

**Raccomandazione CM/REC(2014) 3
del Comitato dei Ministri agli Stati Membri
relativa ai delinquenti pericolosi**

*(adottata dal Comitato dei Ministri il 19 febbraio 2014
nel corso della 1192° riunione dei Delegati dei Ministri)*

Il Comitato dei Ministri, ai sensi dell'articolo 15.b dello Statuto del Consiglio d'Europa,

Considerato che lo scopo del Consiglio d'Europa è di realizzare un'unione più stretta fra i suoi membri, in particolare attraverso l'armonizzazione delle normative nelle materie di interesse comune;

Considerato l'approccio specifico necessario per i delinquenti pericolosi ristretti nelle carceri dei suoi Stati membri;

Riconosciute le sfide che gli Stati europei affrontano per raggiungere un equilibrio fra i diritti degli autori di reato pericolosi e la necessità di garantire la sicurezza della società;

Tenendo presente la rilevanza dei principi contenuti nelle raccomandazioni precedenti, ed in particolare:

- La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà fondamentali (STE n° 5);
- La Convenzione del Consiglio d'Europa sul trasferimento delle persone condannate (STE n° 112);
- La Convenzione sulla tutela dei minori contro lo sfruttamento sessuale e gli abusi sessuali (CETS n. 201)
- La Raccomandazione R (82)17 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla detenzione e al trattamento dei detenuti pericolosi;
- La Raccomandazione R (92)17 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla coerenza nell'infliggere condanne;
- La Raccomandazione R (97)12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure;
- La Raccomandazione R (98)7 del Comitato dei Ministri agli Stati membri concernente gli aspetti etici e organizzativi delle cure mediche in carcere;
- La Raccomandazione Rec(2000)20 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sul ruolo di un tempestivo intervento psico-sociale nella prevenzione della criminalità;
- La Raccomandazione Rec(2000)22 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sul miglioramento dell'applicazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure nella comunità;
- La Raccomandazione Rec(2003)23 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla gestione da parte delle amministrazioni penitenziarie dei condannati all'ergastolo e degli altri detenuti con pene lunghe;

- La Raccomandazione Rec(2004)10 del Comitato dei Ministri agli Stati membri relativa alla tutela dei diritti umani e della dignità delle persone con disturbi mentali;
- La Raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee;
- La Raccomandazione Rec(2008)11 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole europee per i minori soggetti a sanzioni o misure;
- La Raccomandazione CM/Rec(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole del Consiglio d'Europa sulla probation;
- La Raccomandazione Rec(2014)4 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulla sorveglianza elettronica;

Tenuto conto dei principi costituzionali, delle tradizioni giuridiche e dell'indipendenza del potere giudiziario negli Stati membri;

Riconoscendo che la presente raccomandazione non contiene alcun obbligo per gli Stati membri di introdurre la custodia preventiva di sicurezza o la sorveglianza preventiva nella legislazione nazionale;

Riconoscendo che la presente raccomandazione potrebbe essere applicata ai sensi della legislazione nazionale *mutatis mutandis* in casi diversi da quelli cui la raccomandazione fa riferimento;

Riconoscendo che una serie di autorità e servizi intervengono sui delinquenti pericolosi e che tali enti hanno bisogno di un insieme coerente di principi direttivi conformi agli standard del Consiglio d'Europa,

Raccomanda agli Stati Membri del Consiglio d'Europa:

- di ispirarsi nella legislazione interna, nelle politiche e nelle prassi alle regole contenute nell'allegato alla presente raccomandazione;
- di fare in modo che la presente Raccomandazione ed il relativo commento siano tradotti e diffusi a tutte le autorità, organismi, associazioni e professionisti coinvolti nella gestione dei delinquenti pericolosi ed ai detenuti stessi.

