

LA SORVEGLIANZA ELETTRONICA DEI REI: UN MERCATO IN ESPANSIONE*

PIERRE LANDREVILLE**

I. – Espansione geografica

1. – *Negli Stati Uniti*

La sorveglianza elettronica è un'invenzione americana, come ha sottolineato J. Junger-Tas, ed è in questo paese che essa ha conosciuto un considerevole sviluppo durante l'ultimo decennio. In effetti il numero medio di persone poste sotto sorveglianza elettronica è passato dalle circa 3.000 unità del 1988 (1) alle 50.000-70.000 del 1995. Attualmente ci sono dei programmi di sorveglianza elettronica in tutti gli Stati anche a livello federale.

L'esplosione di tale mercato è stato favorito dal sovraffollamento carcerario, dall'uso sempre maggiore di sanzioni intermedie e dal dinamismo delle imprese private che producono e immettono sul mercato tale tecnologia. Dal 1987 una rivista specializzata, il *Journal of Offender Monitoring*, ha fatto da veicolo promotore ed è stato un vero e proprio luogo di scambio per questa tecnologia.

Tale rapida espansione deve tuttavia essere considerata in rapporto al numero elevatissimo di persone detenute o sotto

(1) SCHMIDT (1989, 10) riporta che uno studio condotto dall'Istituto Nazionale di Giustizia aveva registrato 2.300 sorvegliati il 14 febbraio 1988.

(*) L'articolo in lingua francese "*La surveillance électronique des délinquants: un marché en expansion*" è stato pubblicato nel n. 23/1-1999 della rivista DÉVIANCE ET SOCIÉTÉ - Lille (France). Traduzione a cura di Giacomina Perna, DAP, Ufficio VI, Rapporti Internazionali.

(**) Scuola di Criminologia, Centro internazionale di criminologia comparata, Università di Montreal.

controllo penale in questo paese. Nel giugno 1997 la popolazione carceraria raggiungeva 1.728.842 unità (pari ad un tasso di 645 unità per 100.000 abitanti) e già nel 1995 c'erano circa 3,8 milioni di adulti sottoposti a *probation* e in liberazione condizionale. La sorveglianza elettronica, malgrado il suo notevole progresso, non ha avuto che una marginale applicazione.

2. – *In Canada*

Quattro province canadesi (su dieci) hanno attualmente in corso dei progetti di sorveglianza elettronica dei rei: la Colombia Britannica, la Saskatchewan, l'Ontario e la Terra-Nuova. La Colombia Britannica ha in cantiere un progetto pilota dal 1987. Tale progetto, che si rivolgeva a persone condannate ad una pena detentiva discontinua inferiore a 90 giorni, ha ammesso 92 persone durante il suo primo anno di attuazione, da settembre 1987 ad agosto 1992 soprattutto per infrazioni riguardanti la guida in stato di ebbrezza.

Il programma ha avuto una rapida espansione tanto che nel gennaio 1991 vi erano state ammesse 894 persone ed è stato considerato un successo (2). In seguito a tale progetto pilota è stato istituito un programma permanente per coloro che sono detenuti per meno di 6 mesi, rilasciati sia in permesso temporaneo che in liberazione condizionale.

Tra il 1993-94, 250 persone in media partecipavano ogni giorno al programma, essi rappresentavano circa il 15% dei detenuti condannati a meno di due anni negli istituti penitenziari di questa provincia. Nel 1996-97, il numero medio delle persone sottoposte a sorveglianza elettronica era 287, ossia circa il 16% del totale dei detenuti condannati negli istituti penitenziari della provincia.

La Colombia Britannica, che è stata una pioniera in tale ambito in Canada, ha collaborato con il centro di ricerca di criminologia dell'Università Simon Fraser e l'azienda privata per tenere a Vancouver, nell'aprile 1993, la *First Electronically Monitored Home Confinement Conference*.

(2) Per un punto di vista critico su tale esperienza, vedi MAINPRIZE, (1992).

I progetti delle altre province sono molto più modesti. La Saskatchewan ha istituito un programma di sorveglianza intensa (particolare) nel corso del *probation* con sorveglianza elettronica nel gennaio 1990. Il programma riguarda principalmente i detenuti autoctoni (che costituiscono i due terzi della popolazione carceraria di tale provincia), le donne e i rei ad alto rischio che sarebbero stati di norma tenuti in istituto. Il programma vorrebbe rappresentare una soluzione alternativa al carcere e, in genere, il periodo della sorveglianza elettronica non supera i sei mesi.

Nel 1997, 90 persone in media hanno partecipato al programma. Un rapporto preliminare del gennaio 1998, condotto su 81 uomini e 26 donne sorvegliati dalla fine di gennaio 1996 al 15 settembre 1997, arriva a conclusioni piuttosto attenuate rispetto ai risultati del programma. Vi si legge, tra l'altro, che la sorveglianza elettronica non sembra migliorare la gestione e il controllo dei rei sottoposti a *probation* con sorveglianza particolare; che i risultati dello studio suggeriscono che c'è stato un ampliamento della rete penale (*netwidening effect*); e che un quarto dei partecipanti avevano dei punteggi sufficientemente bassi nella scala dei rischi per poter partecipare ad un programma ordinario di *probation*.

In Ontario, il ministero per i servizi correzionali ha iniziato un programma di sorveglianza elettronica presso il centro correzionale di Mimico a Toronto nell'aprile 1989. Il progetto mirava alla scarcerazione in permesso temporaneo dei detenuti a basso rischio che non sarebbe stato qualificato per partecipare a programmi ordinari, determinando in questo modo una diminuzione dei costi e della popolazione carceraria. Una valutazione del programma fatta dall'aprile 1989 all'ottobre 1990 constata che, durante questi 18 mesi, 158 detenuti hanno partecipato al programma e conclude che «*il programma non ha ampliato i criteri di scarcerazione (...) esso non ha migliorato che le probabilità di scarcerazione di coloro che erano già qualificati per i programmi esistenti*». Di conseguenza tale programma è stato abolito. Un nuovo programma è stato iniziato nel gennaio 1996. Esso è utilizzato, come il precedente, per detenuti sottoposti ordinariamente a pene da 30 a 60 giorni che sono rilasciati in permesso temporaneo. Nel 1997 ci sono state in media 70 persone sottoposte a sorveglianza elettronica.

