



PENA PECUNIARIA, PRIVAZIONE DELLA LIBERTÀ E CARCERE NEL CANTONE TICINO

UNA VALUTAZIONE DELLA REVISIONE DEL DIRITTO DELLE SANZIONI NEL PERIODO 2007-2017

Daniel Fink¹

Università di Losanna e Lucerna

La revisione del diritto delle sanzioni, approvata nel 2002, è entrata in vigore il 1. gennaio 2007. Senza attendere i risultati della valutazione scientifica che pure aveva richiesto, il Consiglio federale ha intrapreso una nuova revisione che è entrata in vigore il 1. gennaio 2018. È necessario valutare subito l'applicazione delle sanzioni nel corso degli anni 2007-2017, per poter stimare l'impatto della nuova riforma appena adottata. In questo articolo vengono analizzate le tendenze sulla detenzione preventiva, sulla pronuncia delle sanzioni penali e sulla popolazione penitenziaria in Ticino, confrontandole con quelle osservate in Svizzera. Le evoluzioni a sud delle Alpi mostrano delle specificità che le pongono parzialmente controcorrente rispetto a quelle osservate altrove.

Introduzione

La revisione del diritto penale, preparata da tempo e adottata il 29 giugno 2002, era entrata in vigore il 1. gennaio 2007. Tra i principali obiettivi c'era quello di ridurre il ricorso alla pena privata della libertà (pena detentiva) inferiore a 6 mesi. Questa pena, psicologicamente nociva, socialmente stigmatizzante, costosa e non più efficace di altri tipi di sanzioni, veniva pronunciata, fino al 2006, nel 94% dei casi di pene detentive con la condizionale e nell'84% dei casi di pene senza condizionale. Poco tempo dopo la sua entrata in vigore, la fondatezza di questa modernizzazione del diritto penale era già al centro di dubbi, espressi in particolare da procuratori attivi nella Svizzera francese. Allorché le pene detentive brevi vengono criticate da quasi un secolo da penalisti e specialisti del sistema penitenziario, questi procuratori sostenevano che con il nuovo diritto delle sanzioni fosse scemato l'effetto dissuasivo e che il contenuto della pena fosse divenuto meno comprensibile, per le persone sanzionate così come per le vittime. Queste opinioni hanno avuto una vasta eco su alcuni media e presso un piccolo gruppo di parlamentari. Ad inizio 2009, la Consigliera federale Evelyne Widmer Schlumpf ha chiesto all'Ufficio federale di giustizia di "rivedere la revisione", affinché le pene private della libertà brevi fossero reintrodotte. Ha inoltre richiesto la preparazione di un messaggio, indipendentemente dal fatto che il Consiglio federale avesse poco prima – il 3 set-

tembre 2008 – deciso di intraprendere una valutazione scientifica della revisione del diritto delle sanzioni. L'accettazione delle nuove disposizioni e la loro efficacia in termini di riduzione della recidiva avrebbero dovuto essere poste al centro di un'osservazione della durata di 5 anni.

Nonostante un messaggio del Consiglio federale del 4 aprile 2012, che proponeva un ritorno al precedente sistema delle sanzioni, nelle Camere federali si è riusciti, grazie al lavoro nelle Commissioni e alle negoziazioni di conciliazione, a evitare questo ritorno al passato. Al contrario, si è riusciti a preservare la priorità della pena pecuniaria, sebbene il pronunciamento di una pena detentiva breve sia stato facilitato. La nuova revisione è entrata in vigore il 1. gennaio 2018 (per i dettagli si veda il [Riquadro]). Impedendo un ritorno al vecchio sistema della pena detentiva, i parlamentari hanno di fatto confermato l'obiettivo del Consiglio federale del 1998, attraverso il quale si intendeva dotare la Svizzera di un sistema di sanzioni moderno.

La mancanza di valutazioni scientifiche e complessive sull'attuazione della revisione del 2002/2007 rende indispensabile un'analisi delle pratiche sanzionatorie successive. Questo contributo ha lo scopo di fare il punto sulle più importanti evoluzioni della pratica penale e penitenziaria in Ticino, comparandole con la media svizzera e con altri cantoni di frontiera quali Ginevra o Vaud².

¹ Daniel Fink, professore incaricato di statistica della criminalità e politica criminale presso le università di Losanna e Lucerna, membro del sottocomitato ONU sulla prevenzione della tortura. Ex capo della sezione Criminalità e diritto penale all'Ufficio federale di statistica (UST). È stato membro del gruppo di accompagnamento del progetto di valutazione della revisione del diritto delle sanzioni, diretto dall'Ufficio federale della giustizia (UFG). Una scelta degli studi di cui è autore è pubblicata in bibliografia.

² Una prima versione di questo contributo è apparsa in tedesco sulla rivista *Plädoyer* (Fink 2017b) e una seconda, con approfondimenti su altri aspetti, in francese, nell'edizione francofona della stessa rivista (Fink 2018b).



foto: T Press / Samuel Golay

Le sanzioni pronunciate in Svizzera nel periodo 1997-2017, e uno sguardo oltre il 2018

Questa valutazione è stata realizzata grazie ai dati pubblicati dall'Ufficio federale di statistica (UST). Il nostro intento è di concentrarci sulle sanzioni pronunciate³ prima e dopo l'entrata in vigore della revisione del diritto delle sanzioni nel 2007. Al tempo stesso, getteremo uno sguardo anche oltre il 1. gennaio 2018⁴, occupandoci dell'impatto delle nuove disposizioni sull'evoluzione probabile delle modalità di sanzionare. Proponiamo anzitutto un'analisi del volume, della struttura e dello sviluppo delle sanzioni pronunciate, per passare poi a uno studio sulla distribuzione geografica della pena detentiva, in particolare di quella di breve durata, inferiore cioè a 6 mesi. Punteremo altresì l'attenzione sui cambiamenti riscontrabili nelle misure pronunciate e nella loro esecuzione. Tutti i dati considerati nell'ambito di questo studio concernono l'insieme delle condanne penali di adulti iscritte nel casellario giudiziale e prescindono dalle sanzioni comminate a minorenni. Lo sguardo si sposterà in seguito sugli effetti dell'applicazione della detenzione preventiva e delle sanzioni sul sistema penitenziario. I confronti tra i dati ponderati ticinesi e quelli nazionali, così come quel-

li tra regioni linguistiche e quelli tra i cantoni Ticino, Ginevra e Vaud permetteranno infine di far emergere delle particolarità ticinesi in materia di politica penale e penitenziaria.

