

LA SORVEGLIANZA ELETTRONICA COME ALTERNATIVA AL CARCERE: L'ESPERIENZA EUROPEA

Fabrizio Leonardi*

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Funzionamento. – 2. Destinatari. – 3. Finalità. – 4. Caratteristiche. – 5. Introduzione nei sistemi penali. – 6. Fornitura. – 7. Valutazione. – 8. Opinioni. – 9. La SE in Italia. – 10. Conclusioni.

***Abstract** – La sorveglianza elettronica è stata utilizzata in Europa come alternativa a brevi periodi di detenzione a partire dalla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, quando l'Inghilterra ha avviato una sperimentazione basata sul modello nato negli USA. Nei successivi anni Novanta nei sistemi penali della Svezia e dei Paesi Bassi sono stati introdotti modelli originali di sorveglianza elettronica per fronteggiare il sovraffollamento carcerario cercando, al contempo, di limitare i costi della pena. Oggi, guardando le rilevazioni statistiche, l'uso della sorveglianza elettronica appare destinato ad espandersi nei Paesi europei. Questo articolo tratta dei motivi e delle modalità della diffusione della sorveglianza elettronica in alternativa al carcere in Europa e affronta le questioni che emergono dal dibattito che accompagna l'applicazione concreta del cosiddetto "bracciale elettronico".*

Introduzione.

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

* Responsabile dell'Osservatorio delle misure alternative presso la Direzione generale dell'esecuzione penale esterna del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Dottorando presso il Dipartimento di scienze sociali ed economiche della Sapienza Università di Roma.

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 prevista una nuova Raccomandazione nel 2014:

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 e 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 introduzione della SE nei Paesi europei. Un tentativo in questo senso è stato compiuto dalla Organizzazione europea per la *probation* (già Conferenza europea della *probation*, CEP¹). Si tratta di

¹ La CEP (<http://www.cep-probation.org>) è l'Organizzazione europea per la *Probation*, fondata nel 1981. La CEP (*Conférence permanente européenne de la Probation*) sollecita gli organismi comunitari europei sulle misure alternative alla detenzione. 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 e PINTO, 2009), 7^a (PINTO e NELLIS, 2011) e 8^a (PINTO e 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.

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 al di là di quelle che possono essere le esigenze reali (HAVERKAMP, MAYER e 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.

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 (NELLS e VANHAELEMEESCH, 2012). In questo senso si orienta anche l'intervento dei media, che hanno un ruolo importante nell'influenzare i sentimenti dell'opinione pubblica che tendono a sottolineare le esperienze fallimentari dell'uso pratico del braccialetto elettronico piuttosto che illustrare il progetto penale generale che ne prevede l'utilizzo (KALUSZYNSKI, 2006).

1. 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 solo di conoscere in quale luogo si trova una persona. Per questa sua caratteristica la SE deve 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 usata 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 centrale².

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

² 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.

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.

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 e 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*³ (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. Il tracciamento GPS è chiamato anche SE di tipo mobile, ed è conosciuto 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 e 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. Nell'abitazione, 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.

³ 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.

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 GSM⁴ come rete di *backup*. In questo caso la posizione del ricevitore può essere solo indicata in una certa area — da poche 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.

⁴ *Global System for Mobile Communication*, è la tecnologia usata dai telefoni cellulari.

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 il tracciamento GPS è stato associato 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 e NELIS, 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 legali⁵ (HAVERKAMP, MAYER e LÉVY, 2004; p. 43).

2. Destinatari.

La SE può avere molteplici aree di applicazione e può interessare un'ampia varietà di destinatari. Può essere usata durante l'in-

⁵ 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.

tero 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 restrittiva⁶, è possibile applicare i benefici e le riduzioni di pena previste per i detenuti.

È prevista in sostituzione della custodia cautelare in carcere in Inghilterra, in Italia e in Portogallo. Il tribunale impone la misura come un'ordinanza di permanenza in casa "con obbligo di 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 e 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 realizzino un inutile inasprimento della pena il braccialetto 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 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,

⁶ In Svezia i sorvegliati sono considerati detenuti.

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 e LÉVY, 2004).

La tipologia di reati per cui può essere prevista la SE in Europa è varia (PINTO e 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 e LÉVY, 2004; p. 40).