La provincia di Terra-Nuova si è lanciata molto più recentemente nell'avventura della sorveglianza elettronica. Il suo programma di permesso temporaneo con sorveglianza elettronica è datato novembre 1994. Durante i due primi anni, 331 persone, di cui 25 donne, sono state accettate nel programma che mira alla riabilitazione attraverso dei programmi di trattamento obbligatorio, e il reinserimento sicuro nella società. Micucci, Maidement e Gomme, che hanno riportato tale esperienza, si sono particolarmente interessati alle donne che vi hanno partecipato. Essi hanno constatato, tra l'altro, che la maggior parte di esse viveva di assistenza sociale, aveva redditi sotto la soglia di povertà, era spesso l'unico sostegno economico dei propri figli e aveva generalmente commesso reati di natura economica legati alla propria condizione. Gli autori concludono, senza rimettere in questione l'utilizzazione della detenzione in tali casi, che la sorveglianza elettronica «*representa una soluzione ideale per le donne che commettono reati, specie perché la maggior parte di esse non comportano alcun pericolo per la comunità*» (3).

Nel Quebec, il sottosegretario responsabile dei servizi correzionali si è più volte pronunciato contro l'utilizzo della sorveglianza elettronica e nel maggio 1997 la direzione generale dell'amministrazione penitenziario del ministero per la sicurezza pubblica ha prodotto un'analisi molto critica sull'utilizzazione di tale misura. Gli istituti penitenziari del Quebec sono tuttavia teoricamente sovraffollati da almeno un decennio. Durante tale periodo, la popolazione registrata superava la capacità massima degli istituti, ma i direttori di istituto consideravano la popolazione realmente presente negli istituti al di qua della capacità media accordando, tra l'altro, dei permessi temporanei ad una parte dei detenuti (4). Dopo alcuni anni circa un terzo delle persone presenti nel registro sono in permesso temporaneo e sorvegliati nella comunità senza che si sia ritenuto di dover ricorrere alla sorveglianza elettronica. L'utilizzo di una

(3) La liberazione condizionale con sorveglianza elettronica è una misura ideale per le donne detenute per molteplici motivi. Innanzitutto la maggior parte di esse non rappresenta grave pericolo per la società....

(4) Vedi a tale proposito, LANDREVILLE, (1995a).

tale tecnologia per le persone sottoposte generalmente a pene inferiori ai sei mesi e liberati in programmi che hanno un fortissimo tasso di successo costituirebbero senza dubbio una scialata inutile delle misure penali.

3. – *In Inghilterra e in Galles*

L'Inghilterra e il Galles sono i primi in Europa ad aver utilizzato tale tecnologia nel 1989. Ed è qui che i progetti pilota sono stati valutati sistematicamente e i dibattiti tra le parti, sia delle lobby in favore di tali misure che degli oppositori, hanno avuto maggior spazio.

Secondo Mair è verso il 1987 che il governo ha cominciato a mostrare un certo interesse per la sorveglianza elettronica. Nel 1989-90 è stato istituito un progetto pilota in tre distretti per valutare, tra l'altro, se la sorveglianza elettronica potesse permettere a degli accusati di essere rimessi in libertà piuttosto che essere detenuti. Durante i sei mesi del progetto, 50 rei hanno potuto beneficiare di tale misura. L'esperienza non si è rivelata un grande successo e, come riportano Mair e Nee, la *«maggior parte di coloro che erano impegnati in tale progetto erano scettici a proposito della sorveglianza elettronica...»*.

Malgrado ciò, il *Criminal Justice Act* del 1991 autorizzava l'utilizzo della sorveglianza elettronica nell'ambito dell'ordinanza di coprifuoco (*curfew order*) per i contravventori da 16 anni in poi. L'ordinanza con sorveglianza elettronica poteva essere estesa ad un periodo al massimo di sei mesi nella misura di 12 ore al giorno. Solo dopo gli emendamenti introdotti dal *Criminal Justice and Public Order Act* del 1994, che introduceva l'ordinanza di coprifuoco con sorveglianza elettronica in alcune giurisdizioni, si è potuto introdurre dei progetti pilota.

All'inizio del luglio 1995, venne dato inizio ad un progetto nei distretti di Manchester, Norfolk e Reading. Durante il primo anno, 83 persone ricorsero a tale misura, la metà dei quali erano già detenuti, e ciò permise a Mair e Mortimer di scrivere che tali dati *«suggeriscono che almeno in alcuni casi l'ordinanza di coprifuoco con sorveglianza elettronica può essere utilizzata come soluzione alternativa al carcere»*.

Durante il secondo anno, il numero di ordinanze arrivò a 375, di cui i due terzi a Manchester e i valutatori pervennero alla conclusione che «*la sorveglianza elettronica si evolveva verso una pena che prendereva principalmente il posto delle sanzioni alternative e della detenzione stessa*» (5).

Il coprifuoco con sorveglianza elettronica sembra avere il supporto del nuovo governo poiché il *Crime Sentences Act*, che ha ricevuto l'approvazione reale il 21 marzo 1997, prevede di estendere la misura ai giovani da 10 a 15 anni su base sperimentale (6). Il 23 giugno dello stesso anno il Ministero degli Interni emetteva un altro comunicato stampa per salutare l'imposizione della 500esima ordinanza di coprifuoco con sorveglianza elettronica (7).

Il Ministro degli Interni Jack Straw sembra, da parte sua, sempre più entusiasta della sorveglianza elettronica. Nel novembre 1997, egli affermava durante il congresso nazionale degli operatori del probation che:

«*La sorveglianza elettronica si è sviluppata rapidamente in questi ultimi anni in maniera tale che le persone hanno cominciato ad avere fiducia in essa. Non c'è alcun dubbio che essa avrà un notevole successo.*

La sorveglianza elettronica potrà, in futuro, sorvegliare i rei ovunque essi si trovino; essa potrà essere utilizzata per seguire i loro movimenti e assicurarsi che, ad esempio, essi evitino determinati luoghi» (8).

