

**Raccomandazione CM/REC(2014) 4  
del Comitato dei Ministri agli Stati Membri  
sulla Sorveglianza Elettronica**

*(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;

Concordando che è necessario sviluppare ulteriormente la cooperazione internazionale nel campo dell'applicazione delle condanne penali;

Considerato che tale cooperazione deve contribuire a migliorare la giustizia, ad eseguire le condanne in modo efficace e nel pieno rispetto dei diritti umani e della dignità degli autori dei reati ed a ridurre l'incidenza della criminalità;

Concordando che la privazione della libertà deve essere usata come risorsa estrema e che la maggior parte degli imputati e dei condannati possono essere seguiti in modo efficiente ed economico nella comunità;

Considerato che la crescita incessante delle popolazioni penitenziarie può portare a condizioni detentive che non sono conformi all'Articolo 3 della Convenzione Europea per la tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali (STE n. 5), come evidenziato dalla relativa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti Umani;

Riaffermando che il sovraffollamento carcerario e la crescita della popolazione penitenziaria sono una delle sfide più grandi per le amministrazioni penitenziarie e più in generale per il sistema della giustizia penale, in termini sia di diritti umani che della gestione efficace degli istituti penitenziari;

Riconoscendo che l'uso della sorveglianza elettronica nell'ambito della giustizia penale può contribuire a ridurre il ricorso alla privazione della libertà, assicurando al contempo un controllo efficace degli imputati e dei condannati nella comunità e può pertanto concorrere alla prevenzione dei reati;

Riconoscendo, allo stesso tempo, che le tecnologie per la sorveglianza elettronica devono essere usate in maniera ben regolamentata e proporzionata, al fine di ridurre i potenziali effetti negativi sulla vita privata e familiare di una persona sottoposta a sorveglianza elettronica ed anche di eventuali terze persone coinvolte;

Concordando pertanto che occorre definire le regole sui limiti, le tipologie e le modalità dell'offerta delle tecnologie di sorveglianza elettronica, al fine di guidare i governi degli stati membri nelle loro legislazioni, nelle politiche e nella prassi in tale settore;

Concordando inoltre che occorre stabilire standard etici e professionali riguardo l'uso efficace della sorveglianza elettronica al fine di fornire una guida alle autorità nazionali, quali i giudici, i procuratori, le amministrazioni penitenziarie ed i servizi di probation, la polizia ed altri organismi che forniscono l'attrezzatura o che controllano imputati e condannati;

Tenendo conto:

- della Convenzione per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle Libertà fondamentali (STE n° 5);
- della Convenzione Europa sulla sorveglianza delle persone condannate con la condizionale o in liberazione condizionale (STE n. 51);
- della Raccomandazione R (92)16 sulle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate nella comunità;
- della Raccomandazione R (92)17 relativa alla coerenza nell'infliggere condanne;
- della Raccomandazione R (97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure;
- della Raccomandazione R (99)22 sul sovraffollamento penitenziario e sull'inflazione della popolazione carceraria;
- della Raccomandazione Rec(2000)22 sul raggiungimento di un uso più efficace delle sanzioni e misure nella comunità;
- della Raccomandazione Rec(2003)22 sulla liberazione condizionale (*sulla parola*);
- della Raccomandazione Rec(2006)2 sulle Regole penitenziarie europee;
- della Raccomandazione CM/Rec(2008)11 sulle Regole europee per i minori soggetti a sanzioni o misure;
- della Raccomandazione CM/Rec(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa sulla probation;
- della Raccomandazione CM/Rec(2012) 5 sul Codice Etico Europeo per il personale penitenziario.

Tenendo presenti:

- Le Regole minime standard delle Nazioni Unite per le misure non detentive (le Regole di Tokio) (Risoluzione 45/110);
- Le Regole delle Nazioni Unite per il trattamento delle donne detenute e misure non detentive per le donne condannate (le Regole di Bangkok) (Risoluzione 2010/16);
- Le regole minime standard delle Nazioni Unite per l'amministrazione della giustizia minorile (le Regole di Pechino) (Risoluzione 40/33);
- La Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2008/947/GAI sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze e alle decisioni di sospensione condizionale in vista della sorveglianza delle misure di sospensione condizionale e delle sanzioni sostitutive;
- La Decisione Quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2009/829/JHA sull'applicazione, fra gli stati membri dell'Unione Europea, del principio di reciproco riconoscimento delle decisioni sulle misure di sorveglianza come alternative alla custodia cautelare;

