



**Bruxelles, 14 giugno 2024  
(OR. en)**

**10105/24**

**JAI 831  
COPEN 257  
ENFOPOL 294  
EUROJUST 38  
CORDROGUE 81  
CATS 57**

## **RISULTATI DEI LAVORI**

---

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	9999/24
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio dal titolo "Detenzione su piccola scala: incentrarsi sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento nella società"

---

Nella sessione del 13 e 14 giugno 2024 il Consiglio "Giustizia e affari interni" ha approvato una serie di conclusioni del Consiglio dal titolo "Detenzione su piccola scala: incentrarsi sulla riabilitazione sociale e sul reinserimento nella società". Il testo approvato dal Consiglio figura nell'allegato.

**Conclusioni del Consiglio**

**"Detenzione su piccola scala: incentrarsi 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 sue alternative costituivano un settore importante della politica dell'UE in materia di giustizia.
- b) La priorità fondamentale dell'agenda strategica 2019-2024, adottata dal Consiglio europeo il 20 giugno 2019, è proteggere i cittadini e le libertà. A tal fine, l'Unione europea dovrebbe difendere i diritti e le libertà fondamentali riconosciuti dai trattati ai suoi cittadini e proteggere questi ultimi dalle minacce esistenti ed emergenti. Con queste premesse, è necessario estendere e rafforzare la lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera.
- c) Nella sua relazione annuale sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE (TE-SAT), Europol ha indicato che i detenuti possono diventare bersaglio delle reti di reclutamento per il terrorismo e la criminalità organizzata<sup>1</sup>. È essenziale combattere attivamente questo fenomeno.
- d) L'agenda strategica 2019-2024 è anch'essa fautrice di un cambiamento per un futuro più verde, più giusto e più inclusivo. La trattazione delle varie forme di detenzione in un'ottica di sostenibilità e reinserimento sociale tiene conto di queste priorità trasversali.

---

<sup>1</sup> Relazioni di Europol 2022 e 2023 sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE.

- e) Il Consiglio d'Europa ha una lunga tradizione nell'affrontare questioni relative alla detenzione e ha acquisito una conoscenza approfondita in questo settore. Il comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) valuta il modo in cui sono trattate le persone in stato di detenzione e pubblica periodici rapporti e raccomandazioni affinché siano maggiormente rispettati i diritti fondamentali di tali persone.
- f) Nelle conclusioni sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento<sup>2</sup>, 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 al fine di determinare la risposta di giustizia penale più appropriata, tenendo conto delle circostanze particolari e degli interessi di protezione e di sicurezza pubblica.
- g) Nella sentenza *Aranyosi/Căldăraru*<sup>3</sup> del 5 aprile 2016 e in sentenze successive, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto l'importanza delle condizioni di detenzione nel contesto del riconoscimento reciproco e dell'applicazione della decisione quadro 2002/584/GAI relativa al mandato d'arresto europeo<sup>4</sup>.
- h) L'Unione europea ha ripetutamente insistito sull'importanza dei processi di reinserimento e riabilitazione, nel rispetto dei diritti fondamentali<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Conclusioni del Consiglio sul rafforzamento della risposta di giustizia penale alla radicalizzazione che porta al terrorismo e all'estremismo violento (doc. 14350/15).

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

<sup>4</sup> 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, pag. 1).

<sup>5</sup> Si veda, ad esempio, la decisione quadro 2008/909/GAI del Consiglio sulle pene detentive, considerando 9 e articolo 4, paragrafo 2, in merito al reinserimento sociale, che costituisce uno degli obiettivi di tale decisione quadro.

- i) Nella risoluzione del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione<sup>6</sup>, il Parlamento europeo ha sollecitato gli Stati membri a privilegiare le piccole unità con alloggio per un numero limitato di persone incarcerate al fine di prevenire la recidiva e incoraggiare la reintegrazione nella società.
- j) Nelle conclusioni del Consiglio sul tema "Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca"<sup>7</sup>, adottate il 7 dicembre 2018, gli Stati membri sono stati esortati ad 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.
- k) Nelle conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione<sup>8</sup>, adottate il 3 dicembre 2019, si sono incoraggiati gli Stati membri a 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. In tali conclusioni del Consiglio si è altresì rilevato che 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.
- l) In tali conclusioni è stato inoltre sottolineato che 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.