Qualche giorno più tardi egli annunciava che la detenzione domiciliare per una durata minima di 9 ore al giorno per un periodo massimo di due mesi poteva essere imposta a persone scarcerate. Tale misura sarebbe prevista nel *Crime and Disorder Bill* presentato prossimamente (9). Tale tecnica sembra dunque possa assicurarsi un brillante futuro in questo paese.

(5) ... *la sorveglianza elettronica si evolve verso una pena che potrebbe far concorrenza alle sanzioni comunitarie e alla detenzione stessa.*

(6) Comunicato stampa del Ministero degli Interni 107/97, 21 marzo 1997. «*The crime (sentences) Bill receives royal assent*».

(7) Comunicato stampa del Ministero degli Interni 178/97, 23 luglio 1997. «*Electronic monitoring - 500th Criminal Tagged*».

(8) Comunicato stampa del Ministero degli Interni 313/97, 12 novembre 1997. «*Electronic monitoring - The Future of Community Punishment*».

(9) Comunicato stampa del Ministero degli Interni 333/97, 20 novembre 1997. «*Home Detention Curfew - Bridging the Gap between Prison and Release*».

Qui come altrove lo sviluppo della sorveglianza elettronica è stato favorito da un marketing aggressivo da parte dell'industria, come sottolineano Mair e Nee: «*i produttori di apparecchiature elettroniche si prodigarono molto per presentare i loro prodotti ai responsabili del Ministero degli Interni (dal 1987)*» (10). Ma ciò che c'è di particolare in questo caso è l'esistenza di un gruppo: gli *Offenders' Tag Association (OTA)* fondato nel 1982. Tale associazione, diretto da Tom Stacey, raggruppa parlamentari, industriali e alcuni funzionari del ramo giustizia, tra cui ispettori capo dei penitenziari. Essa è attiva su più fronti: nei giornali, presso alcuni parlamentari, dirigenti del Ministero degli Interni e nei congressi (11). Il suo scopo è quello di promuovere l'utilizzo di tale tecnologia e, in particolare, quello che esso definisce *Tracking Tag* che dovrebbe permettere di seguire le tracce dei sorvegliati. Un altro gruppo di pressione, *Adam Smith Institute*, che si prefigge la privatizzazione delle carceri, offre un appoggio incondizionato alla sorveglianza elettronica. M. Pirie, il presidente di tale gruppo di pensatori (filosofi) del diritto, suggeriva, nel 1989, durante un dibattito, che la sorveglianza elettronica fosse applicata permanentemente ai recidivi al posto di lunghe pene detentive.

Ma se le lobby in favore della sorveglianza elettronica sono particolarmente attive in Gran Bretagna, bisogna sottolineare che contrariamente a quanto avviene in America del Nord, tale tecnica di sorveglianza ha incontrato un'importante opposizione sia da parte del servizio sociale che da parte delle associazioni di settore e dai gruppi in favore dei diritti e delle libertà e delle riforme penali (12).

4. – *Altrove in Europa.*

In Francia, la sorveglianza elettronica è stata menzionata fin dal 1990 in un rapporto, consegnato al Guardasigilli e al Primo Ministro, sulla "*Modernizzazione del servizio penitenziario pubblico*" da Gilbert Bonnemaïson.

(10) MC MAHON (1996) constatò la stessa cosa in Ontario e noi abbiamo avuto notizia di procedure simili dai sottosegretari del Quebec fin dal 1989.

(11) STACEY (1989, 1995a, 1995b).

(12) A tale proposito vedi NELLIS (1991), CANNINGS (1989).

Ma è solo nel 1995, in un altro rapporto al Primo Ministro *“Per una migliore prevenzione della recidività”*, presentato dal senatore Guy-Pierre Cabanel, che verrà data una certa importanza alla detenzione domiciliare con sorveglianza elettronica (ADSE). Cabanel, che ha dedicato un intero capitolo del suo rapporto all’ADSE, traccia un bilancio positivo dei risultati ottenuti e crede che, se la misura *«può urtare contro certi ostacoli, questi sarebbero comunque sormontabili»*. Egli vi vede dei *«vantaggi incontestabili»* come strumenti di prevenzione della recidività e di lotta contro il sovraffollamento carcerario, credendo soprattutto che esso possa comportare dei notevoli vantaggi finanziari. L’autore del rapporto è tuttavia prudente nelle proprie raccomandazioni. Egli considera in primo luogo che l’introduzione dell’ADSE come pena principale possa oggi difficilmente essere considerata sul piano generale e non fornisce esplicite dichiarazioni riguardo la sua applicazione come misura alternativa alla detenzione cautelare: *«...l’ADSE dovesse essere concepita come alternativa alla detenzione cautelare, converrebbe forse limitarla nella durata, ad esempio, a tre mesi»*. Per lui si tratta piuttosto di una modalità di esecuzione di una pena detentiva, così come appare dalle sue affermazioni in proposito:

«Riconoscere la validità della detenzione domiciliare con sorveglianza elettronica; rimandare la decisione di ricorrere all’ADSE ad un giudice di sorveglianza permettendogli di proporla:

- alle persone condannate ad una pena privativa della libertà di durata inferiore o pari a tre mesi, per l’esecuzione di tutta o di una parte della pena;*
- alle persone con un residuo di pena privativa della libertà inferiore o pari a tre mesi;*
- come condizione particolare del beneficio della libertà condizionale per una durata che non dovrebbe superare i tre mesi...»*

Malgrado le riserve e le raccomandazioni tutto sommato piuttosto blande del Rapporto Cabanel, l’idea ha fatto il suo corso e l’articolo 15 della legge n. 96-1235 del 30 dicembre 1996 sulla detenzione cautelare e le perquisizioni notturne in

materia di terrorismo modificante il paragrafo 3 attuante una nuova politica penale della legge di programma n. 95-9 del 6 gennaio 1995 sulla giustizia, aveva come obiettivo il miglioramento del funzionamento della giustizia. L'emendamento stabiliva che la sorveglianza elettronica avrebbe fatto parte da quel momento dell'insieme della nuova politica penale attraverso l'aggiunta delle parole e *«l'essere sottoposto a sorveglianza elettronica deve poter essere sostituito alla detenzione»* al comma precedentemente così formulato per *«prevenire la recidività, la politica penale non può essere unicamente fondata sull'assegnazione di pena detentiva»*.

