

# **Le Raccomandazioni delle Nazioni Unite (Tokyo' Rules) per una coerente strategia di riforma del sistema di applicazione delle misure alternative alla detenzione<sup>1</sup>**

---

Carla Ciavarella- dirigente penitenziario

## **Premessa**

Le Nazioni Unite sin dalla loro istituzione hanno sempre prestato grande attenzione alla promozione dei diritti umani, occupandosi di sensibilizzare gli Stati Membri affinché l'amministrazione della giustizia penale fosse in grado di garantire la tutela dei diritti degli individui.

L'United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners<sup>2</sup> adottate nel 1955 hanno rappresentato la prima esaustiva raccolta di principi internazionali da applicare in tema di prevenzione ed amministrazione del sistema della giustizia e dell'esecuzione penale. Da allora ad oggi l'ONU ha elaborato ulteriori e specifici documenti che hanno provveduto a fornire un quadro completo dei principi da implementare in tema di indipendenza dei giudici, protezione delle vittime, misure alternative alla detenzione etc etc..

Pur non avendo natura cogente, le regole ed i principi sanciti dall'ONU, attraverso le deliberazioni dell'Assemblea Generale, nel corso degli anni, hanno fornito un importantissimo contributo allo sviluppo di una cultura del diritto e della tutela della persona umana. Gli Stati Membri, anche se con sensibilità diverse, nell'attività di produzione normativa nazionale si sono ispirati ai contenuti forniti dagli standard indicati dall'ONU per sviluppare e rinforzare i rispettivi sistemi penali.

In questo senso si desiderano ricordare i trattati multilaterali adottati dall'Assemblea Generale che rappresentano dei veri e propri manifesti di

---

<sup>1</sup> Cfr: Handbook of basic principles and promising practises on Alternative to imprisonment – United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2007

<sup>2</sup> The Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners sono state recentemente riviste in ragione di aggiornare il contenuto dei principi a tutela dei diritti delle persone in regime di detenzione. L'aggiornata versione delle UN Standard Minimum Rules on the Treatment of Prisoners è stata approvata dalla UN Crime Commission lo scorso 22 maggio 2015 ed è stata identificata con il nome di "Mandela Rules" in onore dell'eredità morale lasciata dal Presidente del Sud Africa recentemente scomparso.

principi che hanno ispirato e che ancora ispirano progetti di riforma ed adeguamento dei sistemi penali nazionali: l'International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR)<sup>3</sup> e la United Nations Convention on Rights of the Child<sup>4</sup> che, affermando i principi a sostegno dei diritti a tutela della dignità umana, contengono previsioni molto limitative dei casi di privazione della libertà degli adulti, dei minori e dei c.d. gruppi vulnerabili, indicando percorsi alternativi per dare esecuzione ai provvedimenti restrittivi della libertà personale.

In tema di misure alternative alla detenzione l'Assemblea Generale ha adottato, nel dicembre del 1990 (risoluzione 45/110) le Tokyo' Rules, con l'obiettivo di fornire indicazioni concrete quale mezzo per razionalizzare e rendere più efficiente il sistema penale, per ridurre i fenomeni criminali e promuovere politiche sociali di prevenzione dalla commissione di nuovi reati.

Nell'enfatizzare il principio che la pena detentiva per coloro che hanno commesso reati deve essere considerata *extrema ratio*, le Regole ONU sollecitano gli Stati Membri ad applicare le misure detentive non custodiali avendo cura di bilanciare nella loro applicazione i diritti dei detenuti, i diritti delle vittime e di tenere conto delle preoccupazioni che la società civile, da sempre, esprime in tema di sicurezza pubblica e di prevenzione del crimine. Le Tokyo Rules elencano ed illustrano le misure alternative che possono essere applicate nelle fasi del procedimento penale e quelle che possono essere concesse durante l'esecuzione della pena. Forniscono principi e linee guida per la loro attuazione; sottolineano l'esigenza di curare la formazione del personale incaricato di dare esecuzione e vigilare sull'andamento delle misure alternative, enfatizzano il ruolo che i volontari possono fornire e, raccomandano la necessità di monitorare l'andamento dell'esecuzione delle misure, di svolgere costantemente attività di studio e di ricerca per migliorare / modificare /attualizzare / valorizzare / contestualizzare la loro applicazione al fine di assicurare l'efficacia dell'esecuzione.

---

<sup>3</sup> Adottata dall'Assemblea Generale ONU il 16 Dicembre 1966, ed entrata in vigore il 23 Marzo 1976.

<sup>4</sup> Adottata dall'Assemblea Generale il 20 November 1989 ed entrata in vigore il 2 Settembre del 1990,

In premessa le Tokyo' Rules , invitano gli Stati membri a considerare l'introduzione delle misure alternative, nei rispettivi sistemi penali, avendo a riferimento le relative condizioni politiche, economiche e sociali. Suggestiscono di temperare sempre i diritti dei responsabili dei reati , i diritti delle vittime e le preoccupazioni che la società civile manifesta in tema di sicurezza pubblica e di prevenzione dalla commissione di reati.

Le misure alternative sono considerate strumento indispensabile per ridurre l'uso del carcere e per contrastare la reiterazione di reati <sup>5</sup>. L'individuazione di alternative al carcere dovrebbe essere prevista in ogni fase del procedimento penale, dall' arresto, al processo, all' esecuzione della sentenza <sup>6</sup>

## **2. Le misure alternative alla carcerazione preventiva.**

In tema di carcerazione preventiva le Regole ONU affermano il principio che l'applicazione della misura dell'arresto dovrebbe essere usata come *extrema ratio*, ed applicata commisurando la misura alla gravità delle accuse , alla necessità di proteggere la vittima del reato ed il contesto sociale nel quale l'azione criminale si è realizzata.<sup>7</sup>

La detenzione di una persona che si assume essere innocente è una grave violazione del diritto alla libertà degli individui soprattutto quando la carcerazione preventiva è utilizzata come una forma preliminare di punizione . Il principio è chiaramente espresso dall' International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) dove l'art 9.3 afferma che non ci può essere alcuna regola generale, per le persone in attesa di giudizio , che preveda la custodia preventiva. Mentre il provvedimento di rilascio dovrebbe essere soggetto alla previsione di garanzie atte ad assicurare la comparizione innanzi al giudice da parte dell'accusato. L' art 14.3 delle ICCPR , stabilisce che coloro i quali sono accusati della commissione di un reato hanno diritto ad essere sottoposti a processo senza alcun ingiustificato ritardo. Un processo espletato in tempi ragionevoli riduce il periodo della carcerazione preventiva. Inoltre, il principio contenuto nelle ICCPR rammenta che le persone accusate dovrebbero essere

---

<sup>5</sup> Rule 1.5

<sup>6</sup> Rule 2.1

<sup>7</sup> Rule 6.1

trattenute in carcere prima del processo nel **solo** caso in cui vi sia un ragionevole sospetto circa la loro colpevolezza e nel caso in cui l'Autorità Giudiziaria abbia oggettive ragioni per temere il pericolo di fuga, il rischio di commissione di altri reati o la possibile interferenza con l'attività d'indagine. Il sistema penale infine dovrebbe ricorrere all'uso della carcerazione preventiva **solo** quando l'applicazione della misura alternativa sostitutiva non soddisfi le esigenze di prevenire i rischi prospettati.