Ci sono, poi, alcuni reati o condizioni del sorvegliato che sono giudicati non compatibili con la SE (PINTO e 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 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 adulta⁷. 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

⁷ 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 e NELLIS, 2011).

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. Il test per verificare l'uso di alcol può essere disposto per tutti i sorvegliati, solo per alcuni o per nessuno di loro (tab. 1). Le modalità per scegliere chi deve essere sottoposto al test (colonna *Alcuni* in tabella) 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 e NELLIS, 2011)

TUTTI	ALCUNI	NESSUNO
Danimarca	Austria	Belgio
Norvegia	Belgio	Francia
Svezia	Estonia	Inghilterra e Galles
	Germania	Polonia
	Lussemburgo	Portogallo
	Paesi Bassi	Scozia
	Svizzera (Vaud)	Spagna
		Svizzera (Berna)

3. 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 prigionizzazione⁸ sugli individui, evitare la costruzione di

⁸ La sindrome da prigionizzazione è l'effetto prodotto sugli individui dall'esperienza carceraria e identifica il processo di adattamento alla cultura carceraria (CLEMMER D., *The Prison Community*, Boston, Christopher Publishing Company, 1941, tr. it. in SANTORO, 2004, pp. 210-225).

nuovi istituti penitenziari e contenere i costi (WENNERBERG e 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 e 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 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.

4. Caratteristiche.

Per ammettere una persona alla SE è necessaria una valutazione della situazione individuale e socio-familiare⁹. 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.

⁹ Nel questionario CEP inviato in occasione della 7^a conferenza sulla SE (PINTO e 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.

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 e 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 (tab. 2) si riducono

TABELLA 2 - Durata massima per la SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi (Fonte: PINTO e NELLIS, 2011)

	CUSTODIA CAUTELARE	FRONT DOOR		BACK DOOR			ALTRO
Durata massima in mesi	Libertà su cauzione	Ordinanza del tribunale	Condizione dell'ordinanza del tribunale	Esecuzione di condanna detentiva	Liberazione anticipata	Assistenza post-penitenziaria	Altro
Fino a 1	-	-	-	-	-	-	Catalogna ¹⁰ (GPS)
2-6	-	Inghilterra e Galles	Inghilterra e Galles; Catalogna	Danimarca; Germania; Norvegia; Svezia	Inghilterra e Galles; Irlanda; Norvegia; Scozia	-	Scozia; Portogallo
7-9					Berna		
10-12	-	Scozia	Scozia; Austria; Paesi Bassi	Lussemburgo; Austria; Vaud; Berna; Catalogna; Polonia	Portogallo; Vaud; Austria; Inghilterra e Galles; Estonia; Paesi Bassi; Svezia	-	Austria
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

¹⁰ La Catalogna applica la SE ai permessi per uscire dal carcere per un periodo compreso tra le 24 e le 48 ore.

se si considerano i tempi medi (tab. 3). In questo secondo caso, la durata varia tra i 2 e i 4 mesi per la maggior parte dei programmi.

TABELLA 3 - Durata media di utilizzo della SE nelle diverse giurisdizioni per i diversi programmi (Fonte: PINTO e NELLIS, 2011)

<i>Durata media in mesi</i>	CUSTODIA CAUTELARE	FRONT DOOR		BACK DOOR		ALTRO	
	<i>Libertà su cauzione</i>	<i>Ordinanza del tribunale</i>	<i>Condizione dell'ordinanza del tribunale</i>	<i>Esecuzione di condanna detentiva</i>	<i>Liberazione anticipata</i>	<i>Assistenza post-penitenziaria</i>	<i>Altro</i>
<i>Fino a 1</i>	Inghilterra e Galles	-	Catalogna	Norvegia; Danimarca	Norvegia; Irlanda	-	Inghilterra e Galles
<i>2-4</i>	-	Inghilterra e Galles	Inghilterra e Galles	Francia (RF); Belgio; Vaud; Svezia; Belgio	Inghilterra e Galles; Svezia; Scozia; Estonia	Inghilterra e Galles	Portogallo
<i>5-6</i>	-	Scozia	Scozia; Austria	Austria; Polonia	Portogallo	-	-
<i>7-9</i>	Portogallo	-	-	Lussemburgo	Vaud	-	-
<i>10-12</i>	-	Paesi Bassi	-	Catalogna	Paesi Bassi	-	-
<i>13-23</i>	-	Portogallo	-	Francia (GPS)	-	Francia (GPS)	-
<i>24 o più</i>	-	-	-	-	-	-	-

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 e HOLMBERG, 2007), ma per comparare correttamente il tasso di 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 e NELLIS, 2011).

