

Conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione: il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà nel settore della giustizia penale

(2019/C 422/06)

Introduzione

1. La nuova agenda strategica 2019-2024 adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019 considera la protezione dei cittadini e delle libertà una priorità fondamentale per il prossimo ciclo istituzionale. L'Unione europea è determinata a consolidare e rafforzare la lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera e a migliorare la cooperazione.
2. Sistemi efficaci di sanzioni penali svolgono un ruolo importante nel proteggere i cittadini e garantire la sicurezza. Le sanzioni e le misure penali utilizzate e il modo in cui sono applicate contribuiscono a prevenire la reiterazione di reato e influiscono quindi sui livelli di sicurezza nella società.
3. L'applicazione delle sanzioni e delle misure penali dovrebbe basarsi sulle conoscenze derivanti da ricerche pertinenti, da cui emerge che le sanzioni e le misure utilizzate riducono la reiterazione di reato e promuovono la sicurezza.
4. I reati gravi richiedono risposte adeguate e la detenzione è uno strumento necessario nei sistemi di sanzioni penali. È tuttavia un'opinione largamente condivisa che essa debba essere utilizzata soltanto in ultima istanza (*ultima ratio*) ⁽¹⁾. Applicare sanzioni e misure non privative della libertà – in alternativa alla detenzione – ove opportuno e tenendo conto delle circostanze individuali del caso può presentare diversi vantaggi, come sostenuto da una consolidata tradizione di ricerca.
5. Un ruolo importante delle misure alternative alla detenzione è quello di promuovere la riabilitazione e il reinserimento sociale dell'autore del reato, che costituisce uno degli obiettivi fondamentali dell'utilizzo di tali misure ⁽²⁾. Tali misure alternative presentano anche diversi altri vantaggi, in particolare la riduzione della reiterazione di reato e, di conseguenza, la promozione della sicurezza pubblica. Esse possono essere applicate nell'interesse dell'autore del reato ma anche delle vittime, delle potenziali vittime future e, più in generale, della società.
6. In tutti gli Stati membri esistono misure alternative alla detenzione, ad esempio sotto forma di pena detentiva con sospensione condizionale, di lavori di pubblica utilità, di sanzioni pecuniarie e di sorveglianza elettronica. Inoltre, i nuovi sviluppi tecnologici e la digitalizzazione potranno contribuire in futuro a un sistema più efficace di sanzioni e misure non privative della libertà.
7. È inoltre particolarmente importante tenere in considerazione le vittime di reato. Per quanto riguarda i reati idonei a essere risolti attraverso la mediazione, la giustizia riparativa può offrire opportunità per quanto riguarda il modo in cui i reati sono trattati, dando riconoscimento al ruolo della vittima e della società in generale e concentrandosi sulla riparazione del danno causato dall'autore del reato.
8. La detenzione è utilizzata non solo come sanzione penale, ma anche in larga misura nella fase preprocessuale del procedimento. Misure alternative alla detenzione dovrebbero pertanto essere prese in considerazione nell'arco dell'intera filiera della giustizia penale.
9. Per quanto riguarda i singoli casi, le autorità competenti determinano la sanzione o la misura appropriata. A livello generale, gli Stati membri possono esaminare i vantaggi derivanti dal consentire il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà in tutte le fasi del procedimento penale e promuoverne l'uso, se ritenuto opportuno ed efficace.

⁽¹⁾ Si veda, ad esempio, il quarto considerando della raccomandazione Rec (2006) 2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sulle Regole penitenziarie europee: «[...] nessuno può essere privato della sua libertà personale, se non come estrema misura e in conformità con le procedure definite dalla legge». Nella sua giurisprudenza, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha fatto riferimento a tali raccomandazioni in più di mille occasioni.

⁽²⁾ Cfr. anche le conclusioni del Consiglio dell'8 marzo 2018 «Promozione del ricorso ad alternative alle sanzioni coercitive per i criminali che fanno uso di droghe», doc. 6931/18, nonché la strategia dell'Unione europea in materia di droga (2013-2020) (GU C 402 del 29.12.2012, pag. 1) e il piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga 2017-2020 (GU C 215 del 5.7.2017, pag. 21).

10. Il sistema di sanzioni penali, di competenza degli Stati membri, varia da uno Stato membro all'altro. Pertanto, l'attenzione a livello dell'UE dovrebbe concentrarsi su misure non legislative.
11. Oltre ai suddetti vantaggi, si prevede che il maggiore ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà potrebbe produrre effetti positivi anche per quanto riguarda il sovraffollamento carcerario, le condizioni di detenzione insoddisfacenti, la radicalizzazione nelle carceri e gli ostacoli incontrati nel settore del riconoscimento reciproco in materia penale, tutti aspetti che sono stati sollevati in diversi consessi dell'UE nel corso degli ultimi anni.

