

Panoramica dell'esecuzione delle pene sotto sorveglianza elettronica

Sintesi

Situazione iniziale

Dal 1999 i Cantoni di Basilea Città, Basilea Campagna, Berna, Vaud, Ginevra e Ticino si avvalgono di questa forma alternativa di espiazione della pena, mentre il Cantone di Soletta vi fa ricorso dal 2003. La sorveglianza elettronica viene sfruttata prevalentemente per le pene detentive di breve durata (da 20 giorni fino a 1 anno), al posto della collocazione in un penitenziario. Più raramente il dispositivo elettronico fissato alla caviglia è utilizzato per le pene che volgono al termine (prima della liberazione condizionale) o, come ulteriore fase di esecuzione, quando la semilibertà sta per concludersi.

Dai rapporti di valutazione dei test effettuati nel 2003 e nel 2004 emerge un bilancio positivo. Tuttavia in numerosi Cantoni il tema della sorveglianza elettronica suscita scetticismo o addirittura pessimismo. Con l'entrata in vigore della nuova Parte generale del Codice penale il 1° gennaio 2007, che sostituisce le pene detentive di breve durata con pene pecuniarie e lavori di pubblica utilità, viene inoltre a cadere la principale ragione di esistere del dispositivo elettronico fissato alla caviglia.

Per questo motivo a dicembre 2006 il Consiglio federale ha prorogato i test soltanto di un anno ed ha respinto la richiesta del Cantone Friburgo, non essendo attualmente opportuna l'estensione dei test ad un nuovo Cantone.

Prossime tappe

Affinché la sorveglianza elettronica, finora impiegata principalmente per le pene di breve durata, possa essere mantenuta nella sua attuale forma anche con la nuova legge, dovrebbe essere trasformata in una pena o in una misura a tutti gli effetti pronunciata dal giudice, e non rimanere una forma di esecuzione di una pena detentiva. Il prossimo anno il DFGP chiarirà pertanto la posizione dei Cantoni in caso di introduzione definitiva della sorveglianza elettronica come pena o misura (nell'ambito delle pene di breve durata) o come fase di esecuzione (nell'ambito delle pene di lunga durata). Sulla base dei risultati di tali accertamenti elaborerà eventualmente un progetto di revisione del Codice penale.

- 1. Come nasce**
- 2. Come è impiegata**
- 3. Valutazione dei test**
- 4. Posizione dei Cantoni in merito alla sorveglianza elettronica**
- 5. Posizione del Parlamento in merito alla sorveglianza elettronica**
- 6. La sorveglianza elettronica nel sistema delle sanzioni della nuova PG-CP**
- 7. Necessità di ulteriori test**
- 8. Basi legali**

1. Come nasce

Il 28 aprile **1999** il Consiglio federale autorizza la richiesta dei Cantoni di **Basilea Campagna, Basilea Città, Ticino, Vaud e Ginevra** di testare l'esecuzione di pene detentive sotto forma di sorveglianza elettronica al di fuori dell'istituto di pena (Electronic Monitoring; EM). I test erano limitati alla fine di agosto 2002. Nel marzo **2003** il Consiglio federale autorizza un'analogha richiesta del Cantone di Soletta.

L'Ufficio federale di giustizia riconosce che il progetto effettuato dal 1999 al 2002 dai Cantoni precitati rientra tra i metodi sperimentali sovvenzionabili di cui agli articoli 8-10 della legge federale del 5 ottobre 1984 sulle prestazioni della Confederazione nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure (LPPM; RS 341).

Su richiesta dei Cantoni partecipanti al progetto il Consiglio federale proroga le autorizzazioni rispettivamente nel 2002 e nel 2005. In entrambe le occasioni, la proroga è **esplicitamente limitata nel tempo**. I test possono durare **esclusivamente fino all'entrata in vigore della nuova Parte generale del Codice penale (PG-CP) del 13 dicembre 2002**. La seconda fase di test, basata esclusivamente sull'articolo 397^{bis} vCP, non è stata nuovamente sovvenzionata dalla Confederazione.