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

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 affidabilità¹¹ 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 delle prescrizioni ha subito solo un

¹¹ 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).

lieve incremento, che si è rivelato più consistente per le misure *front door* (WENNERBERG e 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 e NIMÉUS, 2005; pp. 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 e 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 e LÉVY, 2004; NELLIS e VANHAELEMEESCH, 2012; PINTO e NELLIS, 2011). 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 e VANHAELEMEESCH, 2012) e spesso le vittime di reato non sono nemmeno informate quando i trasgressori sono posti sotto SE (WENNERBERG e HOLMBERG, 2007).

5. Introduzione nei sistemi penali.

Il viaggio in America di Alexis de Tocqueville e Gustave de Beaumont¹², come prima quelli in Europa di John Howard¹³, 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

¹² 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*.

¹³ 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.

penitenziari stranieri in una sorta di "turismo penitenziario" (KALUSZYNSKI, 2006; p. 20).

Un altro modo efficace di diffondere le idee, 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 intendersi 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 confronto¹⁴. L'esperienza dimostra che gli attori che intervengono nel dibattito per l'elaborazione o l'adozione di nuovi modelli penitenziari provengono dall'amministrazione pubblica, 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

¹⁴ 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 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.

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*¹⁵ *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: pp. 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 sottoposte alla misura, sia nel numero e nella tipologia di misure previste¹⁶, 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.

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 Sve-

¹⁵ Il *curfew* consiste nell'obbligo di rimanere in un certo luogo, di solito la propria abitazione, in determinati orari.

¹⁶ 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.

TABELLA 4 - Anno di introduzione della SE e tipo di programma
(rielaborata da: WENNERBERG e PINTO, 2009; PINTO e NELLIS, 2011)

GIURISDIZIONE	CUSTODIA CAUTELARE	FRONT DOOR	BACK DOOR	ALTRO ¹⁷
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	

zia) e in 6 contemporaneamente a programmi *back door* (Lussemburgo, Spagna-Madrid, Paesi Bassi, Spagna-Catalogna, Svizzera-

¹⁷ 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 prisons* o prigioni elettroniche, istituti penitenziari a custodia attenuata.

Berna e Svizzera-Basilea). I programmi *back door* sono stati scelti 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.

Poiché si tratta di una misura altamente invasiva 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 sorveglianza elettronica, 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 nella 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 prisons*¹⁸, 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

¹⁸ Carcere per detenuti condannati per reati minori che godono di un regime di semilibertà (Larousse, Dizionario Inglese-Italiano, voce *Open prison*, <http://www.larousse.com/it/dizionari/inglese-italiano/open-prison/29330>, consultato il 30 settembre 2013).

programma, erano costituite dalla presenza di un luogo di dimora fissa dotato di telefono ed elettricità (WENNERBERG, MARKLUND e 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*.

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 adde-
dotto. 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 annuo dei partecipanti ai programmi di SE 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

TABELLA 5 - Partecipanti ai programmi di SE, anni 2007-2010
(rielaborata da: WENNERBERG e PINTO, 2009; PINTO e NELLIS, 2011)

GIURISDIZIONE	TASSO DI SE PER 100.000 ABITANTI 2010	TASSO DI DETTENZIONE 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 ¹⁹	78	3.301	3.580	-	3.739
Svizzera (Basilea)	1,8 ²⁰	79 ²¹	42	30	-	-
Svizzera (Berna)	3,2		103	70	83	129
Svizzera (Vaud)	-		240	126	96	61

dei programmi di SE, la maturità e i tempi di introduzione della SE e gli ambiti di utilizzo.

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

¹⁹ Per la Svezia sono compresi i detenuti nelle *open prisons*. Con l'esclusione dei detenuti il tasso di SE è pari a 7.