Le Tokyo' Rules stabiliscono che la decisione in merito alla concessione di una misura alternativa in luogo della carcerazione preventiva, dovrebbe essere adottata entro limiti temporali ragionevoli (senza ingiustificato ritardo). Naturalmente, viene anche rammentato il diritto dell'accusato a ricorrere avverso la decisione di carcerazione preventiva innanzi alla Corte ovvero innanzi ad un'altra autorità indipendente (a seconda delle regole penali dei singoli Stati Membri)<sup>8</sup>.

Mentre si afferma il principio della necessità di ridurre al minimo l'applicazione di provvedimenti restrittivi della libertà personale nelle fasi che precedono lo svolgimento del processo, né le Tokyo' Rules né alcun commentario alle stesse suggeriscono quali possano essere le possibili misure alternative da applicare in questa fase.

In generale, nei sistemi penali adottati dagli Stati Membri, le possibili alternative includono sempre il rilascio della persona arrestata a condizione che la stessa assicuri l'adempimento di uno o più obblighi ovvero assicuri l'adozione di alcuni comportamenti quali ad esempio quelli di :

- garantire la comparizione in giudizio;
- astenersi dall'interferire con l'attività d'indagine, e/o dall'agire determinati comportamenti quali l'obbligo di dimora, il divieto di raggiungere determinati luoghi o di incontrare determinate persone;
- obbligo di dimora;
- presentarsi secondo giorni stabiliti presso gli uffici di polizia ovvero presso altra autorità indicata dalla Corte;

---

<sup>8</sup> Rule 6.2

- consegnare il passaporto o altro documento di identità;
- accettare la supervisione ( il controllo ) di un organo designato dalla Corte ;
- sottoporsi al controllo elettronico a distanza ( braccialetto elettronico)
- fornire garanzie economiche ( denaro o beni immobili ) per il proprio rilascio;

Con riferimento alla loro applicazione, è necessario considerare i presupposti normativi ma anche quelli relativi alle regole amministrative che disciplinano l'organizzazione del sistema giustizia dei singoli Stati membri in quanto devono essere concepiti in modo tale da assicurare la corretta applicazione della misura.

Per un limitato numero di misure alternative alla carcerazione preventiva, la cornice normativa è l'unico presupposto indispensabile per la loro applicazione. Si fa riferimento ai casi in cui l'autorità giudiziaria procedente, può disporre il rilascio di una persona accusata e rinviata a giudizio sulla base dell'impegno che la persona stessa assume di presentarsi innanzi alla Corte per partecipare allo svolgimento del processo a suo carico. Così come non sarebbero, in linea di principio, necessari meccanismi di supervisione per l'applicazione di una misura alternativa alla carcerazione preventiva nel caso in cui la persona accusata di un crimine si impegni a non interferire con le attività di indagine, a non agire una determinata condotta, a non frequentare alcuni determinati luoghi , a non frequentare determinate persone, ovvero a rimanere in un determinato domicilio durante tutte le fasi di svolgimento del procedimento penale. Tuttavia, l'Autorità Giudiziaria, responsabile di decidere circa la concessione della misura alternativa alla detenzione, potrebbe prima della concessione, verificare la possibilità di prevedere la supervisione ( da parte di un determinato organo a ciò deputato) delle modalità di esecuzione delle prescrizioni poste alla base del provvedimento di scarcerazione. Tutto questo anche in considerazione della necessaria tutela della vittima del reato.

Si fa quindi riferimento alla necessità di verificare, ovvero di sviluppare, strumenti di natura amministrativa (strutturali) cui assegnare il compito di controllo e monitoraggio della corretta adesione alle prescrizioni alle quali l'accusato viene sottoposto.

Per queste ragioni in molti sistemi penali nazionali vengono previsti meccanismi tali da garantire:

- che l'accusato possa presentarsi innanzi ad una determinata autorità pubblica (normalmente l'autorità di polizia) e che detta autorità sia in grado di garantire tale servizio (mezzi e risorse);
- che il provvedimento di consegna del passaporto o altro valido documento d'identità e la custodia di detto documento siano resi possibili in virtù di una organizzazione efficiente in grado di assicurarne la custodia e l'effettivo rilascio a conclusione dell'applicazione della misura preventiva;
- che l'applicazione della misura del controllo elettronico a distanza, sia supportata da un adeguato investimento in risorse tecnologiche ed umane in grado di garantire l'efficacia ed efficienza del controllo stesso;
- che la previsione di fornire garanzie economiche da parte dell'accusato sia supportata, nella sua attuazione, da una struttura amministrativa in grado di assicurare la custodia del denaro o dei beni e la loro successiva restituzione.

Le considerazioni sopra riferite sottolineano l'importanza di realizzare un sistema di amministrazione della giustizia penale che non inizi e finisca all'interno delle aule giudiziarie ma che debba essere sviluppato ed implementato con il coinvolgimento di altre istituzioni quali: gli organi di polizia, le autorità giudiziarie responsabili dell'attività investigativa, gli avvocati, i giudici e la pubblica amministrazione (nelle parti di diretta competenza) in modo tale da fornire strutture (risorse umane e finanziarie) e regole adeguate per sostenere l'applicazione e l'esecuzione delle misure alternative alla carcerazione preventiva.

### **3. Sanzioni alternative alla carcerazione da applicare in luogo della sentenza di condanna a pena detentiva.**

Nella maggior parte dei sistemi penali nazionali, esiste l'obbligo di comminare la sanzione di una pena detentiva minima per determinati reati a prescindere dalla valutazione delle prove raccolte per il caso specifico. La riforma di tali sistemi dovrebbe partire proprio dalla previsione normativa di

ridurre i casi in cui si debba applicare la pena della carcerazione. Non è sufficiente infatti incoraggiare i giudici ad applicare misure alternative al carcere, è necessario invece fornire loro cornici normative atte a disciplinare l'applicazione e le modalità di esecuzione. Con riferimento al diritto penale minimo<sup>9</sup>, le Tokyo' Rules stabiliscono che *“le misure non custodiali dovrebbero essere usate in linea con i principi dell'intervento minimo”*<sup>10</sup>. Le misure alternative pertanto non dovrebbero essere considerate una pena *aggiuntiva* ma una pena *alternativa* da applicare nei confronti, in primo luogo, di quelle persone che non dovrebbero essere condannate a pena detentiva.

Le Tokyo' Rules raccomandano di salvaguardare la dignità della persona sottoposta ad una misura non custodiale<sup>11</sup>, e a complemento di tale principio affermano che nel corso dell'esecuzione della misura alternativa deve altresì essere garantito il diritto alla *privacy* del reo e della sua famiglia.<sup>12</sup>

Al fine di evitare l'adozione di condanne arbitrarie, le Tokyo' Rules stabiliscono perentoriamente che all'atto di comminare una sentenza, se la Corte decide di applicare una misura alternativa, questa dovrebbe essere definita in dettaglio attraverso una previsione normativa che ne disciplini le modalità attuative.<sup>13</sup> Il principio vuole limitare il potere delle Corti di creare e dare esecuzione a *“sentenze su misura”* che non siano adeguatamente giustificate dalle norme. Pertanto ove la legge preveda l'applicazione, in luogo della carcerazione, di una misura non custodiale di comunità, dovrebbe essere anche disciplinata la parte relativa alle ore di lavoro da svolgere e più in generale le modalità di esecuzione della sentenza (prescrizioni) che il condannato dovrebbe rispettare. Tutto questo dovrebbe essere formulato in modo chiaro e comprensibile anche al fine di assicurare il consenso del reo<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Diritto penale minimo quale applicazione di una politica del diritto volta a minimizzare il ricorso a strumenti penali – cfr D. Pulitanò –Diritto penale –Giappichelli ed. 2013