---

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 5 ottobre 2017 sui sistemi carcerari e le condizioni di detenzione, GU C 346 del 27.9.2018, pag. 94.

<sup>7</sup> Conclusioni del Consiglio sul reciproco riconoscimento in materia penale - "Promuovere il riconoscimento reciproco rafforzando la fiducia reciproca", GU C 449 del 13.12.2018, pag. 6.

<sup>8</sup> Conclusioni del Consiglio sulle misure alternative alla detenzione: il ricorso a sanzioni e misure non privative della libertà nel settore della giustizia penale, GU C 422 del 16.12.2019, pag. 9.

- m) Nella sessione del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 7 e 8 ottobre 2021, le discussioni hanno rispecchiato l'impegno comune dei ministri a continuare a migliorare le condizioni di detenzione, sulla base del principio del riconoscimento reciproco 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 strumenti di riconoscimento reciproco nel settore della privazione della libertà personale dovrebbero, se del caso, adoperarsi per trovare e attuare soluzioni alle sfide attuali, anche per migliorare le strategie di riabilitazione e reinserimento.
- o) L'Organizzazione europea dei servizi penitenziari e correzionali (Europris) sostiene i responsabili politici in veste consultiva su questioni relative alle carceri. Inoltre, crea relazioni e scambia informazioni con altre organizzazioni che operano nel settore della giustizia penale al fine di sviluppare migliori pratiche in questo settore. Le norme di Europris hanno sottolineato che un metodo di lavoro basato sulla creazione di relazioni tra il personale e le persone in carcere attraverso la comunicazione e l'interazione contribuisce a garantire la sicurezza, la protezione e l'ordine, nonché alla riabilitazione e alla preparazione alla scarcerazione.
- p) La banca dati della FRA sulla detenzione penale, avviata nel dicembre 2019, fornisce una panoramica delle condizioni di detenzione in tutti gli Stati membri ed è uno strumento utile e accessibile al pubblico per le autorità giudiziarie che si trovano ad affrontare questioni relative alle condizioni di detenzione. La relazione della FRA dal titolo "Criminal detention conditions in the European Union: rules and reality" (Condizioni di detenzione penale nell'Unione europea: norme e realtà) delinea norme minime selezionate in materia 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 detenzione<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> 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, GU L 86 del 24.3.2023, pag. 44.

- r) Oltre a norme minime per condizioni di detenzione in linea con i diritti fondamentali, la Commissione raccomanda agli Stati membri di investire nella riabilitazione sociale dei detenuti, tenendo conto delle loro esigenze individuali. Per aiutare i detenuti a prepararsi alla scarcerazione e facilitare il loro reinserimento nella società, gli Stati membri dovrebbero garantire inoltre che tutte le persone detenute abbiano accesso a programmi educativi sicuri, inclusivi e accessibili che soddisfino le 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 la priorità alla cooperazione giudiziaria e al miglioramento dell'efficienza e della resilienza complessive 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 sul pilastro europeo dei diritti sociali.
- t) Nella sessione informale del Consiglio "Giustizia e affari interni" del 26 gennaio 2024, gli Stati membri hanno espresso la volontà di approfondire le riflessioni sui centri di detenzione su piccola scala.
- u) Il simposio europeo sulle case di detenzione, organizzato il 20 e 21 marzo 2024 dalla rete RESCALED<sup>10</sup> sotto l'egida della presidenza belga, si è concentrato sul tema della detenzione su piccola scala e delle case di detenzione. Durante il simposio è stato dimostrato come la detenzione su piccola scala contribuisca a migliorare il senso di comunità e l'integrazione sociale e possa condurre a una riduzione del tasso di recidiva. Queste forme di detenzione contribuiscono pertanto al conseguimento dell'obiettivo di comunità più sicure e di minore criminalità.

---

<sup>10</sup> RESCALED è un'organizzazione europea sotto forma di rete, con membri in Austria, Belgio, Croazia, Cechia, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Kosovo, Malta, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Romania e Spagna. Ha uffici nazionali in sei paesi: Belgio, Cechia, Germania, Paesi Bassi, Norvegia e Portogallo. I vari uffici nazionali, membri e organizzazioni partner sostengono, ciascuno a suo modo, l'attuazione delle case di detenzione.