Raccomanda ai governi degli Stati membri:

- Di adottare tutte le misure opportune, nel rivedere le pertinenti normative e prassi, per applicare i principi esposti nell'Allegato alla presente Raccomandazione;
- Di garantire che la presente Raccomandazione ed il relativo commento siano diffusi fra le autorità e gli organismi competenti, soprattutto fra i ministeri competenti, l'amministrazione penitenziaria, i servizi di probation, la polizia ed altre forze dell'ordine interessate, così come ogni altro organismo che fornisce i dispositivi per la sorveglianza elettronica o che controlla le persone sottoposte a sorveglianza elettronica nell'ambito della giustizia penale.

## **I. Campo di applicazione**

Lo scopo della presente Raccomandazione è definire una serie di principi basilari relativi a questioni etiche ed a norme professionali che permettano alle autorità nazionali di offrire un uso giusto, proporzionato ed efficace delle diverse forme di sorveglianza elettronica nell'ambito della giustizia penale, nel pieno rispetto dei diritti delle persone interessate.

Si intende altresì portare all'attenzione delle autorità nazionali il fatto che occorre una cura tutta particolare, allorché si usa la sorveglianza elettronica, per non compromettere o sostituire la costruzione di rapporti professionali costruttivi con gli imputati ed i condannati da parte del personale competente a prenderli in carico in area penale esterna. Si deve sottolineare che l'imposizione di un controllo tecnologico può essere un'utile aggiunta alle modalità sociali e psicologiche esistenti di presa in carico di qualunque imputato o condannato, come è stato definito dalle raccomandazioni pertinenti del Comitato dei Ministri, e più in particolare dalla Raccomandazione R (92)16 sulle sanzioni e misure applicate nella comunità, dalla Raccomandazione R (97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure, la Raccomandazione Rec(2006)2 sulle Regole penitenziarie europee, della Raccomandazione CM/Rec(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa sulla probation, dalla Raccomandazione CM/Rec(2012) 5 sul Codice Etico Europeo per il personale penitenziario.

## **II. Definizioni**

**“Sorveglianza elettronica”** è un termine generico che si riferisce a forme di sorveglianza con le quali si controlla la posizione, i movimenti e lo specifico comportamento di persone nell'ambito della giustizia penale. Le forme attuali di sorveglianza elettronica si basano su tecnologia a radiofrequenze, biometria o tracciamento satellitare. Esse di solito prevedono uno strumento collocato addosso alla persona e sono controllate a distanza.

A seconda delle giurisdizioni nazionali, la sorveglianza elettronica si può usare in una o più delle seguenti modalità:

- durante la fase pre-processuale del procedimento penale;
- come condizione per sospendere o per eseguire una condanna detentiva;
- come misura a sé stante per controllare l'esecuzione di una condanna penale o di una misura in area penale esterna;
- in combinazione con altri interventi del servizio sociale [della giustizia];
- come misura precedente alla scarcerazione;
- nell'ambito di una liberazione condizionale dal carcere;
- come misura intensiva di guida e controllo per determinati tipi di delinquenti dopo la loro scarcerazione;
- come strumento per controllare i movimenti interni di condannati detenuti in carcere e/o entro i perimetri delle carceri aperte;
- come mezzo per proteggere vittime di specifici reati dai soggetti imputati o condannati per quei reati.

In determinati paesi, nei quali la sorveglianza elettronica è usata come modalità di esecuzione di una condanna detentiva, coloro che sono sottoposti alla sorveglianza elettronica sono considerati dalle autorità come detenuti.

In determinati paesi, la sorveglianza elettronica è gestita direttamente dai servizi carcerari, dai servizi di probation, dalle forze di polizia o da altri organismi pubblici competenti, mentre in altri essa è gestita da società private ai sensi di un contratto con un organo statale per la fornitura di servizi.

In alcuni paesi, all'imputato o al condannato che indossa il dispositivo si chiede di contribuire ai costi dell'uso di esso, mentre in altri i costi della sorveglianza elettronica sono coperti solamente dallo Stato.

In alcuni paesi, la sorveglianza elettronica può essere usata in caso di imputati o condannati di minore età mentre in altri essa non è applicabile ai minorenni.