<sup>10</sup> Rule 2.6

<sup>11</sup> Rule 3.9

<sup>12</sup> Rule 3.11

<sup>13</sup> Rule 3.1

<sup>14</sup> Rule 12.1 e 12.2

Nelle Tokyo Rules sono elencate numerose misure alternative che possono validamente essere adottate nella fase di emanazione della sentenza di condanna e quindi assicurare quel carattere di retribuzione /punizione proprio della pena detentiva:

- le sanzioni verbali come l'ammonizione , la reprimenda, l'avvertimento;
- l'assoluzione condizionale;<sup>15</sup>
- le sanzioni amministrative ;
- le sanzioni economiche ;
- la confisca e l'ordine di esproprio di beni ;
- la restituzione o la compensazione della vittima del reato;
- la sospensione o il differimento della sentenza ;
- la messa alla prova e la supervisione giudiziaria ;<sup>16</sup>
- i servizi di comunità ;<sup>17</sup>
- gli arresti domiciliari
- l'obbligo di frequentare centri terapeutici<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> L'assoluzione condizionale ( istituto che ritroviamo per es. nel sistema penale canadese ) è molto simile all'assoluzione dichiarata in sede di sentenza . La responsabilità del reo viene accertata ma non viene disposta la pena detentiva . La differenza tra una sentenza di assoluzione piena ed una di assoluzione condizionale è che il reo deve eseguire alcune prescrizioni riportate in sentenza dal giudice ( *court order* ) . Se le disposizioni del giudice non vengono eseguite ci possono essere conseguenze giuridiche quali per es: essere accusato di un nuovo reato . L'assoluzione condizionale viene riportata sul certificato penale del condannato per tre anni allo scadere dei quali, il reo, deve avanzare richiesta al giudice per la cancellazione della condanna dal proprio certificato penale.

<sup>16</sup> Le Tokyo Rules assimilano la supervisione giudiziaria alla messa alla prova . Normalmente la Corte non può svolgere direttamente il lavoro di supervisione e delega per questa funzione altra istituzione ( es servizi sociali del territorio/ community organizations ).

<sup>17</sup> Anche la misura del servizio di comunità richiede la supervisione che generalmente ( dipende dalle diverse giurisdizioni ) viene affidata ai servizi sociali che si occupano di seguire l'andamento della messa alla prova , ovvero pubblici ufficiali incaricati di svolgere tale supervisione e che sono direttamente responsabili di assicurare che le prescrizioni impartite vengano rispettate.



Le regole ONU anche in questo caso si limitano ad elencare le diverse possibili misure alternative da applicare in luogo della sentenza di condanna a pena detentiva ed a prevedere come possibile l'applicazione di una combinazione di diverse misure tra quelle sopra elencate.<sup>19</sup>

In tema di applicazione di misure alternative all'atto della pronuncia della sentenza penale di condanna, la Corte può chiedere che i servizi sociali riferiscano in merito alle condizioni familiari e sociali del reo, ed ogni altra utile informazione atta a comprendere le ragioni per le quali il reo ha commesso il reato. L'inchiesta sociale dovrebbe anche contenere raccomandazioni utili per l'applicazione di una misura alternativa. Le Tokyo Rules raccomandano che il contenuto della relazione sia oggettivo ed imparziale, basato su fatti e che non contenga opinioni facilmente riconducibili all'organo o alla persona che le ha formulate.<sup>20</sup>

In molti sistemi penali può accadere che la possibilità di fornire alla Corte un documento formale, (es.: inchiesta sociale), prodotto da una autorità competente così come raccomandato dalle Regole ONU non sia reperibile; questo non significa che la Corte non possa fare riferimento ad altre diverse fonti di informazione sempre che le stesse siano attendibili. Naturalmente alla Corte spetterà il compito di valutarne affidabilità ed obiettività.

Le misure alternative comunque per essere applicate necessitano di strumenti e mezzi che devono essere rintracciati all'esterno del sistema giustizia *per sé* e devono essere forniti da altre organizzazioni e servizi. In molti paesi da anni è stato istituito il *probation service* incaricato di svolgere il ruolo di verifica circa l'esecuzione della misura alternativa. In altri paesi, questo compito può essere affidato ad altre istituzioni (per es. la polizia o altra agenzia di *law enforcement*) secondo differenti gradi di responsabilità e competenza anche in relazione al tipo di misura da eseguire.

---

<sup>18</sup> Si fa riferimento a quelle misure che prevedono un obbligo di presenza in determinati luoghi da parte dei condannati, molto spesso da effettuare nel corso della giornata con il rientro a casa nelle ore notturne. E' una misura che si applica nei confronti dei minori (17/21 anni) ovvero ai detenuti tossico o alcool dipendenti o nei confronti di coloro che hanno problemi psichici

<sup>19</sup> Rule 8.2

<sup>20</sup> Rule 7.1

Negli ultimi anni, si è registrato un accresciuto uso di strumenti tecnologici per assicurare il controllo sulla corretta esecuzione delle misure alternative. Per es: a coloro che scontano la pena in detenzione domiciliare è fatto obbligo di effettuare regolarmente telefonate al proprio organo di controllo al fine di dimostrare che effettivamente stanno rispettando l'ordine di non uscire di casa.

L'uso dello strumento elettronico per il monitoraggio della corretta esecuzione della misura alternativa si è esteso anche ai casi di esecuzione delle sentenze e non solo all'esecuzione di misure sostitutive della carcerazione preventiva.<sup>21</sup>

Le valutazioni sull'uso degli strumenti elettronici di monitoraggio non sono tutte positive: da un lato si rileva che è certamente un sistema valido per intercettare i movimenti del detenuto ed un valido strumento di riduzione del costo delle risorse umane impiegate altrimenti nei controlli , ed è anche un modo per ridurre il rischio di potenziali interazioni conflittuali con gli autori di reato. Dall'altro lato si ritiene che l'attività di supervisione è molto più efficace se realizzata da operatori a questo preposti. Nei paesi in via di sviluppo dove il costo della mano d'opera è più basso, sarebbe più conveniente, in ogni caso, assumere personale piuttosto che investire in tecnologie il cui costo di manutenzione è comunque alto. Ma fondamentalmente in linea con i principi sanciti dalle Nazioni Unite , l'uso dei "braccialetti elettronici" è comunque ritenuta una violazione della *privacy* se non addirittura della dignità umana rappresentando esso stesso non una semplice strumento tecnologico per verificare il rispetto delle prescrizioni , ma una punizione *per sé*. Probabilmente in futuro, grazie anche allo sviluppo tecnologico, il sistema di monitoraggio

---

<sup>21</sup> Negli anni '90 la Svezia ha avviato un programma sperimentale di supervisione dei condannati attraverso il controllo elettronico (ISEM) . La misura veniva applicata su richiesta del detenuto che doveva scontare un residuo pena inizialmente di tre mesi ( estesi successivamente a quattro e poi a sei mesi visti i risultati positivi delle prime sperimentazioni) . Dal 2005 in poi il sistema da sperimentale è divenuto permanente ed applicato a tutti i detenuti condannati a pena detentiva non superiore ai 18 mesi, negli ultimi sei mesi di detenzione. Il programma di monitoraggio elettronico è applicato nell'arco della giornata limitatamente alle ore in cui il condannato è a casa.. Per il resto della giornata atteso che il programma prevede attività di diretta supervisione del *probation service* (lavoro, formazione , o programmi terapeutici di recupero) in controllo elettronico non è previsto.. Il programma di svolgimento della misura viene redatto con precisione dal servizio sociale. Le autorità possono anche comunicare in anticipo la visita a casa del reo e lo stesso deve presentarsi almeno una volta a settimana presso il servizio sociale e seguire il programma trattamentale . Per le sentenze di breve durata il sistema adottato ha prodotto risultati molto positivi rappresentando per l'esperienza svedese una modalità di esecuzione meno costosa della detenzione in carcere.

potrà essere realizzato attraverso l'uso dei telefoni cellulari e questo potrà forse ridurre le preoccupazioni sopra evidenziate.

