere – all'organizzazione delle attività trattamentali dei detenuti da parte di enti esterni all'amministrazione penitenziaria, fino alla gestione completa del carcere. Allo stesso modo, per quanto riguarda l'esterno del carcere, il servizio di SE può essere gestito in proprio dall'amministrazione pubblica oppure può essere delegato a un fornitore privato. A livello internazionale si rilevano esempi di implementazione nelle due modalità descritte (Leonardi, 2013). Si va dalla fornitura privata dei soli dispositivi elettronici fino all'esternalizzazione completa del servizio, passando per forme miste di gestione.

La tecnologia utilizzata nella SE è prodotta dal settore privato, talvolta la fornitura comprende l'installazione dei dispositivi e la gestione della centrale operativa. Tuttavia le autorità pubbliche restano pienamente responsabili del trattamento delle persone coinvolte, in conformità con i relativi standard internazionali etici e professionali (Consiglio d'Europa, 2013, p. 234, art. 9). Questo significa che, nel caso in cui il fornitore privato sia impossibilitato a intervenire per un qualsiasi motivo, le autorità pubbliche devono porre rimedio alla situazione. Allo stesso modo, il passaggio a un nuovo fornitore non deve causare l'interruzione del servizio.

La gestione francese della SE, ad esempio, è pubblica ed è in carico all'amministrazione penitenziaria. Sono titolari del programma di SE i *Service pénitentiaire d'insertion et de probation* (SPIP)¹⁴³ e, per alcuni aspetti, gli istituti penitenziari. Invece in Scozia, sul modello di Inghilterra e Galles, si è optato per un fornitore privato anche se si sta discutendo sull'opportunità di ripensare la fornitura del servizio di SE in un'ottica prevalentemente pubblica.

In Italia, dove l'amministrazione della giustizia non può essere delegata al settore privato (Meoli, 2005, p. 1), si è attuata, di fatto, una soluzione mista. Il fornitore privato oltre a fornire i dispositivi si occupa della loro installazione presso l'abitazione del sorvegliato e della gestione della centrale operativa. Le forze di polizia sono coinvolte solo in caso di allarme e su segnalazione del fornitore privato, per verificare se sono state commesse infrazioni a quanto prescritto dal programma di SE e per fare rapporto alla magistratura che decide sulla eventuale revoca della misura.

La tecnologia utilizzata dalla Scozia per la SE è quella di prima generazione, basata sulla radiofrequenza, che consente di verificare la presenza di un individuo in un luogo determinato in certi orari e che, quindi, può essere associata ai programmi di tipo domiciliare. La Francia, invece, utilizza anche la tecnologia GPS per tracciare i movimenti del sorvegliato o impedirgli di frequentare certi luoghi. Pur con i limiti tecnici ancora presenti, la SE di tipo satellitare è giudicata utile per determinate tipologie di delinquenti e, pertanto, anche in Scozia si sta ipotizzando di introdurre l'utilizzo. G4S, il nuovo gestore scozzese attivo dal mese di aprile 2013, vorrebbe introdurre l'uso della tecnologia GPS per tracciare i movimenti dei sorvegliati e per questo si stanno studiando gli adeguamenti normativi necessari.

La normativa italiana prevede solo forme domiciliari di utilizzo della SE attraverso la tecnologia della radiofrequenza ma sembra che ci sia un certo interesse a introdurre il controllo satellitare, tanto da prevedere la disponibilità di 200 braccialetti GPS già nella fornitura attualmente in vigore.

La tecnologia funziona piuttosto bene praticamente in tutte le situazioni ambientali ma alcune delle aspettative degli operatori possono non essere soddisfatte e questo può indurli a non promuovere l'uso della SE. Le differenze territoriali nell'utilizzo della SE sono abbastanza comuni nelle giurisdizioni di tutti i paesi e sembrano da attribuire al diverso atteggiamento nei confronti di questo strumento di controllo dei singoli magistrati che devono applicarlo. Concentrare la decisione dell'utilizzo della SE su di un solo attore può limitarne le

¹⁴³ I *service pénitentiaire d'insertion et de probation* sono i servizi territoriali di *probation* e svolgono funzioni analoghe a quelle degli uffici di esecuzione penale esterna italiani.

possibilità di impiego. Ad esempio se la SE deve essere suggerita dall'assistente sociale, un giudizio personale negativo su questo strumento può influire sul numero di persone ammesse alla misura. Per superare questo ostacolo potenziale è necessario intervenire sull'intera filiera che determina l'ammissione alla misura e la sua gestione, attraverso una professionalizzazione della SE.

La Scozia ha avuto un approccio discontinuo alla SE. Inizialmente il braccialetto elettronico è stato utilizzato per controllare il rispetto dei termini della *Restriction of Liberty Order* (RLO) poi è stata estesa alla liberazione anticipata dal carcere *Home Detention Curfew* (HDC). La decisione successiva di non includere la SE tra le opzioni del *Community Payback Order* (CPO), introdotta nel 2011, è stata considerata un arretramento. L'esperienza francese sembra più orientata ad allargare l'utilizzo della SE. Gli interventi normativi si sono susseguiti per aumentare il numero e la tipologia dei destinatari della SE e per introdurre nuove tecnologie, ogni problema che si è presentato nel processo di applicazione delle modalità elettroniche di controllo è stato affrontato e si è cercato di fare tesoro di quella esperienza per superare le difficoltà.

Invece in Italia, dopo l'introduzione della SE alla fine del 2000, non si sono avuti interventi normativi fino al 2013, quando con il decreto legge n. 146 del 23 dicembre si è stabilito che il braccialetto elettronico deve essere sempre utilizzato negli arresti domiciliari e nella detenzione domiciliare, salvo che il giudice non lo ritenga necessario. Forse anche per sopire le polemiche innescate dallo scarso utilizzo degli strumenti di controllo elettronico fino ad allora, con il decreto legge n. 146 del 2013 si voleva incrementare il numero delle persone destinatarie dei programmi di SE, ma con la norma che deriva dalla nuova formulazione si rischia di aumentare il *net widening*, cioè diventa ancora più probabile che il braccialetto venga applicato anche a coloro che fino ad allora sarebbero stati ammessi alla misura senza il controllo elettronico. Adesso il giudice deve specificare i motivi per i quali ritiene il reo affidabile al punto di giustificare la rinuncia all'utilizzo del controllo elettronico, assumendosi il rischio derivante dal suo comportamento successivo. In concreto, tuttavia, la nuova norma ha trovato un ostacolo nel contratto di fornitura in essere che prevede la disponibilità di soli 2.000 dispositivi, così il Capo della Polizia il 19 giugno 2014 in una lettera inviata al ministero della Giustizia ha dichiarato che entro la fine di quel mese si sarebbero utilizzati tutti i braccialetti disponibili e che sarebbe stato possibile esaudire le nuove richieste solo attraverso il recupero dei dispositivi restituiti al termine della misura, limitando fortemente la previsione del decreto legge n. 146 del 2013¹⁴⁴.

L'implementazione della SE attraversa quattro stadi di avanzamento (Lévy & Pitoun, 2004, p. 411): progettazione, sperimentazione, diffusione e differenziazione dei programmi. La progettazione consiste nell'ideazione e nelle prime ipotesi di utilizzo della SE nel sistema

¹⁴⁴ Naturalmente la notizia ha avuto una forte eco sui media che già avevano criticato gli sprechi della gestione della SE. Si veda, ad esempio, il *Corriere della sera* del 3 luglio 2014 "Finiti i braccialetti elettronici. Scatta il «numero chiuso»" (Tratto il giorno luglio 5, 2014, da Sito Web del Corriere della Sera: http://www.corriere.it/cronache/14_luglio_03/finiti-braccialetti-elettronici-scatta-numero-chiuso-db2b7678-0272-11e4-af6d-a9a93b39a7aa.shtml).

giudiziario. La sperimentazione riguarda solitamente un territorio limitato, con pochi programmi – spesso solo uno – e un numero ristretto di destinatari. All’esito positivo della sperimentazione generalmente è legata la diffusione della SE a livello nazionale. Quando l’utilizzo della SE è ormai consolidato si procede a differenziare i programmi e le categorie dei destinatari per allargare il ricorso a questo strumento di controllo, progettando nuove misure e dando avvio a nuove sperimentazioni.