Le pene, globalmente di breve durata

La pena pecuniaria con condizionale sostituisce la pena detentiva

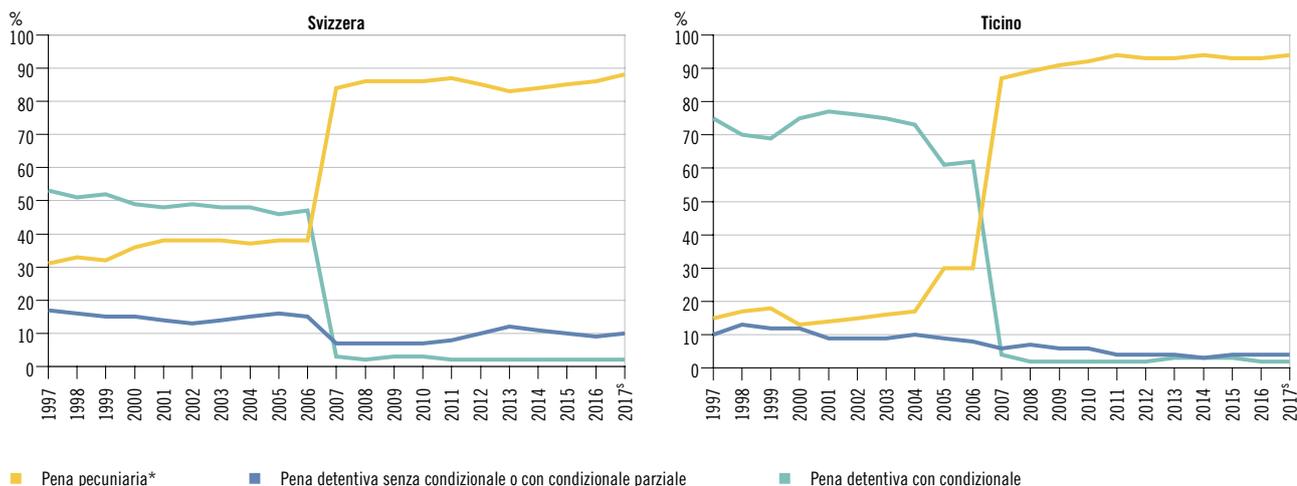
L'obiettivo della revisione del diritto delle sanzioni era la riduzione del ricorso alla pena detentiva breve (fino a 6 mesi) con e senza condizionale, sostituendola con la pena pecuniaria. In Svizzera, la quota delle pene privative della libertà con e senza condizionale ammonta nel 2006 al 62%, quella delle multe al 38%; in Ticino, le prime raggiungono il 69%, mentre le seconde il 31%. In Svizzera, le pene privative della libertà si ripartiscono tra il 75% con la condizionale e il 25% senza, mentre in Ticino le pene con la condizionale sono l'88% e quelle senza solo il 12% [F. 1].

Le pene fino a 6 mesi raggiungono a livello svizzero il 94% tra quelle con la condizionale e il 79% tra quelle senza la condizionale; in Ticino queste quote si attestano al 95% e al 75%. Sulla base di questi fatti, possiamo affermare che, per la Svizzera come per il Ticino, la grande maggioranza delle infrazioni giudicate riguarda dei reati di scarsa gravità.

³ Salvo qualche breve indicazione, non ci occuperemo qui del contenuto delle disposizioni. A questo scopo rinviamo a Fink 2017a.

⁴ In questa analisi non sono inclusi i dati relativi alle condanne penali 2017, in quanto pubblicati dopo la conclusione della redazione. Sono tuttavia inclusi degli scenari possibili per il 2017, ottenuti semplicemente prolungando le tendenze osservabili tra il 2007 e il 2016. Laddove si fa riferimento al futuro, si tratta altresì di valutazioni basate sulle tendenze passate, che tengono conto di possibili fattori di influenza.

F.1
Condanne penali per delitti o crimini (in %), secondo la pena principale, in Svizzera e in Ticino, dal 1997

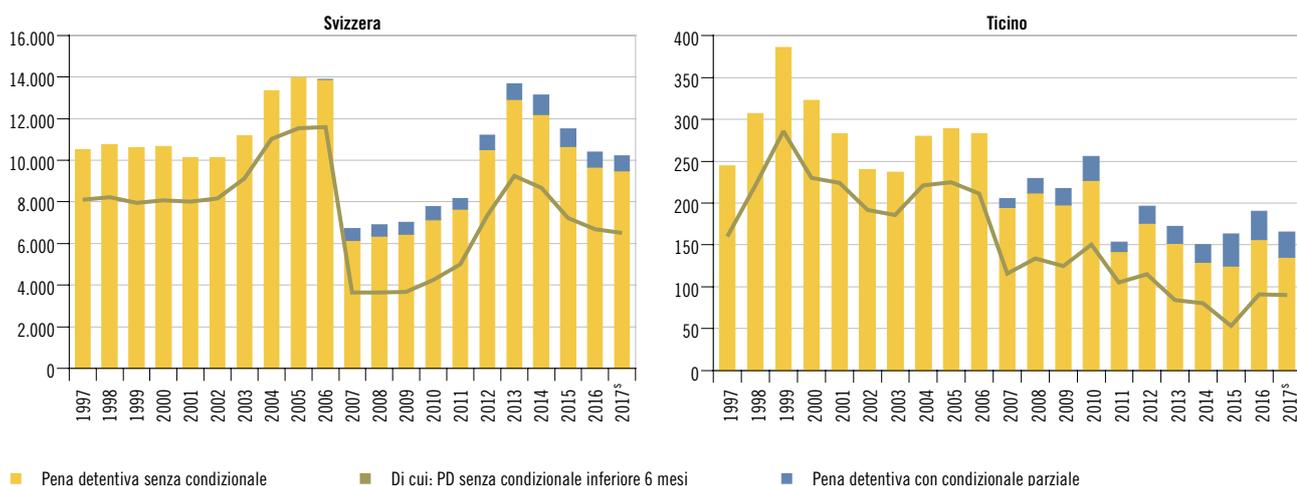


^s Dati stimati.