La scelta di applicare una misura alternativa al carcere dovrebbe essere il risultato di una valutazione da effettuare secondo criteri predefiniti e relativi: alla natura e gravità del reato, al *background* dell'autore, alla finalità della sentenza e ai diritti della vittima.<sup>22</sup>

Le Corti possono implementare l'uso di misure alternative in modo tale da soddisfare tutti o alcuni degli obiettivi sopra esposti; e questo è particolarmente vero nel caso in cui una misura alternativa sia ritenuta efficace ( secondo il giudice ), perché in grado di assicurare lo stesso "effetto punitivo" che si vuole assicurare con l'applicazione di una sentenza a pena detentiva. Coloro i quali ritengono che l'obiettivo principale della sentenza è quello di retribuire il reo in misura uguale se non superiore ai danni prodotti dalla sua condotta , sono anche i fautori della promozione di un sistema penale orientato in via esclusiva alla punizione . Con questo obiettivo in mente si è sperimentato come alcune misure alternative di natura finanziaria ovvero un periodo di messa alla prova con prescrizioni rigide ed articolate , si sovrapponga, per "efficacia punitiva" alla determinazione di una sentenza di condanna in carcere.

Tutto questo risulta molto aderente ed applicato nei casi di commissione di reati di media gravità. Per questi, è possibile introdurre ed ampliare l'uso delle misure alternative al carcere. Le riforme da attuare nelle legislazioni penali nazionali, dovrebbero prevedere e disciplinare con chiarezza i casi in cui, per i reati di media gravità la misura alternativa al carcere dovrebbe essere applicata in luogo della pena detentiva sempre. Da decenni molti paesi hanno adottato tale strategia con risultati apprezzabili .<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Rule 3.2

<sup>23</sup> La Finlandia a partire dagli anni '90, ha introdotto la misura alternativa del servizio di comunità applicato a tutti i casi di condanne a pena detentiva fino a otto mesi . Al fine di assicurare che la misura alternativa fosse applicata in luogo della sentenza alcune modifiche normative sono state adottate: la Corte deve decidere in linea con i normali criteri di decisione senza considerare la possibilità di applicare la misura alternativa del servizio di comunità. Nel caso in cui la Corte addivenga alla decisione di applicare una sentenza di condanna a pena detentiva la stessa ha l'obbligo di determinare il tipo di sentenza e la durata della detenzione in carcere . Successivamente , sempre la Corte, può decidere di commutare la sentenza detentiva in servizio di comunità nel rispetto di alcune condizioni prescritte dalla legge. L'ammontare delle ore da assegnare al servizio di comunità oscilla tra un minimo di 20 ore ad un massimo di 200 ore. Un giorno di prigione corrisponde a un' ora di servizio di comunità ; pertanto due mesi di detenzione corrispondono a circa 60 ore di servizio di comunità . Se le condizioni prescritte per l'esecuzione della misura alternativa sono violate, al reo viene imposta una nuova

Anche esperienze riferibili all'applicazione di pratiche riparative può essere utile per ampliare le possibili opzioni di misure alternative alla detenzione.

Nel sistema penale canadese sono stati introdotti i *circles sentencing* quale strumento utilizzabile nel corso del procedimento penale nei confronti dei detenuti di etnia aborigena. Prima dell'inizio del processo viene organizzato un incontro con la vittima del reato, con i rappresentanti della comunità e con il rappresentante dell'accusa, l'avvocato difensore, e talvolta del giudice. Al reo è richiesto di ascoltare il parere di ciascuno dei presenti in merito al reato commesso. La discussione è finalizzata a raggiungere una soluzione condivisa circa il modo migliore per risolvere il caso con l'obiettivo di proteggere la comunità e di punire e riabilitare il responsabile del reato. La decisione viene poi sottoposta alla valutazione del giudice potendo la soluzione proposta diventare parte della sentenza pronunciata a conclusione del processo. Il sistema non è disciplinato dal Codice penale. Il potere di pronunciare la sentenza resta sempre nelle prerogative del giudice che è libero di decidere se seguire o meno le raccomandazioni formulate dal "circolo". Il giudice quindi conserva il suo potere discrezionale.

Il *circle sentencing* è molto diverso dal processo penale poiché è molto più attento al percorso utilizzato per addivenire ad una comune decisione piuttosto che al contenuto della decisione stessa; il sistema è focalizzato sulle relazioni tra le persone piuttosto che sui risultati che la discussione produce; il circolo nel corso della discussione riflette ed analizza il presente ed il futuro della comunità dove si è consumato il reato e sulla persona che lo ha commesso piuttosto che sul passato (riferito al momento in cui è stato commesso il reato) e propone una modalità olistica di riflessione e valutazione dei comportamenti agiti e delle loro conseguenze nel contesto sociale in cui i fatti sono accaduti.

Le regole ONU raccomandano di disciplinare con attenzione i casi in cui, nel corso dell'esecuzione di una misura alternativa, il reo violi, in tutto o in

---

sentenza detentiva. L'obiettivo del governo Finlandese era quello di ridurre il numero delle sentenze di condanna a pena detentiva fino ad otto mesi e quindi le presenze in carcere. Obiettivo che, secondo le relazioni dell'epoca (2003) è stato raggiunto con la riduzione del 10 - 15 % della popolazione detenuta..

parte le prescrizioni previste dalla misura. In questi casi non dovrebbe essere previsto alcun automatismo che sostituisca la misura alternativa con la carcerazione.<sup>24</sup> In ogni caso deve essere prevista la fissazione di una udienza innanzi all' autorità competente, per conoscere le cause che hanno determinato il mancato rispetto delle prescrizioni e così decidere quali provvedimenti adottare. Una sentenza che commini la pena detentiva non può essere considerata una conseguenza automatica a fronte della violazione delle prescrizioni. La decisione deve essere adottata dopo attente e ponderate valutazioni finalizzate alla possibile emanazione di una nuova sentenza di misura alternativa che persegua gli stessi obiettivi individuati dalla sentenza originaria.<sup>25</sup>

Considerando tutte le istituzioni che sono coinvolte nell'applicazione, esecuzione e monitoraggio delle misure alternative alla detenzione tra gli altri, le regole delle Nazioni Unite, sottolineano l'importanza di poter contare su un sistema amministrativo (strutturato) ed omnicomprensivo in grado di dare esecuzione alla misura alternativa e di verificarne l'andamento. Così come i funzionari, incaricati di seguire l'esecuzione della misura dovrebbero svolgere un servizio attento e coerente in modo rassicurare i giudici e la comunità. Il ruolo della comunità e dei suoi *leaders* è fondamentale per riuscire a far accogliere ed accettare, la presenza di persone in misura alternativa, e per sollecitare comportamenti positivi di accoglienza collaborazione. Parimenti importante è il ruolo dei volontari quale valido supporto all'attuazione delle attività prescritte dai servizi di comunità; le regole ONU infatti sottolineano la necessità che queste figure siano specificatamente formate, e che siano previsti rimborsi delle spese da loro sostenute, e che venga anche prevista una polizza assicurativa.<sup>26</sup>

#### **4. Misure alternative adottate nel corso dell'esecuzione di pene detentive.**

I sistemi penali di molti paesi prevedono la possibilità di rimettere in libertà i detenuti prima del termine previsto dalla sentenza di condanna. Ma questi provvedimenti non sono sempre adottati quali misure alternative al

---

<sup>24</sup> Rule 14.1 delle Tokyo Rules

<sup>25</sup> Rule 14.3

<sup>26</sup> Rule 19

carcere. Alcune forme di liberazione anticipata come il “*parole*” non sono adottati nei paesi in via di sviluppo per mancanza di risorse (umane , economiche ed amministrative).