Parte I Definizioni e principi fondamentali

Definizioni

1. Ai fini della presente Raccomandazione:
 - a. Un **delinquente pericoloso** è una persona che è stata condannata per un reato sessuale molto grave o per un reato violento di un'estrema gravità contro una o più persone e che presenta una probabilità molto elevata di commettere nuovamente un reato sessuale molto grave o un reato violento molto grave contro una o più persone.
 - b. La **violenza** può essere definita come la minaccia o l'utilizzo intenzionale della forza fisica o del potere contro altri che comporta o rischia fortemente di comportare lesioni, danni psicologici o morte. Tale definizione individua quattro modi di infliggere violenza: aggressione fisica, sessuale, psicologica e privazione della libertà.
 - c. Il **rischio** è definito come la elevata probabilità di commettere un nuovo reato sessuale molto grave o un reato violento molto grave a danno di una o più persone.
 - d. La **valutazione del rischio** è il processo che permette di comprendere il rischio: esso esamina la natura, la gravità ed il ciclo dei reati; individua le caratteristiche del delinquente e le circostanze che al reato contribuiscono; aiuta a prendere decisioni e ad adottare misure adatte a ridurre il rischio.
 - e. La **gestione del rischio** è il processo di selezione ed applicazione di una serie di misure durante la detenzione, nella comunità e dopo la liberazione oppure nell'ambito di una sorveglianza preventiva, al fine di ridurre il rischio di gravi reati sessuali o di reati violenti gravi contro una o più persone.
 - f. Il **trattamento** indica interventi medici, psicologici o di sostegno sociale con scopi terapeutici, pur non limitandosi a questi. Può servire a ridurre il rischio che il soggetto rappresenta e può implicare misure destinate a migliorare la vita del delinquente nella sua dimensione sociale.
 - g. Per **custodia preventiva di sicurezza** si intende la detenzione imposta dall'autorità giudiziaria ad una persona, da scontare durante la condanna alla reclusione o al termine di questa, secondo la normativa nazionale. Essa non si impone semplicemente a causa di un reato commesso nel passato, ma anche sulla base di una valutazione che stabilisce che il delinquente potrebbe commettere altri reati molto gravi in avvenire.

- h. La **sorveglianza preventiva** indica delle misure di controllo, di monitoraggio, di sorveglianza o di restrizione di movimento imposte ad un soggetto che ha commesso un reato e dopo che questi ha scontato una pena di reclusione, oppure al posto di una pena detentiva. Essa non si infligge semplicemente a causa di un reato commesso nel passato, ma anche sulla base di una valutazione che stabilisce che il delinquente potrebbe commettere altri reati molto gravi in avvenire.

Portata, applicazione e principi fondamentali

2. La presente Raccomandazione non si applica:
 - a. ai minori.
 - b. alle persone con disturbi mentali che non ricadono sotto la responsabilità del sistema carcerario.
3. È necessario trattare i delinquenti pericolosi, come tutti i delinquenti, nel rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali e tenendo in dovuto conto la loro situazione particolare ed i loro bisogni individuali, pur continuando a proteggere la società in modo efficiente contro le loro azioni.
4. Ogni decisione che rischia di risultare in una privazione o restrizione della libertà di un delinquente pericoloso dovrebbe essere adottata o avallata dall'autorità giudiziaria. Le misure di restrizione e di intervento non dovrebbero essere sproporzionate al livello del rischio e si dovrebbe adottare la misura meno restrittiva possibile in grado di assicurare la protezione della società e la riduzione del rischio.
5. Il rispetto accurato dei criteri di individuazione dei "delinquenti pericolosi" dovrebbe tener conto del fatto che questo gruppo costituisce una piccola minoranza in seno alla popolazione totale degli autori di reato, senza tuttavia compromettere la sicurezza della società. Tali criteri dovrebbero comprendere prove di reati gravi violenti o di reati sessuali commessi in precedenza, una caratterizzazione del delinquente o del suo agire che faccia apparire un rischio concreto e perdurante di violenza o di reato sessuale, prove dell'inadeguatezza di misure meno pesanti, come il fatto che, nel passato, il condannato non si sia conformato a tali misure e che abbia persistito nel suo agire delinquente, nonostante l'applicazione di misure più lievi. La durata della pena o il comportamento generalmente recidivo del delinquente non possono costituire il solo criterio per definire il delinquente come pericoloso da questo punto di vista.
6. La gestione del rischio dei delinquenti pericolosi, laddove opportuno, dovrebbe avere, nel lungo periodo, lo scopo di reinserirli in maniera sicura nella società, coerentemente con la protezione della società dal rischio che il delinquente costituisce. Ciò dovrebbe comportare un progetto individuale che contenga un processo di reinserimento in fasi attraverso interventi opportuni.
7. Devono essere adottate misure positive per evitare la discriminazione e la stigmatizzazione e per risolvere i problemi specifici che i delinquenti pericolosi rischiano di incontrare in carcere o mentre sono sottoposti a sorveglianza preventiva nella società.