* Fino al 2006 le pene pecuniarie comprendono le multe come sanzione principale; dal 2007 sono conteggiate le pene pecuniarie e i rari casi di multe come sanzione principale.

Fonte: Statistica delle condanne penali, UST

F.2
Condanne penali di adulti per delitti o crimini: pena detentiva*, secondo alcune tipologie, in Svizzera e in Ticino, dal 1997



^s Dati stimati.

* Pena principale.

Fonte: Statistica delle condanne penali, UST

Dall'attuazione della revisione del diritto delle sanzioni, il 1. gennaio 2007, si osserva un cambiamento radicale e duraturo nelle modalità di sanzionare in tutta la Svizzera. I ministeri pubblici, i giudici e i tribunali pronunciano nell'85% dei casi delle pene pecuniarie, un valore che rimane costante, malgrado un forte aumento delle condanne dopo il 2007 (+29%). Tra le pene pecuniarie, quelle con la condizionale integrale sono l'82%, quelle senza condizionale il 17% e da ultimo quelle con condizionale parziale l'1% (questa composizione non è indicata nel grafico [F. 1]). La parte di lavori di pubblica utilità, anch'essa non indicata nel grafico, ammonta inizialmente al 4%, per scendere più recentemente al 2% di tutte le sanzioni.

Come nel resto della Svizzera, in Ticino, il numero di condanne aumenta nel corso degli anni (+45% tra il 1997 e il 2017); tuttavia, in

questo cantone, la quota di pene pecuniarie aumenta in modo più sensibile, passando dall'87% nel 2007 al 93% dal 2011 (86% in Svizzera) [F. 1]. Il lavoro di pubblica utilità sparisce piuttosto rapidamente come sanzione in Ticino, dove non è d'altro canto mai stato molto rilevante. Per contro, è importante notare la forte riduzione del ricorso alla pena detentiva, con e senza condizionale, con dei cambiamenti ancor più pronunciati rispetto al contesto nazionale. Si tratta di una vera e propria rivoluzione nei modi di sanzionare. Il numero di pene detentive con condizionale è passato ad esempio da circa 2.000 casi a un centinaio dopo il 2007. Contrariamente a quanto osservato in altri cantoni, il numero di pene detentive senza condizionale è diminuito dopo il 2007. Allorché se ne contano tra 200 e 250 dal 2007 al 2010, le stesse oscillano attorno a 170 casi nel periodo più recente [F. 2].

2007 / 2018: revisioni a tappe

La revisione del Codice penale è stata avviata all'inizio degli anni Ottanta. Approvata nel 2002, è entrata in vigore nel 2007. Da una parte ha introdotto la pena pecuniaria per i reati di piccola e media gravità e dall'altra parte mirava a rafforzare le misure come modalità di sanzione per rassicurare una parte di popolazione che provava un sentimento di insicurezza.

La revisione ha introdotto nuovi tipi di sanzioni e di modalità di esecuzione. Da due, rispettivamente tre tipi di sanzioni (multa, pena privativa della libertà con e senza condizionale) si è passati a quattro, rispettivamente dieci forme (pena pecuniaria, pena privativa della libertà, lavoro di pubblica utilità, tutti con, senza o con condizionale parziale, a fianco della multa per le contravvenzioni). L'innovazione più importante consisteva nell'introduzione del sistema delle aliquote giornaliere e della pena pecuniaria con condizionale. La pena pecuniaria non poteva superare 360 aliquote giornaliere, il lavoro di pubblica utilità 180 aliquote giornaliere. Le pene detentive potevano invece variare da 6 mesi a 20 anni.

La revisione della revisione del diritto delle sanzioni è stata preparata dal 2010. Si trattava di tornare al vecchio sistema della pena detentiva, mantenendo tuttavia in vigore la pena pecuniaria senza condizionale fino a 180 aliquote giornaliere. Nell'aprile 2012 è stato approvato il messaggio del Consiglio federale per un'ulteriore revisione della parte generale del Codice penale e nel giugno 2015 il parlamento ha accettato i cambiamenti del sistema delle sanzioni. Tra queste due date si sono svolte delle negoziazioni nelle Camere federali e nelle loro commissioni, che hanno permesso di preservare i risultati della riforma 2002/2007. Le modifiche sono entrate in vigore il 1. gennaio 2018.

La pena pecuniaria mantiene la priorità sulla pena detentiva e potrà sempre essere pronunciata con la condizionale. Possono nuovamente essere inflitte delle pene detentive di breve durata se ciò "appare giustificato per trattenere l'autore dal commettere nuovi crimini o delitti" (CP, art. 41). Queste ultime possono altresì essere inflitte con la sospensione condizionale. In ogni caso, l'autorità inquirente deve "motivare in modo circostanziato la scelta della pena detentiva" (idem). La durata della pena pecuniaria è stata ridotta a un massimo di 180 aliquote giornaliere. Il lavoro di pubblica utilità torna ad essere una modalità di esecuzione delle pene detentive senza condizionale. Inoltre, il metodo di esecuzione di queste pene sotto controllo elettronico ("braccialetto elettronico") è introdotto a livello federale e può sostituire una pena detentiva breve o una parte di una pena di lunga durata.