L’uscita anticipata dal carcere è considerata strumento utile per ridurre potenzialmente il sovraffollamento e per promuovere un uso più parsimonioso delle misure detentive. L’uscita anticipata dal carcere può essere attuata mediante l’utilizzo di diversi strumenti che vanno dall’attenuazione progressiva del regime penitenziario che, partendo dalla concessione di permessi arriva alla concessione della libertà condizionale e poi alla liberazione anticipata senza condizioni. Secondo le regole ONU solo la liberazione condizionale rappresenta una misura sostitutiva della detenzione .

Le Tokyo Rules prevedono e descrivono le misure che possono essere utilizzate per **ridurre** la durata della esecuzione della sentenza in regime detentivo ovvero quale **alternativa** all’esecuzione della sentenza in carcere.<sup>27</sup>

Le misure che possono essere applicate nel corso dell’ esecuzione della sentenza detentiva previste dalle Tokyo Rules <sup>28</sup>sono :

- permesso e centro di riabilitazione ;
- liberazione per motivi di lavoro o studio
- varie forme di libertà condizionale
- remissione ( riduzione ) e
- condono della pena ( grazia)

Non tutte le misure sopra elencate possono essere considerate, in senso stretto, alternative alla detenzione. I detenuti ai quali viene concesso un permesso da trascorrere fuori dal carcere ovvero quelli ai quali viene concesso di trascorrere un periodo, prima del termine della pena detentiva, in un centro di riabilitazione, restano, in termini di legge , soggetti alla disciplina penitenziaria. Così come i detenuti che sono temporaneamente autorizzati a frequentare fuori dal carcere corsi di studio o di formazione professionale ovvero a svolgere attività lavorativa , non perdono il loro “*status*” di detenuti. Si tratta comunque di provvedimenti che rappresentano opportunità concesse loro per migliorare il

---

<sup>27</sup> Cfr Commentario alla Rule 9 delle Tokyo Rules

<sup>28</sup> Rule 9.2

percorso personale e professionale e per facilitare il loro progressivo rientro nella società.<sup>29</sup>

Il termine “*parole*”<sup>30</sup> non si rintraccia in tutti i codici penali degli Stati Membri; in molti casi al suo posto viene disciplinata la misura della liberazione condizionale che, tuttavia nelle diverse giurisdizioni può avere un significato ed una diversa applicazione. In alcuni casi la liberazione condizionale implica solo che il detenuto è rimesso in libertà con la generica condizione di rispettare tutte le disposizioni di legge e di sottoporsi ai controlli dell’autorità penitenziaria. In altri ordinamenti la liberazione condizionale può essere limitata al rilascio del detenuto “condizionato” da una serie di prescrizioni che corrispondono alle valutazioni ed alle esigenze individuali. Tuttavia nella maggior parte dei sistemi penali del mondo, le uniche condizioni che molti sistemi penali sono in grado di emanare e controllare, in caso di liberazione condizionale, sono quelle che impongono al detenuto di non commettere ulteriori reati durante il periodo di pena residua e di presentarsi secondo un calendario prescrittivo alle autorità di polizia per mero controllo. Dette condizioni appaiono inadeguate perché non corrispondenti alle effettive esigenze e bisogni del detenuto rimesso in libertà che risulta, in questo modo, privo di adeguato sostegno nel percorso di reinserimento nel contesto sociale.

La liberazione condizionale può essere prevista come un automatismo da applicare dopo un periodo minimo di detenzione ovvero dopo avere trascorso un periodo determinato proporzionale al periodo di pena già scontata .

---

<sup>29</sup> Dal 1952 in poi in molti Stati dell’ INDIA sono state istituite delle prigioni aperte ( l’ultima è stata realizzata nel 2012 nello stato del Kerala per ospitare le donne detenute). Si tratta di campi aperti dove, i detenuti di età compresa tra i 30 ed i 50 anni, che abbiano già scontato un terzo della pena detentiva inclusi i giorni di detrazione per buona condotta ( che per i detenuti condannati all’ergastolo viene determinata in sette anni ) possono essere trasferiti . I detenuti devono avere serbato regolare condotta, non devono essere affetti da malattie mentali o psichiche ed essere residenti nello stato dove la prigione aperta è situata. Da questa selezione vengono esclusi i detenuti che hanno commesso reati di omicidio. Una volta arrivati nel capo, i detenuti sono autorizzati a costruire la propria abitazione dove vivere con la propria famiglia. I figli hanno la possibilità di frequentare la scuola interna al campo. I detenuti lavorano la terra fanno lavori di pubblica utilità, possono avviare attività commerciali o lavorare per un datore di lavoro esterno. La comunità di detenuti si autogestisce attraverso un consiglio del villaggio eletto (tra i detenuti anziani) dai detenuti stessi. Il personale dell’amministrazione penitenziaria indiana, assegnato a queste prigioni ha il compito di aiutare i detenuti nella ricerca del lavoro piuttosto che assicurare la sicurezza del campo. I detenuti continuano a ricevere sconti di pena e al completamento della pena vengono scarcerati. (cfr “Open Prisons, Their Working and Utility as Institutions of Reformation and Rehabilitation” di Anju Sinha - International Journal of Humanities and Social Science Invention ISSN- www.ijhssi.org Volume 2 Issue - 11 November 2013 pag .73-77)

<sup>30</sup> In ragione delle diverse modalità applicative adottate nei diversi sistemi penali del mondo, in questo documento “ *parole* ” ( o liberazione condizionale) viene utilizzato per definire il provvedimento di rilascio anticipato di un detenuto secondo condizioni stabilite prima della sua uscita in libertà e che rimangono invariate ( salvo possibili modificazioni in corso di esecuzione) fino allo scadere del termine della pena detentiva.

Nelle giurisdizioni dove è previsto che i detenuti debbano fare richiesta per essere ammessi a beneficiare della liberazione condizionale, le procedure per avanzare domanda dovrebbero essere facilitate invece che ostacolate da complicate regole che possono essere previste per la presentazione. Deve inoltre essere garantita la possibilità di ricorso all'autorità competente per tutte le decisioni attinenti la concessione ovvero il rifiuto dell'applicazione di una misura alternativa.<sup>31</sup>

Naturalmente in linea con i principi che hanno ispirato l'emanazione di queste regole, viene, anche in tema di misure da applicare in luogo dell'espiazione di una pena detentiva, sottolineato il principio che la loro applicazione dovrebbe essere presa in considerazione appena possibile secondo valutazioni relative al reato commesso, alla pena comminata, alla pericolosità del soggetto, al suo comportamento in carcere.<sup>32</sup>

Per **riduzione della pena**, "*remission*", si intende definire i casi di liberazione anticipata senza condizioni. Misura che in alcuni sistemi penali è applicata automaticamente dopo un determinato, predefinito periodo di pena detentiva scontata. In altre giurisdizioni la riduzione della pena ed in rilascio senza condizioni sono valutati in relazione al comportamento che il detenuto ha serbato in carcere. Il computo della pena da ridurre e quindi il rilascio del detenuto possono essere condizionati e la loro applicazione posticipata nel caso in cui il detenuto sia incorso in sanzioni disciplinari.