Misure alternative alla detenzione— contesto politico

12. Le alternative alla detenzione sono, esplicitamente o implicitamente, all'ordine del giorno dell'UE da diversi anni e in molti contesti. Il programma dell'Aia del 2004 e il programma di Stoccolma del 2009 hanno riconosciuto che la detenzione e le sue alternative costituivano un settore importante della politica dell'UE in materia di giustizia.
13. Nel 2011 la Commissione ha presentato un Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE in materia di giustizia penale nel settore della detenzione ⁽³⁾, in cui si sosteneva, tra l'altro, che in mancanza di ulteriori sforzi per migliorare le condizioni di detenzione e promuovere alternative alla custodia cautelare sarebbe probabilmente stato difficile sviluppare una stretta cooperazione giudiziaria tra Stati membri.
14. Nella sua risoluzione del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione ⁽⁴⁾, il Parlamento europeo ha osservato che il sovraffollamento è assai diffuso nelle carceri europee, ma che l'aumento della capacità ricettiva degli istituti di pena non costituisce l'unica soluzione. Il Parlamento ha inoltre ribadito che dovrebbe essere attuata una gestione efficiente a lungo termine dei sistemi penitenziari, riducendo il numero di detenuti mediante un uso più frequente di misure punitive non privative della libertà.
15. Inoltre, nelle conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento del 20 novembre 2015 ⁽⁵⁾, le alternative alla detenzione in tutte le fasi del procedimento penale sono menzionate come possibile azione allorché si valutano le risposte della giustizia penale alla radicalizzazione.
16. A norma dell'articolo 82, paragrafo 1, del TFUE, la cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione è basata sul principio di riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, e a fondamento di tale principio vi è la fiducia reciproca tra gli Stati membri. La Corte di giustizia dell'Unione europea, nella sua sentenza *Aranyosi e Căldăraru* del 5 aprile 2016 ⁽⁶⁾ ha dichiarato che condizioni di detenzione inadeguate negli Stati membri possono ostacolare la fiducia reciproca e minare il riconoscimento reciproco, e ha sottolineato che la Carta dei diritti fondamentali vieta i trattamenti o le pene inumane o degradanti. A seguito della sentenza, nel dicembre 2018 il Consiglio ha adottato, durante la presidenza austriaca, conclusioni sul tema «Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca ⁽⁷⁾». Nelle conclusioni si esortano gli Stati membri a predisporre norme che consentano, ove opportuno, di avvalersi di misure alternative alla detenzione al fine di ridurre la popolazione all'interno dei centri di detenzione, contribuendo in tal modo all'obiettivo della riabilitazione sociale e tenendo conto altresì del fatto che la fiducia reciproca è spesso ostacolata da condizioni di detenzione inadeguate e dal sovraffollamento delle carceri. La Corte di giustizia ha ulteriormente chiarito i requisiti di cui alla sentenza *Aranyosi e Căldăraru* nella recente sentenza *Dorobantu* ⁽⁸⁾.
17. Il Consiglio d'Europa si occupa da tempo delle questioni relative alla detenzione e al ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà, acquisendo peraltro una conoscenza approfondita dell'argomento. L'UE potrebbe pertanto trarre vantaggio da una più stretta cooperazione con il Consiglio d'Europa a tale riguardo.

⁽³⁾ COM (2011) 327 definitivo.

⁽⁴⁾ A8-0251/2017.

⁽⁵⁾ 14419/15, del 20 novembre 2015.

⁽⁶⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 5 aprile 2016, cause riunite *Aranyosi e Căldăraru*, C-404/15 e C-659/15.

⁽⁷⁾ GU C 449 del 13.12.2018, pag. 6.

⁽⁸⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 15 ottobre 2019, *Dorobantu*, C-128/18, in cui la Corte ha chiarito i requisiti per l'autorità giudiziaria dell'esecuzione nei casi riguardanti i mandati d'arresto europei e le procedure di consegna tra Stati membri.