In Figura 5 è rappresentata la sequenza delle fasi di implementazione della SE. L’ultima fase, la differenziazione dei programmi, non conclude il percorso ma determina l’avvio di un nuovo ciclo.

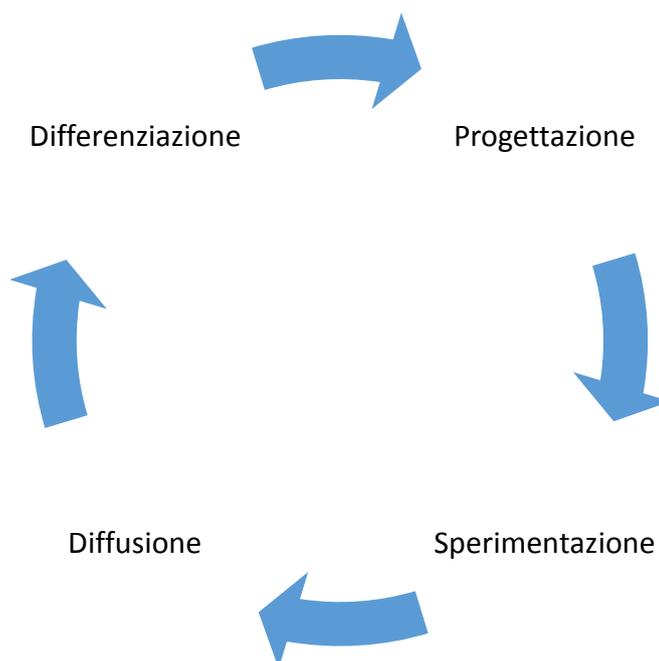


Figura 5 - Ciclo di implementazione della SE

Francia e Scozia hanno introdotto una varietà di programmi di SE con finalità e destinatari specifici.

In Italia, dopo una sperimentazione abbastanza veloce iniziata nel 2001, la diffusione della SE si è protratta per oltre 10 anni con risultati non troppo soddisfacenti e nemmeno i recenti interventi normativi sembrano improntati alla differenziazione dei programmi.

Solitamente i programmi di SE vengono introdotti *ex novo* nell’ordinamento giudiziario e sono rivolti a tipologie di destinatari che erano escluse dalle misure alternative al carcere previste fino ad allora. In Italia, invece, si è scelto di applicare la SE a due misure già esistenti, gli arresti domiciliari e la detenzione domiciliare, con il rischio di aumentare il *net widening* nei termini in cui si è detto sopra.

La caratteristica peculiare del sistema italiano di SE rispetto alla generalità dei paesi europei, prevista fin dalla sua introduzione iniziale, è la possibilità di utilizzare il bracciale elettronico con gli imputati. Attualmente anche in Francia è previsto un programma di SE per gli imputati mentre in Scozia si sta pensando di introdurlo.

Infine, mentre in Italia la SE può essere utilizzata solo nei confronti delle persone adulte, in Francia e in Scozia la normativa ne consente l'applicazione anche ai minori. L'uso concreto in questi due paesi ha però evidenziato una difficoltà da parte dei soggetti più giovani ad adeguarsi alle restrizioni che tale misura impone. Pertanto anche in Francia e in Scozia la SE è utilizzata sporadicamente sui soggetti in età minore.

Considerazioni

Alcuni elementi devono essere presi in considerazione quando si decide di introdurre un nuovo programma di SE.

Innanzitutto, il rischio di ricaduta nel comportamento criminale tra coloro che partecipano a un programma di SE è molto basso (Wennerberg, Marklund, & Niméus, 2005) ma sui tassi di recidiva influiscono i fattori che guidano la selezione dei partecipanti al programma di SE e che sono legati all'effetto *cherry picking* che, come in un cesto di ciliegie dove si scelgono per prime quelle con un aspetto migliore, porta a selezionare quei soggetti che presentano maggiori garanzie di affidabilità, ad esempio coloro che sono stati condannati a pene brevi o che mostrano fattori individuali di rischio minori sulla base della carriera criminale o delle caratteristiche socio-familiari. Estendere l'uso della SE ai soggetti con un fattore di rischio più alto comporta di accettare come fisiologico un tasso di recidiva maggiore.

La funzione deterrente della SE nei confronti della recidiva è strumentale e principalmente motivata dal timore di essere scoperti e dalla paura della punizione successiva, che potrebbe comportare il rientro in carcere (Deuchar, 2012, p. 121).

La persona a cui viene applicato il braccialetto elettronico osserva le condizioni imposte dal programma perché è consapevole che questo dispositivo rende più facile individuare un comportamento delittuoso o non conforme alle prescrizioni. Ma la SE rappresenta anche un incentivo a rispettare le condizioni previste dall'ordinanza (Deuchar, 2012, p. 120) e, in questo senso, costituisce un supporto al processo di responsabilizzazione del reo.

Dopo la rimozione del braccialetto elettronico, invece, la condotta dell'individuo non sembra influenzata dall'aver partecipato a un programma di SE (Padgett, Bales, & Blomberg, 2006). Affinché si riduca la propensione al crimine è necessario intervenire con un programma di trattamento individualizzato, costruito sulle reali esigenze del soggetto, che sia di sostegno e finalizzato al reinserimento sociale (Marklund & Holmberg, 2009; Wennerberg, 2013, p. 122).

Comunque, si deve evitare di alimentare nell'opinione pubblica un'aspettativa di sorveglianza continua e di risposta immediata alle infrazioni che non corrisponde alle reali potenzialità della SE. La delusione derivante dalla commissione di crimini da parte di un numero, anche molto esiguo, di sorvegliati metterebbe a repentaglio la credibilità di tutte le misure alternative al carcere lasciando intendere che la detenzione rimane l'unica forma valida di pena.

La SE può favorire l'osservanza delle prescrizioni da parte del sorvegliato, ma non offre alcuna garanzia che egli non si possa allontanare dalla propria abitazione per tornare a delinquere. Alcuni reati, come ad esempio lo spaccio di droga, possono comodamente essere commessi addirittura nella propria abitazione.

A questo proposito, l'ostilità dei media e dell'opinione pubblica nei confronti delle misure alternative alla detenzione potrebbe diminuire con l'utilizzo della SE, ma potrebbe di nuovo crescere nel caso di commissione di gravi reati da parte di una persona che indossa il braccialetto elettronico.

Gli interventi sono spesso contrapposti tra i sostenitori di questa misura e coloro che tendono ad essere ostili alla SE perché la considerano un modo sbagliato di gestire il sovraffollamento carcerario e mettono in discussione la sua adeguatezza come mezzo di controllo (Nellis, 2006, p. 87-89). Occorre far comprendere all'opinione pubblica che si tratta di una pena molto restrittiva e dura da sopportare. Non si tratta di lasciare a casa un colpevole, ma è la 'prigione a casa'.

In Italia è mancato un approccio scientifico alla SE. Il braccialetto elettronico è stato considerato uno strumento utile per le attività di polizia e, per questo, la sua gestione è stata demandata al Ministero dell'Interno. Anche i recenti interventi normativi hanno mantenuto l'approccio invariato. Le università italiane non si sono interessate a questo strumento e mancano studi e valutazioni che, invece, sono presenti negli altri paesi europei. Nei paesi dove la SE è diffusa maggiormente il dibattito su questo argomento è in corso e si svolge anche su un piano scientifico, non solo mediatico o tecnico.