Recentemente, l'Assemblea nazionale e il Senato hanno adottato la legge n. 97-1159 del 19 dicembre 1997 la quale stabiliva l'essere sottoposti a sorveglianza elettronica come modalità di esecuzione delle pene privative della libertà. Tale testo, di origine senatoriale, stabilisce che:

«L'essere sottoposto a sorveglianza elettronica, per una durata massima di un anno, potrà essere accordata a tutti prima di scontare una pena detentiva inferiore o pari ad un anno o se rimane, al massimo, ancora un anno da scontare in prigione. Esso può ugualmente essere pronunciato a titolo probatorio per la liberazione condizionale».

Sembra tuttavia che la Cancelleria manifestasse maggiori riserve e che il Ministro della Giustizia, Elisabeth Guigou, abbia indicato al Senato, l'11 dicembre 1997, al di là di ogni generalizzazione, che sarebbe necessario un periodo della durata minima di due anni *«per contare, da una parte, sull'adozione di importanti e necessarie modifiche e, dall'altra, per ottenere credibilità»* (13). Come riportano Sarazin e Vachon, sembra che tale misura sollevi, così come è accaduto in Inghilterra delle problematiche sia da parte dei parlamentari che dalle associazioni di categoria e dai ricercatori. Anche prima dell'adozione della legge un docente universitario, Froment, faceva

(13) Citata da SARAZIN e VACHON (1997, 5).

una riflessione critica sulla filosofia penale della sorveglianza elettronica, riflessione che raramente si trova in America del Nord. Quello che si sa probabilmente è ancora troppo poco per pronunciarsi sul futuro di tale misura in Francia.

In Belgio, un progetto pilota sulla sorveglianza elettronica è stato iniziato nell'aprile 1998, conformemente alla circolare indirizzata alle direzioni degli istituti penitenziari del 24/11/97. Secondo la regolamentazione proposta, si tratta di una modalità di esecuzione delle pene che si esercita sia attraverso un sistema di riconoscimento vocale che chiama la persona controllata attraverso un intermediario dell'ordinante, sia attraverso il sistema del braccialetto alla caviglia che rappresenta una modalità standard per questo tipo di sorveglianza.

La misura riguarda i condannati ad una pena detentiva fino a tre anni e *«che rientri nel computo di un periodo di almeno un mese per la libertà provvisoria»*. I sorvegliati devono partecipare alle spese riguardanti il sistema (5000 franchi al mese). La richiesta viene inoltrata al Servizio per i singoli casi e per le domande di grazia.

Il soggetto in semilibertà non può lasciare la propria abitazione che nelle ore concordate, le quali possono variare a seconda dei casi.

Nei Paesi Bassi, fu lanciato un progetto sperimentale di sorveglianza elettronica nel luglio 1995. In un rapporto pubblicato nel 1997 dal WODC viene riportato:

«L'obiettivo del progetto, che deve durare due anni, (...) è verificare se la sorveglianza elettronica costituisce o non una soluzione alternativa all'esecuzione (di una parte) delle pene detentive. Due categorie di rei furono indicate in tale progetto sperimentale di sorveglianza elettronica. La prima categoria comprendeva le persone alle quali, essendo stata stabilita la natura del loro comportamento criminale, non può essere più inflitta una pena sostitutiva (TIG), ma al quale si vorrebbe evitare il carcere (...). La seconda categoria comprendeva quei detenuti il cui periodo di detenzione era quasi terminato».

Tra gennaio 1995 e gennaio 1997, vennero sottoposte a sorveglianza elettronica 126 persone. La durata media di tale misura fu di 3,5 mesi e secondo gli autori del rapporto:

«Tali risultati mostrano che la sorveglianza elettronica può servire da soluzione alternativa all'esecuzione di una parte di pene detentive. Il numero esiguo di domande di assegnazione a sorveglianza elettronica combinata a TIG, fa dubitare del valore pratico di tale modalità di diminuzione delle pene detentive».

In Svezia, il 1 agosto 1994 (14) ha avuto inizio un primo progetto sperimentale di sorveglianza elettronica. Le persone che risiedono nelle circoscrizioni pilota, condannate al massimo a due mesi di carcere, possono chiedere di beneficiare della sorveglianza elettronica. I partecipanti devono evitare qualsiasi uso di alcool e di stupefacenti e sono obbligati a donare campioni di sangue o di urina o ad utilizzare l'etilometro qualora il servizio di probation lo richieda. Essi devono pagare anche una tassa di 50 corone svedesi al giorno, ma è loro accordata una dispensa dal pagamento nel 40% dei casi nel corso della sperimentazione. Dall'agosto 1994 al febbraio 1995, sono state accettate 180 domande di ammissione, ma N. Bishop che riporta l'esperienza, valuta che *«se si estrapolano le cifre ottenute nella circoscrizione pilota dal totale dei delinquenti condannati ogni anno a due mesi di carcere al massimo, quasi 3.000 delinquenti sarebbero sottoposti al controllo intensivo invece di essere detenuti».*

II. – La frammentazione del mercato: dal controllo dei minori alla sorveglianza giudiziaria dei mariti violenti.

Si può certamente constatare che c'è una grande diversificazione delle popolazioni obiettivo (della sorveglianza elettronica) o delle modalità di applicazione della sorveglianza elettronica, ma sarebbe preferibile parlare di una frammentazione del mercato in più segmenti, come fanno i rappresentanti dell'industria. Inizialmente la sorveglianza elettronica veniva utili-