Prossime tappe

18. Nella riunione dei ministri della giustizia e degli affari interni del luglio 2019, i ministri hanno riconosciuto la necessità di affrontare questioni complesse relative alle condizioni di detenzione, al sovraffollamento carcerario, alla radicalizzazione nelle carceri, nonché alla cooperazione in materia penale. I ministri hanno inoltre posto in evidenza l'importanza di potenziare l'uso di misure alternative alla detenzione negli Stati membri nei prossimi anni, sottolineando i vantaggi che ne possono derivare.
19. Si prende atto con soddisfazione dei progressi già compiuti negli Stati membri in merito all'uso di misure alternative alla detenzione, nella fase sia preprocessuale che post-processuale. Un ulteriore aumento del ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà in alternativa alla detenzione in tutte le fasi del procedimento penale, ove ritenuto opportuno, dovrebbe essere un obiettivo comune in tutta l'UE nei prossimi anni.
20. Il nono ciclo di valutazioni reciproche analizzerà, tra l'altro, le decisioni quadro sulla sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive (2008/947/GAI) e sull'ordinanza cautelare europea (2009/829/GAI) e raccoglierà informazioni preziose sui motivi per cui finora l'uso di tali strumenti è stato limitato. È tuttavia necessario raccogliere informazioni più ampie sul ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà negli Stati membri e discutere i diversi vantaggi che possono derivarne.
21. La condivisione delle migliori pratiche è un modo utile per consentire agli Stati membri di imparare gli uni dagli altri e migliorare la propria legislazione, nonché le proprie procedure e pratiche. L'UE può anche trarre vantaggio da una più stretta cooperazione con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti.

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA CONCLUDE PERTANTO:

I. Azioni da intraprendere a livello nazionale

1. Si incoraggiano gli Stati membri a esplorare le possibilità di incrementare, se del caso, il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà, quali la sospensione condizionale della pena, la prestazione di lavori di pubblica utilità, le sanzioni pecuniarie e la sorveglianza elettronica e misure analoghe basate sulle tecnologie emergenti.
2. Si incoraggiano gli Stati membri a prendere in considerazione la possibilità di utilizzare forme diverse di liberazione anticipata o condizionale. L'obiettivo è preparare meglio gli autori di reati al reinserimento nella società e prevenire la recidiva.
3. Si incoraggiano gli Stati membri a prendere in considerazione la possibilità di ricorrere alla giustizia riparativa e i benefici che ne derivano.
4. Si incoraggiano gli Stati membri a prevedere nella loro legislazione la possibilità di applicare misure non privative della libertà anche nella fase preprocessuale del procedimento penale.
5. Si incoraggiano gli Stati membri a provvedere affinché le informazioni relative alla legislazione in materia di sanzioni e misure non privative della libertà siano facilmente accessibili per gli operatori in tutte le fasi del procedimento penale.
6. Si incoraggiano gli Stati membri a sensibilizzare gli operatori della giustizia in merito ai vantaggi derivanti dalle misure alternative alla detenzione, nonché alla disponibilità e alle caratteristiche tecniche degli strumenti esistenti, come la sorveglianza elettronica.
7. Si incoraggiano gli Stati membri a fornire agli operatori della giustizia possibilità di formazione sull'uso di misure alternative alla detenzione, compresa la giustizia riparativa, nonché sulle raccomandazioni esistenti elaborate dal Consiglio d'Europa su questo tema.

8. Si incoraggiano gli Stati membri a sviluppare o migliorare la formazione diretta al personale penitenziario e di sorveglianza, ai giudici, ai procuratori e agli avvocati difensori in merito al contenuto e al ricorso alle decisioni quadro sulla sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive (2008/947/GAI) e sull'ordinanza cautelare europea (2009/829/GAI), nonché ad accrescere la consapevolezza sull'ambito di applicazione delle sanzioni e delle misure non privative della libertà in tutte le fasi del procedimento penale.
9. Per quanto riguarda il ricorso a misure alternative alla detenzione, si incoraggiano gli Stati membri a prestare particolare attenzione alle esigenze delle persone vulnerabili, come i minori, le persone con disabilità e le donne durante la gravidanza e dopo il parto.
10. Si incoraggiano gli Stati membri a migliorare la raccolta di dati sul ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà e sull'applicazione delle decisioni quadro sulla sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive (2008/947/GAI) e sull'ordinanza cautelare europea (2009/829/GAI).
11. Si incoraggiano gli Stati membri a migliorare le capacità dei servizi di libertà vigilata, compreso il controllo sull'osservanza delle sanzioni non privative della libertà.
12. Si incoraggiano gli Stati membri a condividere tra loro e con la Commissione le migliori pratiche per quanto riguarda tutti gli aspetti delle sanzioni e delle misure non privative della libertà, allo scopo di imparare gli uni dagli altri.
13. Si incoraggiano inoltre gli Stati membri a proseguire gli sforzi per migliorare le condizioni detentive, contrastare il sovraffollamento carcerario e promuovere il reinserimento nella società degli autori di reati, tenendo conto dell'effetto sulla riduzione della recidiva e sul rischio di radicalizzazione nelle carceri.