L'esperienza internazionale mostra che talvolta si sono registrati problemi al momento dell'introduzione della SE ma si è cercato il modo di superarli e l'utilizzo della SE ha tratto profitto da tali esperienze. In Italia non c'è stata un'assunzione di paternità della SE e nessuno si è occupato della sua diffusione pertanto, dopo che è stata introdotta per legge, nessuno ha guidato la sua applicazione che è stata lasciata all'arbitrio degli operatori che, però, non avevano partecipato al dibattito sulla necessità di impiegare strumenti di controllo elettronico e non erano interessati al loro utilizzo. Inizialmente, poi, l'uso della SE non era nemmeno vincolante ma lasciato alla decisione del giudice che preferiva non adoperarla ritenendola uno strumento superfluo nei casi in cui il reo forniva maggiori garanzie di affidabilità e inutile in quelli ritenuti maggiormente a rischio di violazione delle prescrizioni o di recidiva.

Un limite all'espansione dello strumento è dato dalla mancata condivisione delle conoscenze e delle prassi operative: poca comunicazione, nessuna conoscenza del fenomeno e nessun responsabile. Ultimamente pare che alcuni di questi aspetti si stiano superando anche grazie agli interventi normativi che incentivano l'uso del braccialetto elettronico ma le iniziative sembrano provenire dal basso, dalla rete degli operatori, più che consistere in indicazioni di carattere generale fornite da una qualche autorità.

Il livello di invadenza della sfera personale da parte del controllo elettronico può essere misurato su una scala che varia a seconda delle condizioni individuali del sorvegliato e di altri requisiti che riguardano le finalità e le modalità del suo utilizzo.

Tuttavia la SE, pur se riconosciuta come uno strumento di controllo più affidabile rispetto alle sanzioni di comunità che adottano sistemi di sorveglianza tradizionali, non può

essere assimilata al carcere. Anche se prevede un controllo maggiore rispetto alle misure alternative alla detenzione, la SE condivide un numero più alto di caratteristiche con esse piuttosto che con la reclusione (Nellis, 2006).

Anche sulla popolazione giovanile il successo delle misure associate alla SE non è generalizzato ma sembra dipendere dalla presenza di programmi di reinserimento sociale. Anzi, quando la SE è stata utilizzata come misura a sé stante, in alcuni casi ha determinato l'insorgere di una tensione sociale aggiuntiva che ha favorito la recidività penale (Deuchar, 2012).

L'esperienza degli intervistati, confortata dalla letteratura internazionale, mostra che i sorvegliati e le loro famiglie sostengono con forza l'applicazione della SE. Tuttavia, anche se uscire dal carcere e fare ritorno in famiglia sono considerati gli aspetti maggiormente positivi della SE, la permanenza in casa per molte ore al giorno può essere causa di stress per il sorvegliato e può determinare un aumento della tensione nelle relazioni familiari (Smith, 2001, p. 207). I familiari avvertono il peso della responsabilità di sostenere il sorvegliato durante la condanna nel rispettare gli orari ed essendo egli impossibilitato a farlo in prima persona, si assumono una serie di oneri familiari per suo conto come, ad esempio, fare acquisti o occuparsi dei figli, ma spesso vivono questa condizione come se fossero stati puniti anche loro. Le attività sociali dei familiari possono essere limitate dalla necessità di restare a casa con il sorvegliato che non può lasciare l'abitazione. In caso di tensione nei rapporti, quando l'abitazione di piccole dimensioni rende inevitabile incontrarsi, saranno sempre i conviventi a dover uscire per raffreddare gli animi perché se lo facesse il sorvegliato violerebbe le prescrizioni della misura.

Per questi motivi la SE non dovrebbe essere applicata per 24 ore al giorno poiché potrebbe avere delle conseguenze anche e soprattutto sui conviventi e pure la durata complessiva del programma di SE non dovrebbe essere troppo lunga e, infatti, nella pratica di solito è limitata a pochi mesi. Si dovrebbe fornire un sostegno alle famiglie per evitare la rottura dei rapporti familiari che avrebbe probabili conseguenze nel percorso di recupero del reo. Per affrontare lo stress e gli altri problemi che si sono presentati durante la SE è utile il supporto degli assistenti sociali rivolto sia ai sorvegliati, sia alle loro famiglie (Armstrong, Malloch, Nellis, & Norris, 2011).

In sostanza, la SE invade la sfera personale del sorvegliato ma anche quella delle persone che convivono con lui, forse in misura maggiore delle altre sanzioni di comunità. Per decidere sull'utilizzo della SE, dunque, è essenziale valutare adeguatamente la situazione individuale e l'impatto che tale misura potrebbe avere anche sulla famiglia, in particolare nei casi di violenza domestica. Si deve valutare la tensione che potrebbe causare la convivenza forzata, come avviene, peraltro, per tutte le misure alternative alla detenzione. È per questo motivo che spesso la normativa sulla SE prevede che l'installazione dei dispositivi di SE debba essere autorizzata anche dalle persone conviventi con il sorvegliato e dal proprietario dell'abitazione.

Oltre alle considerazioni sulla pressione a cui la SE sottopone i genitori, i coniugi, i figli, e in generale i conviventi del sorvegliato, e le tentazioni che insorgono nel vedere gli amici e i familiari che fanno cose che il sorvegliato non può fare (Nellis, 2009, p. 46) devono essere

valutate adeguatamente anche le questioni etiche legate all'utilizzo degli strumenti elettronici di controllo. Effettivamente la SE pone una serie di questioni di carattere etico, relative ai diritti dell'uomo e alla protezione dei dati personali. Invade la sfera personale spostando il carcere a casa, esclude la persona dallo spazio pubblico e attua una sorveglianza continua con influenze evidenti sulla *privacy*. Quest'ultimo aspetto è ancora più sentito nei paesi dove la gestione della SE è affidata a un fornitore privato i cui dipendenti vengono a conoscenza di informazioni estremamente sensibili.

La rabbia e la frustrazione dovuti alla segregazione in casa così come il deterioramento dei legami sociali, tutte conseguenze proprie anche delle misure nelle quali il controllo è effettuato con modalità tradizionali dalle forze di polizia e non utilizza la SE, ha spinto alcuni sorvegliati a violare le prescrizioni o a tagliare il braccialetto. Ma non sempre la SE viene considerata opprimente o un'etichetta penale. Mentre alcuni potrebbero vergognarsi di avere addosso il braccialetto per timore dello stigma associato al fatto di indossarlo in pubblico (Deuchar, 2012, p. 121) per altri potrebbe rappresentare un distintivo d'onore da esibire con orgoglio (Nellis, 2009, p. 51).

La SE rileva ogni infrazione, anche minima, alle condizioni previste dal programma. Gli allarmi si attivano sia per la mancata osservanza delle prescrizioni del programma di sorveglianza, che si configura come una vera e propria infrazione, sia per l'insorgere di difficoltà di ordine tecnico, come ad esempio la mancata ricarica delle batterie delle apparecchiature, o problemi nel rilevare correttamente la posizione del dispositivo GPS. Ogni infrazione al programma di sorveglianza viene registrata: ritardare di pochi minuti il rientro a casa o avvicinarsi troppo a un luogo vietato. Pertanto, l'uso della SE determinerà, probabilmente almeno nel breve termine, un aumento del numero di infrazioni rilevate (Nellis, 2006, p. 85). Questo elemento deve essere preso in considerazione nel momento in cui si stabiliscono gli obiettivi per il programma di SE. Tali considerazioni valgono anche quando si predispone o si valuta un programma sperimentale.

Gli allarmi devono essere valutati di volta in volta per accertare la gravità delle violazioni e decidere le conseguenze che ne possono derivare. Non può esserci una valutazione automatica perché si potrebbe verificare un evento eccezionale. Il livello di tolleranza delle infrazioni può differire nelle diverse giurisdizioni e ciò rende difficile comparare su base territoriale il numero di violazioni accertate. Potrebbe essere utile per tale scopo realizzare un manuale che consenta di gestire in modo omogeneo le infrazioni.