Il **condono**, inteso quale rilascio del detenuto in seguito a l'annullamento della sentenza o del periodo di carcerazione, è una forma di liberazione senza condizioni. Si tratta di un atto di grazia emanato dal Capo dello Stato. Normalmente i sistemi penali applicati nel mondo prevedono due forme di condono. Nel primo caso il detenuto condannato beneficia per intero dell'annullamento della sentenza di condanna e della pena detentiva; nel secondo caso, noto anche come **amnistia**, il rilascio è anticipato ad una determinata data e può riguardare il singolo ovvero una determinata categoria di detenuti. Anche in questo caso l'amnistia è disposta dal Capo dello Stato.

#### **4. Per lo sviluppo di una coerente strategia alternativa alla detenzione**

Il principio secondo il quale la pena detentiva deve sempre essere usata come *estrema ratio* è il principio che ha ispirato l'emanazione delle Tokyo

---

<sup>31</sup> Rule 9.3

<sup>32</sup> Rule 9.4



Rules. Da allora ad oggi il problema del sovraffollamento in carcere continua a destare preoccupazione.

Secondo i dati di Penal Reform International (PRI)<sup>33</sup> ci sono più di 10.2 milioni di persone in carcere ( incluse le persone in attesa di giudizio ) in tutto il mondo. L' aumento della popolazione detenuta è causa di un enorme dispendio finanziario che grava sui governi e comporta un elevato danno per lo sviluppo della coesione sociale. Secondo i dati raccolti a livello mondiale da PRI sarebbero 144 le persone per 100mila abitanti rinchiusi in prigione. In 114 paesi del mondo il numero delle persone in prigione supera il limite della capacità di accoglienza offerto dagli istituti penitenziari. Tutto questo naturalmente non consente di assicurare trattamenti umani che rispettino la dignità delle persone in carcere. Il sovraffollamento compromette la possibilità di garantire programmi di riabilitazione, rieducazione ed avviamento al lavoro ed è anche causa di peggioramento delle malattie mentali, di aumento di casi di violenza e di condotte auto ed etero aggressive .

L'utilizzo delle misure alternative in ogni fase del procedimento penale dovrebbe essere un principio da introdurre sistematicamente all'interno delle giurisdizioni degli Stati Membri insieme allo sviluppo di riforme strutturali dei sistemi amministrativi e dei servizi sociali con particolare riguardo alla loro organizzazione ed interazione. La strategia da mettere in campo deve prevedere un medio lungo periodo per la sua realizzazione e deve essere monitorata e valutata in corso d'opera anche per verificare gli effetti del progressivo impatto relativo all'ampliamento delle misure alternative in luogo della detenzione e di come le stesse , siano effettivamente adeguate a ridurre il sovraffollamento.

La Finlandia , ha sensibilmente ridotto il numero della popolazione detenuta avviando sin dagli anni '60 una coerente strategia di lungo periodo che oggi può essere valutata davvero come un successo.<sup>34</sup> In quegli anni il governo finlandese constatava che la presenza di detenuti in carcere superava le 150 unità per 100mila abitanti. Dato questo all'epoca registrato come il più alto d'Europa. Il governo finlandese comprese la necessità di avviare una riforma del sistema penale attraverso un sistematico progressivo rimodellando della politica detentiva. Tra gli anni '60 e gli anni '90 il percorso prescelto fu quello di depenalizzare alcuni reati (es: ubriachezza ) e di annullare la norma che prevedeva automaticamente la prigione per coloro che non pagavano le multe.

---

<sup>33</sup> Cfr: Global Prison Trends 2015 – by Penal Reform International

<sup>34</sup> Finnish Criminal Policy: "From Hard Time to Gentle Justice" Richard S. Jones Marquette University, Published version. The Journal of Prisoners on Prisons, Vol. 21, No. 1&2 ( June 2012).

In seguito il processo di riforma ha riguardato la diminuzione delle pene per i reati contro la proprietà e quelli di guida in stato di ebbrezza prevedendo l'applicazione di misure alternative e della liberazione anticipata. Quindi è stato aumentato l'importo delle pene pecuniarie al fine di dare credibilità alla sanzione sostitutiva della pena detentiva breve ( per i reati per i quali era prevista) . Il sistema penale finlandese ha annullato la norma che prevedeva l'applicazione automatica di aumento di pena per i condannati con precedenti penali e l' annullamento delle norme che prevedevano i casi di condanna a pena detentiva per i minori. Negli anni '90 sono state introdotte le misure alternative di comunità . Il numero delle presenze in carcere oggi risulta tra i più bassi dei paesi europei (57 per 100mila abitanti).

L'esperienza finlandese dimostra che è possibile ridurre concretamente il numero della popolazione ristretta in carcere: ma cosa ha caratterizzato il successo di questa esperienza? In primo luogo una forte volontà politica che nel corso di quarant'anni è stata in grado di realizzare una riforma sistematica della giustizia penale attraverso l'utilizzo graduale dello strumento legislativo. I testimoni di quel percorso affermano<sup>35</sup> che è stato molto importante il consenso raggiunto con tutti gli attori coinvolti, da coloro che hanno scritto le riforme a coloro i quali le hanno approvate e tra quelli responsabili della loro attuazione. Consenso e condivisione che hanno consentito di non arrestare il percorso riformatore di fronte ad episodi di cronaca che parevano mettere a rischio la prospettata efficacia della riforma.

Su questo punto anche il qualificato supporto della stampa e delle televisioni è servito a rassicurare l'opinione pubblica e a fornire corrette e complete informazioni circa i contenuti e gli obiettivi che la riforma si prefiggeva di raggiungere.

---

<sup>35</sup>“Non vogliamo sbattere in galera le persone per il resto della loro vita,” dice Tapio Lappi-Seppälä, capo dell'Istituto di Criminologia dell'università di Helsinki, “perché, in quel caso, si dovrebbe investire molto ed essere certi che esista una reale possibilità di riabilitazione.” Non è sempre stato così. Fino a pochi decenni fa la Finlandia aveva uno dei più alti tassi di reclusione in Europa. Poi, negli anni sessanta, alcuni ricercatori scandinavi hanno studiato la relazione tra l'efficacia della pena detentiva e la relativa riduzione del tasso di crimine. “Per la prima volta un'analisi critica ha dimostrato che le pene detentive non funzionano realmente” sostiene Lappi-Seppälä. Durante i successivi trent'anni, la Finlandia ha a poco a poco rimodellato la politica detentiva. Al termine di questa fase la Finlandia aveva il più basso tasso di detenzione in Europa. Lappi-Seppälä aggiunge inoltre che i reati non sono aumentati. Ed è sempre lui a sostenere che: “L'esperimento in Finlandia ha dimostrato che è assolutamente possibile interrompere la reclusione per i due terzi della popolazione carceraria, senza influire sull'andamento dei reati del paese”. cfr <http://www.pri.org/stories/2015-04-15/finlands-open-prisons-inmates-have-keys>.