**“Imputato”** indica qualunque persona che si sospetta abbia commesso o che è accusata di aver commesso un reato ma che non è stata ancora condannata per tale reato.

**“Condannato”** indica qualunque persona che sia stata condannata per un reato.

**“Agenzia che fornisce l'attrezzatura per la sorveglianza elettronica”**: solitamente una società privata che produce, commercializza, noleggia ed effettua la manutenzione di tale attrezzatura.

**“Organismo responsabile del controllo delle persone sottoposte a sorveglianza elettronica”**: un organismo pubblico o una società privata cui è affidato, dalle autorità competenti, il compito di controllare la posizione, i movimenti o lo specifico comportamento di un imputato o di un condannato per un determinato periodo di tempo.

**“Organo di probation”**: un organo responsabile dell'esecuzione, in area penale esterna, di sanzioni e misure definite dalla legge ed imposte ad un condannato. I compiti di esso comprendono una serie di attività ed interventi, fra i quali la sorveglianza, l'orientamento e l'assistenza ai fini del reinserimento sociale dei condannati, ed anche il contributo alla sicurezza della società. Esso può inoltre, a seconda della normativa nazionale, svolgere una o più delle seguenti funzioni: fornire informazioni e pareri all'autorità giudiziaria e ad altre autorità chiamate ad adottare decisioni, per aiutarle a prendere tali decisioni in modo equo e basate su informazioni aggiornate; fornire orientamento e sostegno ai condannati detenuti per preparare la loro scarcerazione ed il loro reinserimento sociale; controllare e assistere le persone cui si concede la liberazione anticipata; attuare interventi di giustizia riparativa; e offrire assistenza alle vittime dei reati.

Un organo di probation può altresì essere, a seconda della normativa nazionale, “l'organismo responsabile del controllo delle persone sottoposte a sorveglianza elettronica”.

### III. Principi fondamentali

1. L'uso, così come i tipi, la durata e le modalità di esecuzione della sorveglianza elettronica nell'ambito della giustizia penale devono essere regolamentati dalla legge.
2. Le decisioni di imporre o revocare la sorveglianza elettronica devono essere adottate dalla magistratura o consentire una revisione in sede giudiziaria.
3. Se si usa la sorveglianza elettronica nella fase precedente al processo, bisogna porre particolare attenzione a non ampliarne<sup>1</sup> eccessivamente l'uso.
4. Il tipo e le modalità di esecuzione della sorveglianza elettronica devono essere proporzionati, in termine di durata e di intrusività, alla gravità del reato presunto o accertato, devono tenere conto della situazione personale dell'imputato o del condannato e devono essere regolarmente sottoposte a revisione.
5. La sorveglianza elettronica non deve essere eseguita in maniera tale da limitare i diritti e le libertà di un imputato o di un condannato più di quanto prevede la decisione che la impone.
6. Quando si impone la sorveglianza elettronica e se ne stabiliscono il tipo, la durata e le modalità di esecuzione, si deve tener conto dell'impatto di questa sui diritti e sugli interessi delle famiglie e dei terzi nel luogo in cui deve permanere la persona imputata o condannata.
7. Nell'imposizione o nell'esecuzione della sorveglianza elettronica non devono esservi discriminazioni basate sul sesso, la razza, il colore della pelle, la nazionalità, la lingua, la religione, l'orientamento sessuale, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, la situazione economica, l'appartenenza ad una minoranza nazionale o la condizione fisica o mentale.
8. La sorveglianza elettronica può essere usata come misura a sé stante per garantire il controllo e ridurre i reati per il periodo specifico dell'esecuzione. Per cercare di ottenere una desistenza dal reato più durevole nel tempo, essa deve essere associata ad altri interventi professionali e ad altre misure di sostegno mirate al reinserimento sociale dei condannati.
9. Se nell'applicazione delle decisioni che impongono la sorveglianza elettronica sono coinvolte organizzazioni del settore privato, la responsabilità del trattamento

---

<sup>1</sup> Il termine usato dal testo inglese è "*net-widening*", che fa specifico riferimento al rischio che l'introduzione di un numero più ampio di misure e sanzioni alternative "allarghi la rete" della giustizia, cioè faccia sì che un numero maggiore di persone siano sottoposte a qualche tipo di misura giudiziaria, quando invece le stesse persone, in assenza di tali misure, non sarebbero sottoposte a nessun tipo di provvedimento [N.d.T.].

efficace delle persone coinvolte, in conformità con i relativi standard internazionali etici e professionali, rimane a carico delle autorità pubbliche.