L'esperienza internazionale suggerisce che la SE sta diventando parte integrante delle sanzioni di comunità. Nel dibattito sull'opportunità di allargare l'uso della SE, gli operatori dell'esecuzione penale esterna e le organizzazioni che si occupano del carcere e della pena potrebbero opporre delle resistenze poiché percepiscono la SE come un mezzo di controllo troppo punitivo. Tuttavia i detrattori di questa misura dovrebbero notare che la rinuncia ai sistemi di SE porterebbe all'inasprimento delle condanne penali. Invece, gli operatori dovrebbero rivendicare la titolarità della gestione della SE sull'esempio del sistema francese.

L'aumento del numero di persone sottoposte alle misure alternative al carcere non determina un'automatica riduzione dei costi della pena. Trasferendo i detenuti nella comunità si trasferiscono i costi variabili dalle strutture penitenziarie a quelle di *probation* ma nel

breve periodo i costi del sistema penitenziario, che sono in gran parte fissi, non subiscono diminuzioni. Il reinserimento del reo nella comunità consente di ricostruire o di non interrompere i legami sociali e familiari e di mantenere o trovare un lavoro e i benefici delle misure alternative in termini di riduzione della recidiva sono noti (Frudà, 2006; Leonardi, 2007; Torrente, 2008). In questo modo si riducono i costi – non solo finanziari, ma soprattutto sociali – della delinquenza e, nel tempo, si può determinare anche una riduzione dei costi fissi. Infatti non si deve limitare il calcolo agli aspetti economici, ai costi vivi della gestione della pena. Oltre alla riduzione dell'uso del carcere, la SE consente di contrastare la commissione dei reati durante la misura alternativa, di aumentare il livello di protezione della collettività dai criminali pericolosi e quello delle vittime di particolari reati. Tutti i costi sociali non immediatamente monetizzabili ma che si traducono in costi economici.

Affinché i costi si riducano effettivamente è necessario che le persone ammesse alla SE non abbiano i requisiti per usufruire di altre misure alternative al carcere. In questo caso, infatti, la spesa sarebbe più alta perché al costo della misura alternativa si deve sommare quello per il funzionamento del braccialetto elettronico.

La trasparenza nei costi è fondamentale nella valutazione delle politiche pubbliche, anche in questo settore, dove spesso la sicurezza è posta come motivo per la riservatezza delle informazioni. Per questo tutti i numeri della SE dovrebbero essere pubblicati periodicamente, un esempio non esaustivo potrebbe comprendere il numero di dispositivi installati in un certo periodo, indicando in quali comuni o distretti giudiziari si svolge la misura, quali risultati sono stati raggiunti in termini di numero di violazioni accertate e numero di revoche e qual è la durata – minima, massima e media – dei programmi di SE, il personale impiegato e i costi sostenuti. Insomma, tutti gli indicatori che consentono una valutazione della SE.

Rispetto alle risorse necessarie al suo funzionamento occorre sottolineare che la SE non è solo tecnologia: l'elemento umano è significativo per la sua gestione. Serve molto personale per fronteggiare la mole di informazioni e per intervenire direttamente. Le imprese private che gestiscono la SE in Gran Bretagna impiegano un gran numero di persone (Nellis, 2003, p. 71).

Le necessità di una rete capillare di personale presente sul territorio, da impiegare per installare gli apparati per la SE, e la presenza di una centrale operativa di controllo attiva per tutto il giorno sono state affrontate in modo differente in Francia e Scozia. Ogni soluzione ha i suoi aspetti positivi e negativi. In Francia il fatto che la competenza sia affidata ai *Service pénitentiaire d'insertion et de probation*, che sono chiusi dopo il normale orario d'ufficio, comporta che il lavoro notturno di installazione e rimozione dei dispositivi debba gravare sugli istituti penitenziari. In Scozia, invece, la compagnia privata che gestisce il servizio di SE ha dovuto assumere il personale con contratti di lavoro che tenessero presenti queste esigenze: ad esempio, in alcune zone rurali del paese e nelle isole viene usato poco personale e con orario di lavoro *part-time* poiché il carico di lavoro non giustifica l'assunzione a tempo pieno

Proposte

Il ritardo italiano sulle politiche penali (*welfare* e sicurezza) degli anni Novanta, per le quali nel resto d'Europa è stata trovata risposta anche con l'introduzione della SE, suggerisce al nostro paese di fare tesoro dell'esperienza maturata all'estero nell'ultimo ventennio di gestione penale, evitando quelle soluzioni già superate nei paesi che hanno maggiore pratica in questo campo. L'evoluzione tecnologica può influire anche sull'atteggiamento nei confronti di tale misura perché determinati aspetti ritenuti problematici in un dato momento possono essere visti successivamente sotto una prospettiva nuova. Alcune proposte possono essere avanzate sulla base di quanto è emerso dalla ricerca.

In Italia l'autorità giudiziaria ha competenza esclusiva sulla SE. Per semplificare le procedure e aumentare il numero dei destinatari, per i detenuti si potrebbero prevedere delle uscite temporanee proposte dal direttore del carcere e autorizzate dal magistrato di sorveglianza, in cui il controllo sarebbe assicurato dalla SE. Nuovi programmi che non consistano semplicemente nell'applicazione del braccialetto alle misure già esistenti ma che facilitino l'accesso a quelle di *front door* e *back door* o ai permessi di uscita dal carcere, allargherebbe il numero e le tipologie dei destinatari della SE. Avere partecipato positivamente a queste uscite temporanee dal carcere potrebbe essere valutato ai fini della possibilità di trascorrere l'ultimo periodo della pena detentiva all'esterno, sottoposti a un programma di SE.

L'uso della SE implica anche, e fisiologicamente, nuove modalità operative per gli uffici locali di esecuzione penale esterna (UEPE)¹⁴⁵. Diventa importante il ruolo che l'UEPE sarà in grado di assumere nel percorso individuale di reinserimento sociale, compreso il supporto alla famiglia del sorvegliato. L'attività dell'assistente sociale dovrà porre meno attenzione sugli aspetti di controllo – a questo servirà il braccialetto elettronico – e potrà concentrarsi su quelli trattamentali.

La parola chiave per la riuscita del progetto di SE è 'semplificare' e i risultati migliori si ottengono riducendo il numero degli attori coinvolti nella filiera della SE. Attualmente tre forze di polizia – Carabinieri, Guardia di Finanza e Polizia di Stato – sono incaricate della gestione della SE: occorre individuare un unico ente titolare della gestione, che, sull'esempio del modello francese, potrebbe essere appunto l'UEPE, e incaricare una sola forza di polizia delle attività di installazione e controllo, che potrebbero essere effettuate da reparti di Polizia penitenziaria istituiti presso gli UEPE, con competenza specifica sulle misure alternative alla detenzione e sulla SE.

Poiché, come si è detto, si tratta di una misura restrittiva, si potrebbe pensare di fornire periodi di permesso durante i quali l'individuo non è soggetto al controllo della SE, ad esempio nei fine settimana. L'esperienza svedese (Wennerberg, Marklund, & Niméus, 2005) dimostra che ci sono detenuti che preferiscono altre forme di reinserimento graduale nella comunità, come, ad esempio, il lavoro all'esterno o il collocamento nelle *open prison*, misure che prevedono regolari periodi di uscita dal carcere, piuttosto che sottoporsi alla SE, ritenuta troppo opprimente proprio per la mancanza di queste opportunità.

¹⁴⁵ Gli uffici locali di esecuzione penale esterna sono titolari delle attività relative all'area penale esterna e i loro compiti sono indicati dall'articolo 72 dell'ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354).