²⁰ Il tasso di SE di Basilea è riferito al 2008.

²¹ Il tasso di detenzione è quello complessivo per la Confederazione Svizzera.

TABELLA 6 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre di ciascun anno (rielaborata da: WENNERBERG e PINTO, 2009; PINTO e NELLIS, 2011)²²

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	-	-

In tabella 6 è riportato il numero delle persone sottoposte a SE il 31 ottobre di ciascun anno. La variazione annuale può risentire dell'inizio o della fine di specifici programmi sperimentali²³. La tendenza all'aumento del numero di casi interessa soprattutto Inghilterra e Galles, Francia e Belgio.

²² 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.

²³ 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 e PINTO (2009) e PINTO e NELLIS (2011).

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.

Tabella 7 - Carico giornaliero di persone sottoposte a SE il 31 ottobre 2010
(rielaborato da PINTO e NELLIS, 2011)

GIURISDIZIONE	FRONT DOOR	BACK DOOR	ALTRO	TOTALE
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 ²⁴	-	430	923
Svizzera (Berna)	21	9	-	30
<i>Totale</i>	27.169	3.969	466	

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 alter-

²⁴ Il dato della Svezia è complessivo e comprende sia programmi *front door*, sia *back door*.

native alla detenzione, i *Services Pénitentiaires 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 dalla procura, criteri che non erano definiti nemmeno nel codice di procedura penale (PATRICK CHEVRIER, 2006; p. 51).

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 Grenoble²⁵ 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, che sono stati ammessi alla semilibertà solo perché c'erano dei posti disponibili nel centro per semiliberti.

6. 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). 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'in-

²⁵ Si tratta di un istituto penitenziario apposito situato nel centro della città.

stallazione dei dispositivi, la responsabilità della sorveglianza, la loro manutenzione e le attività collegate alle sanzioni in 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 stato violato. 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 effettuata 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 servizio sociale durante il periodo

TABELLA 8 - Settore pubblico o privato che fornisce il servizio di SE (rielaborata da: WENNERBERG e PINTO, 2009; PINTO e NELLIS, 2011)²⁶

GIURISDIZIONE	FORNITURA DELLE APPARECCHIATURE	INSTALLAZIONE DELLE APPARECCHIATURE	SORVEGLIANZA (GESTIONE)	COMPETENZA SULLA REVOCA
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

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 e 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 accet-

²⁶ Dalle relazioni sulle conferenze CEP non è chiaro cosa si intenda per fornitura "pubblica" dei dispositivi in Estonia e in Svezia.

tate (Germania-Assia, Paesi Bassi e Svizzera) (HAVERKAMP, MAYER e LÉVY, 2004).

7. 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 e 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 (HAVERKAMP, MAYER e 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 di togliere l'aspetto del dialogo e dell'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 e LÉVY, 2004; p. 37) e si dovrebbe cercare di governarlo piuttosto che limitarsi a contrastarlo, comunque, a livello di pregiudizio.

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

TABELLA 9 - I costi della SE (fonte: PINTO e NELLIS, 2011)

GIURISDIZIONE	COSTI GIORNALIERI	FATTORI INCLUSI NEI COSTI	TECNOLOGIA UTILIZZATA
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 ²⁷ - 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 ²⁸	€ 13,75		RF
Paesi Bassi ²⁹	€ 121,00		GPS
Polonia	€ 10,34	spese amministrative	RF
Portogallo	€ 17,79	risparmio nell'uso del carcere; attrezzature; installazione; sorveglianza	RF
Scozia ³⁰	£ 3.500,00	attrezzature; sorveglianza	RF
Spagna (Catalogna) ³¹	€ 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) ³²	Fr. 47,00	attrezzature; installazione; sorveglianza	RF

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, pro-

²⁷ Per Inghilterra e Galles i costi sono calcolati come media per una misura di 90 giorni, senza violazioni.

²⁸ 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.

²⁹ 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*).

³⁰ Il governo scozzese ha risposto che può indicare solo il costo medio per 6 mesi.

³¹ La Catalogna ha indicato il costo annuo complessivo per VV, RF e GPS.