(14) Tale progetto era particolarmente importante per BI Inc., il fornitore dell'amministrazione penitenziaria svedese e del probation in quanto, come riportava un comunicato della compagnia il 15 febbraio 1994 "BI insieme ai propri distributori svedesi, NANOPULS AB, riceve l'incarico di mettere in opera il programma inaugurale di arresti domiciliari con sorveglianza elettronica

zata soprattutto per obbligare una persona condannata a restare a casa nelle ore non dedicate al lavoro o al trattamento. La misura, che vorrebbe essere un'alternativa alla detenzione, veniva generalmente imposta nell'ambito di un'ordinanza di *probation*. Tuttavia, si trattava di una modalità di applicazione di una pena detentiva breve imposta direttamente dai giudice o gestita dagli amministratori (funzionari) penitenziari. È opinione comune che lo sviluppo della sorveglianza elettronica negli Stati Uniti è stato largamente favorito dal sovraffollamento carcerario. Ma una volta disponibile tale tecnologia, i venditori insieme ad alcuni di coloro che hanno facoltà di decidere all'interno del sistema penale proposero dei nuovi tipi di utilizzo e tentarono di sviluppare dei nuovi mercati. In questo modo la sorveglianza elettronica venne utilizzato per persone rilasciate come soluzione alternativa alla detenzione cautelare. In questo caso, la decisione è di competenza del Tribunale. Tale uso molto diffuso negli USA, è stato fatto oggetto di esperienza pilota in Inghilterra nel 1989-90 ed è stato riportato nel Rapporto Cabanel in Francia.

Negli USA, la sorveglianza elettronica è spesso una componente di una delle sanzioni alternative per eccellenza, il *probation* con sorveglianza particolare. Si tratta di una misura penale elaborata con lo scopo di essere una misura «credibile» da scontare all'esterno, nella comunità, sufficientemente severa, in modo da rispondere al principio di proporzionalità, e che punisca (il soggetto) pur proteggendo la società. Tale tipo di *probation*, che viene definito dalla filosofia «*get though on crime*», comprende generalmente dei controlli aleatori di urina, molteplici visite a domicilio senza preavviso, l'obbligo di lavorare e un coprifuoco severo. Ed è quest'ultimo che può essere controllato attraverso la sorveglianza elettronica. L'ordinanza di coprifuoco, accompagnata o non dalla sorveglianza elettronica può essere considerata già una misura penale, come nel caso dell'Inghilterra e del Galles. L'ordinanza di coprifuoco è stata oggetto di valutazione tra il 1995 e il 1997 e, come si è già visto, è stata proposta per i giovani dai 10 ai 15 anni nel *Crime Sentences Bill* del 1997. Il Ministro David Maclean, responsabile del Ministero degli Interni dichiarò a tal proposito: «*noi crediamo che l'ordinanza di coprifuoco possa essere*

efficace affinché i giovani delinquenti non circolino più nelle strade o in luoghi come i centri commerciali e gli stadi di calcio dove non possono concludere niente di buono» (15).

Evidentemente la sorveglianza elettronica può essere imposta come pena a sé, in modo da costituire realmente una detenzione domiciliare. In questo caso il condannato non può assentarsi dalla propria abitazione che in via eccezionale per poter partecipare, ad esempio, ad una cerimonia religiosa o ad un trattamento. Molto spesso, la sorveglianza elettronica è utilizzata come modalità di applicazione della pena della detenzione. Da una parte i funzionari penitenziari possono autorizzare, nell'ambito della normativa esistente, una persona detenuta ad assentarsi dal carcere, generalmente durante una parte di pena, e determinate condizioni tra cui quella di lavorare e di rispettare un coprifuoco. È in quest'ottica che la sorveglianza elettronica viene utilizzato in Canada. Fin dalla prima esperienza nella Colombia Britannica era la pena alla detenzione discontinua inferiore ai 90 giorni ad essere mutata in permesso temporaneo con sorveglianza elettronica. Tale autorizzazione a trasformare, un parte o completamente, una pena detentiva breve in una misura alternativa può essere accordata dal giudice di sorveglianza, come avviene in Francia, o da una commissione per le liberazioni condizionali quando si tratti di una particolare forma di liberazione condizionale.

Un'altra forma molto diversa di sorveglianza elettronica si è sviluppata negli USA ed in diverse città canadesi nell'ambito della violenza familiare. La sorveglianza elettronica è stata imposta nel caso di scarcerazione dietro cauzione o di *probation*, al fine di assicurarsi che la persona sorvegliata rispetterà la condizione di non ritornare presso il domicilio della vittima e per tentare di prevenire delle manifestazioni di violenza. Il sorvegliato porta un'emittente mentre la ricevente è posta nella residenza della vittima. Qualora l'emittente si trova a meno di 100 o 150 metri dalla residenza della vittima, il sistema tra-

(15) Comunicato stampa del Ministero degli Interni 355/96, 21 novembre 1996. «*Electronic Taggin for Juvenile Offenders*».

smette un segnale, attraverso la linea telefonica, al posto di sorveglianza, solitamente il posto di polizia più vicino. Una persona rimane in comunicazione con la vittima per rassicurarla fin quando la polizia non arriva sul luogo.

L'anno scorso, il Ministro della Giustizia canadese propose un emendamento al codice penale che spingeva molto lontano questa modalità di controllo. Il progetto di legge prevedeva di dare ai tribunali il potere di imporre una sorveglianza giudiziaria, che poteva essere estesa per un periodo di un anno.

L'articolo (9) della Legge C-55 (16) modificante il codice penale doveva permettere al giudice:

“Qualora si possa temere che delle persone saranno vittime di gravi sevizie (...) (di) ordinare che il convenuto contragga l'obbligo di non turbare l'ordine pubblico e di osservare una buona condotta per un periodo di 12 mesi, e di uniformarsi alle altre condizioni previste dall'obbligo contratto (...) (tra cui) il sottoporsi ad un programma di sorveglianza elettronica...”