Il 21 **dicembre 2006** il Consiglio federale decide di optare per una soluzione provvisoria prorogando i test sino alla fine del 2007. La richiesta di autorizzazione per una prima fase di test con la sorveglianza elettronica nel Cantone di Friburgo viene respinta. In vista dell'entrata in vigore della nuova Parte generale del CP e alla luce dei già positivi risultati il Consiglio federale non ritiene infatti necessario prolungare ulteriormente la fase sperimentale.

È giudicato invece molto più opportuno che nel 2007 il DFGP chiarisca la posizione dei Cantoni in caso di introduzione definitiva della sorveglianza elettronica come pena o misura (nell'ambito delle pene di breve durata) o come fase di esecuzione (nell'ambito delle pene di lunga durata). In presenza di una netta maggioranza di Cantoni a favore dell'introduzione definitiva della sorveglianza elettronica, potrà essere elaborato un progetto di legge per l'emendamento del Codice penale.

2. Come è impiegata

Fatta eccezione in parte per Ginevra, la sorveglianza elettronica per i Cantoni non costituisce principalmente un arresto domiciliare, ma piuttosto un programma sociale e di lavoro che struttura la giornata del condannato con determinate attività. L'obiettivo che si vuole raggiungere è quello di trasmettere ai condannati stili di vita che prevengano la delinquenza e nuovi modelli comportamentali in un ambiente geografico, sociale e professionale familiare.

I test con la sorveglianza elettronica sono eseguiti in due ambiti.

- Per le **pene detentive di breve durata** che vanno dai 20 giorni ai 12 mesi. Esiste inoltre la possibilità di scontare una parte della pena detentiva di breve durata con la sorveglianza elettronica e di scontare la restante parte effettuando un lavoro di pubblica utilità.

- Per le **pene detentive di lunga durata**. In questo caso la sorveglianza elettronica è sperimentata come ulteriore fase di esecuzione prima della libertà condizionale o per una durata di 1-12 mesi al termine della semi-libertà.

La prassi applicata dai Cantoni nel quadro sopra descritto è molto variata. Ad esempio a Berna le pene sono eseguite con la sorveglianza elettronica soltanto a partire da un mese; a Ginevra soltanto fino a 6 mesi.

Nel quadro della sorveglianza elettronica i Cantoni sono tenuti a partecipare alle rilevazioni statistiche effettuate periodicamente dall'Ufficio federale di statistica (UFS). I Cantoni sono inoltre tenuti ad allestire una valutazione delle esperienze fatte e a consegnare un rapporto in merito all'Ufficio federale di giustizia (UFG).

3. Valutazione dei test

Dal rapporto di valutazione del 30 giugno 2003 relativo ai test sulla sorveglianza elettronica (sperimentazione che ha avuto luogo tra il 1999 e il 2002, cfr. n. 1) emerge un **bilancio positivo**: la sorveglianza elettronica piace, in altre parole è impiegata più di quanto previsto. Inoltre rispetto ad altre forme di esecuzione, ha il vantaggio di avere costi contenuti. Piace anche il carattere punitivo della sorveglianza elettronica, il cui dispositivo fissato alla caviglia ricorda costantemente la pena da scontare e fa pressione sulle scadenze settimanali e giornaliere. Infine rappresenta, tanto per i condannati che per i loro famigliari, la forma di esecuzione più compatibile con un'integrazione sociale dell'intero sistema di esecuzione delle pene in Svizzera.