II. Azioni da intraprendere a livello di UE

1. Si invita la Commissione a esaminare le opzioni per promuovere nella sua agenda il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà e a sensibilizzare i responsabili politici e gli operatori del settore sui vantaggi di tali sanzioni e misure.
2. Si invita la Commissione a valutare la necessità di effettuare uno studio comparativo per analizzare il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà in tutti gli Stati membri, al fine di sostenere la diffusione delle migliori pratiche nazionali.
3. Si invita la Commissione a continuare a migliorare l'attuazione delle decisioni quadro sulla sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive (2008/947/GAI) e sull'ordinanza cautelare europea (2009/829/GAI), tenendo conto delle informazioni raccolte durante il nono ciclo di valutazioni reciproche.
4. Si invita la Commissione a sviluppare la formazione, attualmente finanziata tramite il programma Giustizia, dei giudici e dei pubblici ministeri attraverso la rete europea di formazione giudiziaria (REFG), nonché del personale penitenziario e di sorveglianza al livello dell'UE attraverso le accademie di formazione penitenziaria europee (EPTA).
5. Si invita la Commissione a organizzare riunioni periodiche di esperti in materia di detenzione e di sanzioni e misure non privative della libertà al fine di incoraggiare lo scambio delle migliori pratiche tra esperti e operatori di tutti gli Stati membri per quanto riguarda le politiche e le prassi nazionali in questo settore.
6. Si invita la Commissione a esaminare in che modo gli Stati membri possono ottenere finanziamenti per sviluppare ulteriormente i servizi di libertà vigilata, compreso il controllo sull'osservanza delle sanzioni e misure non privative della libertà, e migliorare le strutture penitenziarie.

7. Si invita la Commissione a continuare a sostenere l'Organizzazione europea dei servizi penitenziari e correzionali (EuroPris), la Confederazione europea della probation (CEP) e il Forum europeo per la giustizia riparativa, attualmente finanziati nell'ambito del programma Giustizia. Si invita la Commissione a esaminare le opzioni per una più stretta cooperazione con tali organizzazioni, in particolare sostenendo l'operato della CEP nella raccolta di dati sulle alternative alla detenzione negli Stati membri.
8. Si incoraggia la rete giudiziaria europea (RGE) a proseguire nelle sue riunioni le discussioni sull'utilizzo delle decisioni quadro sulla sospensione condizionale e le sanzioni sostitutive (2008/947/GAI) e sull'ordinanza cautelare europea (2009/829/GAI). L'obiettivo è quello di individuare gli ostacoli all'applicazione pratica di tali strumenti e di cercare modi per incrementarne l'utilizzo.
9. Si incoraggia la RGE a continuare ad aggiornare periodicamente l'atlante giudiziario europeo.
10. Si invita la RGE a valutare la possibilità di raccogliere informazioni sul suo sito web relativamente alle diverse sanzioni e misure non privative della libertà in ciascuno Stato membro. A tal fine, può essere presa in considerazione la cooperazione con qualsiasi organizzazione pertinente, inclusa la Confederazione europea della probation (CEP).

III. Azioni da intraprendere per rafforzare la cooperazione con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti

1. L'UE dovrebbe collaborare strettamente con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti in modo da trovare sinergie per quanto riguarda i lavori relativi alla detenzione e al ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà.
 2. Si incoraggiano la Commissione e gli Stati membri a intensificare la cooperazione con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni pertinenti al fine di accrescere la consapevolezza dei vantaggi derivanti dall'utilizzo di sanzioni e misure non privative della libertà. Si invita la Commissione a proseguire la cooperazione con il Consiglio d'Europa sostenendo finanziariamente la raccolta di statistiche in materia di detenzione e libertà vigilata (statistiche SPACE) e il funzionamento della rete dei meccanismi nazionali di prevenzione dell'UE.
 3. Si invitano la Commissione e gli Stati membri a esaminare le modalità per promuovere la diffusione dei testi del Consiglio d'Europa volti a elaborare norme, come pure della pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle raccomandazioni del Comitato per la prevenzione della tortura (CPT) sulla detenzione e sul ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà.
-