Si trattava di poter sottoporre a sorveglianza elettronica dei familiari violenti, senza che fosse necessario riconoscerli colpevoli. Fortunatamente il Ministro della Giustizia ha ritirato tale articolo riguardante la sorveglianza elettronica prima dell'adozione della legge. Infine, si possono concepire dei segmenti di mercato in termini di categorie di rei. Già in Canada e negli USA, le persone condannate per guida in stato di ebbrezza o per guida senza patente costituivano uno dei gruppi più importanti tra coloro che venivano sottoposti a sorveglianza elettronica. Si afferma che allo stesso modo le delinquenti incinte, i detenuti infetti da HIV o da altre malattie contagiose, i delinquenti anziani possano essere gruppi adatti alla sorveglianza elettronica. Alcune università di Terra-Nuova credono che la sorveglianza elettronica sia particolarmente adatta alle donne delinquenti poiché esse non rappresentano un grosso pericolo per la società e pensano che tale misura possa porre rimedio ai

(16) Seconda sessione, trentacinquesima legislatura, 45 Elisabetta II, 1996.

numerosi problemi associati alla detenzione femminile. Tale soluzione sembrava loro molto più appropriata tanto che, nel loro studio sul progetto di sorveglianza elettronica a Terra-Nuova, essi avevano constatato che la maggior parte delle donne erano capo-famiglia, che vivevano con sussidio sociale e che erano state condannate in genere per reati contro il patrimonio, come il furto o la frode legati comunque alla loro condizione di povertà!

III. – La modifica delle finalità

All'inizio, come abbiamo già sottolineato, la sorveglianza elettronica era essenzialmente vista come una soluzione alternativa alla detenzione. Ed in generale essa è ancora concepita in questo modo nei progetti europei. Una delle preoccupazioni è quindi di evitare una scalata penale, il *net-widening* secondo l'espressione di Cohen, e di assicurare che la sorveglianza elettronica non sarà imposta che a persone che sarebbero state detenute.

Non sempre, però, ciò che è razionale viene preferito, specie in America del Nord (17) dove una politica penale fondata sulla severità delle pene raccomanda delle sanzioni alternative realmente punitive che si collocano tra il *probation* tradizionale e la detenzione. Per alcuni la gente reclama pene giuste, meritate, credibili e sanzioni alternative, quale il *probation* con sorveglianza particolare abbinata alla sorveglianza elettronica. Bisogna pretendere, secondo loro, che la sorveglianza elettronica debba essere una soluzione alternativa alla detenzione. Esso è una misura punitiva e di controllo che può rendere più efficaci delle sanzioni come il *probation*, il coprifuoco o l'imposizione di condizioni di rilascio dietro cauzione. In tale ottica, la questione della scalata o dell'inflazione penale è un falso problema.

(17) In Gran Bretagna, Tom Stacey (1995b), il direttore del gruppo di pressione OTA, sostiene che la sorveglianza elettronica non dovrebbe essere utilizzata unicamente come soluzione alternativa alla detenzione.

IV. – Sostituzione della tecnologia

Fino ad ora in questo articolo, non si è discusso che della sorveglianza elettronica di prima generazione, ossia quella che viene attualmente applicata. Si tratta di detenzione domiciliare, sotto l'una o l'altra forma, ossia della sorveglianza elettronica dei rei in un ambito determinato. Se il reo lascia il luogo che gli è stato assegnato, solitamente il suo domicilio, al di fuori delle ore convenute, l'apparecchio segnala l'infrazione. Se la persona è realmente evasa nulla ci permette, però, di sapere dove essa si trovi e che cosa faccia.

Gli ingegneri e i tecnici lavorano attivamente alla seconda generazione di sorveglianza elettronica che permetta di seguire costantemente le tracce dei rei. Tale forma di sorveglianza, chiamato «*Tracking Tag*» dell'*Offender's Tag Association* (OTA) britannica che ne è il promotore (18), non era che augurata nel mio articolo del 1987, ma è oggi sul punto di essere realizzata in ambito penale. «*Io credo che*» il Tracking «*sia possibile ed esista*» diceva il presidente della Justice Electronics durante un dibattito sulla sorveglianza elettronica tenuto a Vancouver nel 1993. In realtà molti oggetti e animali sono già seguiti dalla tecnologia del telefono cellulare, dal sistema satellitare (GPS) o dai sistemi di triangolarizzazione (19). Frotte di camion e di ambulanze sono già controllate, così come i vaporette a Venezia, imbarcazioni di droga o di oggetti di valore, per non parlare degli studi sulla migrazione di animali terrestri o marini. Esperienze pilota sono già in corso per permettere di seguire in tempo reale gli spostamenti di persone sorvegliate. In futuro si potrà eventualmente indicare ai rei la strada da seguire per recarsi dal proprio domicilio, al lavoro o, ad esempio, si potranno proibire loro alcuni territori, quali i dintorni delle scuole o i parchi, come nei casi di pedofilia. Tale seconda generazione di apparecchi di sorveglianza elettronica potrà anche essere munita di dispositivi che permettono di registrare alcuni segnali vitali, quale il ritmo cardiaco, la pressione sanguigna, il tasso di adrenalina, la presenza di alcool o di droga nel sangue...

(18) Vedi STACEY, (1989, 1995b); DEN BRINKER, (1991).

(19) Vedi HOSHEN, (1995).

La terza generazione di sorveglianza elettronica considerata ipotetica dagli ingegneri o futurista dai rappresentanti delle industrie è seriamente presa in considerazione e non come semplice speculazione. Essa sarà costituita da un sistema che possa reagire a delle informazioni indicanti che il sorvegliato commette un'infrazione o è sul punto di commetterla, avvertendolo, punendolo o tentando di impedirglielo (20). Potrebbe trattarsi di un segnale sonoro, di una scarica elettrica o della stimolazione di una certa zona del cervello.

V. – Critiche o problematiche

Una delle critiche più forti per quanto riguarda la sorveglianza elettronica è quella del pericolo della scalata del controllo penale (21). Tale tipo di sorveglianza potrebbe essere imposta a persone che avrebbero avuto accesso ad un semplice *probation*, ad una pena di lavoro socialmente utile o sarebbero stati rimessi in libertà dietro cauzione. Non si può negare che tale scalata è imminente, tenuto conto soprattutto dei criteri molto severi imposti nella selezione dei partecipanti a tali progetti di sorveglianza elettronica. Alcuni pretendono di evitare tale problema imponendo la sorveglianza elettronica solo a coloro che sono già detenuti come condizione per la liberazione condizionale o durante un permesso temporaneo. Bisogna tuttavia riconoscere che si verifica ugualmente una scalata penale se si impone la sorveglianza elettronica a persone che sarebbero state comunque rilasciate.