In un secondo rapporto di valutazione, datato dicembre 2004, sono presi in considerazione i risultati dei casi di recidiva. Sotto esame la frequenza di recidiva nei due anni successivi alla fine di una pena eseguita sotto forma di sorveglianza elettronica e i fattori determinanti tale recidiva. **In media il tasso di recidiva dopo l'esecuzione di una pena sotto forma di sorveglianza elettronica è del 22,72% e si situa nella media dei tassi di recidiva connessi ad altre forme di esecuzione.** Lo studio giunge inoltre alla conclusione che la forma di esecuzione non influisce in maniera determinante sulla recidiva. In altre parole, non importa se il detenuto ha scontato la sua pena in detenzione normale, in regime di semi-libertà, con lavori di pubblica utilità o sotto forma di sorveglianza elettronica. Ciò che importa è se ha potuto beneficiare delle opportunità offertegli nel caso specifico.

Questo risultato è stato confermato dall'ultimo rapporto del professor Killias, datato 15 novembre 2006, secondo cui **non esistono differenze rilevanti tra la sorveglianza elettronica e il lavoro di pubblica utilità per quanto riguarda l'incidenza sulla recidiva** (4 anni di osservazione dall'esecuzione sotto forma di sorveglianza elettronica o lavoro di pubblica utilità). Le ricerche di Killias sono particolarmente interessanti perché la forma, con cui la persona che sembrava idonea alla sorveglianza elettronica e al lavoro di pubblica utilità doveva scontare la pena detentiva, è stata estratta a sorte.

I rapporti sopra menzionati sono disponibili soltanto in tedesco alla pagina internet dell'Ufficio federale di giustizia www.bj.admin.ch (sotto: „Themen“, Kapitel: „Sicherheit“, Rubrik: „Straf- und Massnahmenvollzug“, Stichwort: Modellversuche/Berichte zu abgeschlossenen Modellversuchen). Oppure:
www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/sicherheit/straf-_und_massnahmenvollzug/modellversuche/evaluationsberichte.html#Electronic%20Monitoring

4. Posizione dei Cantoni in merito alla sorveglianza elettronica

4.1 Sondaggio UFG effettuato nel 2004

In vista dello scadere delle autorizzazioni e dell'entrata in vigore della revisione della Parte generale del CP, l'Ufficio federale di giustizia aveva sondato nel 2004 presso tutti i Cantoni la loro eventuale intenzione futura di ricorrere o di continuare a ricorrere alla forma di esecuzione della pena con la sorveglianza elettronica ed eventualmente per pene detentive di quale durata. Le reazioni dei Cantoni possono essere suddivise nei quattro gruppi seguenti.

- Tutti i Cantoni che avevano già applicato la sorveglianza elettronica (BE, BS, BL, SO, TI, VD, e GE), volevano proseguire i test. Il Cantone di Basilea Città era inoltre favorevole ad un'introduzione a livello nazionale della sorveglianza elettronica.
- Un secondo gruppo di Cantoni prevedeva l'introduzione della sorveglianza elettronica (OW, UR; eventualmente a più lungo termine SZ) o per lo meno non era contrario (SH e ZG).
- Il terzo gruppo di Cantoni respingeva la forma di esecuzione della sorveglianza elettronica (ZH, SG e GR) o non prevedeva di introdurla (TG, GL, AR, AI, AG, NE). A favore di questa posizione sono state avanzate le seguenti motivazioni: il carattere punitivo della sorveglianza elettronica è discutibile o addirittura inesistente; questa forma di esecuzione non è necessaria, poiché in competizione con il lavoro di pubblica utilità o la semi-libertà; inefficace in termini di riduzione dei costi.
- Un quarto gruppo di Cantoni non ha risposto al questionario dell'UFG, non rendendo pertanto nota la sua posizione a riguardo (LU, NW, FR, VS e JU). Secondo colloqui informali, LU e VS sarebbero tuttavia stati intenzionati ad esaminare l'opportunità di introdurre la sorveglianza elettronica.