La revisione del diritto delle sanzioni entrata in vigore il 1. gennaio 2018 manterrà la priorità della pena pecuniaria con e senza condizionale fino a 180 aliquote giornaliere. Possiamo legittimamente pensare che nel cantone Ticino oltre il 90% delle persone giudicate continueranno a essere sanzionate con una pena pecuniaria. La pena pecuniaria da 180 a 360 aliquote, dal canto suo, non veniva applicata in Ticino; la sua abolizione non avrà dunque alcun impatto. Possiamo dunque immaginare che la revisione del diritto delle sanzioni, nel caso ticinese, si rivelerà tanto inutile quanto inutilizzata.

Ampio ricorso alla pena detentiva di breve durata

È giusto ribadire che i reati giudicati fino al 2006 con delle pene detentive erano, a loro volta, dei reati minori, di poca gravità. Questa constatazione non è da sottovalutare se si considera che, a livello svizzero, la metà delle pene con la condizionale durava 20 giorni o meno (valore mediano). Un discorso analogo vale per le pene senza condizionale: le pene detentive di breve durata erano prevalenti: il 30% aveva una durata inferiore a 1 mese e il 54% tra 1 e 6 mesi (valore mediano di 40 giorni). Nel cantone Ticino la situazione era leggermente diversa: le pene con la condizionale avevano una durata mediana

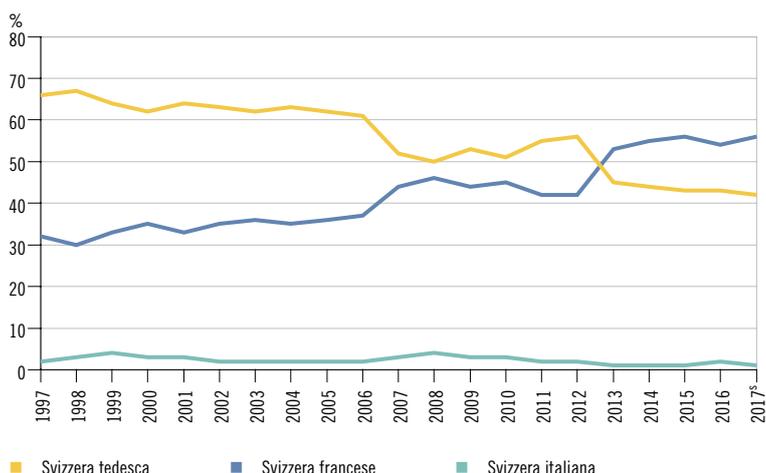
di 50 giorni; più utilizzate e altresì più lunghe, sanzionavano dei reati più gravi in maniera più leggera. Dal 2007, la loro durata mediana si stabilizza a 90 giorni.

Dal 2012, si osserva un'evoluzione differente in base alle zone linguistiche. Nella Svizzera tedesca la parte di pene detentive senza condizionale continua a diminuire, fino a circa il 40%, per una popolazione che comprende il 70% degli abitanti del paese. In Svizzera francese d'altro canto si passa da circa 3.000 pene pronunciate senza condizionale nel 2011 a oltre 6.500 nel 2013, raggiungendo una quota del 57% di tutte le sanzioni, per una popolazione che rappresenta il 26%. La Svizzera italiana continua, da parte sua, a mostrare tendenze al ribasso, con un numero di pene senza condizionale (o con condizionale parziale) che passa da 400 a 200 casi [F. 3].

Le pene detentive di durata elevata fanno prova in Svizzera di una grande stabilità, rispettivamente di una diminuzione per quanto concerne le pene più lunghe. Tuttavia in Ticino, il numero delle pene di oltre 6 mesi resta annualmente attorno a 80 casi [F. 4]. Se le pene da 6 mesi a meno di 3 anni testimoniano un'evoluzione irregolare tendente al ribasso (brevi periodi di crescita importante seguiti da diminuzioni a loro volta marcate) si constata dal

F.3

Condanne penali di adulti per delitti o crimini: pene detentive senza la condizionale (in % sul totale delle condanne), per regione linguistica, in Svizzera, dal 1997



^s Dati stimati.

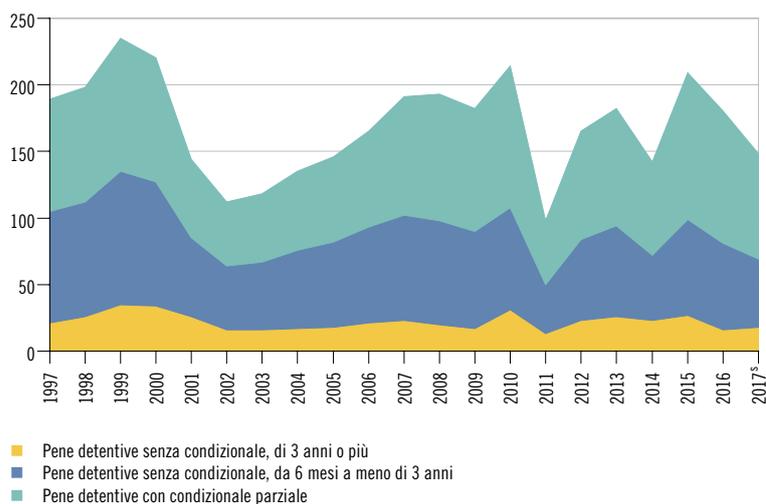
Fonte: Statistica delle condanne penali, UST

2007 una certa presenza di pene detentive con la condizionale parziale. La revisione del codice penale ha introdotto questo nuovo metodo di sanzione per le pene detentive pronunciate con una durata da 1 a 3 anni (la parte da scontare non può essere superiore alla metà della pena e la durata minima è di 6 mesi). Questa novità ha avuto una buona accoglienza in Svizzera, se consideriamo che quasi la metà delle pene da 1 a 3 anni, dal 2007, è stata pronunciata in questa forma: nel 2007, la ripartizione era di 755 pene senza condizionale e 567 con la condizionale parziale; nel 2016 si contano invece 737 pene senza condizionale e 728 con la condizionale parziale. Visto che la durata mediana si attesta, in maniera costante, a 912 giorni (2,5 anni), possiamo affermare che i tribunali pronunciano questo tipo di sentenza soprattutto nel segmento superiore di questa categoria di pena. Dato che i giudici considerano giustificato che una parte di queste pene non venga scontata, possiamo dire che contribuiscono dopo la revisione a un utilizzo più moderato della pena detentiva. La tendenza osservabile presso un numero crescente di queste pene si traduce allo stesso tempo in una diminuzione del tempo di detenzione che deve effettivamente essere scontato.

