



Bruxelles, 17 maggio
2024 (OR. it)

9999/24

LIMITE

COPEN 247
ENFOPOL 235
EUROJUST 32
GATTI 37
CORDROGA 62
JAI 809

NOTA DELLA VOCE "I/A"

Da: Segreteria generale del Consiglio

Al: Comitato dei Rappresentanti Permanenti (parte 2)/Consiglio

Oggetto: Conclusioni del Consiglio sulla detenzione su piccola scala: puntare sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento nella società
- Approvazione

1. La Presidenza ha proposto un progetto di conclusioni del Consiglio sulla "detenzione su piccola scala: concentrarsi sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento nella società". La proposta è stata esaminata dal Gruppo di lavoro del Consiglio "COPEN". La bozza è stata modificata su alcuni punti e poi finalizzata nel documento 9932/1/24 REV1.
2. Le delegazioni hanno successivamente confermato il testo finale, non avendo sollevato alcuna obiezione alla scadenza del termine di giovedì 16 maggio alle ore 18:00.
3. Alla luce di quanto sopra, il Comitato dei Rappresentanti Permanenti è pertanto invitato a:
 - (a) confermare l'accordo sul testo delle conclusioni di cui all'allegato della presente nota.
 - (b) raccomanda al Consiglio di approvare le conclusioni riportate nell'allegato alla presente nota.

(bozza)

Conclusioni del Consiglio

Detenzione su piccola scala: puntare sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento nella società" Introduzione

- a) Il Programma dell'Aia del 2004 e il Programma di Stoccolma del 2009 hanno riconosciuto che la detenzione e le alternative alla detenzione sono un'area importante della politica di giustizia dell'UE.
- b) La priorità principale dell'Agenda strategica 2019-2024, adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019, è la protezione dei cittadini e delle libertà. A tal fine, l'Unione europea deve difendere i diritti e le libertà fondamentali dei suoi cittadini, come riconosciuto dai trattati, e proteggere i cittadini dalle minacce esistenti ed emergenti. Alla luce di ciò, la lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera deve essere ampliata e rafforzata.
- c) Il rapporto annuale di Europol sulla situazione e le tendenze del terrorismo nell'UE (TE-SAT) ha indicato che le persone detenute possono essere un obiettivo per le reti di reclutamento per il terrorismo e la criminalità organizzata¹. È fondamentale combattere attivamente questo fenomeno.
- d) L'Agenda strategica 2019-2024 si propone anche di cambiare verso un futuro più verde, più equo e più inclusivo. Affrontare le varie forme di detenzione con gli obiettivi di sostenibilità e reintegrazione sociale riflette queste priorità trasversali.

¹ Rapporti di Europol sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE per il 2022 e il 2023.

- e) Il Consiglio d'Europa ha una lunga tradizione nell'affrontare le questioni relative alla detenzione e ha acquisito una grande conoscenza in questo campo. Il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) valuta il modo in cui vengono trattate le persone detenute e pubblica regolarmente rapporti e raccomandazioni per rafforzare il rispetto dei loro diritti fondamentali.
- f) Nelle sue conclusioni sul rafforzamento della risposta della giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento², adottate il 20 novembre 2015, il Consiglio ha invitato la Commissione a stanziare con urgenza le risorse finanziarie necessarie per dare seguito a tali conclusioni del Consiglio, in particolare a sostegno dello sviluppo di programmi di riabilitazione, nonché di strumenti di valutazione del rischio per determinare la risposta più appropriata della giustizia penale, tenendo conto delle circostanze individuali e delle preoccupazioni in materia di sicurezza e incolumità pubblica.
- g) Nella sentenza Aranyosi/Căldăraru³ del 5 aprile 2016 e nelle sentenze successive, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto l'importanza delle condizioni di detenzione nel contesto del reciproco riconoscimento e del funzionamento della decisione quadro 2002/584/GAI per quanto riguarda il mandato d'arresto europeo⁴.
- h) L'Unione Europea ha ripetutamente sottolineato l'importanza dei processi di reintegrazione e riabilitazione, in linea con i diritti fondamentali⁵.

² Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della risposta della giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento, 14350/15.