- v) Le persone incarcerate o con un passato in carcere sono cittadini particolarmente vulnerabili all'esclusione sociale e gli obiettivi fissati per il 2030 in materia di occupazione, competenze e riduzione della povertà nel piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali riguardano anche loro.
- w) La detenzione rimane uno strumento indispensabile nei nostri ordinamenti giuridici penali. Diverse forme di detenzione o tipologie di strutture possono rispondere ai distinti requisiti e bisogni di gruppi di detenuti diversi, a seconda di una serie di criteri, quali età, genere, circostanze socioeconomiche, natura del reato commesso, esito delle valutazioni del rischio, rapporti con la vittima e se la persona si trovi in custodia cautelare o stia scontando una pena detentiva. Nel corso del periodo di detenzione può cambiare anche il luogo più appropriato per la detenzione.
- x) Da ricerche approfondite e dalle buone pratiche già esistenti in vari Stati membri è emerso che i centri di detenzione su piccola scala consentono di definire approcci specifici alla riabilitazione sociale, sviluppare relazioni individuali e plasmare le interazioni sociali e privilegiano la responsabilizzazione e il coinvolgimento reciproco attraverso l'integrazione nella comunità locale. Per centri di detenzione su piccola scala si intendono strutture aventi una capacità inferiore rispetto alle carceri di grandi dimensioni. Questa capacità ridotta può essere vantaggiosa in termini di ambiente di vita, sicurezza dinamica, inclusione sociale e favorire quindi un clima migliore per il reinserimento. Le case di detenzione, che costituiscono una forma di detenzione su piccola scala, devono essere intese come strutture di piccole dimensioni, differenziate e integrate nella comunità, con opportuni programmi incentrati sulla riabilitazione e sul reinserimento sociali che tengono conto delle esigenze individuali e prestano particolare attenzione allo sviluppo dell'autonomia e all'assunzione di responsabilità.

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

### **Conclusioni del Consiglio**

#### **Osservazioni generali:**

1. Gli Stati membri e l'Unione europea svolgono un ruolo fondamentale nella protezione dei diritti fondamentali, compresi i diritti dei detenuti.
2. Viene ribadito l'obiettivo di promuovere la riabilitazione sociale e il reinserimento dei detenuti che scontano pene detentive.
3. La riabilitazione sociale svolge un ruolo importante nella riuscita del reinserimento dei detenuti nella società e riduce le possibilità di reiterazione di reato.
4. Investire nello sviluppo di programmi di riabilitazione, tenendo conto delle circostanze particolari dei detenuti, potrebbe essere considerato una potenziale risposta di giustizia penale alla radicalizzazione.
5. La detenzione su piccola scala può migliorare sia le condizioni di lavoro del personale nei centri di detenzione sia la qualità della vita dei detenuti e facilitare la creazione di un clima costruttivo per il reinserimento.

6. I centri di detenzione su piccola scala possono contribuire ulteriormente al rispetto dei diritti fondamentali e accrescere il senso di sicurezza nei centri di detenzione.
7. Un'interazione rispettosa e costruttiva con i detenuti e tra di essi contribuisce al rafforzamento della responsabilità e dell'autonomia e all'integrazione nella comunità locale.
8. I centri di detenzione su piccola scala che forniscono orientamenti per il ritorno nella società, tra i possibili modi per facilitare la riabilitazione sociale e il reinserimento, 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 là del sistema di giustizia penale sono di vitale importanza ai fini del reinserimento e della prevenzione della reiterazione di reato.
10. Nel valutare l'uso e i benefici della detenzione su piccola scala è importante tenere presenti le peculiarità e le caratteristiche specifiche degli Stati membri, compresi i diversi sistemi giuridici e 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 in merito ai potenziali benefici della detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione.
13. Se del caso, prendere in considerazione la possibilità di consentire il ricorso alla detenzione su piccola scala e ad altre forme alternative di detenzione che facilitino la riabilitazione sociale dei detenuti, al fine di preparare meglio gli autori di reati al reinserimento nella società e di contribuire a prevenire la recidiva.
14. Prendere in considerazione, se del caso, l'uso di centri di detenzione su piccola scala a fini detentivi, comprese le case di detenzione, con l'obiettivo di limitare gli effetti negativi della detenzione e garantire un migliore orientamento delle persone incarcerate in merito al ritorno nella società.