4.2 Inchiesta sulla nuova OCP nel 2006

In vista dell'entrata in vigore della nuova Parte generale del CP, il 29 settembre 2006 il Consiglio federale ha adottato una nuova ordinanza sul Codice penale e sul Codice penale militare. Il progetto di ordinanza, sottoposto ai Cantoni all'inizio del 2006, prevedeva una disposizione quadro sui test con la sorveglianza elettronica secondo la quale i test sarebbero stati in futuro autorizzati dal DFGP e non più dal Consiglio federale.

- I Cantoni BE, FR, OW, TI, UR, VS erano favorevoli a questa disposizione.
- VD, BL, BS e LU auspicavano che la sorveglianza elettronica fosse introdotta definitivamente come forma di esecuzione di pene detentive.
- I Cantoni SO e ZG erano favorevoli a proseguire provvisoriamente i test esclusivamente sulla base di autorizzazioni del Consiglio federale.
- I Cantoni AG, AR, GL, GR, NW, SG, SH, SZ, TG, ZH chiedevano lo stralcio della disposizione dall'ordinanza, essendo di principio contrari all'introduzione della sorveglianza elettronica e ribadendo la necessità di valutare innanzitutto i primi risultati portati con la nuova Parte generale del CP, vale a dire con le pene pecuniarie e con il lavoro di pubblica utilità. Per questo motivo, se proprio necessario, la sorveglianza elettronica avrebbe potuto essere portata avanti soltanto sulla base di autorizzazioni speciali del Consiglio federale.

5. Posizione del Parlamento in merito alla sorveglianza elettronica

La sorveglianza elettronica non è stata oggetto di dibattito parlamentare in occasione della revisione della Parte generale del CP. I dibattiti parlamentari sono durati dalla fine del 1998 fino alla fine del 2002, la sperimentazione con la sorveglianza elettronica è durata dall'estate 1999 fino alla fine di agosto 2002. Il primo rapporto di valutazione sulla sorveglianza elettronica data del 30 giugno 2003. Un'eventuale integrazione nel nuovo sistema delle sanzioni sarebbe stata prematura o i dibattiti parlamentari troppo avanzati. Il rapporto di valutazione è stato terminato sei mesi dopo le votazioni finali da parte delle Camere.

6. La sorveglianza elettronica nel sistema delle sanzioni della nuova PG-CP

6.1 La sorveglianza elettronica come forma di esecuzione

Pene di breve durata

La nuova Parte generale del CP, entrata in vigore il 1° gennaio 2007, autorizza le pene detentive di breve durata fino a 6 mesi soltanto in casi eccezionali (art. 41 nCP), sostituite con nuove pene pecuniarie nel sistema dell'aliquota giornaliera e con il lavoro di pubblica utilità. **In questo modo anche in futuro viene a cadere la ragione d'essere della sorveglianza elettronica come forma di esecuzione delle pene detentive di breve durata.**

È chiaro che si suppone che anche dopo l'entrata in vigore della nuova Parte generale del CP saranno pronunciate pene detentive di breve durata (come pene sostitutive per pene pecuniarie non corrisposte o per lavori di pubblica utilità, ma anche come pene di base ai sensi della disposizione eccezionale di cui all'articolo 41 nCP).

Vi è tuttavia da chiedersi se la sorveglianza elettronica sia la pena adatta per chi non vuole pagare una pena pecuniaria né *vuole* prestare un lavoro di pubblica utilità. In questo senso la pena sostitutiva, se eseguita sotto forma di sorveglianza elettronica, perderebbe forza.

Eventualmente la sorveglianza elettronica potrebbe essere impiegata con quelle persone che *non sono in grado* di pagare una pena pecuniaria o di prestare un lavoro di pubblica utilità per un motivo indipendente dalla loro volontà. Ma anche qui vi è da chiedersi se si troverebbero in questa categoria abbastanza persone per le quali il "programma sociale" che i Cantoni enfatizzano, rappresenti una *sanzione* adeguata. Tuttavia la sorveglianza elettronica può offrire una buona alternativa se si vogliono ridurre al minimo gli effetti negativi connessi ad una pena detentiva.