³ Sentenza del 5 aprile 2016 nelle cause riunite C-404/15 e C-659/15, Aranyosi e Căldăraru, EU:C:2016:198.

⁴ Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, GU L 190 del 18.7.2002, pagg. 1-20.

⁵ Si veda ad esempio la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio sulle pene detentive,

considerando 9 e l'articolo 4, paragrafo 2, relativo al reinserimento sociale come uno degli obiettivi di tale decisione quadro.

- i) Nella risoluzione del 5 ottobre 2017 sui sistemi penitenziari e le condizioni⁶, il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a dare priorità alle unità di piccole dimensioni con alloggi per un numero limitato di persone detenute, al fine di prevenire la recidiva e incoraggiare il reinserimento nella società.
- j) Nelle conclusioni del Consiglio sulla promozione del riconoscimento reciproco attraverso il rafforzamento della fiducia reciproca⁷, adottate il 7 dicembre 2018, gli Stati membri sono stati incoraggiati a ricorrere a misure alternative alla detenzione per ridurre la popolazione nei loro centri di detenzione, favorendo così l'obiettivo della riabilitazione sociale e affrontando anche il fatto che la fiducia reciproca è spesso ostacolata dalle cattive condizioni di detenzione e dal problema del sovraffollamento dei centri di detenzione.
- k) Nelle conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione⁸, adottate il 3 dicembre 2019, gli Stati membri sono stati incoraggiati a contrastare il sovraffollamento delle carceri e a promuovere il reinserimento degli autori di reato nella società, tenendo conto dell'impatto sulla riduzione della recidiva e del rischio di radicalizzazione in carcere. In tali conclusioni del Consiglio, è stato inoltre osservato che le sanzioni e le misure penali utilizzate, e le modalità di esecuzione, contribuiscono alla prevenzione della recidiva e quindi influiscono sulla sicurezza della società.
- l) Tali conclusioni hanno inoltre evidenziato che la condivisione delle migliori pratiche è un modo utile per gli Stati membri di imparare gli uni dagli altri e migliorare la propria legislazione, le proprie procedure e le proprie pratiche. L'UE può inoltre trarre vantaggio da una più stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa e con altre organizzazioni competenti.

⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi e le condizioni di detenzione, GU C 346 del 27.9.2018, pagg. 94-104.

- 7 Conclusioni del Consiglio sul riconoscimento reciproco in materia penale -
"Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca", GU C
449 del 13.12.2018, pagg. 6-9.
- 8 Conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione: il ricorso a sanzioni e
misure non detentive nel settore della giustizia penale, GU C 422 del 16.12.2019, pagg. 9-
13.

- m) Nella riunione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 7 e 8 ottobre 2021, si è discusso di riflette l'impegno comune dei ministri a continuare a migliorare le condizioni di detenzione, sulla base del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie.
- n) Gli Stati membri, la Commissione, l'Agenzia dell'Unione Europea per i Diritti Fondamentali (FRA), Eurojust, la Rete Giudiziaria Europea in materia penale e gli operatori che lavorano quotidianamente con gli strumenti di riconoscimento reciproco nel campo della privazione della libertà dovrebbero, se opportuno, sforzarsi di trovare e attuare soluzioni per le sfide attuali, anche per migliorare le strategie di riabilitazione e reintegrazione.
- o) L'Organizzazione europea dei servizi penitenziari e correzionali (EuroPris) sostiene i responsabili politici in qualità di consulente su questioni relative alle carceri. Inoltre, costruisce relazioni e scambia informazioni con altre organizzazioni che operano nel campo della giustizia penale, con l'obiettivo di sviluppare le migliori pratiche nel settore. Le regole di EuroPris hanno sottolineato che un metodo di lavoro basato sulla costruzione di relazioni tra il personale e le persone detenute attraverso la comunicazione e l'interazione contribuisce a garantire la sicurezza, la protezione e il buon ordine, nonché la riabilitazione e la preparazione al rilascio.
- p) La banca dati sulla detenzione penale della FRA, lanciata nel dicembre 2019, fornisce una panoramica delle condizioni di detenzione in tutti gli Stati membri ed è uno strumento utile e pubblicamente accessibile per le autorità giudiziarie che si trovano ad affrontare questioni relative alle condizioni di detenzione. Il rapporto della FRA "Le condizioni di detenzione penale nell'Unione europea: regole e realtà" delinea alcuni standard minimi di detenzione penale negli Stati membri.
- q) L'8 dicembre 2022 la Commissione ha adottato una raccomandazione sui diritti procedurali di indagati e imputati sottoposti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione⁹.