Non toccate dalla revisione, le pene di oltre 3 anni presentano, a livello svizzero, una diminuzione, in particolare quelle di più lunga durata. In Ticino, i dati presentano una tendenza leggermente al ribasso, passando da oltre 35 casi nel 1999 a meno di 20 nel 2006 [F.4]. Queste constatazioni appaiono ancora più positive allorché si considera l'aumento della popolazione, che permette di parlare di una diminuzione significativa del numero di sanzioni più elevate. In breve, la revisione del diritto delle sanzioni non ha portato né a un aumento dei fatti di criminalità da giudicare, né a un incremento delle condanne che sfociano in pene detentive di lunga durata.

F.4

Condanne penali di adulti per delitti o crimini: pene detentive di durata elevata*, secondo la tipologia, per regione linguistica, in Ticino, dal 1997



^s Dati stimati.

* Pena principale.

Fonte: Statistica delle condanne penali, UST

In Svizzera francese: fiducia nell'efficacia della pena detentiva di breve durata

Da 100 anni a questa parte, penalisti e specialisti del sistema penitenziario criticano la pena detentiva di breve durata⁵ e il suo presunto effetto dissuasivo generale e particolare. Inoltre, innumerevoli studi condotti sull'efficacia delle pene nell'ambito delle pene di breve durata⁶ mostrano tutti un'efficacia equivalente delle loro diverse forme (pena pecuniaria, lavoro di pubblica utilità, braccialetto elettronico, pena detentiva, altre misure ambulatorie). Tuttavia, osservando la distribuzione geografica del ricorso alle sanzioni, si osserva che le autorità giudiziarie della Svizzera francese sembrano continuare a riporre eccessiva fiducia nell'efficacia della pena detentiva. I cantoni romandi rappresentano, negli ultimi 20 anni, circa il 25% della popolazione sviz-

⁵ Gli statuti della Società di diritto penale internazionale, fondata nel 1889, comprendevano il seguente articolo: "La Società considera tuttavia possibile e auspicabile la sostituzione della pena detentiva di breve durata con altri metodi punitivi di pari efficacia" (Germann 2015, traduzione in italiano ad opera della redazione).

⁶ Oltre a un nutrito numero di ricerche realizzate all'estero (si veda Streng 2007), per la Svizzera si possono segnalare Storz 1997 e Vaucher, Storz e Rónce 2000.

zera. La parte delle pene pronunciate in questa regione costituiva, già nel 1997, il 32%, mentre da 5 anni si situa attorno al 54%. Tre cantoni in particolare si stagliano: Vaud, Ginevra e Neuchâtel. Le modalità di sanzionare dei due primi cantoni citati appaiono in più piuttosto paradossali, in base all'utilizzo della detenzione preventiva, come constateremo qui di seguito.

Computo della detenzione preventiva e pena detentiva di breve durata

Il Codice di procedura penale stipula che “L'imputato resta in libertà” (Art. 212 cap. 1 CPP). Il capoverso 3 dello stesso articolo precisa che “la durata della carcerazione preventiva o di sicurezza non può superare quella della pena detentiva presumibile”.

Tra il 1997 e il 2016, il numero di detenzioni preventive è passato, in tutta la Svizzera, da 10.000 a 20.000 casi, il che equivale, nel 2016, a circa il 18% dell'insieme delle condanne penali. Conseguentemente all'introduzione del Codice di procedura penale svizzero nel 2011, la quota delle detenzioni preventive fino a 2 giorni è passata da circa il 35% nel 1997 al 76% nel 2017. Da questi dati sulla detenzione preventiva possiamo desumere che i fatti perseguiti erano di poca importanza, in caso contrario i Ministeri pubblici potrebbero essere tacciati di perseguire una politica giudiziaria lassista. Tuttavia, la distribuzione e l'evoluzione mostrano importanti differenze in base allo statuto di residenza degli imputati: per gli svizzeri, il numero delle detenzioni in attesa di giudizio è diminuito del 25%; per gli stranieri residenti in Svizzera è rimasto pressoché stabile, allorché per gli stranieri senza residenza è raddoppiato, passando da 6.000 a 12.000.

Il cantone Ticino fa, da parte sua, un uso molto più ristretto della detenzione preventiva: il dato oscilla attorno al 9%, ovverosia 10 punti percentuali in meno rispetto alla quota riscontrabile a livello nazionale. Il numero di detenzioni preventive era di 600 a metà degli anni Ottanta; dal 2011 si attesta attorno a 200, allorché il numero complessivo delle condanne in Ticino è più che raddoppiato negli ultimi 30 anni. Se le



foto TI Press / Francesca Agosta

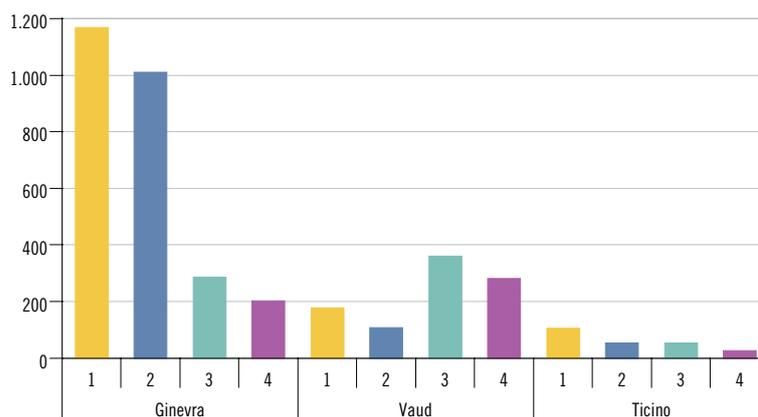
autorità ricorrono meno alle detenzioni in attesa di giudizio, queste ultime in Ticino tendono ad avere una durata più lunga (60 giorni, rispetto a 30 in Svizzera), perché applicate in casi di infrazioni più gravi. Nel caso ticinese così come nelle altre realtà, le persone senza residenza sono sovrarappresentate: la loro quota si attesta al 70% dal 2011.