10. Le pubbliche autorità devono fare sì che tutte le informazioni relative al coinvolgimento del settore pubblico nell'applicazione della sorveglianza elettronica siano trasparenti e devono regolarne l'accesso da parte del pubblico.
11. Nel caso in cui gli imputati ed i condannati stiano contribuendo ai costi per l'uso della sorveglianza elettronica, l'ammontare del loro contributo deve essere proporzionato alle loro condizioni finanziarie e deve essere disciplinato dalla legge.
12. La gestione e la disponibilità e l'utilizzo condivisi dei dati raccolti in relazione all'imposizione ed all'applicazione della sorveglianza elettronica da parte dei vari organismi coinvolti devono essere regolamentati specificatamente dalla legge.
13. Il personale responsabile dell'applicazione delle decisioni relative alla sorveglianza elettronica deve essere in numero sufficiente e formato in maniera regolare ed adeguata per svolgere con efficienza i propri doveri, in maniera professionale e nel rispetto degli standard etici più elevati. La loro formazione comprenderà anche l'argomento della tutela della riservatezza dei dati.
14. Devono essere svolte regolari ispezioni da parte dello Stato e devono esistere possibilità di controllo indipendente degli organismi incaricati di eseguire la sorveglianza elettronica in maniera coerente con la legge.

#### **IV. Condizioni di esecuzione della sorveglianza elettronica nei diversi momenti della procedura penale**

15. Per garantire che l'imputato o il condannato rispettino la decisione adottata, varie misure possono essere applicate ai sensi della legge nazionale. In particolare, si può cercare il consenso e la cooperazione della persona imputata o condannata, oppure si possono stabilire sanzioni di dissuasione.
16. Le modalità di esecuzione ed il livello di intrusività della sorveglianza elettronica nella fase pre-processuale devono essere proporzionati al reato che si presume sia stato compiuto dal soggetto e si devono basare su un'opportuna valutazione del rischio che questi si dia alla latitanza, interferisca con il corso della giustizia, rappresenti un grave pericolo per l'ordine pubblico o commetta ulteriori reati.
17. La normativa nazionale deve disciplinare la maniera in cui il tempo trascorso sotto sorveglianza elettronica nella fase pre-processuale può essere dedotto, dai giudici, dalla durata globale di qualunque sanzione o misura definitiva inflitta.
18. Laddove esiste uno schema di protezione della vittima che utilizza la sorveglianza elettronica per controllare i movimenti di un imputato o di un condannato, è essenziale ottenere il consenso preventivo della vittima e si deve compiere ogni

sforzo possibile per fare in modo che la vittima comprenda le potenzialità ed i limiti di questa tecnologia.

19. Nei casi in cui la sorveglianza elettronica è associata all'esclusione da alcune zone o alla limitazione di movimento ad alcune aree, si deve compiere ogni sforzo possibile per fare in modo che tali condizioni di esecuzione non siano tanto restrittive da impedire una ragionevole qualità della vita quotidiana nella comunità.
20. Quando occorre controllare l'abuso di sostanze, si deve considerare sia l'intrusività sia il potenziale terapeutico ed educativo dell'approccio tradizionale e di quello elettronico, per decidere quale approccio si deve usare.
21. Per quanto possibile, si dovrebbe evitare la sorveglianza elettronica che isola il soggetto nel luogo di residenza senza possibilità di allontanarsene, per prevenire gli effetti negativi dell'isolamento, nel caso in cui la persona viva da sola, e per tutelare i diritti dei terzi che eventualmente risiedono nel medesimo luogo.
22. Per preparare i condannati alla liberazione ed a seconda del tipo di reato e del programma di trattamento, la sorveglianza elettronica può essere usata al fine di aumentare il numero di singoli casi di permessi brevi di uscita dal carcere, o per dare la possibilità ai condannati di lavorare all'esterno del carcere o di essere assegnati ad un carcere aperto.
23. La sorveglianza elettronica può essere usata come esecuzione alternativa ad una condanna detentiva, nel qual caso la durata di essa deve essere disciplinata dalla legge.
24. La sorveglianza elettronica può essere usata, se necessario, in caso di liberazione anticipata dal carcere. In tal caso la durata di essa sarà proporzionata alla parte rimanente della condanna da scontare.
25. Se la sorveglianza elettronica è usata, se necessario, dopo che è stata scontata una condanna detentiva, come misura successiva alla scarcerazione, la sua durata ed il suo grado di intrusività devono essere attentamente definiti considerando appieno il suo impatto generale sugli ex detenuti, sulle loro famiglie e su terzi.

## **V. Questioni etiche**

26. Si deve tenere conto dell'età, della eventuale disabilità o di altre condizioni specifiche o circostanze personali di ogni imputato o condannato quando si decide se e con quali modalità si può imporre una sorveglianza elettronica.
27. In nessun caso l'attrezzatura per la sorveglianza elettronica può essere usata per provocare un danno intenzionale fisico o mentale o una sofferenza ad un imputato o ad un condannato.



28. Le regole che disciplinano l'uso della sorveglianza elettronica devono essere periodicamente rivedute per tenere conto degli sviluppi tecnologici nel settore, in maniera tale da evitare un livello di intrusione eccessivo nella vita privata o familiare dei sospettati, dei condannati e delle altre persone coinvolte.

## **VI. Tutela dei dati**

29. I dati raccolti nel corso dell'uso della sorveglianza elettronica devono essere soggetti a specifiche regole basate sui relativi standard internazionali riguardanti la conservazione, l'uso e la condivisione.
30. Si deve porre particolare attenzione a disciplinare rigorosamente l'uso e la condivisione di tali dati nell'ambito delle indagini penali e dei procedimenti penali.
31. Si deve porre in essere un efficace sistema di sanzioni in caso di cattivo uso o cattiva gestione di tali dati.
32. Le agenzie private che forniscono il materiale per la sorveglianza elettronica o che sono responsabili del controllo dei soggetti sottoposti a sorveglianza elettronica devono sottostare alle medesime regole e normative per la gestione dei dati in loro possesso.

## **VII. Personale**

33. Sono applicabili tutte le regole pertinenti della Raccomandazione R (92)16 sulle sanzioni e misure applicate nella comunità, della Raccomandazione R (97)12 sul personale incaricato dell'applicazione di sanzioni e misure, della Raccomandazione CM/Rec(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa sulla probation e della Raccomandazione CM/Rec(2012) 5 sul Codice Etico Europeo per il personale penitenziario.
34. Il personale deve essere formato per comunicare con sensibilità con gli imputati o i condannati e per informarli, in un modo ed in una lingua che comprendono, circa l'uso della tecnologia, l'impatto di questa sulla loro vita privata e familiare e sulle conseguenze del cattivo uso di essa.
35. Il personale deve essere formato per trattare con le vittime, nel caso si utilizzino schemi di sostegno alla vittima nell'ambito della sorveglianza elettronica.
36. Nel creare sistemi di sorveglianza elettronica, si deve prendere in considerazione l'interesse rispettivo di una risposta umana e di una risposta automatica ai dati raccolti dal centro di controllo, tenendo presenti i vantaggi di ognuno dei due approcci.

37. Il personale cui è affidato il compito di imporre o di applicare la sorveglianza elettronica deve essere regolarmente aggiornato e formato in merito alla manipolazione, l'uso e l'impatto dell'attrezzatura sulle persone coinvolte.
38. Il personale deve essere formato per installare e disinstallare l'apparecchio tecnologico e per fornire assistenza e supporto tecnico al fine di ottenere un funzionamento efficace ed accurato dell'attrezzatura.

#### **VIII. Lavoro con il pubblico, ricerca e valutazione**

39. L'opinione pubblica deve essere informata in merito agli aspetti etici e tecnologici dell'uso della sorveglianza elettronica, dell'efficacia di essa, dei suoi scopi e del suo valore come strumento per la restrizione della libertà degli imputati o dei condannati. Si deve inoltre fare opera di sensibilizzazione riguardo il fatto che la sorveglianza elettronica non può sostituire da sola l'intervento ed il supporto umano del professionista per questi soggetti.
40. Si devono condurre ricerche, valutazioni e controlli indipendenti per aiutare le autorità nazionali ad adottare decisioni basate su informazioni aggiornate e complete riguardo gli aspetti etici e professionali dell'uso della sorveglianza elettronica nell'ambito della procedura penale.

---

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