Poiché la SE richiede la disponibilità di un'abitazione, chi non ce l'ha e non può accedere a un luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, potrebbe essere ammesso al regime di semilibertà associato alla SE per seguire un'attività di studio o lavoro all'esterno del carcere.

Infine, attingendo ai suggerimenti della Commissione Giostra (Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo, 2013), il braccialetto elettronico potrebbe essere utilizzato per superare le preclusioni dell'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario che vieta la concessione di benefici ai condannati per taluni delitti. Coloro che rientrano in questa categoria, se ritenuti meritevoli, potrebbero partecipare ai benefici che consentono di lasciare temporaneamente il carcere indossando il braccialetto elettronico.

L'evoluzione tecnologica rende necessario l'aggiornamento del quadro normativo per adeguare le modalità operative alle nuove possibilità di utilizzo. Il decreto interministeriale che detta le modalità di installazione e uso della SE in Italia deve essere adeguato alle nuove tecnologie, per poter applicare la SE all'esterno, attivando i 200 braccialetti che usano la tecnologia GPS per tracciare i movimenti del sorvegliato fuori dall'abitazione forniti nell'ambito della convenzione in vigore dal 1 gennaio 2012 tra il Ministero dell'Interno e Telecom Italia.

Tuttavia, gli attori chiave all'interno del sistema della giustizia penale hanno opinioni molto diverse sulla SE per cui vi è una mancanza di coerenza e, forse, una mancanza di comprensione su come la SE possa portare qualcosa di produttivo e costruttivo per il sistema di esecuzione penale. Questo rischia di ripercuotersi sulla produzione normativa.

Gli insegnamenti derivanti dall'esperienza europea sulla SE sono raccolti nella Raccomandazione CM/REC(2014)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla SE (Consiglio d'Europa, 2013), pertanto ogni intervento normativo dovrebbe tendere ad armonizzare la SE con i principi enunciati nella Raccomandazione suddetta.

Le opportunità e le modalità di utilizzo della SE rischiano di non potersi adeguare prontamente all'evoluzione tecnica perché la tecnologia progredisce più velocemente della normativa e ciò impedisce di utilizzare i nuovi strumenti finché non si siano modificate le norme che ne regolano l'impiego¹⁴⁶.

La continua evoluzione tecnologica rende auspicabile l'organizzazione, con prontezza, di sperimentazioni che consentano di migliorare la gestione delle misure di SE esistenti e di prevedere, sulla base di modelli e pratiche, nuovi campi di applicazione.

In Tabella 20 sono riassunte le principali criticità relative alla SE in Italia che emergono da questa ricerca.

¹⁴⁶ Ad esempio, la tecnologia satellitare è disponibile ormai da diverso tempo nella SE, ma il decreto interministeriale 2 febbraio 2001 dei ministri dell'Interno e della Giustizia che ha stabilito le modalità di installazione ed uso della SE in Italia fa riferimento esplicito alla SE in ambito domiciliare, escludendo di fatto la localizzazione GPS.

Tabella 20 - La SE in Italia: obiettivi e criticità

Obiettivi	Criticità
Ampliare il numero e la tipologia dei destinatari	Mancata individuazione di un responsabile Assenza di un dibattito scientifico Assenza di sperimentazioni per valutare: la possibile estensione a nuovi destinatari l'utilizzo di nuove tecnologie Assenza di comunicazione rivolta: al pubblico agli operatori
Modalità di gestione e finalità	Utilizzo limitato al controllo Gestione affidata al Ministero dell'Interno (assenza dei servizi penitenziari) Mancanza della valutazione dell'assistente sociale per la concessione della misura Mancanza di un programma di sostegno e di reinserimento sociale
Utilizzo	Applicazione a misure già esistenti Numero limitato di dispositivi Applicata in via prioritaria (rischio di <i>net widening</i>)
Valutazione	Mancanza di valutazione scientifica e professionale dei programmi di SE

In conclusione, in Italia è necessario sollecitare un dibattito di livello scientifico sulla SE. Finora tutte le considerazioni su questo argomento sono rimaste circoscritte ad alcuni ambienti istituzionali mentre sarebbe auspicabile un coinvolgimento delle strutture accademiche che possa favorire la conoscenza del fenomeno da parte della popolazione ed essere strumento di supporto ai decisori istituzionali.

Bibliografia

- Aprile, S. (2013). Il sistema per il controllo elettronico delle persone sottoposte alla misura degli arresti domiciliari previsto dall'art. 275 bis, c.p.p.: "braccialetto elettronico". L'esperienza del GIP di Roma. *Rassegna penitenziaria e Criminologica*(2), 47-61.
- Armstrong, S., Malloch, M., Nellis, M., & Norris, P. (2011). *Evaluation of the Use of Home Detention Curfew and the Open Prison Estate in Scotland*. Scottish Government Social Research. Tratto il giorno maggio 11, 2013 da Sito Web del Governo Scozzese:
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/353769/0119214.pdf>
- Barry, M., Malloch, M., Moodie, K., Nellis, M., Knapp, M., Romeo, R., & Dhanasiri, S. (2007). *An Evaluation of the Use of Electronic Monitoring as a Condition of Bail in Scotland*. Scottish Executive Social Research. Tratto il giorno Maggio 11, 2013 da Sito Web del Governo Scozzese:
<http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/179989/0051173.pdf>
- Bassi, A., & Von Borries, C. (2013, dicembre 12). *Il braccialetto elettronico: un dispositivo dimenticato*. Tratto il giorno febbraio 06, 2014 da Sito web Magistratura Democratica: <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=277>
- Benaouda, A., Kensey, A., & Lévy, R. (2010). La récidive des premiers placés sous surveillance électronique. *Cahiers d'études pénitentiaires et criminologiques*, 33.
- Bonnemaison, G. (1989). *La modernisation du service public pénitentiaire. Rapport au Garde des Sceaux et au Premier ministre*. Parigi: Ministère de la Justice.
- Cabanel, G. P. (1995). *Pour une meilleure prévention de la récidive. Rapport d'orientation au Premier ministre*. Parigi: Ministère de la Justice.
- Chevrier, P. (2006). Du sens de la peine. Le développement expérimental du PSE à Grenoble (2001-2004). In J. C. Froment, & M. Kaluszynski (A cura di), *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe* (p. 49-61).
- Christie, N. (1985). *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*. Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Ciarpi, M. (2008). Il monitoraggio elettronico e satellitare delle persone sottoposte a misure alternative alla detenzione o di comunità: l'esperienza scozzese. *Rassegna penitenziaria e criminologica*(2), 19-49.
- Cipriani, R. (2006). La metodologia ribaltata. Dalla raccolta dei dati alla costruzione della teoria. In R. Cipriani (A cura di), *L'approccio qualitativo. Dai dati alla teoria nell'analisi sociologica* (p. 105-120). Milano: Guerini.
- Clemmer, D. (2004). La comunità carceraria. In E. Santoro, *Carcere e società liberale* (p. 210-225). Torino: Giappichelli.
- Cohen, S. (1979). The punitive city: notes on the dispersal of social control. *Contemporary Crises*(3), 339-363.