Ciò che appare problematico e dovrebbe essere posto al centro di un'osservazione permanente è il fatto che quasi la metà delle persone che hanno vissuto l'esperienza – spesso drammatica – di una detenzione preventiva, viene poi condannata ad una pena pecuniaria, in contraddizione con i principi del Codice di procedura penale e della regola della proporzionalità.

Le politiche di privazione della libertà possono essere diametralmente opposte, come si può osservare confrontando i risultati dei cantoni di Ginevra e Vaud con quelli del Ticino. Il Ministero pubblico del canton Ginevra conduce una politica dissuasiva o perfino punitiva per mezzo della detenzione preventiva, concepita come una sorta di pena anticipata. Nel canton Vaud sembra altresì vigere una politica sanzionatoria che il Ministero pubblico ritiene probabilmente essere efficace da un punto di vista dissuasivo e punitivo: in effetti, allorché a Ginevra la maggioranza delle persone poste in detenzione preventiva viene poi sanzionata con una pena non detentiva, nel canton Vaud si conta il doppio di pene detentive rispetto alle detenzioni in attesa di giudizio. Se compariamo questi dati con quelli del Ticino, constatiamo che in questo cantone si ricorre alla

F.5

Detenzioni preventive e pene detentive brevi (tasso ogni 100.000 abitanti), secondo la tipologia, nei cantoni di Ginevra, Vaud e Ticino, nel 2016



detenzione e alle pene detentive in maniera contenuta: in proporzione alla popolazione, rispetto a Ginevra il Ticino ha 11 volte meno persone poste in detenzione preventiva e 7 volte meno persone detenute nell'ambito dell'esecuzione di una pena [F.5].

Le misure

La revisione del diritto delle sanzioni comprendeva anche degli aspetti volti a rendere più severa la detenzione delle persone sanzionate con una misura stazionaria. Sono inoltre stati rafforzati gli ostacoli alla libertà condizionale, e nel 2004 si è proseguito su questa strada con l'adozione della detenzione a vita.

Da uno sguardo alla pronuncia delle misure dal 2007 emerge un paradosso: sul piano svizzero, l'internamento è quasi scomparso dalle sanzioni utilizzate, allorché le misure terapeutiche stazionarie sono divenute più frequenti. Mentre fino al 2005 la media annua di quest'ultime era di circa 30 casi, dal 2008 il numero dei casi per anno è triplicato, con variazioni annuali significative (136 casi – la cifra più alta – nel 2010 e 77 casi nel 2011)⁷. La durata media delle detenzioni è passata da 700 giorni prima del 2004 a 1.627 giorni nel 2016, dunque da quasi 2 a 4,5 anni. Dato il notevole aumento della durata delle pene, si contano attualmente 800 persone che dovrebbero scontare una tale sanzione, allorché in Svizzera non si contano che 450 posti per la loro esecuzione (Brägger 2014). La mancanza di spazio porta ad un'impasse, dato che il Tribunale federale ha appena deciso di rilasciare una persona detenuta per due anni senza che le fosse offerta la possibilità di seguire una terapia. Il ricorso massiccio a queste misure comporta il rischio dell'applicazione di sanzioni a fini preventivi. Le forti critiche sorte negli ultimi anni in svariati ambiti hanno forse dato il via ad un timido cambiamento: nel 2015 e nel 2016 si sono contate più liberazioni che incarcerazioni per una misura stazionaria terapeutica.

In Ticino, le tendenze non coincidono con quanto si rileva a livello svizzero: non solo ci sono stati in 30 anni solo 3 internamenti, ma dal

1: Detenzioni preventive
2: Detenzioni preventive inferiori a 2 giorni
3: Pene detentive senza condizionale o con condizionale parziale
4: Pene detentive inferiori a 6 mesi

Fonti: Statistica delle condanne penali; Statistica della privazione della libertà, UST

2007 si contano anche meno misure stazionarie pronunciate all'anno rispetto alle cifre annuali dei 20 anni precedenti. Allorché le misure ambulatorie sono stabili, quelle stazionarie mostrano una tendenza al ribasso.

Il parco penitenziario e la popolazione penitenziaria

Come altri cantoni, il Ticino ha per lungo tempo potuto contare su diverse carceri distrettuali e su uno stabilimento di esecuzione delle pene. Quest'ultimo, ereditato dal XIX secolo, edificato a Lugano, è stato sostituito dal Carcere penale La Stampa (1968), situato nel comune di Cadro. Le carceri distrettuali, anch'esse risalenti all'Ottocento e situate a Bellinzona, Lugano, Locarno e Mendrisio, sono state chiuse tra il 1998 e il 2006, anno in cui è entrato in funzione il Carcere giudiziario La Farera, costruito accanto a La Stampa. In seguito, è stata costruita a Cadro una sezione aperta (Lo Stampino) destinata al regime di lavoro esterno, e ristrutturato il carcere aperto Il Naravazz a Torricella (Demartini e Fink 2017). All'inizio degli anni 2000, questi stabilimenti di detenzione disponevano complessivamente di 250 posti. A fine 2016, l'Ufficio di statistica (Ustat) ne conta 320, di cui un numero significativo nelle due sezioni aperte (60 posti, di cui 6 per le donne). Tuttavia, secondo le ultime informazioni disponibili, in Ticino sembra esserci un ricorso più importante alla detenzione in strutture chiuse piuttosto che in quelle aperte. Tanto che il Carcere aperto Il Naravazz è stato chiuso senza che la statistica ufficiale riuscisse a seguire tutti i cambiamenti.