³² Il cantone di Vaud (Svizzera) ha indicato una partecipazione simbolica alle spese, tra 1 e 10 franchi svizzeri al giorno, da parte del sorvegliato.

duce un aumento dei costi anziché una loro riduzione (HAVERKAMP, MAYER e 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 7ª 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 e 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 e LÉVY, 2004; p. 43).

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 e 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*³³ descritto da Stanley COHEN (1979), piuttosto che la ricerca di un modo efficace per ridurre la popolazione carceraria.

³³ «*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). Thousand Oaks, SAGE Publications, <http://dx.doi.org/10.4135/9781412950664.n286>, consultato il 10-10-2013.

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 effetti³⁴. 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).

8. 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*³⁵ 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 e LÉVY, 2004; pp. 42-43). Anche l'organizzazione sindacale dei direttori dei servizi di *probation*³⁶ 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

³⁴ In Inghilterra, Paesi Bassi e Svezia studi riguardanti il *net widening* sono stati realizzati alla fine degli anni Novanta (HAVERKAMP, MAYER e LÉVY, 2004).

³⁵ 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*.

³⁶ *Association of Chief Officers of Probation*, ACOP, attiva dal 1982 al 2001.

protestare verso 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 preconcetta. 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 (CHEVRIER, 2006). Questa esperienza ha prodotto un 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.

La maggior parte delle persone sottoposte alla SE, così come i loro familiari, giudica positivamente la propria esperienza col braccialetto elettronico (HAVERKAMP, MAYER e 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 e NIMÉUS, 2005; pp. 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 e 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 pericolosa³⁷, 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 sorve-

³⁷ Si pensi, ad esempio, all'eventualità di giocare a calcio indossando il dispositivo di sorveglianza montato su una cavigliera.

gliate 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 e 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 (WENNERBERG e HOLMBERG, 2007). Le donne vittime di violenza domestica sembrano favorevoli alla SE perché pensano che il colpevole possa provare meno risentimento nei loro confronti rispetto al fatto di essere obbligato al carcere.

9. La SE in Italia

In linea con quanto avvenuto negli altri Paesi europei, il dibattito sulla SE si è sviluppato in Italia nella seconda metà degli anni Novanta, quando il braccialetto elettronico è stato proposto come strumento per diminuire il numero della popolazione carceraria, aumentare il livello di sicurezza e combattere efficacemente la recidiva. La SE è stata introdotta nell'ordinamento italiano alla fine del 2000³⁸.

Il decreto legge 24 novembre 2000, n. 341, ha introdotto nel codice di procedura penale con l'art. 275-bis (*Particolari modalità di controllo*) per gli imputati la possibilità di ricorrere alle procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, estendendo tali disposizioni ai condannati mediante un'apposita

³⁸ Decreto legge 24 novembre 2000, n. 341 (*Disposizioni urgenti per l'efficacia e l'efficienza dell'Amministrazione della giustizia*, cosiddetto "decreto anti-scarcerazioni") convertito, con modificazioni nella legge 19 gennaio 2001, n. 4. 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.

modifica all'ordinamento penitenziario³⁹. La decisione di applicare il braccialetto elettronico è affidata al giudice "se lo ritiene necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari da soddisfare nel caso concreto", mentre l'installazione è affidata alle forze di polizia, che devono verificare che i dispositivi siano effettivamente disponibili e che presso il domicilio indicato dall'autorità giudiziaria per l'esecuzione della misura sussistano le condizioni tecniche necessarie a garantirne il funzionamento corretto. Non è previsto un limite di durata specifico che coincide, dunque, con quello della misura a cui viene associata la SE e cioè gli arresti domiciliari per gli imputati o la detenzione domiciliare per i condannati.

L'imputato (o il condannato) deve accettare di indossare il braccialetto elettronico fornendo il proprio consenso formale. In caso di rifiuto, il soggetto non può lasciare il carcere.

La violazione di qualsiasi disposizione riguardante la SE comporta automaticamente l'immediato ritorno in carcere⁴⁰, anche in quei casi in cui secondo la legislazione precedente il giudice poteva decidere discrezionalmente in base alla gravità dell'infrazione.