- Consiglio d'Europa. (2013). Raccomandazione CM/Rec(2014) 4 del Comitato dei Ministri agli stati membri sulla sorveglianza elettronica. (A. Beccarini, Trad.) *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 3, 229-240.
- Consiglio d'Europa. (2014). *Council of Europe Annual Penal Statistics & Prison Stock on 1st January 2013 & 2014*. Tratto il giorno maggio 23, 2014 da Sito web dell'Università di Losanna: <http://www3.unil.ch/wpmu/space/space-i/test/>
- Corte dei conti. (2012, settembre 27). *La gestione delle opere di edilizia penitenziaria. Situazioni di criticità: istituti detentivi. (Allegato alla deliberazione n. 11/2012/G)*. Tratto il giorno gennaio 27, 2014 da Sito web della Corte dei conti: http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stato/2012/delibera_11_2012_g.pdf
- De Giorgi, A. (2000). *Zero Tolleranza. Strategie e pratiche della società di controllo*. Roma: DeriveApprodi.
- De Giorgi, A. (2003). The Italian pilot project on electronic monitoring. In M. Mayer, R. Haverkamp, & R. Lévy, *Will Electronic Monitoring Have a Future in Europe?* (p. 141-148). Friburgo: Max Planck Institute.
- Deuchar, R. (2012). The impact of curfews and electronic monitoring on the social strains, support and capital experienced by youth gang members and offenders in the west of Scotland. *Criminology and Criminal Justice*, 12(2), 113-128.
- Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Direzione generale dell'esecuzione penale esterna, Osservatorio delle misure alternative. (2013). *Ministero della Giustizia: Statistiche*. Tratto il giorno gennaio 28, 2014 da Sito Web del Ministero della Giustizia: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp
- Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Direzione generale per il bilancio e della contabilità, Ufficio formazione e gestione del bilancio. (2013). *Ministero della Giustizia: Statistiche*. Tratto il giorno marzo 10, 2014 da Sito Web del Ministero della Giustizia: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?previousPage=mg_1_14&contentId=SST957890
- Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato, Sezione Statistica. (2013). *Ministero della Giustizia: Statistiche*. Tratto il giorno gennaio 28, 2014 da Sito web del Ministero della Giustizia: http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.wp
- Dipartimento Politiche Antidroga. (2013). *Relazione annuale al Parlamento 2013. Uso di sostanze stupefacenti e tossicodipendenza in Italia*. Roma: Presidenza del Consiglio dei Ministri.
- Eramo, F. (2001). Il braccialetto elettronico. *Aggiornamenti sociali*(6), 518-523.
- Ferreira, V. A. (2004). *Progetto struttura amministrativa basica. Fraternità brasiliana di assistenza ai condannati*. Tratto il giorno novembre 14, 2012 da Sito Web dei Padri Comboniani: http://www.giovaniemissione.it/gim/documenti/PROGETTO_FBAC_tradotto.pdf

- Foucault, M. (2005). *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Torino: Einaudi.
- Fransson, A. P. (2005). *Reinforcing restraining orders using electronic monitoring*. Tratto il giorno settembre 3, 2013 da Sito web dello Swedish National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet – Brå): <http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/publications/archive/publications/2005-11-08-reinforcing-restraining-orders-using-electronic-monitoring.html>
- Froment, J. C. (2006). Le développement du placement sous surveillance électronique en France: mobilisation du politique et neutralisation idéologique. In J.-C. Froment, & M. Kaluszynski (A cura di), *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe* (p. 29-47). Grenoble: Presses universitaires.
- Frudà, L. (A cura di). (2006). *Alternative al carcere. Percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna: un approfondimento dalla ricerca applicata*. Milano: Franco Angeli.
- Frudà, L. (2007). Strategie e tattiche di selezione dei casi. In L. Cannavò, & L. Frudà (A cura di), *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici* (Vol. I, p. 127-179). Roma: Carocci.
- Gallo, E., & Ruggiero, V. (1989). *Il carcere immateriale: la detenzione come fabbrica di handicap*. Torino: Sonda.
- Garland, D. (1999). *Pena e società moderna*. Milano: il Saggiatore.
- Garland, D. (2004). *La cultura del controllo. Crimine e ordine sociale nel mondo contemporaneo*. Milano: Il saggiatore.
- Gianfrotta, F. (2013). Il braccialetto elettronico questo sconosciuto. *Rassegna penitenziaria e Criminologica*(2), 63-77.
- Glaser, B. G., & Strauss, A. L. (1967). *La scoperta della Grounded Theory. Strategie per la ricerca qualitativa*. (Edizione italiana 2009, A. Strati, A cura di, & M. Tarozzi, Trad.) Roma: Armando.
- Goffman, E. (1968). *Asylums. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*. Torino: Giulio Einaudi.
- Haverkamp, R. (2002). Implementing Electronic Monitoring. A comparative, empirical study on attitudes towards the measure in Lower Saxony/Germany and in Sweden. *Research in brief*, 14. Tratto il giorno febbraio 14, 2013 da Sito Web Max-Planck Institut: <http://www.mpicc.de/shared/data/pdf/haverkamp.pdf>
- Haverkamp, R., Mayer, M., & Lévy, R. (2004). Electronic Monitoring in Europe. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 12(1), 36-45.
- Hazard, A., Kensey, A., & Lévy, R. (2005). Le placement sous surveillance électronique: une mesure désormais prise en compte. *Cahiers de démographie pénitentiaire*, 16.

- Kaluszynski, M. (2006). Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques. In J. e. Europe, J. C. Froment, & M. Kaluszynski (A cura di). Grenoble: Presses Universitaires.
- Leonardi, F. (2007). Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva. *Rassegna penitenziaria e criminologica*(2), 7-26.
- Leonardi, F. (2013). La sorveglianza elettronica come alternativa al carcere: l'esperienza europea. *Rassegna penitenziaria e Criminologica*(2), 79-124.
- Lévy, R. (2005). Electronic Monitoring in France: Present Situation and Perspectives. In C. Emsley (A cura di), *The Persistent Prison. Problems, Images and Alternatives* (p. 173-195). Londra: Francis Boutle Publishers.
- Lévy, R., & Pitoun, A. (2004). L'expérimentation du placement sous surveillance électronique en France et ses enseignements (2001-2004). *Déviante et Société*, 28(4), 411-437.
- Lévy, R., Tournier, P. V., Pitoun, A., & Kensey, A. (2003). Le placement sous surveillance électronique: bilan de la phase d'expérimentation. *Questions Pénales*, XVI(3).
- Lobley, D., & Smith, D. (2000). *Evaluation of Electronically Monitored Restriction of Liberty Orders*. The Scottish Executive Central Research Unit. Tratto il giorno Maggio 8, 2013 da Sito Web del Governo Scozzese: <http://www.scotland.gov.uk/Resource/Doc/156640/0042086.pdf>
- Manconi, L., & Torrente, G. (2013). Clemenza e recidiva: il caso del provvedimento di indulto del 2006. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 4, 539-568.
- Marklund, F., & Holmberg, S. (2009). Effects of early release from prison using electronic tagging in Sweden. *Journal of Experimental Criminology*, 5, 41-61.
- Marradi, A. (1982). Introduzione all'edizione italiana. Forme e scopi della comparazione. In N. J. Smelser, *La comparazione nelle scienze sociali* (p. 9-35). Bologna: il Mulino.
- Mathiesen, T. (1996). *Perché il carcere?* Torino: Edizioni Gruppo Abele.
- Meoli, C. (2005). Le funzioni di ordine. In G. Vesperini (A cura di), *Diritto amministrativo speciale* (p. 1-35). Milano: Giuffrè.
- Ministero della Giustizia, Ufficio Legislativo. (2013). *Commissione di studio in tema di ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione. Documento conclusivo*. Tratto il giorno gennaio 29, 2014 da Sito Web Diritto Penale Contemporaneo: http://www.penalecontemporaneo.it/materia/3-/33-/-/2723-le_conclusioni_della_commissione_giostra_in_tema_di_riforme_dell_ordinamento_penitenziario_e_delle_misure_alternative_alla_detenzione/
- Ministre de la Justice. (2013). Circulaire interdirectionnelle du 28 juin 2013 relative au guide méthodologique sur le placement sous surveillance électronique. NOR : JUSD1317006C. *Bulletin officiel complémentaire*. Francia: Ministère de la Justice.