Pene detentive di lunga durata

Nel campo delle pene detentive di lunga durata, la nuova PG-CP apporterà prevedibilmente pochi cambiamenti. **La sorveglianza elettronica potrebbe quindi trovare il giusto collocamento nel nuovo sistema in quanto fase di esecuzione progressiva della pena.**

6.2 La sorveglianza elettronica come pena detentiva di breve durata

Nel campo delle pene detentive di breve durata che vanno dai 20 giorni ad 1 anno, la forma di esecuzione della sorveglianza elettronica ricorda solo vagamente la pena detentiva (finora arresto o detenzione). Al contrario della semi-libertà, il condannato non trascorre più il suo tempo in un penitenziario o in una prigione. Per la maggior parte dei Cantoni inoltre, la sorveglianza elettronica non è in primo luogo un arresto domiciliare (che come la pena detentiva rappresenta una privazione della libertà) bensì un programma sociale e di lavoro. La sorveglianza elettronica potrebbe pertanto in questo contesto essere facilmente intesa come **una pena a sé stante**.

È vero che il rapporto di valutazione ricorda il carattere punitivo della sorveglianza elettronica, nel senso che il dispositivo fissato alla caviglia ricorda costantemente la pena da scontare e fa pressione sul rispetto delle scadenze settimanali e giornaliere. Tuttavia non focalizzandosi sugli aspetti punitivi e privativi della libertà, ma sul programma sociale e di lavoro, vi è da chiedersi se la sorveglianza elettronica non vada considerata come una misura piuttosto che una pena.

Se fosse concepita come una pena o una misura a sé stante, sarebbe nuovamente possibile farvi ricorso per tutte le pene detentive che fino alla fine del 2006 raggiungevano i 6 mesi. In altre parole la sorveglianza elettronica potrebbe essere applicata alle persone per le quali finora sembrava appropriata.

6.3 Sorveglianza elettronica come misura di sicurezza e di sorveglianza

L'esecuzione di pene detentive sotto sorveglianza elettronica al di fuori del penitenziario rappresenta una *forma o una fase di esecuzione* alternativa rispetto a quanto previsto dal Codice penale. Fino ad un'eventuale modifica del Codice penale, la sorveglianza elettronica può quindi essere eseguita a titolo sperimentale a tempo determinato e dietro autorizzazione.

È tuttavia immaginabile impiegare la sorveglianza elettronica anche in altri ambiti. Ad esempio come misura di sicurezza e sorveglianza nel quadro delle forme e fasi di esecuzione previste dal Codice penale (ad esempio al posto di una sorveglianza mediante videocamera, come misura complementare o sostitutiva dell'accompagnamento e della sorveglianza da parte del personale del penitenziario, come misura di sicurezza in vacanza, come misura di sicurezza supplementare per la libertà condizionale). I dettagli relativi alle misure di sicurezza previste nel quadro dell'esecuzione di pene e misure non sono disciplinati nel Codice penale (cfr. anche art. 64 cpv. 4, 75 cpv. 1 e 76 cpv. 2 CP), ma sono di competenza dei Cantoni. Senza previa autorizzazione della Confederazione questi possono pertanto impiegare la sorveglianza elettronica come misura di sicurezza nell'esecuzione delle pene. Come tutte le misure di sicurezza impiegate in questo ambito, anche l'impiego della sorveglianza elettronica deve tenere conto in particolare della Costituzione federale, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e della Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti ed essere conforme agli obiettivi formulati dal Codice penale.

Il disegno di legge relativo ad un Codice di diritto processuale penale svizzero prevede il ricorso alla sorveglianza elettronica per sorvegliare l'esecuzione delle misure sostitutive del carcere preventivo (art. 236 cpv. 3 D-CPP).