8. La tutela dei diritti individuali dei delinquenti pericolosi, in particolare dal punto di vista della legalità dell'esecuzione delle misure (detenzione preventiva di sicurezza, sorveglianza preventiva) dovrebbe essere garantita attraverso un controllo regolare ed indipendente effettuato, conformemente alle regole nazionali, da un'autorità giudiziaria o da un altro organismo indipendente autorizzato a visitare gli interessati e non appartenente all'amministrazione penitenziaria.
9. Le necessità specifiche dei delinquenti pericolosi relative al rischio dovrebbero essere prese in considerazione per tutta la durata dell'intervento e dovrebbero essere destinate a tale scopo risorse sufficienti, per permettere di rispondere efficacemente alla particolare situazione ed agli specifici bisogni dell'interessato.
10. Le prassi di valutazione e gestione del rischio si dovrebbero basare sulle prove.
11. Occorre esaminare l'efficacia della valutazione del rischio e della gestione dei delinquenti pericolosi, incoraggiando e finanziando la ricerca per orientare le politiche e le prassi in questo campo. Si dovrebbero analizzare accuratamente gli strumenti di valutazione del rischio per individuarne qualunque pregiudizio culturale, sessista o sociale.
12. Il personale penitenziario, delle autorità, degli organismi, delle professioni e delle associazioni competenti dovrebbe ricevere una formazione adeguata in materia di valutazione e di gestione dei delinquenti pericolosi, affinché la prassi sia conforme alle norme più avanzate deontologiche e professionali nazionali ed internazionali. La gestione dei delinquenti che hanno disturbi mentali suppone competenze particolari.

Parte II

Decisioni giudiziarie per i delinquenti pericolosi

Disposizioni generali

13. La valutazione del rischio dovrebbe essere ordinata dall'autorità giudiziaria.
14. Il presunto delinquente pericoloso dovrebbe avere la possibilità di far eseguire una perizia da un esperto diverso.
15. Le autorità giudiziarie dovrebbero, quando possibile ed opportuno, ricevere i rapporti pre-sentenza sulla situazione personale del delinquente di cui si sta valutando la pericolosità.

Detenzione preventiva di sicurezza

16. La decisione di un'autorità giudiziaria di imporre la detenzione preventiva di sicurezza nei confronti di un delinquente dovrebbe basarsi su un rapporto di valutazione del rischio che proviene da un gruppo di esperti.
17. Un delinquente pericoloso può essere sottoposto a detenzione preventiva di sicurezza solo sulla base di una valutazione che indica che esiste una forte probabilità che questi

commetta in futuro un grave reato sessuale o un reato violento molto grave contro una o più persone.