- Morlino, L. (1991). Problemi e scelte nella comparazione. Introduzione. In G. Sartori, & L. Morlino (A cura di), *La comparazione nelle scienze sociali* (p. 9-24). Bologna: il Mulino.
- Nelken, D. (2009). Comparative Criminal Justice: Beyond Ethnocentrism and Relativism. *European Journal of Criminology*, 6(4), 291-311.
- Nelken, D. (2010). *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference*. Londra: Sage.
- Nellis, M. (2003). "They Don't Even Know We're There". The Electronic Monitoring of Offenders in England and Wales. In K. Ball, & F. Webster (A cura di), *The Intensification of surveillance: crime, terrorism and warfare in the information era* (p. 62-89). Londra: Pluto Press.
- Nellis, M. (2006). Electronic monitoring in Scotland 1998–2006. *Scottish Journal of Criminal Justice Studies*(12), 74-96.
- Nellis, M. (2009). Surveillance and confinement: Explaining and understanding the experience of electronically monitored curfews. *European Journal of Probation*, 1(1), 41-65.
- Nellis, M., Beyens, K., & Kaminski, D. (A cura di). (2013). *Electronically Monitored Punishment. International and Critical Perspectives*. Abingdon: Routledge.
- Nellis, M., & Vanhaelemeesch, D. (2012). Electronic monitoring in Europe: report from the 8th CEP electronic monitoring conference. *Journal of Offender Monitoring*, 24(2), 23-26.
- Padgett, K. G., Bales, W. D., & Blomberg, T. G. (2006). Under Surveillance: an empirical test of the effectiveness and consequences of electronic monitoring. *Criminology & Public Policy*, 5(1), 61-91.
- Petralla, E. V., & Ciarpi, M. (2013). Il controllo elettronico e satellitare in Europa. Possibili applicazioni per lo sviluppo dell'esecuzione penale esterna in Italia. *Rassegna penitenziaria e Criminologica*(2), 125-155.
- Pinto, S., & Nellis, M. (2011). *7th European Electronic Monitoring Conference. Survey of Electronic Monitoring. Analysis of Questionnaires*. Tratto il giorno agosto 9, 2013 da Sito web della CEP, Confederation of European Probation: http://www.cepprobation.org/uploaded_files/EM2011_Conference_Analysis-of-EM-Questionnaires.pdf
- QSR International. (2014). *NVivo 10 for Windows. Getting started*. Tratto da Sito Web QSR International: <http://download.qsrinternational.com/Document/NVivo10/NVivo10-Getting-Started-Guide.pdf>
- Renzema, M. (2013). Evaluative Research on Electronic Monitoring. In M. Nellis, K. Beyens, & D. Kaminski (A cura di), *Electronically Monitored Punishment. International and Critical Perspectives*. Abingdon: Routledge.

- Renzema, M., & Mayo-Wilson, E. (2005). Can Electronic Monitoring Reduce Crime for Medium to High Risk Offenders. *Journal of Experimental Criminology*, 1, 215-237.
- Santoro, E. (A cura di). (2004). *Carcere e società liberale*. Torino: Giappichelli.
- Sartori, G. (1991). Comparazione e metodo comparato. In G. Sartori, & L. Morlino (A cura di), *La comparazione nelle scienze sociali* (p. 25-45). Bologna: il Mulino.
- Sarzotti, C. (2000). *Percorsi didattici sul carcere*. Tratto il giorno Luglio 30, 2012 da Sito Web Sesta Opera San Fedele Onlus:
[http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/percorsi didattici carcere.htm](http://www.sestaopera.it/DOCUMENTI/DOSSIER/percorsi%20didattici%20carcere.htm)
- Silverman, D. (2002). *Come fare ricerca qualitativa*. Roma: Carocci.
- Smelser, N. J. (1982). *La comparazione nelle scienze sociali*. Bologna: Il Mulino.
- Smith, D. (2001). Electronic monitoring of offenders: The Scottish experience. *Criminal Justice*, 1(2), 201-214.
- Spiereburg, P. (2004). La formazione dello Stato e la trasformazione delle modalità repressive. In E. Santoro (A cura di), *Carcere e società liberale* (p. 303-315). Torino: Giappichelli.
- Thomas, C. W. (1973). Prisonization or Resocialization?: A Study of External Factors Associated with the Impact of Imprisonment. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 10(1), 13-21.
- Torrente, G. (2008). La recidiva degli indultati. *Antigone*, III(1), 85-114.
- Turrini Vita, R. (2001). Un aiuto ai detenuti. Il braccialetto elettronico, applicato a chi deve scontare pene non detentive, è una valida misura di controllo ma anche un importante strumento per regolare la vita del condannato. *Le due Città. Rivista dell'amministrazione penitenziaria DAP*, Dicembre.
- Vanhaelemeesch, D., & Vander Beken, T. (2012). Electronic monitoring: convicts' experiences in Belgium. In AA.VV., *Social conflicts, citizens and policing* (p. 77-96). Antwerp: Maklu.
- Vardanega, A. (2007). Il disegno della ricerca. In L. Cannavò, & L. Frudà (A cura di), *Ricerca sociale. Dal progetto dell'indagine alla costruzione degli indici* (Vol. I, p. 53-77). Roma: Carocci.
- Wennerberg, I. (2013). High Level of Support and High Level of Control: an efficient Swedish model of electronic monitoring? In M. Nellis, K. Beyens, & D. Kaminski (A cura di), *Electronically Monitored Punishment: international e critical perspectives* (p. 113-127). Abingdon: Routledge.
- Wennerberg, I., & Holmberg, S. (2007). *Extended use of electronic tagging in Sweden. The offenders' and the victims' view*. Tratto il giorno settembre 4, 2013 da Sito Web Swedish National Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet - Brå):
<http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/publications/archive/publications/2007-03-14-extended-use-of-electronic-tagging-in-sweden.html>

- Wennerberg I. & Pinto S. (2009), *6th European Electronic Monitoring Conference. Analysis of Questionnaires*, Tratto il giorno agosto 8, 2013 da Sito web della CEP, Confederation of European Probation:
[http://www.cepprobation.org/uploaded_files/SE2009 Questionnaire summary.pdf](http://www.cepprobation.org/uploaded_files/SE2009%20Questionnaire%20summary.pdf)
- Wennerberg, I., Marklund, F., & Niméus, O. (A cura di). (2005). *Effects of prison-release using electronic tagging in Sweden. Report from a trial project conducted between 2001 and 2004*. Tratto il giorno settembre 3, 2013 da Sito Web Swedish national Council for Crime Prevention (Brottsförebyggande rådet - Brå):
<http://www.bra.se/bra/bra-in-english/home/publications/archive/publications/2005-05-17-electronic-tagging-in-sweden.html>

Documenti consultati

- Aprile, Stefano, Giudice per le indagini preliminari al Tribunale di Roma. Intervistato da Antonello Salerno il 5 marzo 2014, *Con il braccialetto elettronico meno costi e più efficienza*, Tratto il giorno marzo 6, 2014 da Sito web del Corriere delle comunicazioni: http://www.corrierecomunicazioni.it/pa-digitale/26215_aprile-con-il-braccialetto-elettronico-meno-costi-e-piu-efficienza.htm
- Cancellieri, Anna Maria, Ministro dell'Interno. Senato della Repubblica, 1a Commissione permanente. (2012, gennaio 31). *Comunicazioni del Ministro dell'Interno Anna Maria Cancellieri sugli indirizzi programmatici del suo Dicastero*. Tratto il giorno gennaio 28, 2014 da Sito web del Senato della Repubblica:
<http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/278974.pdf>
- Cirillo, Francesco, Vice Direttore Generale della P.S. Senato della Repubblica, Commissione Giustizia. (2012, gennaio 4). *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*. Tratto il giorno gennaio 27, 2014 da Sito web del Senato della Repubblica:
http://www.senato.it/documenti/repository/commissioni/comm02/documenti_acquisiti/Cirillo.pdf
- Pansa, Alessandro, Capo della Polizia. Camera dei Deputati, Commissione permanente Giustizia. (2014, gennaio 14). *Indagine conoscitiva in merito all'esame del disegno di legge C. 1921 Governo, di conversione in legge del decreto-legge n. 146 del 2013, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*. Tratto il giorno febbraio 5, 2014 da Sito web della Camera dei deputati:
http://www.camera.it/leg17/1079?idLegislatura=17&tipologia=indag&sottotipologia=c02_carceraria&anno=2014&mese=01&giorno=15&idCommissione=02&numero=0004&file=indice_stenografico