15. Ove si faccia ricorso a centri di detenzione su piccola scala, stabilire criteri di selezione per i detenuti, quali la natura del reato commesso, l'esito delle valutazioni del rischio e l'interesse delle vittime. Conformemente alle leggi e alle prassi nazionali, la detenzione su piccola scala o le forme alternative di detenzione potrebbero essere prese in considerazione per le persone vulnerabili, quali le persone con disabilità, le donne durante la gravidanza e dopo il parto, i minori che abbiano raggiunto l'età della responsabilità penale e i giovani adulti.
16. Prendere in considerazione l'attuazione degli aspetti relativi alla digitalizzazione nei centri di detenzione su piccola scala e, se del caso e a seguito di una valutazione dei rischi e dell'interesse delle vittime, valutare la possibilità di consentire la comunicazione con mezzi digitali per permettere ai detenuti di mantenere i contatti con le loro famiglie, conseguire una maggiore autonomia ai fini della presentazione di domande di lavoro o del mantenimento del posto di lavoro, seguire corsi di formazione o cercare un alloggio in vista della scarcerazione.
17. Mappare le buone pratiche nel ricorso alla detenzione su piccola scala e condividere tali informazioni con le istituzioni e le agenzie competenti dell'Unione europea e di altri Stati membri.
18. Prendere in considerazione le raccomandazioni di cui alla summenzionata raccomandazione della Commissione dell'8 dicembre 2022.
19. Prendere in considerazione la detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, come modo per rendere le comunità più inclusive, contribuendo in ultima analisi a un futuro più equo e inclusivo per i detenuti.
20. Offrire al personale e agli operatori dei centri di detenzione su piccola scala una formazione mirata su metodi di lavoro, etica professionale e procedure per garantire una maggiore sicurezza, l'interazione con i detenuti e la preparazione alla riabilitazione sociale e al reinserimento.

21. Se del caso, offrire ai detenuti nei centri di detenzione su piccola scala la possibilità di ottenere un lavoro remunerato e utile o un sostegno per l'integrazione sociale e professionale e programmi educativi accessibili.
22. Valutare la possibilità di migliorare le capacità e le risorse dei servizi sociali e di altri servizi e attori che intervengono nella detenzione, anche nei centri di detenzione su piccola scala, al fine di contribuire al reinserimento sociale e migliorare le condizioni di detenzione.

**Il Consiglio invita la Commissione a:**

23. Valutare la necessità di studiare e analizzare il ricorso ai centri di detenzione su piccola scala in tutti gli Stati membri, in modo da sostenere la diffusione delle buone pratiche nazionali e fornire un'eventuale base di conoscenze comprovate per il ricorso alla detenzione su piccola scala quale modello efficace di custodia che favorisce la riabilitazione e riduce la reiterazione di reato.
24. Organizzando riunioni di esperti, aumentare la consapevolezza e lo scambio di buone pratiche tra i responsabili politici e gli operatori della giustizia sulle forme di detenzione su piccola scala, differenziata e integrata nella comunità e su come superare le sfide e gli ostacoli.
25. Se del caso, e tenendo conto della situazione e delle caratteristiche specifiche degli Stati membri, promuovere il ricorso alla detenzione su piccola scala, comprese le case di detenzione, nell'ambito del suo programma per salvaguardare i 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 a titolo dei fondi UE esistenti e degli eventuali fondi UE futuri, fatti salvi i futuri quadri finanziari pluriennali, per l'introduzione, l'ulteriore sviluppo e l'attuazione di soluzioni di detenzione su piccola scala, anche le case di detenzione, lo sviluppo di capacità con i consigli comunali, i progetti pilota, i protocolli di formazione e le metodologie per il personale.
27. Incoraggiare gli Stati membri a cercare finanziamenti a titolo dei fondi UE esistenti e di eventuali fondi UE 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, Children of Prisoners Europe (COPE), le accademie europee di formazione penitenziaria (EPTA), EuroPris e la Confederazione europea della probation (CEP).

**Il Consiglio invita la Commissione e gli Stati membri:**

29. Collaborare strettamente con il Consiglio d'Europa e altre organizzazioni, istituzioni e agenzie pertinenti per riflettere su una cooperazione e una sensibilizzazione ottimali per quanto riguarda la possibilità di sviluppare e utilizzare la detenzione su piccola scala, incluse le case di detenzione, come alternativa alla detenzione su larga scala.

---