7. Necessità di ulteriori test

7.1 Pene di breve durata

Test nella loro attuale forma

Una prosecuzione dei test a lungo termine nell'attuale forma non sembra essere utile per le pene di breve durata. Al limite si potrebbe farvi ricorso per determinare se la sorveglianza elettronica può rappresentare una forma di esecuzione per le pene di breve durata che in futuro saranno pronunciate in via eccezionale. Ma per giungere a questa conclusione non sembra tuttavia indispensabile proseguire i test.

Nuovi tipi di test

Si può immaginare di proseguire i test sotto un'altra forma, vale a dire non più ordinata dalle autorità di esecuzione come forma alternativa di esecuzione bensì da un giudice come pena o misura a tutti gli effetti.

L'utilità di questo tipo di test è tuttavia criticabile. I rapporti di valutazione hanno già dimostrato l'eco positiva ottenuta dalla sorveglianza elettronica. Il fatto che la sorveglianza elettronica sarebbe d'ora in poi una pena o misura a tutti gli effetti pronunciata dal giudice non cambierebbe nulla a quanto già dimostrato dai rapporti di valutazione. L'obiettivo di nuovi test potrebbe essere esclusivamente di vedere come la sorveglianza elettronica si integra nel sistema delle sanzioni e se crea una concorrenza indesiderata con il lavoro di pubblica utilità o con le pene pecuniarie. Le esperienze fatte nel Cantone di Berna hanno tuttavia già dimostrato che almeno la sorveglianza elettronica e il lavoro di pubblica utilità possono coesistere.

Come suggerito da diversi Cantoni (cfr. n. 4.2), il nuovo sistema di sanzioni potrebbe inoltre essere introdotto senza la sorveglianza elettronica per vedere se è adeguato e se la mancanza della sorveglianza elettronica rappresenta effettivamente una lacuna.

7.2 Pene detentive di lunga durata

Per le pene detentive di lunga durata, la nuova PG-CP apporterà prevedibilmente pochi cambiamenti. La sorveglianza elettronica potrebbe quindi essere definitivamente sancita nel nuovo CP in quanto fase di esecuzione progressiva delle pene di lunga durata senza la prosecuzione dei test finora effettuati e senza l'introduzione di nuovi test.

8. Basi legali

La competenza del Consiglio federale di autorizzare test con forme di esecuzione alternative si fonda sull'articolo 397^{bis} capoverso 4 del vecchio Codice penale secondo il quale il Consiglio federale, nell'intento di promuovere l'evoluzione dei metodi impiegati nel campo dell'esecuzione delle pene e delle misure può, in via sperimentale, permettere per un *tempo determinato* forme d'esecuzione non previste dal presente Codice.

Dal 1° gennaio 2007 questa base legale, che autorizza ancora forme di esecuzione alternative come la sorveglianza elettronica, è sancita all'articolo 387 capoverso 4 della nuova Parte generale del CP. La nuova disposizione inoltre dà la possibilità di condurre in futuro test a tempo determinato anche con nuove pene e nuove misure.

Nel quadro della revisione dell'ordinanza 3 sul CP (OCP 3) del 2 marzo 1998, era originariamente previsto definire le condizioni quadro per i test con la sorveglianza elettronica. La maggioranza dei Cantoni non vide all'epoca la necessità di intervenire in tal senso. Pertanto il Consiglio federale decise di regolamentare i test con la sorveglianza elettronica per mezzo di singole autorizzazioni ai Cantoni che ne facevano richiesta e non mediante ordinanza.

Va ricordato in tal sede che la regolamentazione dei test con la sorveglianza elettronica a livello di ordinanza non costituisce un'introduzione definitiva di tale misura. La sorveglianza elettronica rimane un test temporaneo, sia che venga regolamentato nel quadro di un'ordinanza relativa al CP o mediante singole decisioni. Inoltre in entrambi i casi possono farvi ricorso tutti i Cantoni che lo richiedono a condizione che abbiano ottenuto l'apposita autorizzazione.

L'introduzione della sorveglianza elettronica come forma di esecuzione o come nuova sanzione richiede una modifica a livello legislativo del CP.