Recentemente, l'obiezione alla scalata penale è stata screditata da due punti di vista differenti. Da una parte abbiamo visto coloro che reclamano delle sanzioni alternative più credibili, più giuste, più punitive o più efficaci, i quali propongono la sorveglianza elettronica per rafforzare tali misure e si oppongono affinché essa non venga utilizzata che come soluzione alternativa alla detenzione. D'altra parte si vede spuntare un argomento più sottile secondo il quale la sorveglianza

(20) Come un defibrillatore cardiaco che reagisce ad una situazione di forte aritmia.

(21) Vedi, come esempio, LANDREVILLE, (1987, 255-257).

elettronica sarebbe una componente importante delle misure di riabilitazione. La sorveglianza particolare attraverso la sorveglianza elettronica sarebbe appropriata per coloro *«che non rappresentano un grave pericolo ma che necessitano di un trattamento intensivo all'interno della comunità»*. Tom Stacey dell'OTA suggerisce anche *«che la sorveglianza elettronica favorisce il rispetto delle condizioni di un'ordinanza di probation (...) diminuirebbe la probabilità di recidiva e aiuterebbe a promuovere la disciplina personale ...»*.

Nel nostro articolo del 1987, scrivevamo:

«Non siamo davanti ad una tecnologia che permetterà la realizzazione del panottico, che assicurerà (...) una sorveglianza e una neutralizzazione intensiva, estensiva, senza aggravare la capacità di produzione dei sorvegliati ...».

La questione ci sembra sempre più pertinente, tenuto conto della rapida evoluzione della tecnologia che permetterà la realizzazione della sorveglianza elettronica di seconda generazione con poco sforzo. Malgrado le sfumature che si possono notare dal punto di vista teorico sulla nozione di panottico, non sembra esserci alcun dubbio sul fatto che la sorveglianza elettronica, come tutte le altre tecnologie di sorveglianza ci porta irrevocabilmente verso una *«nuova era della sorveglianza»*, secondo l'espressione di Lilly. Se questo esperto americano della sorveglianza elettronica, che è stato spesso promotore della misura, ne segue la riflessione e arriva alla medesima conclusione, e cioè, che *«la sorveglianza e la detenzione di massa sono divenute una realtà e che la sorveglianza elettronica rappresenta un elemento che contribuisce a tale sviluppo»*, altri, come Gary T. Marx, che è stato sempre un critico lucido della trasformazione della sorveglianza nelle nostre società, perseguono evidentemente lo stesso tipo di analisi (22). Anche Froment orienta le proprie riflessioni nella medesima direzione prendendo come riferimento piuttosto Deleuze e afferma che *«il dibattito sull'ADSE (detenzione domiciliare con sorveglianza elettronica) si pone al centro del processo*

(22) Vedi CORBETT, MARX (1994).

generale di sorveglianza nella società e più lontano, questa nuova economia sociale del politico merita di essere osservata con attenzione e anticipata poichè essa augura, al di là delle apparenze, una maggiore penetrazione sociale del potere».

Il dibattito a proposito della sorveglianza elettronica si sposta così su uno degli argomenti fondamentali proposti dai rappresentanti dell'industria, secondo i quali la sorveglianza elettronica farebbe realizzare dei notevoli risparmi. In primo luogo la loro tesi si basa sul postulato che la sorveglianza elettronica sostituisce la detenzione e nei loro calcoli compaiono sempre i costi delle due misure. Noi abbiamo visto che la sostituzione non avviene sempre e che non è più desiderata. In questi casi, è evidente che una sorveglianza elettronica aggiunta al *probation* diventa più cara del semplice *probation*. Bisogna ricordare che spesso, almeno negli USA, i giudici impongono delle pene sorveglianza elettronica più lunghe della pena detentiva che avrebbero eventualmente comminato, e ciò non viene preso in considerazione nella valutazione dei costi. Molti, tra cui Corbett e Marx hanno, comunque, osservato che le persone sotto sorveglianza particolare attraverso la sorveglianza elettronica sono più spesso ripresi (e spesso reincarcerati) poichè non hanno rispettato le condizioni loro imposte, e ciò può avere un impatto non trascurabile sui costi del sistema. Bisogna aggiungere il fatto che qualora la sorveglianza elettronica sostituisce la detenzione, esso non sostituisce che dei brevi periodi di detenzione e che, quindi, non può avere, a breve termine, che un impatto molto limitato sull'insieme carcerario e sui costi del sistema. Tali considerazioni fanno in modo che l'intera valutazione dei costi sia rimessa in questione, così come sottolineano Baumer e Maxfield.

«Qualora si comparano i costi per ciascun detenuto, la sorveglianza elettronica sembra essere sempre la soluzione alternativa meno costosa rispetto alla detenzione. Questo risultato è tuttavia un inganno di contabilità. Ci sarà, invece, sempre un costo netto più alto, (23) a meno che il nuovo programma di sorveglianza elettronica ricopra completamente tutti i suoi

(23) Come sembra aver realizzato il Ministro francese della giustizia (SARAZIN, VACHON, 1997, 5).

costi attribuendoli ai sorvegliati, che prevenga la costruzione di nuove carceri o permetta la chiusura degli istituti. La valutazione dei costi va fatta comparando i bilanci penitenziari globali con e senza (o prima e dopo) il programma di sorveglianza elettronica».

Si può infine evidenziare la disuguaglianza della sorveglianza elettronica, come ha fatto il Ministro della Giustizia, Elisabeth Guigou: *«si può temere che tale facilità di esecuzione della pena non sia vissuta come riservata unicamente ad una popolazione carceraria privilegiata»* (24). Da una parte per beneficiare della misura bisogna avere un domicilio fisso, un telefono e un certo inserimento sociale. D'altra parte, e ciò è ancora più preoccupante, c'è spesso l'abitudine di far pagare al sorvegliato il costo della sorveglianza elettronica. Questo problema si è posto spesso negli USA, ma tale elemento ha comportato problemi anche nei progetti europei, specie in Belgio e in Svezia.