Allorché in Ticino ci si potrebbe attendere, sulla base dei dati sulle condanne penali, una popolazione carceraria stabile o perfino decrescente, si riscontra che il numero di detenuti, nel 2016, oltrepassa per la prima volta i picchi regi-

⁷ Informazioni tratte dalla tabella dell'Ufficio federale di statistica (UST) no. T19.3.3.2.1.4.1, stato al 30.04.2016.

strati nel 2008 e nel 2009. Un aumento del tutto particolare, questo, dovuto alle persone in attesa di giudizio. Mentre il numero di persone in detenzione preventiva è molto stabile, dal 2007 è aumentato in Ticino quello di coloro che scontano anticipatamente un pena non ancora emessa. Nel 2016, per la prima volta in 13 anni, si contano più detenuti in attesa di sentenza definitiva (121 casi, 62 in detenzione preventiva e 59 in esecuzione anticipata) che persone in esecuzione di pena (111 casi). Va detto a questo proposito che l'introduzione dei giudici dell'applicazione della pena in Ticino data del 2011 e che quest'ultima sembra aver condotto a un utilizzo più ristretto del collocamento in strutture aperte. Questo fa sì che in tempi recenti il Ticino ha potuto mettere a disposizione degli altri cantoni latini, con cui condivide un concordato in tal senso, dei posti per detenuti nelle sue strutture aperte, allorché negli anni precedenti avveniva il contrario.

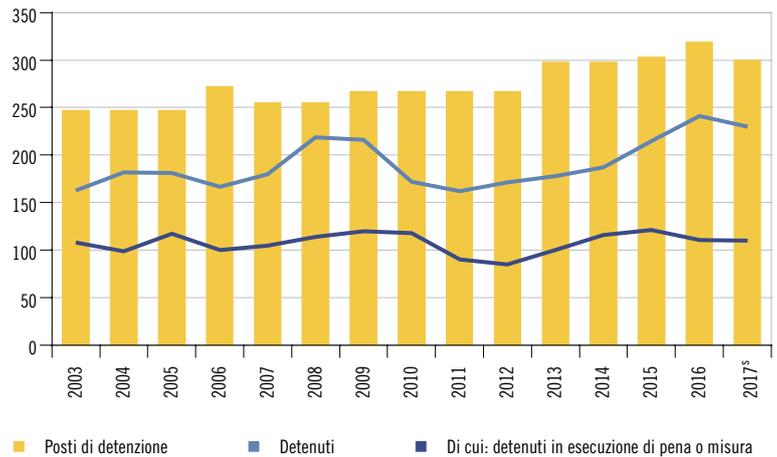
Mentre in Svizzera, nel 2016, si contavano 90 posti di detenzione e 83 detenuti per 100.000 abitanti, i tassi corrispondenti per il canton Ticino erano di 91 e 68. In comparazione intercantonale, il tasso di occupazione degli stabilimenti rimane, con il 75%, ad un livello piuttosto basso [F. 6].

La recidiva

Dalla lettura del rapporto di valutazione del Codice penale (Haering et al. 2012) emerge una mancanza abbastanza diffusa di conoscenza nell'ambito della recidiva⁸. Lo stesso evidenzia inoltre errori manifesti di valutazione presso i Ministeri pubblici, i tribunali e i servizi penitenziari per quanto riguarda l'evoluzione della recidiva, che è stata sovrastimata a seguito dell'introduzione delle pene pecuniarie. Già nel 2011, tuttavia, l'Ufficio federale di statistica (UST) aveva pubblicato dei risultati promettenti sulla recidiva penale e sul nuovo diritto delle sanzioni (UST 2011). Poiché questi dati non vengono pubblicati a livello cantonale, dovremo limitarci a valutare gli sviluppi sulla base dei risultati nazionali.

Dati alla mano e contrariamente a quanto emerso in molte prese di posizione non informate,

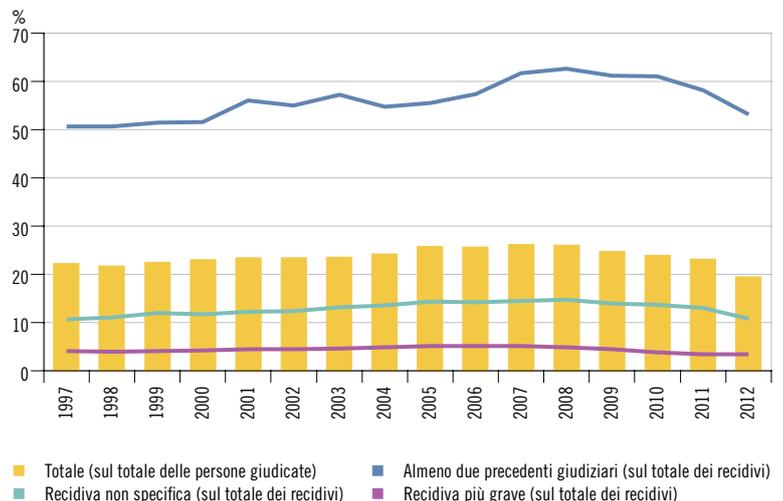
F. 6
Posti di detenzione e detenuti, in Ticino, dal 2003



^s Dati stimati.