Le modalità di installazione e uso e le caratteristiche degli strumenti tecnici di controllo sono stabilite con il decreto del Ministro dell'Interno 2 febbraio 2001, emanato di concerto col Ministro della Giustizia⁴¹. I requisiti indicati per l'installazione dei dispositivi sono un domicilio indicato dall'autorità giudiziaria per l'esecuzione della misura, dotato di una linea telefonica che consente il collegamento tra il ricevitore e il sistema informatico centrale. La linea telefonica può essere di tipo digitale o, eccezionalmente per impedimenti tecnici, analogica. La tecnologia attualmente disponibile consente il funzionamento con linea telefonica mobile.

Nel mese di aprile 2001 è iniziata la sperimentazione limitata a quattro grandi aree urbane: Milano, Roma, Napoli e Catania. Era prevista l'attivazione di 300 dispositivi nel 2001 e di 3000 nel 2002,

³⁹ Introduzione del comma 4-bis all'articolo 47-ter (*Detenzione domiciliare*) della legge 26 luglio 1975, n. 354 (*ordinamento penitenziario*).

⁴⁰ Codice di procedura penale, art. 276, comma 1-ter (*Provvedimenti in caso di trasgressione alle prescrizioni imposte*).

⁴¹ Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 38 del 15 febbraio 2001: *Modalità di installazione ed uso e 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 nei casi previsti dall'art. 275-bis del codice di procedura penale e dei condannati nel caso previsto dall'art. 47-ter, comma 4-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354.*

per un costo complessivo di 2.500.000 euro. In ciascuna delle quattro 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. Le informazioni sugli esiti di questa sperimentazione non sono disponibili a causa della riservatezza della materia. Non risulta che sia stata fatta una valutazione dei programmi di SE (HAVERKAMP, MAYER e LÉVY, 2004; p. 40). Sulla base della ricostruzione fatta da DE GIORGI (2003), durante la sperimentazione sono stati installati 6 dispositivi a Milano, 25 a Napoli, 5 a Roma e 2 a Catania.

Dopo la sperimentazione il braccialetto elettronico è sparito dal dibattito mediatico e politico fino a quando, in tempi recenti, è tornato d'attualità quale simbolo negativo di approcci gestionali che producono costi elevati e scarso utilizzo degli strumenti⁴². In realtà in Italia la SE non è stata mai concepita come una reale alternativa al carcere, ma come un'alternativa alle misure alternative alla detenzione⁴³. La sua finalità è quella di aumentare il controllo e tutelare la collettività piuttosto che ridurre la popolazione carceraria⁴⁴.

Ciò appare 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

⁴² Si veda la relazione della Corte dei conti allegata alla deliberazione del 13 settembre 2012, n. 11/2012/G, depositata il 27 settembre 2012 (*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*). La questione sull'uso effettivo della SE dal 2001 in Italia è molto articolata per cui se ne rimanda la trattazione in altra sede.

⁴³ 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).

⁴⁴ Durante una conferenza stampa sulla SE, il 5 aprile 2001 il Ministro dell'Interno Enzo Bianco ha dichiarato che il braccialetto 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).

dell'individuo, ma il programma si limita a controllare la permanenza nell'abitazione fino a 24 ore al giorno.

10. Conclusioni.

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 detenzione⁴⁵.

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 diffe-

⁴⁵ 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).

renze 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 detenuta sulla base di politiche penali attuariali⁴⁶ 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.

⁴⁶ Per approfondimenti sulle politiche penali attuariali si veda SANTORO (2004), pp. 120 e ss.

In effetti in Europa l'uso della SE nella giustizia penale appare in costante espansione. Dal questionario della 7ª conferenza CEP (PINTO e 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 e 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 per nulla questo rischio ma anzi il controllo elettronico può essere visto come un punto di forza di nuovi modelli di lavoro dell'assistente sociale (HAVERKAMP, MAYER e 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 dovrebbero essere finalizzati a ridurre la carcerazione ma, allo stesso tempo, evitare il *net widening* (NELLIS e VANHAELEMEESCH, 2012) cioè l'aumento del numero di individui sotto il 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 e LÉVY, 2004).

L'applicazione della tecnologia GPS alla SE ha reso possibile controllare tutti gli spostamenti di una persona, ventiquattro ore su ventiquattro, 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 e LÉVY, 2004; p. 43) e la SE diventa la "terza via penale" tra carcere e misure alternative alla detenzione. 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 e VANHAELEMEESCH, 2012).