La sorveglianza elettronica dei rei è divenuta un mercato sempre più importante durante l'ultimo decennio e tale mercato è stato chiamato a svilupparsi considerevolmente. Come abbiamo detto all'inizio di questo articolo, il numero di persone sottoposte attualmente alla sorveglianza elettronica è infimo in rapporto alla popolazione carceraria e al numero dei sottoposti di controllo penale, in libertà durante il proprio processo, in probation o in liberazione condizionale.

Qui come altrove nell'ambito penitenziario, si constata l'aggressiva presenza dell'industria che ha immesso sul mercato i propri prodotti. Tali venditori sono onnipresenti negli albi delle associazioni professionali, nell'amministrazione della giustizia e ugualmente nei collegi scientifici, essi costituiscono un'importante lobby presso gli alti funzionari e i ministri nell'ambito della giustizia (25) e sono presenti (e partecipano spesso al finanziamento) ai colloqui riguardanti tale argomento.

(24) Riportato da SARAZIN, VACHON, (1997, 5).

(25) Vedi MCMAHON (1996).

Come ha ampiamente dimostrato Nils Christie, il controllo del crimine diventa sempre più una fiorente industria e la sorveglianza elettronica è uno dei punti di forza di questo «*Commercial Corrections Complex*». Tale privatizzazione della giustizia comporta certamente numerose questioni ben al di là della valutazione dei risparmi realizzabili. Più che interrogarsi sul ruolo dello Stato in rapporto al diritto e all'amministrazione della giustizia, si ci può preoccupare, più concretamente, del peso che le industrie dell'ambito penale, in particolare quelle che commerciano in prodotti per la sorveglianza elettronica, fanno incidere sulle scelte politiche e sociali e sull'impatto che esse possono avere nell'influenzare le scelte penali. Le riflessioni del presidente di una di queste imprese nel dibattito organizzato presso l'Università Simon Fraser nella Colombia Britannica, possono certamente dimostrare che le nostre preoccupazioni non sono senza fondamento e che il dibattito non può essere evitato.

«...*Qualora vengono impiantati questi apparecchi su esseri umani per sorvegliare e controllare le loro azioni attraverso stimolazioni elettriche al cervello, si va incontro a serie obiezioni da parte della società civile* (26), *riguardo il diritto di controllare i propri simili. Nel momento in cui tutto ciò è possibile, i progressi della tecnica esigono dei cambiamenti nell'ambito politico e sociale, così come nell'ambito dei valori, per potersi adattare a questi cambiamenti*» (27).

Bisogna chiedersi chi deciderà sui valori, sulle politiche, sugli obiettivi perseguiti, sui mezzi utilizzati e sui limiti da fissare nell'imposizione della sofferenza nelle nostre società.

RIASSUNTO

Più di dieci anni fa attirai l'attenzione su una nuova tecnologica di controllo dei rei, la sorveglianza elettronica, normalmente detta in inglese «*electronic monitoring*» (E.M.), che fu sperimentata per la prima volta su alcuni detenuti statunitensi nel 1983. Inizialmente si trattava di stabilire esclusivamente se si trattasse di «*home confinement*» o di «*home incarceration*», ossia diverse modalità di assegnazione e domicilio (detenzione domi-

(26) Noi sottolineiamo.

(27) BLAKEWAY, 1995, 225.

ciliare) associato a sorveglianza elettronica, ma la tecnologia è in continua evoluzione e la sorveglianza elettronica ha conquistato nuovi mercati, sia dal punto di vista dei fruitori che dal punto di vista geografico. Tale tecnologia comincia a prendere piede anche in Europa. I venditori, così come gli esperti delle tecnologie non hanno smesso di sperimentare nuove tecniche e nuove applicazioni e di concepire mezzi di sorveglianza sempre più sofisticati.

In tale articolo vogliamo riportare un resoconto completo sullo sviluppo della sorveglianza elettronica in America del Nord e in Europa, sulla diversificazione di tale ambito della sorveglianza e illustrare un certo numero di critiche o di riflessioni sollevate da questo nuovo metodo di controllo.

RÉSUMÉ

Il y a maintenant plus de dix ans, je attirais l'attention sur une nouvelle technologie de contrôle des délinquants, la surveillance électronique (S.E.), ordinairement appelée en anglais «*Electronic monitoring*» (E.M.), qui a été expérimentée pour la première fois avec des contrevenants aux États Unis en 1983. Au début, il était presque exclusivement question de «*home confinement*» ou «*home incarceration*», de diverses modalités d'assignation à domicile sous surveillance électronique, mais la technologie est en voie de se transformer rapidement et la S.E. conquiert de nouveaux marchés tant du point de vue de ses clientèles-cibles que du point de vue géographique. Cette technologie commence à s'implanter en Europe. Les vendeurs ainsi que les experts en technologie n'ont cessé d'expérimenter de nouvelles techniques et de nouvelles applications et de concevoir des moyens de surveillance de plus en plus sophistiqués.

Dans cet article, nous voulons rendre compte du développement de la S.E. en Amérique du Nord et en Europe, de la diversification de ce champ de surveillance et d'un certain nombre de critiques et réflexions soulevées par ce nouveau mode de contrôle.

SUMMARY

It is more than ten years that I drew attention to a new technology for controlling offenders: electronic surveillance (S.E.), normally called in English, «*electronic monitoring*» (E.M.), which was experimented with for the first time for misdemeanours in the United States in 1983. At first, it was used almost exclusively for «*home confinement*» or «*home incarceration*» – different types of confinement at home under electronic surveillance. However, the technology has developed rapidly, and new markets are being conquered, both in terms of those being detained and in terms of geographic spread. The technology has started to be used in Europe. The companies, as well as technical experts, have not stopped experimenting with new technological forms and new applications and have created means of surveillance, which are more and more sophisticated.

In this article, we survey the development of S.E. in North America and in Europe, looking at the diversification of the field of surveillance and at a number of criticism of and reflection on this new method of control.