Fonte: Statistica della privazione della libertà, UST

F. 7
Tasso di recidiva (in %), per alcune tipologie, in Svizzera, dal 1997 al 2012



Fonte: Analisi della recidiva, UST

è possibile affermare che il tasso di recidiva è diminuito non appena è entrata in vigore la revisione del diritto delle sanzioni. Il tasso di recidiva si sta riducendo in tutti i casi considerati. Dal 2007, quando il ricorso alle pene detentive è notevolmente diminuito, il tasso di ricondanne è altresì al ribasso. Esso mostra una curva discendente, sia per il totale che per le diverse caratteristiche demografiche o giudiziarie, allorché la struttura dei reati e delle persone giudicate non ha subito cambiamenti [F. 7]. Dal punto di vista giudiziario, osserviamo che le persone con due o più precedenti giudiziari vedono il loro tasso di recidiva diminuire di 10 punti, quelle con una recidiva non specifica (considerando tutti i reati) di circa 4 punti e quelle con una recidiva più grave un'analoga riduzione attorno ai 2 punti percentuali. Lo stesso fenomeno si osserva per le persone rilasciate dopo un'esecuzione di pena, in particolare per quanto riguarda il tasso di reincarcerazione, laddove il tasso di recidiva si riduce di circa 30 punti⁹.

⁸ Per una breve panoramica della storia delle statistiche sulla recidiva e dei loro risultati in Svizzera, si veda D. Fink, *Die statistische Beobachtung von Rückfall, 1900-2012*, in: Fink 2016. Presente anche in D. Fink 2015. Per un'analisi dell'evoluzione più recente si veda Fink 2017a.

⁹ Per un'analisi più dettagliata su tutti questi aspetti si veda il capitolo sulla recidiva in Fink 2017a.



foto: TI Press / Francesca Agosta

Conclusioni

Con l'introduzione della pena pecuniaria, in particolare con la condizionale, la Svizzera si è dotata di un sistema di sanzioni moderno, cambiando profondamente il modo in cui vengono applicate le sanzioni, relegando alla storia l'uso massiccio di una pena ereditata dalla Rivoluzione francese. Il breve aumento delle pene nel corso degli ultimi anni è limitato alla Svizzera francese, dove sembrano sussistere delle visioni "conservatrici" sull'efficacia delle pene detentive e dove permane una politica criminale improntata alla repressione, se ci basiamo sui confronti – statisticamente documentati – con le altre due zone linguistiche.

L'attuale e statisticamente importante ricorso alla pena pecuniaria può essere interpretato in tre modi: è coerente con la stragrande maggioranza dei reati processati nel nostro paese, che sono originati da reati di scarsa importanza; corrisponde poi allo stato di sviluppo della società odierna, basata sul salario e sul valore del denaro; è infine in linea con i modi civilizzati di trattare gli autori di reati e con l'efficacia di queste sanzioni, misurata attraverso il tasso di recidiva. Dall'introduzione della pena pecuniaria quest'ultimo è infatti al ribasso, sia tra l'insieme dei sanzionati che tra le persone rilasciate dal carcere.

Questo bilancio positivo non deve mettere in secondo piano una serie di aspetti che pure meritano attenzione: tra altri un'ampia maggioranza di pene detentive senza condizionale; una chiusura verso nuove forme di sanzioni e nuovi metodi di esecuzione delle pene per gli stranieri, in particolare per i non residenti; un uso intensivo della detenzione preventiva coperta da una pena detentiva. Gli aspetti positivi, così come quelli negativi delle revisioni del diritto delle sanzioni e delle politiche criminali meriterebbero delle valutazioni scientifiche approfondite, a maggior ragione visto che i dati per compiere tali studi sono ampiamente disponibili nel nostro paese.

Bibliografia

- Brägger, Benjamin F. (2014). Massnahmenvollzug an psychisch kranken Straftätern in der Schweiz: Eine kritische Auslegeordnung. *Revue suisse de criminologie*, 1, 53-64.
- Demartini, Luisella e Fink, Daniel. (2017). Carcere di ieri, di oggi e di domani. *Arte + Architettura in Svizzera*, 68, 3, 60-67.
- Fink, Daniel. (2015). Die Konstanz des Rückfalls. In Fink, Daniel und Schulthess, Peter, *Strafrecht, Freiheitsentzug, Gefängnis*, Bern: Stämpfli.
- Fink, Daniel. (2016). *Le compte du crime – Kriminalstatistik*. Bern: Stämpfli.
- Fink, Daniel. (2017a). *La prison en Suisse. Un état des lieux*. Lausanne: PPUR.
- Fink, Daniel. (2017b). Ein wissenschaftliches Lob für die bedingte Geldstrafe. *Plädoyer*, 35, 5, 40-47.
- Fink, Daniel. (2018a). *Freiheitsentzug in der Schweiz. Formen, Effizienz, Bedeutung*. Zürich: NZZ libro.
- Fink, Daniel. (2018b). Le succès de la peine pécuniaire avec sursis. *Plädoyer*, 36, 1, 20-26.
- Germann, Urs. (2015). *Kampf dem Verbrechen - Kriminalpolitik und Strafrechtsreform in der Schweiz 1870–1950*. Zürich: Chronos Verlag.
- Haering, Barbara et al. (2012). *Evaluation der Wirksamkeit des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches. Schlussbericht vom 30. März 2012*. Zürich: econcept. Disponibile in: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/gesetzgebung/sanktionensystem/ber-bj-evaluation-at-stgb-d.pdf> (23 maggio 2018).
- Storz, Renate. (1997). *Condamnations pénales et taux de récidive*. Berne: OFS.
- Streng, Franz. (2007). Die Wirksamkeit strafrechtlicher Sanktionen – Zur Tragfähigkeit der Austauschbarkeitsthese. In: Lösel, Friedrich et al., *Kriminologie und wissenschaftsbasierte Kriminalpolitik*, Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Ufficio federale di statistica (2011). Nouveau droit des sanctions et récidive pénale. Neuchâtel: UST. (Actualités OFS), 11. Disponibile in: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.348263.html> (23 maggio 2018)
- Vaucher, Steve; Storz, Renate e Rônez, Simone (2000). *Délinquance routière et récidive, Taux de recondamnation et effet des sanctions*. Neuchâtel: UST.