In conclusione, il punto di forza della SE che lo 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.

Bibliografia

- 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. (1995), "Pour une meilleure prévention de la récidive", *Rapport d'orientation au Premier ministre*, Parigi, Ministère de la Justice, p. 115-139.
- CHEVRIER P. (2006), "Du sens de la peine. Le développement expérimental du PSE à Grenoble (2001-2004)", in Froment J. e Kaluszynski M. (a cura di), 2006, pp. 49-61.
- 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, pp. 19-49.
- COHEN S. (1979), "The punitive city: notes on the dispersal of social control", *Contemporary Crises*, 3, pp. 339-363.
- Consiglio d'Europa (2007), Raccomandazione R(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee (traduzione in lingua italiana), Roma, Ministero della Giustizia.
- Consiglio d'Europa (2011), Raccomandazione R(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation (traduzione in lingua italiana), Roma, Ministero della Giustizia.
- DE GIORGI A. (2003), "The Italian pilot project on electronic monitoring." in M. Mayer, R. Haverkamp e R. Lévy, (a cura di) *Will Electronic Monitoring have a Future in Europe?*, Friburgo, Max Planck Institute, pp. 141-148.
- FRANSSON A.P. (2005), *Reinforcing restraining orders using electronic monitoring*, 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>, consultato il 3-9-2013).
- FROMENT J. (2006), *Le développement du placement sous surveillance électronique en France: mobilisation du politique et neutralisation idéologique*, in Froment J. e Kaluszynski M. (a cura di), 2006, pp. 29-47.
- FROMENT J. e KALUSZYNSKI M. (a cura di) (2006), *Justice et technologies. Surveillance électronique en Europe*, 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.
- HAVEKAMP R., MAYER M. e LÉVY R. (2004), "Electronic Monitoring in Europe", in *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Vol. 12/1, pp. 36-45.
- KALUSZYNSKI M. (2006), *Le développement du placement sous surveillance électronique en Europe, genèses, circulation des modèles et diversité des problématiques*, in FROMENT J. e KALUSZYNSKI M. (a cura di), 2006, pp. 13-28.
- LEONARDI F. (2007), "Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva", *Rassegna penitenziaria e criminologica*, Numero 2, pp. 7-26.
- NELLIS M. (2003), "They don't even know we're there: the electronic monitoring of offenders in England and Wales", in Ball K. e Webster F. (a cura di), *The intensification of surveillance: Crime, Terrorism and Warfare in the Information Age*, Pluto Press, pp. 62-89.
- NELLIS M. e VANHAELEMEESCH D. (2012), "Electronic monitoring in Europe: report from the 8th CEP electronic monitoring conference", in *Journal of Offender Monitoring*, 24(2), p. 23-26.

PINTO S. e NELLIS M. (2011), *7th European Electronic Monitoring Conference. Survey of Electronic Monitoring. Analysis of Questionnaires*, CEP (http://www.cepprobation.org/uploaded_files/SE2011_Conference_Analysis-of-SE-Questionnaires.pdf), consultato il 09/08/2013).

PINTO S. e NELLIS M. (2012), *8th European Electronic Monitoring Conference. Survey of Electronic Monitoring in Europe: Analysis of Questionnaires 2012*, CEP (http://www.cepprobation.org/uploaded_files/Analysis-questionnaires-2012.pdf), consultato il 13/08/2013).

SANTORO E. (2004), *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli.

TORRENTE G. (2008), "La recidiva degli indultati", *Antigone*, III, 1, Torino, L'Harmattan Editore, pp. 85-114.

WENNERBERG I. e HOLMBERG S. (2007), *Extended use of electronic tagging in Sweden. The offenders' and the victims' view*, 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>), consultato il 4-9-2013).

WENNERBERG I. e PINTO S. (2009), *6th European Electronic Monitoring Conference. Analysis of Questionnaires*, CEP (http://www.cepprobation.org/uploaded_files/SE2009Questionnaire_summary.pdf), consultato l'8-8-2013).

WENNERBERG I., MARKLUND F. e NIMÉUS O. (2005), *Effects of prison-release using electronic tagging in Sweden. Report from a trial project conducted between 2001 and 2004*, 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>), consultato il 3-9-2013).