Le ragioni del successo sono quindi da ricercare nella collaborazione e cooperazione di differenti attori : legislatori , politici, magistratura, avvocati, dirigenti e funzionari dell'amministrazione penitenziaria, polizia, istituti di ricerca. Questa collaborazione è stata resa possibile attraverso l'organizzazione di corsi di formazione e seminari realizzati nel corso degli anni per promuovere ed informare circa i contenuti della riforma penale che si stava realizzando tutte le istituzioni coinvolte. L'esperienza finlandese testimonia che una umana e razionale riforma delle politiche criminali si promuove attraverso un approfondito processo di conoscenza dei problemi che danno origine alla commissione dei reati , alla conoscenza del funzionamento del sistema di amministrazione della giustizia penale e delle strategie di prevenzione del crimine.

Non esiste una formula che possa essere applicata e considerata valida per tutti le giurisdizioni del mondo ! Tuttavia alcune linee guida possono essere identificate quale cornice di riferimento metodologico da attuare , con la necessaria contestualizzazione alle diverse realtà normative e sociali degli Stati Membri:

#### **a) raccolta ed analisi dei dati**

in primo luogo è necessario avere cognizione del lavoro che si svolge nelle aule di giustizia e che riguarda i provvedimenti di carcerazione preventiva, delle sentenze di condanna e dell'applicazione delle misure alternative. Necessario è poi conoscere ed analizzare approfonditamente la tipologia della popolazione detenuta in modo da conoscere:

- caratteristiche e profilo sociale delle persone ristrette;
- il tipo di reato che hanno commesso;
- il tempo trascorso in carcerazione preventiva;
- la durata delle sentenze comminate;
- i costi della detenzione in carcere;

Una analisi simile andrebbe effettuata anche per le misure alternative applicate ed in corso di esecuzione e completata dalla raccolta dei dati relativi ( anche attraverso proiezioni) alle implicazioni economiche e di impatto sociale connesse alla loro attuazione;

#### **b) il ruolo della politica**

la raccolta ed analisi dei dati sopra descritti dovrebbero essere utilizzati dai politici per avviare e realizzare una chiara e coerente azione di modifica legislativa orientata all' applicazione più larga possibile di misure alternative

alla detenzione. Al fine di raccogliere il consenso dell'opinione pubblica i rappresentanti della politica e delle istituzioni dovrebbero comunicare adeguatamente e spiegare i limiti ed i vantaggi finanziari, morali, pratici legati all'adozione di programmi alternativi al carcere;

### **c) le riforme legislative**

la revisione delle norme è necessaria al fine anche di decriminalizzare quelle condotte che inutilmente contribuiscono ad aumentare la popolazione ristretta in carcere. Deve essere altresì assicurato un quadro normativo che disciplini tutti i passaggi necessari per applicare e dare esecuzione alle misure alternative. La legge dovrebbe prevedere un chiaro mandato diretto ai giudici affinché prediligano l'applicazione di misure alternative in luogo delle detenzione. La legge stessa dovrebbe stabilire il principio dell'uso della carcerazione solo come opzione residua (*estrema ratio*). Ogni riforma legislativa, non potendo auto implementarsi, dovrebbe essere accompagnata da un programma articolato di seminari e corsi di formazione da rivolgere a tutti i soggetti coinvolti nella sua applicazione, dai giudici a tutti coloro che, se pur con diversi livelli di responsabilità, sono coinvolti nell'attuazione delle norme per assicurarne l'esecutività.

### **c) le risorse economiche e l'organizzazione**

l'introduzione di un sistema di alternative al carcere comporta comunque l'impiego di risorse finanziarie che devono essere valutate secondo le esigenze di innovazione che le riforme legislative implicano. L'introduzione di misure alternative di comunità comporta la previsione e quindi il finanziamento di strutture amministrative e di risorse umane che prevedono costi di gestione da programmare non solo nella fase iniziale ma anche a lungo termine.

Il percorso di riforma dovrebbe anche prevedere piani d'intervento anche fuori dal sistema della giustizia penale, in materia di welfare e del sistema sanitario. Tutto questo al fine di prevenire la commissione di reati. Tale approccio consentirebbe anche la previsione e la realizzazione di percorsi trattamentali di *diversion*;<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> "*Diversion*", definisce la scelta già adottata in molti paesi, soprattutto quelli del *common law* di scegliere di utilizzare sistemi alternativi fuori dal sistema penale per sanzionare alcune condotte illecite di lieve entità. L'azione di contrasto alla criminalità è orientata sulla qualità piuttosto che sulla quantità degli interventi. Questo anche al fine di utilizzare meglio i budget assegnati all'amministrazione della giustizia. Anche i programmi di giustizia riparativa, la mediazione penale e le *alternative dispute resolution* (ADS) sono tutti strumenti che consentono di "deviare" il corso della giustizia dallo schema del procedimento penale e della conseguente sanzione detentiva a quello della soluzione alternativa alla detenzione in grado di coinvolgere la

#### **d) il monitoraggio**

le riforme ed i programmi attuati per l'implementazione di misure alternative al carcere , dovrebbero poi essere costantemente monitorati e dovrebbero essere previste le modalità di intervento idonee per rivedere, modificare, adattare la loro concreta attuazione, secondo le esigenze che via via emergono.

Metodologicamente è consigliabile individuare dei chiari obiettivi e definire l'arco temporale per effettuare la verifica dei dati, valutazione dei risultati nonché i punti di forza e di debolezza dell'implementazione. Il sistema delle alternative al carcere deve essere realizzato correttamente per evitare che anche un parziale non funzionamento sia percepito come fallimento. E' importante incoraggiare i detenuti ad optare per la fruizione delle misure alternative ea rispettarne le prescrizioni quale percorso trattamentale rieducativo ed utile pre - condizione per il cambiamento della loro vita.

#### **f) l'opinione pubblica**

le istituzioni, coinvolte nei progetti di attuazione dei programmi alternativi alla carcerazione, devono curare anche la costruzione di una strategia capace di raggiungere la condivisione dell'opinione pubblica.

Una strategia così concepita può essere realizzata attraverso il coinvolgimento delle associazioni professionali e le organizzazioni non governative operanti nel settore della giustizia e dell'esecuzione penale con le quali siglare protocolli d'intesa per collaborare allo sviluppo di una rete operativa in grado di diffondere scopo, modalità ed ambiti di applicazione delle misure alternative. Tale percorso dovrebbe anche coinvolgere le associazioni delle vittime al fine di dimostrare che i vantaggi connessi all'applicazione delle misure alternative al carcere producono effetti positivi anche sulle persone che hanno subito danno dalla commissione di reati.

Lo studio e le valutazioni di come vengono percepite le misure alternative alla carcerazione da parte dell'opinione pubblica dovrebbe essere una pre - condizione per sviluppare una strategia idonea a modificare la percezione in merito al funzionamento ed efficacia delle misure alternative in luogo della detenzione, quale mezzo per ridurre il sovraffollamento, migliorare l'organizzazione delle prigioni ed assicurare così condizioni di vita detentive umane.

---

persona offesa e la comunità che, quale testimone del fatto è indirettamente danneggiata dalla commissione del fatto medesimo e deve quindi anch' essa partecipare ed accogliere la soluzione riparativa prescelta.