18. La detenzione preventiva di sicurezza si giustifica unicamente se si accerta che essa costituisce la misura necessaria meno restrittiva.
19. Allorché la detenzione preventiva di sicurezza assume la forma di una detenzione che si prolunga al di là del periodo stabilito come pena, è essenziale che il detenuto sia in grado di ricorrere contro la sua detenzione o restrizione della libertà di fronte ad un tribunale almeno ogni due anni dopo che è terminato il periodo previsto per la pena.
20. Ogni persona privata della libertà a titolo preventivo dovrebbe avere il diritto di ricevere un piano scritto di esecuzione della pena che gli offra la possibilità di affrontare i fattori specifici di rischio e le altre caratteristiche che hanno contribuito al suo attuale inserimento nella categoria dei delinquenti pericolosi.
21. Le autorità competenti dovrebbero avere l'obiettivo di ridurre le restrizioni di libertà e porre fine alla detenzione preventiva di sicurezza secondo modalità compatibili con la protezione della società dal pericolo che il delinquente costituisce.
22. I delinquenti pericolosi posti in detenzione preventiva di sicurezza dovrebbero, terminato il periodo previsto come pena, essere detenuti in condizioni adeguate, fatte salve le necessità relative alla gestione del rischio, alla sicurezza ed alla protezione della società. In ogni caso, dovrebbe essere garantito il rispetto della loro dignità umana.

Sorveglianza preventiva

23. La sorveglianza preventiva si può applicare in quanto alternativa alla detenzione preventiva di sicurezza, come condizione per la scarcerazione in *probation*, oppure dopo la liberazione e dovrebbe essere sottoposta a revisione regolarmente.
24. Tale sorveglianza può comprendere una o più delle seguenti misure, stabilite dall'autorità competente:
 - i. L'obbligo di presentarsi regolarmente in un luogo stabilito;
 - ii. L'obbligo di comunicare immediatamente ogni cambiamento di domicilio, di luogo di lavoro o di assegnazione secondo le modalità e nei tempi stabiliti;
 - iii. La proibizione di lasciare il luogo di residenza o ogni altro territorio senza autorizzazione;
 - iv. La proibizione di avvicinarsi alla vittima o di contattare questa o i familiari di essa, così come qualunque altra persona stabilita;
 - v. La proibizione di recarsi in determinati quartieri, luoghi o edifici;
 - vi. La proibizione di risiedere in determinati luoghi;

- vii. La proibizione di svolgere determinate attività che possono fornire l'opportunità di commettere reati della stessa natura;
 - viii. La partecipazione a programmi di formazione o ad attività professionali, culturali, educative o di genere simile;
 - ix. L'obbligo di partecipare a programmi di intervento e di sottoporsi regolarmente a valutazione, come stabilito;
 - x. Il ricorso a dispositivi elettronici che permettono una sorveglianza continua (sorveglianza elettronica) in unione con una o più misure fra quelle sopra indicate;
 - xi. Altre misure previste dalla legislazione nazionale.
25. Quando si prende in considerazione una sorveglianza a vita o di durata indeterminata, le opportune garanzie per una giusta applicazione di questa misura devono ispirarsi ai principi enunciati nella Raccomandazione R(2000)22 sul miglioramento dell'applicazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure nella comunità.

Parte III
Principio di valutazione del rischio
durante l'applicazione di una condanna

26. La portata della valutazione dovrebbe essere determinata dal livello di rischio e proporzionata alla gravità delle eventuali conseguenze.
27. La valutazione del rischio dovrebbe comprendere un'analisi dettagliata dei comportamenti precedenti e dei fattori storici, personali e circostanziali che li hanno provocati e che ad essi hanno contribuito. Tale valutazione dovrebbe basarsi sulle informazioni migliori e più affidabili.
28. La valutazione del rischio dovrebbe essere strutturata, fondata su prove e basata su strumenti appropriati ed anche su un procedimento professionale di adozione delle decisioni. Le persone che intraprendono la valutazione del rischio devono conoscere ed esporre chiaramente i limiti propri della valutazione del rischio di violenza e della predizione del comportamento futuro, soprattutto a lungo termine.
29. Questi strumenti di valutazione del rischio dovrebbero servire a stabilire l'interpretazione più costruttiva e meno restrittiva di una misura o di una sanzione, ed anche un'applicazione personalizzata della pena. Non sono concepiti per determinare la pena, anche se le loro conclusioni possono sottolineare in modo costruttivo la necessità di interventi.