Severino, Paola, Ministro della Giustizia. Camera dei Deputati, Commissione permanente Giustizia. (2011, novembre 30). *Audizione del Ministro della Giustizia sulle linee programmatiche del suo dicastero nella Commissione Giustizia della Camera dei Deputati*. Tratto il giorno gennaio 27, 2014 da Sito web della Camera dei deputati: http://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/02/audiz2/2011/1130&pagina=s010#Severino Di Benedetto Paola 2 2

Severino, Paola, Ministro della Giustizia. Camera dei Deputati. (2012, novembre 29). *Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 726 di giovedì 29 novembre 2012. Seguito della discussione del disegno di legge: Delega al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili*. Tratto il giorno novembre 30, 2012 da Sito web della Camera dei deputati: http://leg16.camera.it/470?stenog=/_dati/leg16/lavori/stencomm/02/audiz2/2011/1130&pagina=s010#Severino Di Benedetto Paola 2 2

Appendice A. Schema di intervista

Schema di intervista in italiano

1. Mi può spiegare a grandi linee come opera attualmente la sorveglianza elettronica in Italia?
2. Mi può dire come è stata introdotta la sorveglianza elettronica in Italia?
3. Quali crede che fossero le ragioni per introdurla?
4. È stata sperimentata prima di essere introdotta? Sono stati valutati gli esperimenti?
5. C'è stato un appoggio convinto? Su quali basi? Da parte di chi?
6. C'è stata una forte opposizione? Su quali basi? Da parte di chi?
7. L'Italia ha cercato informazioni da altri paesi su come introdurre e usare la sorveglianza elettronica? Quali? Perché?
8. Perché l'Italia ha scelto un modello di gestione del servizio da parte del settore pubblico? L'uso della sorveglianza elettronica mediante un gestore privato è stato preso in considerazione?
9. Ci sono state ricerche valutative riguardo alla sorveglianza elettronica? Quali?
10. Come descriverebbe i risultati delle varie misure associate alla sorveglianza elettronica fino ad ora?
11. La possibilità di estendere la sorveglianza elettronica ad altre aree è stata presa in considerazione? (Ad esempio, condannati per determinati reati oppure come alternativa per il periodo finale di una pena detentiva).
12. Ci sono state difficoltà inaspettate connesse all'attuazione della sorveglianza elettronica? Le avete risolte?
13. Guardando indietro, cosa c'è stato di problematico riguardo alla sorveglianza elettronica quando è stata introdotta, e quelle controversie sono terminate o sono cambiate? Perché?
14. Guardando indietro, con il senno di poi, c'è qualcosa che avrebbe dovuto essere fatto in modo diverso per introdurre la sorveglianza elettronica?
15. Ci sono differenze geografiche in Italia nell'uso della sorveglianza elettronica? Come spiega questo?
16. Quali usi si aspetta in futuro per la sorveglianza elettronica? (Ad esempio nuove tecnologie, estensione a nuovi gruppi di destinatari).
17. In linea di massima, quali direbbe che sono stati i problemi principali che il sistema penale italiano ha dovuto affrontare? La sorveglianza elettronica potrebbe aiutare a rispondere a queste sfide? Come?
18. Al fine di comprendere l'attuazione della sorveglianza elettronica in Italia, c'è qualcos'altro che mi può dire che non sia stato trattato nelle risposte precedenti?
19. Sulla base della sua esperienza ritiene che la sorveglianza elettronica produca qualche effetto sulla recidiva?
20. Ci sono conseguenze per la persona sottoposta alla sorveglianza elettronica e per i suoi familiari/conviventi? Se sì, quali?

Schema di intervista in francese

1. Pouvez-vous me donner un aperçu de la façon dans laquelle fonctionne actuellement le PSE en France?
2. Pouvez-vous me dire comment le PSE a commencé en France?
3. Selon vous, quelles sont été les raisons de sa introduction?
4. A-il été mis à l'essai avant d'être introduit? Ont été évaluées les expérimentations?
5. Y avait-il un soutien fort pour cela? Sur quelle base? Par qui?
6. Y avait-il une forte opposition pour cela? Sur quelle base? Par qui?
7. Est-ce que la France a cherché des informations auprès d'autres pays sur l'utilisation et la mise en œuvre du PSE? Lesquels? Pourquoi?
8. Pourquoi a la France opté pour un modèle public de prestation de services? A un modèle du secteur privé été pris en compte?
9. Quelle recherche évaluative a été fait, le cas échéant, en ce qui concerne le PSE?
10. Comment décririez-vous les résultats des différents régimes du PSE jusqu'à présent?
11. Avez-vous envisagé l'expansion du PSE dans d'autres domaines? (par exemple de la condamnation à la détention préventive).
12. Y avait-il des difficultés inattendues impliqués dans la mise en œuvre du PSE? Avez-vous les résolus?
13. En regardant en arrière, quoi était controversé à propos du PSE quand il a été introduit, et ces controverses ont cessé, ou changé? Pourquoi?
14. En regardant en arrière, rétrospectivement, y at-il quelque chose qui aurait pu être fait différemment pour mettre en œuvre le PSE?
15. Y at-il des variations géographiques dans l'utilisation du PSE en France? Comment expliquez-vous cela?
16. Quels sont vos projets d'avenir pour le PSE? (par exemple, les nouvelles technologies, l'extension à de nouveaux groupes cibles)
17. D'une manière générale, que diriez-vous étaient les principaux problèmes orientée vers le système pénale français? Comment pourrait le PSE aider à relever ces défis?
18. Afin de comprendre la mise en œuvre du PSE dans votre pays, y at-il autre chose que vous pouvez me dire qui n'a pas été couvert par les questions précédentes?
19. À votre avis le PSE affecte la récidive?
20. Y at-il des conséquences pour le surveillée et pour les personnes vivant avec lui?

Schema di intervista in inglese

1. Can you give me an overview of how electronic monitoring (EM) currently operates in Scotland?
2. Can you tell me how EM got started in Scotland?
3. What do you believe the reasons for introducing it were?
4. Was it piloted before it was mainstreamed? Were the pilots evaluated?
5. Was there strong support for it? On what basis? By whom?
6. Was there strong opposition for it? On what basis? By whom?
7. Did Scotland seek information from other countries about using and implementing EM? Which ones? Why?
8. Why did Scotland opt for a private sector model of service delivery? Was using it from within a state agency considered?
9. What, if any, evaluative research has been done in respect of EM?
10. How would you describe the results of the different EM schemes so far?
11. Have you considered expanding EM into other areas? (e.g. from sentencing to pre-trial detention).
12. Were there any unexpected difficulties involved in implementing EM? Have you resolved them?
13. Looking back, what was controversial about EM when it was first introduced, and have those controversies died down, or changed? Why?
14. Looking back, with hindsight, is there anything that should have been done differently to implement EM?
15. Are there geographical variations in the use of EM in Scotland? How do you explain these?
16. What are your future plans for EM? (e.g. new technologies, extension to new target groups)
17. Broadly speaking, what would you say were the key problems facing the Scottish penal system? How might EM help to meet these challenges?
18. In order to understand the implementation of EM in your country, is there anything else you can tell me that has not been covered by the earlier questions?
19. In your opinion/experience does EM affect re-offending?
20. Are there consequences for the tagged person and for the people living with him?