Le ricerche <sup>37</sup> di settore rilevano come l'opinione pubblica generalmente sostiene di preferire l'imposizione di sentenze sempre più punitive prestando più attenzione e prediligendo l'applicazione di una punizione da scontare in carcere. Le ricerche fanno anche emergere che tali opinioni sono basate su una inaccurata conoscenza del sistema penale e le opinioni mutano quando vengono invece fornite maggiori informazioni. <sup>38</sup>

Le istituzioni dovrebbero pertanto curare la divulgazione di informazioni attraverso l'utilizzo di siti istituzionali di facile accesso da parte dei cittadini. Dovrebbero essere curate con attenzione le comunicazioni con l'esterno al fine di fare conoscere con chiarezza il funzionamento del sistema penale e dell'esecuzione della pena, invece di lasciare che l'opinione pubblica venga male informata nel caso in cui vi siano vicende atipiche che salgono all'onore delle cronache proprio per la loro atipicità.

Maggiore impegno quindi dovrebbe essere assicurato dai rappresentanti delle istituzioni attraverso la realizzazione di campagne d'informazione volte a contrastare quell'opinione pubblica che incoerentemente, molto spesso perché poco informata, invoca l'utilizzo della carcerazione quale esclusiva forma possibile di punizione.

### **g) il rapporto con i “media”**

Naturalmente, il rapporto con la stampa e con le televisioni è di sostanziale importanza in quanto strumento indispensabile per promuovere campagne di sensibilizzazione dell'opinione pubblica. Le istituzioni devono quindi avere cura di instaurare durevoli relazioni con i media al fine di fornire loro dati ed esempi circa l'efficacia delle scelte adottate quali alternative al carcere, avendo cura di sottolineare anche i vantaggi economici che tali scelte comportano. Le autorità dovrebbero mettere a disposizione le loro competenze per fornire agli organi d'informazione chiari riferimenti alle regole dell'esecuzione penale, ai suoi costi, alle esperienze positive in termini di riduzione di recidiva e quindi crescita di sicurezza sociale che l'applicazione delle misure alternative di fatto realizza. Opportunamente disciplinate ed applicate le misure alternative garantiscono minori rischi di incorrere nella violazione di diritti umani.

---

<sup>37</sup> [www.rethinking.org.uk/informed/pdf/alternatives](http://www.rethinking.org.uk/informed/pdf/alternatives)

<sup>38</sup> Julian V. Roberts, et al, Penal Populism and Public Opinion: Lessons from five countries, Oxford University Press: Oxford and New York 2003; Punitiveness a Global Phenomenon by H. Kury and Evelyn Shea in Punitivity International Developments vol I – 2011

## **h) giustizia ed uguaglianza**

Le Istituzioni dovrebbero non limitarsi a giustificare l'applicazione delle misure alternative solo per ragioni legate al risparmio della spesa pubblica, ma enfatizzare l'importanza di promuovere ed amministrare giustizia sempre più orientata al coinvolgimento della comunità quale contesto nel quale dare esecuzione ad una sentenza di condanna secondo determinate modalità per fare in modo che la pena assolva quelle esigenze di utilità anche per la collettività.

Giova infine rammentare il principio di uguaglianza che deve essere tenuto presente al fine di garantire la possibilità di prevedere l'accesso alle misure alternative, a parità di condizioni, a tutti i soggetti che si trovino nelle condizioni di poterne fruire.

---





## Popolazione Detenuta per Regione di Detenzione e Posizione Giuridica

Situazione al 17/07/2018

Regione Detenzione	In Attesa I Giud.	Condannati Non Definitivi	Condannati Definitivi	Internati	Da Impostare	TOTALE
<u>ABRUZZO</u>	162	191	1431	118	2	1904
<u>BASILICATA</u>	96	91	357	0	0	544
<u>CALABRIA</u>	719	521	1525	0	3	2768
<u>CAMPANIA</u>	1400	1798	4224	14	14	7450
<u>EMILIA ROMAGNA</u>	487	623	2365	85	0	3560
<u>FRIULI VENEZIA GIULIA</u>	149	110	374	6	0	639
<u>LAZIO</u>	960	1342	4018	13	8	6341
<u>LIGURIA</u>	253	227	983	1	1	1465
<u>LOMBARDIA</u>	1232	1449	5748	8	1	8438
<u>MARCHE</u>	155	118	624	0	1	898
<u>MOLISE</u>	23	48	336	0	0	407
<u>PIEMONTE</u>	578	570	3193	33	3	4377
<u>PUGLIA</u>	600	587	2160	1	21	3569
<u>SARDEGNA</u>	206	165	1833	32	0	2236
<u>SICILIA</u>	1371	1145	3892	20	19	6447
<u>TOSCANA</u>	451	432	2460	0	2	3345
<u>TRENTINO ALTO ADIGE</u>	68	40	319	0	0	427
<u>UMBRIA</u>	132	166	1092	1	1	1392
<u>VALLE D'AOSTA</u>	11	40	175	0	0	226
<u>VENETO</u>	296	311	1698	6	1	2312
TOTALE DETENUTI	9549	8974	38807	338	77	58745

Dati Riferiti alle ore 00 del 17/07/2018

Fonte: Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

20 of 20 records, Page 1 of 1



*Ufficio del Capo del Dipartimento*  
*Ufficio per lo Sviluppo del Sistema Informativo Automatizzato*  
**Sezione Statistica**

**Situazione giornaliera sulla Capienza Regolamentare curata dalla D.G.D.T.  
e la Popolazione Detenuta rilevata dal sistema SIAP/AFIS**

REGIONE DI DETEZIONE	CAPIENZA REGOLAMENTARE		CAPIENZA REGOLAMENTARE TOTALE	DETENUTE		TOTALE DETENUTI
	DONNE	UOMINI		DONNE	UOMINI	
ABRUZZO	80	1563	1643	75	1829	1904
BASILICATA	15	398	413	15	529	544
CALABRIA	52	2682	2734	57	2711	2768
CAMPANIA	301	5860	6161	377	7073	7450
EMILIA ROMAGNA	108	2700	2808	153	3407	3560
FRIULI VENEZIA GIULIA	17	463	480	31	608	639
LAZIO	344	4926	5270	400	5941	6341
LIGURIA	43	1086	1129	76	1389	1465
LOMBARDIA	317	5909	6226	468	7970	8438
MARCHE	21	877	898	20	878	898
MOLISE	0	270	270	0	407	407
PIEMONTE	124	3854	3978	153	4224	4377
PUGLIA	177	2145	2322	160	3409	3569
SARDEGNA	70	2643	2713	35	2201	2236
SICILIA	256	6222	6478	169	6278	6447
TOSCANA	79	3067	3146	138	3207	3345
TRENTINO ALTO ADIGE	44	462	506	25	402	427
UMBRIA	71	1260	1331	62	1330	1392
VALLE D'AOSTA	6	175	181	0	226	226
VENETO	149	1797	1946	134	2178	2312
<b>TOTALE</b>	<b>2274</b>	<b>48359</b>	<b>50633</b>	<b>2548</b>	<b>56197</b>	<b>58745</b>

*Nota: Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.*

**Dati Riferiti alle ore 00 del 17/07/2018**

**Fonte: Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica**



## Popolazione detenuta per posizione giuridica

Situazione al 17/07/2018

Cittadinanza	In Attesa Primo Giud.	Condannati Non Definitivi	Condannati Definitivi	Internati	Da Impostare	Totale
ITALIANA	6.063	5.987	26.506	272	57	38.885
STRANIERA	3.486	3.987	12.301	66	20	19.860
<b>Totale Generale</b>	<b>9.549</b>	<b>9.974</b>	<b>38.807</b>	<b>338</b>	<b>77</b>	<b>58.745</b>

Dati Riferiti alle ore 00 del 17/07/2018

Fonte: Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

### DISTRIBUZIONE DEI DETENUTI SUL TERRITORIO (percentuale)