30. Le valutazioni intraprese durante l'applicazione di una condanna dovrebbero essere percepite come progressive ed essere oggetto periodicamente di un controllo che permetta una nuova valutazione dinamica del rischio che il delinquente pone:
- a. La valutazione del rischio dovrebbe essere ripetuta periodicamente da parte di personale adeguatamente formato, al fine di rispondere ai bisogni in materia di pianificazione della condanna, oppure ogni volta che è necessario, per permettere un riesame delle circostanze che potrebbero essere mutate durante l'esecuzione della pena.
 - b. Le prassi di valutazione dovrebbero tenere conto del fatto che il rischio posto dalla condotta delinquente di un individuo evolve nel corso del tempo: tale evoluzione può essere progressiva o repentina.
31. La valutazione dovrebbe essere unita, per il delinquente, alla possibilità di vedere i propri bisogni relativi al rischio presi in carico e di modificare la sua maniera di pensare ed il suo comportamento.
32. Il delinquente dovrebbe partecipare alla valutazione, ricevere informazioni sul procedimento ed avere accesso alle conclusioni della valutazione.
33. Si dovrebbe operare una chiara distinzione tra i rischi che il delinquente pone per la società e quelli per la vita in carcere. Questi due rischi devono essere valutati separatamente.

Parte IV Gestione del rischio

34. Gli interventi per la prevenzione della recidiva dovrebbero essere chiaramente collegati alla valutazione continua del rischio posto dal singolo delinquente. Dovrebbero essere pianificati sia dal punto di vista delle condizioni di detenzione, sia dal punto di vista del reinserimento nella società, garantendo continuità fra i due contesti.
35. Tutti i programmi elaborati a tal fine dovrebbero comprendere: misure di reinserimento e restrizioni mirate a ridurre la probabilità di una recidiva a lungo termine, pur offrendo il livello necessario di protezione di terzi; misure per aiutare il soggetto a farsi carico dei propri bisogni personali; e misure d'emergenza che rispondano rapidamente ai segnali di deterioramento o di imminente commissione di un reato; e meccanismi adeguati per reagire a segnali di cambiamenti positivi.
36. Un tale programma dovrebbe facilitare una comunicazione efficace, coordinare l'azione dei diversi organismi e favorire la cooperazione tra l'amministrazione penitenziaria, il personale dell'area penale esterna, i servizi medico-sociali e le forze dell'ordine.

37. I programmi dovrebbero essere realistici e porsi obiettivi raggiungibili; dovrebbero inoltre essere strutturati in maniera tale da permettere al delinquente di comprendere chiaramente l'obiettivo dell'intervento e ciò che da lui ci si attende.
38. I processi sopra descritti dovrebbero essere oggetto di una regolare revisione, che permetta in particolare di reagire in caso di modifiche constatate durante la valutazione del rischio.
39. La gestione del rischio nella comunità deve essere guidata, oltre che dalla presente raccomandazione, dai principi enunciati nella Raccomandazione R(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa sulla Probation e nella Raccomandazione R(2000)22 sul miglioramento dell'applicazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure nella comunità.

Parte V

Trattamento e condizioni di detenzione dei delinquenti pericolosi

Le condizioni di detenzione

40. La detenzione, attraverso la privazione della libertà, costituisce in sé una punizione. Le condizioni di detenzione e i regimi penitenziari dovrebbero essere pertanto i più tollerabili possibile e ispirarsi ai principi enunciati nella Raccomandazione Rec(2006)2 sulle Regole Penitenziarie Europee.
41. Le misure di sicurezza dovrebbero essere limitate al minimo necessario e il livello di sicurezza rivisto a intervalli regolari.