⁹ Raccomandazione (UE) 2023/681 della Commissione, dell'8 dicembre 2022, sui diritti

procedurali di indagati e imputati sottoposti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione, *GUL 86 del 24.3.2023, pagg. 44-57.*

- r) Oltre agli standard minimi per le condizioni di detenzione in linea con i diritti fondamentali, la Commissione raccomanda agli Stati membri di investire nella riabilitazione sociale delle persone detenute, tenendo conto delle loro esigenze individuali. Per aiutare le persone detenute a prepararsi al rilascio e a facilitare il loro reinserimento nella società, gli Stati membri dovrebbero anche garantire che tutte le persone detenute abbiano accesso a programmi educativi sicuri, inclusivi e accessibili che rispondano alle loro esigenze individuali e tengano conto delle loro aspirazioni.
- s) Il programma di 18 mesi del Consiglio, che copre il periodo dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2024, dà priorità alla cooperazione giudiziaria e al miglioramento dell'efficienza complessiva e della resilienza dei sistemi giudiziari, nonché alla lotta contro il rischio di esclusione sociale delle persone più vulnerabili o a rischio di esclusione, nel contesto dell'attuazione del Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali.
- t) Nella riunione informale del Consiglio Giustizia e Affari interni del 26 gennaio 2024, gli Stati membri hanno espresso la volontà di riflettere ulteriormente sulle strutture di detenzione su piccola scala.
- u) Il simposio europeo sulle case di detenzione del 20 e 21 marzo 2024, organizzato dalla rete RESCALED¹⁰ sotto gli auspici della Presidenza belga, si è concentrato sulla detenzione su piccola scala e sulle case di detenzione. Durante il simposio è stato dimostrato che la detenzione su piccola scala contribuisce a migliorare il senso di comunità e l'integrazione sociale e può portare a un minor tasso di recidiva. Queste forme di detenzione contribuiscono quindi al raggiungimento dell'obiettivo di comunità più sicure e di una minore criminalità.

¹⁰ RESCALED è un'organizzazione di rete europea con membri in Austria, Belgio, Croazia, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Kosovo, Malta, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania e Spagna. RESCALED ha uffici nazionali in sei Paesi: Belgio, Cechia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia e Portogallo. I vari uffici nazionali, i membri e

le organizzazioni partner sostengono l'implementazione delle case di detenzione a modo loro.

-

- v) I detenuti e gli ex detenuti sono cittadini particolarmente vulnerabili all'esclusione sociale e gli obiettivi 2030 fissati dal Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà riguardano anche loro.
- w) La detenzione rimane uno strumento indispensabile nei nostri sistemi di giustizia penale. Diverse forme di detenzione o tipi di strutture possono soddisfare i requisiti e le esigenze di diversi gruppi di persone detenute, a seconda di una serie di criteri, come l'età, il sesso, le condizioni socioeconomiche, la natura del reato commesso, l'esito della valutazione del rischio, i rapporti con la vittima e il fatto che la persona sia in custodia cautelare o stia scontando una pena detentiva. L'ambiente di detenzione più appropriato può anche cambiare nel corso del periodo di detenzione.
- x) Ricerche approfondite e buone prassi già esistenti in vari Stati membri hanno dimostrato che le strutture di detenzione su piccola scala sono un mezzo per modellare approcci individuali per la riabilitazione sociale, costruire relazioni individuali e modellare interazioni sociali, e dare priorità alla costruzione di responsabilità e al coinvolgimento reciproco attraverso l'integrazione nella comunità locale. Le strutture di detenzione su piccola scala devono essere intese come strutture con una capacità inferiore rispetto alle grandi carceri. Questa capacità ridotta può essere vantaggiosa in termini di ambiente di vita, sicurezza dinamica, inclusione sociale e quindi un'atmosfera migliore per il reinserimento. Le case di detenzione - che sono una forma di detenzione su piccola scala - devono essere intese come strutture su piccola scala, differenziate e integrate nella comunità, con programmi adeguati incentrati sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento, tenendo conto delle esigenze individuali e concentrandosi sulla costruzione dell'autonomia e dell'assunzione di responsabilità.

- y) Le strutture di detenzione su piccola scala esistenti negli Stati membri e i progressi già compiuti in questo settore dovrebbero essere accolti con favore.
- z) Le strutture di detenzione su piccola scala promuovono la creazione di una società inclusiva attraverso approcci innovativi che affrontano le sfide sociali, come da priorità del Programma quadro di ricerca e innovazione della Commissione europea.
- aa) Le strutture di detenzione su piccola scala possono aiutare a prevenire la recidiva, garantire la riabilitazione sociale e il reinserimento delle persone detenute e contribuire a costruire comunità più inclusive.

Conclusioni del Consiglio

Considerazioni generali:

1. Gli Stati membri e l'Unione europea svolgono un ruolo fondamentale nella tutela dei diritti fondamentali, compresi quelli delle persone detenute.
2. Si ribadisce l'obiettivo di promuovere il reinserimento sociale e la reintegrazione delle persone detenute che scontano pene detentive.
3. La riabilitazione sociale svolge un ruolo importante per il reinserimento nella società delle persone detenute e riduce le possibilità di recidiva.
4. Investire nello sviluppo di programmi di riabilitazione, tenendo conto delle circostanze individuali delle persone detenute, potrebbe essere considerato una potenziale risposta della giustizia penale alla radicalizzazione.
5. La detenzione su piccola scala può migliorare sia le condizioni di lavoro del personale nelle strutture di detenzione sia la qualità della vita delle persone detenute e facilitare la creazione di un clima costruttivo per il reinserimento.

6. Le strutture di detenzione su piccola scala possono contribuire ulteriormente al rispetto dei diritti fondamentali e possono aumentare il senso di sicurezza nelle strutture di detenzione.
7. L'interazione rispettosa e costruttiva con e tra le persone detenute contribuisce alla responsabilizzazione e all'autonomia e all'integrazione nella comunità locale.
8. Le strutture di detenzione su piccola scala che forniscono un orientamento per il ritorno alla società, come uno dei possibili modi per facilitare la riabilitazione sociale e la reintegrazione, possono contribuire a ridurre al minimo gli effetti negativi della detenzione e il rischio di recidiva.
9. Il coinvolgimento della comunità nel suo complesso e la cooperazione delle istituzioni al di fuori del sistema giudiziario penale sono di vitale importanza per ottenere il reinserimento e la prevenzione della recidiva.
10. Nell'esaminare l'uso e i benefici del trattenimento su piccola scala, è importante tenere presenti le particolarità e le caratteristiche specifiche degli Stati membri, compresi i diversi sistemi giuridici e le scelte politiche.

Il Consiglio invita gli Stati membri a:

11. Esplorare ulteriormente la portata e i potenziali benefici delle forme di detenzione su piccola scala, differenziata e integrata nella comunità, comprese le case di detenzione, rispetto ai grandi istituti penitenziari.
12. Sensibilizzare sui potenziali benefici della detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione.
13. Ove opportuno, considerare la possibilità di utilizzare la detenzione su scala ridotta e altre forme alternative di detenzione che facilitino la riabilitazione sociale delle persone detenute, con l'obiettivo di preparare meglio gli autori di reato al reinserimento nella società e di contribuire a prevenire la recidiva.
14. Considerare, laddove appropriato, l'uso di strutture di detenzione su piccola scala per scopi detentivi, comprese le case di detenzione, con l'obiettivo di limitare gli impatti negativi della detenzione e garantire un migliore orientamento per le persone incarcerate al momento del rientro nella società.

15. In caso di utilizzo di strutture detentive su scala ridotta, stabilire criteri di selezione per le persone detenute, come la natura del reato commesso, l'esito di una valutazione del rischio e gli interessi delle vittime. In conformità con la legislazione e le prassi nazionali, si potrebbe prendere in considerazione la detenzione su scala ridotta o forme alternative di detenzione per le persone vulnerabili, come le persone con disabilità, le donne durante la gravidanza e dopo il parto, i minori al di sopra dell'età della responsabilità penale e i giovani adulti.
16. Considerare l'implementazione degli aspetti di digitalizzazione nelle strutture detentive di piccole dimensioni e, se del caso, dopo una valutazione dei rischi e la considerazione degli interessi delle vittime, considerare la possibilità di comunicare con mezzi digitali, per consentire alle persone detenute di mantenere i contatti con le loro famiglie, migliorare l'autonomia per richiedere un lavoro o continuare a lavorare, seguire corsi di formazione o cercare un alloggio in vista del rilascio.
17. Mappare le buone pratiche nell'uso della detenzione su piccola scala e condividere queste informazioni con le istituzioni e le agenzie competenti dell'Unione europea e degli altri Stati membri.
18. Prendere in considerazione le raccomandazioni contenute nella suddetta Raccomandazione della Commissione dell'8 dicembre 2022.
19. Considerare la detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, come un modo per rendere le comunità più inclusive, contribuendo in ultima analisi a un futuro più equo e inclusivo per le persone detenute.
20. Fornire una formazione mirata al personale e agli operatori delle strutture di detenzione su piccola scala sui metodi di lavoro, l'etica professionale e le procedure per garantire una migliore sicurezza, l'interazione con le persone detenute e la preparazione alla riabilitazione e al reinserimento sociale.

21. Ove opportuno, fornire ai detenuti in regime di detenzione su scala ridotta l'opportunità di ottenere un lavoro remunerato di natura utile o un sostegno per l'integrazione sociale e professionale e programmi educativi accessibili.
22. Considerare il miglioramento delle capacità e delle risorse dei servizi sociali e di altri servizi e attori che intervengono nella detenzione, anche nelle strutture detentive di piccole dimensioni, con l'obiettivo di contribuire al reinserimento sociale e al miglioramento delle condizioni di detenzione.

Il Consiglio invita la Commissione a:

23. Valutare la necessità di studiare e analizzare l'uso di strutture detentive su scala ridotta in tutti gli Stati membri, in modo da sostenere la diffusione di buone pratiche nazionali e fornire una possibile base di prove per l'uso della detenzione su scala ridotta come modello efficace di custodia che aumenta la riabilitazione e riduce la recidiva.
24. Attraverso l'organizzazione di incontri di esperti, aumentare la consapevolezza e lo scambio di buone pratiche tra politici e operatori del diritto sulla detenzione su piccola scala, differenziata e integrata nella comunità e su come superare sfide e ostacoli.
25. Se del caso, e tenendo conto della situazione e delle caratteristiche specifiche degli Stati membri, promuovere l'uso della detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, come parte del suo programma di salvaguardia dei diritti tutelati dalle politiche europee nei settori della giustizia, dell'istruzione, della salute e del benessere, dell'occupazione, degli affari sociali e dell'inclusione, e della vita familiare.

26. Esplorare le opportunità di finanziamento nell'ambito dei fondi UE esistenti e di eventuali fondi futuri, senza pregiudicare i futuri quadri finanziari pluriennali, per la creazione, l'ulteriore sviluppo e l'attuazione della detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, il rafforzamento delle capacità con i consigli comunali, i progetti pilota, i protocolli e le metodologie di formazione per il personale.
27. Incoraggiare gli Stati membri a cercare finanziamenti nell'ambito dei fondi UE esistenti e di eventuali fondi futuri.
28. Esplorare le opportunità di finanziamento per le organizzazioni che potrebbero contribuire allo sviluppo della detenzione su piccola scala, come il Forum europeo per la giustizia riparativa (EFRJ), Children of Prisoners Europe (COPE), European Penitentiary Training Academies (EPTA), EuroPris e la Confederation of European Probation (CEP).

Il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri a:

29. Lavorare a stretto contatto con il Consiglio d'Europa e con altre organizzazioni, istituzioni e agenzie pertinenti per riflettere sulla cooperazione ottimale e sulla sensibilizzazione in merito alla possibilità di sviluppare e utilizzare la detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, come alternativa alla detenzione su larga scala.