Trattamento

42. Non appena possibile dopo l'ammissione e dopo una valutazione del rischio, delle esigenze specifiche relative al rischio e delle caratteristiche del delinquente, dovrebbe essere predisposto un trattamento adeguato in un istituto appropriato, alla luce delle informazioni ottenute circa i bisogni specifici relativi al rischio, le capacità e le disposizioni della persona. Questo programma dovrebbe anche prendere in considerazione la vicinanza di familiari e le circostanze della fattispecie. L'applicazione del trattamento dovrebbe essere monitorata da un'autorità competente.
43. Il trattamento può includere una presa in carico medica, psicologica e/o sociale.
44. Chiunque presenti o sviluppi disturbi mentali dovrebbe ricevere un adeguato trattamento. Dovrebbero essere osservate le indicazioni contenute nella Raccomandazione n° R (98) 7 concernente gli aspetti etici e organizzativi delle cure mediche in carcere. Il servizio medico o psichiatrico degli istituti penitenziari dovrebbe fornire o facilitare le cure mediche e psichiatriche a tutti i delinquenti pericolosi che necessitano di tale trattamento.

45. Gli obiettivi del trattamento dei delinquenti pericolosi dovrebbero essere tali da preservare la loro salute e il rispetto di sé e, per quanto la durata della pena lo permetta, da rafforzare il loro senso di responsabilità e da incoraggiare atteggiamenti e competenze necessarie per aiutarli a condurre una vita rispettosa della legge e per soddisfare autonomamente le loro esigenze.

Lavoro, istruzione ed altre attività significative

46. Le persone in detenzione preventiva di sicurezza dovrebbero potersi dedicare ad attività significative e dovrebbero poter accedere ad un lavoro e ad una formazione in conformità con i principi stabiliti nella Raccomandazione Rec (2006) 2 sulle Regole Penitenziarie Europee.

Persone vulnerabili

47. Particolare attenzione dovrebbe essere posta dalle amministrazioni penitenziarie ai bisogni speciali dei delinquenti anziani ed all'istruzione dei delinquenti giovani adulti.

Parte VI Monitoraggio, personale e ricerca

48. Il personale e gli organismi che trattano con i delinquenti pericolosi dovrebbero essere oggetto di regolari ispezioni governative e di monitoraggio indipendente.

49. Tutto il personale, comprese le autorità competenti, gli organismi, i professionisti e le associazioni incaricati della gestione dei delinquenti pericolosi dovrebbero essere selezionati sulla base di abilità e competenze definite e sottoposti a supervisione professionale. I suddetti dovrebbero avere sufficienti risorse e ricevere opportuna formazione circa la valutazione e il trattamento di esigenze specifiche, i fattori di rischio e le specifiche condizioni di tale gruppo. La gestione dei delinquenti con disturbi mentali richiede competenze particolari.

50. Una formazione sulla collaborazione tra diverse agenzie dovrebbe essere organizzata per il personale che lavora all'interno e all'esterno delle carceri.

51. È necessario intraprendere un'attività di ricerca sull'uso e lo sviluppo di strumenti affidabili per la valutazione dei rischi e dei bisogni, con particolare attenzione ai delinquenti pericolosi.

52. Si dovrebbero condurre ricerche per determinare la qualità della valutazione del rischio.

Parte VII

Seguiti

53. Il Comitato Europeo sui Problemi Penali (CDPC) dovrebbe svolgere un ruolo significativo nell'effettiva implementazione della presente raccomandazione. Dovrebbe formulare proposte per facilitare o migliorare un valido utilizzo di questa. Il CDPC dovrebbe censire i problemi incontrati. Esso dovrebbe inoltre facilitare la raccolta, l'analisi e lo scambio di informazioni, esperienze e buone prassi fra gli Stati.

*Tradotto in italiano da Giacomina Perna e Andrea Beccarini
Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria*