

**Bruxelles, 23 settembre 2026
(OR. en)**

13300/26

**COPEN 337
JAI 1163
FREMP 291**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	23 settembre 2026
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2026) 497 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO sull'attuazione della 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2026) 497 final.

All.: COM(2026) 497 final



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 23.9.2026
COM(2026) 497 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sull'attuazione della 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**

Introduzione

L'8 dicembre 2022 la Commissione ha adottato la raccomandazione (UE) 2023/681 sui diritti procedurali di indagati e imputati sottoposti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione¹ (di seguito "raccomandazione sulla detenzione"). La raccomandazione sulla detenzione costituisce il primo atto legislativo dell'UE a sancire norme sulla custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione.

Il punto 87 della raccomandazione sulla detenzione prevede che gli Stati membri informino la Commissione sul seguito dato a detta raccomandazione entro 18 mesi dalla sua adozione. Sulla base di tali informazioni la Commissione dovrebbe monitorare e valutare le misure adottate dagli Stati membri e presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione entro 24 mesi dall'adozione della raccomandazione.

La raccomandazione sulla detenzione sottolinea che la custodia cautelare deve rimanere una misura di ultima istanza, applicata solo se strettamente necessario e quando non sono disponibili alternative adeguate. Allo stesso tempo, le condizioni di detenzione devono soddisfare norme minime per salvaguardare la dignità umana e garantire il rispetto degli obblighi in materia di diritti fondamentali. Tali principi non sono soltanto essenziali di per sé, ma costituiscono anche il fondamento della fiducia reciproca, che è indispensabile per una cooperazione giudiziaria agevole all'interno dell'UE.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo stabilisce che la custodia cautelare deve essere considerata una misura eccezionale e che nei limiti del possibile occorre preferire misure cautelari non detentive. I periodi eccessivamente lunghi di custodia cautelare sono gravemente nocivi per la persona e l'esistenza di un sistema di custodia cautelare di durata eccessiva in uno Stato membro in particolare, può deteriorare la fiducia reciproca.

La decisione quadro 2009/829/GAI relativa all'ordinanza cautelare europea (OCE) ha il potenziale di ridurre la custodia cautelare nell'UE, ma la sua applicazione da parte degli Stati membri rimane estremamente limitata.

Inoltre, quando le condizioni materiali di detenzione scendono al di sotto degli standard concordati, gli effetti si percepiscono al di là del singolo caso. Locali di detenzione inadeguati, sovraffollamento, mancanza di accesso all'assistenza sanitaria e garanzie insufficienti per i gruppi vulnerabili destano serie preoccupazioni ai sensi della Carta dei diritti fondamentali e della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Tali carenze incidono direttamente sul funzionamento del mandato d'arresto europeo (MAE), in quanto le autorità giudiziarie dell'esecuzione devono rifiutare la consegna di una persona ricercata qualora sussista un rischio concreto di trattamento inumano o degradante. Negli ultimi anni gli organi giurisdizionali hanno esaminato in misura sempre maggiore le condizioni di detenzione nello Stato membro emittente, il che ha comportato ritardi, ulteriori requisiti probatori e, in alcuni casi, il rifiuto di dare esecuzione al MAE.

¹ 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 (C/2022/8987) (GU L 86 del 24.3.2023, pag. 44).

Le statistiche disponibili sul MAE² rivelano che, dal 2016, in quasi 586 casi gli Stati membri ne hanno rifiutato o ritardato l'esecuzione per motivi legati a un rischio reale di violazione dei diritti fondamentali e a condizioni materiali di detenzione inadeguate.

Si è inoltre affermata la prassi di chiedere garanzie alle autorità giudiziarie richiedenti.

Ciò dimostra il ruolo centrale svolto dalle norme in materia di detenzione nel mantenere la fiducia reciproca³. Il principio del riconoscimento reciproco si basa sulla presunzione che tutti gli Stati membri garantiscano un livello equivalente e adeguato di tutela dei diritti. Quando tale presunzione è indebolita da elementi attestanti carenze sistemiche nella detenzione, l'efficienza e la credibilità del meccanismo del MAE sono compromesse. Ciò mina la fiducia tra le autorità giudiziarie, incide sulla cooperazione nei procedimenti penali transfrontalieri e impone agli organi giurisdizionali l'onere aggiuntivo di valutare la conformità caso per caso.

A tale riguardo, durante le riunioni del 2025 del forum ad alto livello sul futuro della giustizia penale riguardanti eventuali norme dell'UE in materia di custodia cautelare e condizioni materiali di detenzione il parere dei partecipanti si è diviso. Un gruppo ha sottolineato che le questioni relative alla detenzione dovrebbero essere trattate a livello nazionale, in quanto rientrano nell'autonomia procedurale nazionale, mentre l'altro gruppo ha chiesto un intervento a livello dell'UE al fine di elaborare norme di protezione vincolanti. Il primo gruppo si è mostrato aperto nei confronti di ulteriori misure non vincolanti, come il finanziamento di progetti, e ha sottolineato la necessità di concentrarsi sull'attuazione della raccomandazione sulla detenzione. Il secondo gruppo ha evidenziato solidi elementi attestanti carenze nelle norme degli Stati membri in materia di detenzione e nell'adeguatezza dei meccanismi di prevenzione esistenti a livello del Consiglio d'Europa.

² https://commission.europa.eu/publications/replies-questionnaire-quantitative-information-practical-operation-european-arrest-warrant_en?prefLang=it.

³ Le sentenze della CGUE nelle cause Aranyosi e Căldăraru (cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU), ML (C-220/18 PPU), Dorobantu (C-128/18) e Breian (C-318/24) hanno dimostrato come le condizioni materiali possano concretamente incidere sulla fiducia reciproca.

Metodologia

La presente relazione sull'attuazione esamina le modalità di applicazione nei 27 Stati membri delle norme dell'UE relative ai diritti procedurali nell'ambito della custodia cautelare e alle condizioni materiali di detenzione. Mira a fornire una panoramica comparativa dei quadri giuridici e delle pratiche esistenti, evidenziando i principali ambiti di convergenza e divergenza nonché le lacune nell'attuazione.

Gli Stati membri hanno informato la Commissione sul seguito dato alla raccomandazione entro 24 mesi dalla sua adozione. A tal fine, nel 2024 sono stati elaborati questionari in collaborazione con il personale penitenziario, i giudici e i pubblici ministeri, nonché con i rappresentanti del comitato per la prevenzione della tortura (CPT) del Consiglio d'Europa e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

Per quanto riguarda le condizioni materiali di detenzione, il questionario si concentra principalmente sull'attuazione pratica delle norme stabilite nella raccomandazione sulla detenzione. Informazioni sull'attuazione legislativa di tali norme relative alle condizioni materiali di detenzione per ciascuno Stato membro sono già reperibili nella banca dati della FRA sulla detenzione penale, che è stata elaborata su richiesta della Commissione ed è accessibile al pubblico all'indirizzo <https://fra.europa.eu/en/databases/criminal-detention/>.

Il questionario è servito anche a ottenere informazioni sul modo in cui gli Stati membri hanno attuato i diritti procedurali nell'ambito della custodia cautelare e su come hanno applicato la custodia cautelare nella pratica.

I questionari sono stati presentati tramite EU Survey il 24 luglio 2024. La Commissione ha ricevuto le risposte di tutti gli Stati membri entro giugno 2025.

Sebbene abbiano partecipato le amministrazioni penitenziarie di tutti gli Stati membri, non tutte hanno risposto a ogni domanda del questionario. Inoltre i sistemi informativi a sostegno della raccolta dei dati differiscono notevolmente. Alcuni Stati membri mantengono banche dati centralizzate avanzate che tengono traccia dei livelli di occupazione, degli incidenti, dell'isolamento, dei reclami, del personale e della partecipazione ai programmi. Altri si avvalgono di registri decentrati o manuali, il che limita la capacità di aggregare i dati o di monitorare le tendenze.

Nel valutare le informazioni, la Commissione ha constatato che alcuni Stati membri avevano trasmesso informazioni incomplete, mentre altri avevano fornito dati molto dettagliati. La quantità e la qualità dei dati forniti alla Commissione variavano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Sussiste pertanto il rischio di trarre conclusioni distorte o di presentare un quadro fuorviante della situazione della detenzione nei singoli Stati membri.

Come primo passo, la Commissione pubblicherà pertanto la presente relazione, che fornisce una panoramica generale della situazione in tutta l'UE per quanto riguarda i diritti procedurali nell'ambito della custodia cautelare e le condizioni materiali di detenzione.

Come secondo passo, la Commissione elaborerà schede informative per paese sulle condizioni materiali di detenzione in stretta collaborazione con il Consiglio d'Europa nell'ambito del

progetto congiunto UE/Consiglio d'Europa⁴ attualmente in corso. Le schede informative potrebbero anche fungere da strumento accessibile per fornire una chiara panoramica della situazione della detenzione in ciascuno Stato membro, anche nel contesto delle valutazioni nell'ambito del MAE.

Il valore aggiunto della presente relazione consiste nel fornire informazioni sulle modalità di applicazione della raccomandazione sulla detenzione in tutta l'UE. L'analisi mira a valutare la conformità in tutti gli Stati membri e a individuare le lacune sistemiche che richiederebbero una maggiore convergenza. La conclusione della presente relazione non si limita a descrivere le carenze, ma evidenzia anche esempi di buone pratiche.

⁴ <https://www.coe.int/en/web/implementation/european-npm-forum>.

NORME MINIME RELATIVE AI DIRITTI PROCEDURALI DI INDAGATI E IMPUTATI SOTTOPOSTI A CUSTODIA CAUTELARE

1. La custodia cautelare come misura di ultima istanza e le alternative alla detenzione

(14) Gli Stati membri dovrebbero imporre la custodia cautelare solo se strettamente necessario e come misura di ultima istanza, tenendo in debita considerazione le circostanze specifiche di ogni singolo caso. A tal fine, ove possibile, gli Stati membri dovrebbero applicare misure alternative.

(15) Gli Stati membri dovrebbero adottare una presunzione a favore della liberazione. Gli Stati membri dovrebbero richiedere alle autorità nazionali competenti di assumere l'onere della prova relativamente alla dimostrazione della necessità di imporre la custodia cautelare.

(16) Per evitare un uso inappropriato della custodia cautelare, gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione la più ampia gamma possibile di misure alternative, ad esempio quelle menzionate nella decisione quadro 2009/829/GAI del Consiglio sull'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare.

(17) Tra tali misure potrebbero figurare: a) l'impegno a comparire davanti all'autorità giudiziaria come e quando richiesto, a non interferire con il corso della giustizia e ad astenersi da determinate condotte, comprese quelle legate a una professione o a un impiego particolari; b) l'obbligo di presentarsi quotidianamente o periodicamente presso l'autorità giudiziaria o di polizia o altra autorità; c) l'obbligo di accettare la sorveglianza da parte di un'agenzia nominata dall'autorità giudiziaria; d) l'obbligo di sottoporsi a monitoraggio elettronico; e) l'obbligo di risiedere ad un indirizzo specificato, con o senza condizioni sulle ore in cui esservi presente; f) il divieto di lasciare o raggiungere luoghi o zone specificati senza autorizzazione; g) il divieto di incontrare persone specificate senza autorizzazione; h) l'obbligo di consegnare il proprio passaporto o altro documento di identificazione; e i) l'obbligo di fornire o reperire garanzie finanziarie o di altro tipo relativamente alla condotta personale nelle more del processo.

(18) Gli Stati membri dovrebbero inoltre richiedere che, qualora sia fissata una cauzione come condizione per la liberazione, l'importo sia proporzionato ai mezzi dell'indagato o dell'imputato.

La maggior parte dei quadri giuridici consente la privazione della libertà prima della condanna laddove sia necessario e proporzionato e qualora la detenzione non possa essere sostituita da una misura meno intrusiva. In alcuni Stati membri, tale prescrizione è sancita esplicitamente nella normativa; in altri, è attuata mediante la giurisprudenza e una prassi giudiziaria costante. Anche nei casi in cui il principio non è espressamente codificato, gli organi giurisdizionali applicano valutazioni di proporzionalità che di fatto limitano la detenzione a casi eccezionali. Nessuno Stato membro impone la custodia cautelare automatica per alcuna categoria di reati o

presunti autori di reati. In un numero ridotto di sistemi, i reati gravi possono generare presunzioni relative a favore della detenzione, ma i giudici sono comunque tenuti ad applicare una valutazione ad hoc basata sulla necessità e sulla proporzionalità.

In tutti gli Stati membri, le autorità giudiziarie sono responsabili dell'emissione delle ordinanze di detenzione e devono fornire una decisione motivata che specifichi i motivi per cui misure alternative non consentono di conseguire gli obiettivi previsti.

Tutti gli Stati membri prevedono alternative alla custodia cautelare, sebbene con diverse strutture e disponibilità. Tra le misure comuni figurano gli obblighi di presentarsi presso le autorità, le restrizioni relative ai contatti o agli spostamenti, gli obblighi di residenza, i divieti di viaggio, la consegna dei documenti di viaggio, le garanzie finanziarie e varie forme di monitoraggio elettronico o di libertà vigilata. Alcuni sistemi prevedono un elenco aperto di alternative che consentono agli organi giurisdizionali di adattare le condizioni alle circostanze personali dell'imputato. Altri sistemi presentano elenchi più restrittivi, ma applicano comunque alternative caso per caso, in particolare quando il rischio può essere sufficientemente attenuato senza ricorrere alla detenzione.

Il monitoraggio elettronico è disponibile nella maggior parte degli Stati membri, anche se il suo utilizzo continua a essere disomogeneo in ragione di limitazioni tecniche, vincoli di personale o prescrizioni quali la necessità di un alloggio stabile. Alcuni ricorrono in larga misura al monitoraggio elettronico, mentre altri lo riservano a fasi successive alla condanna oppure lo applicano raramente. La libertà provvisoria su cauzione continua ad essere utilizzata in tutti gli Stati membri, ma assume forme diverse. In alcuni Stati membri la libertà provvisoria su cauzione serve principalmente come garanzia per assicurare la comparizione dell'imputato in giudizio o il rispetto delle norme che disciplinano la liberazione condizionale, mentre in altri costituisce un elemento centrale della procedura di liberazione ed è radicata nelle tutele costituzionali. Le differenze riguardano l'eventualità che l'organo giurisdizionale debba proporre la libertà provvisoria su cauzione d'ufficio, il modo in cui l'organo giurisdizionale determina se l'importo è proporzionato ai mezzi finanziari dell'indagato e la possibilità per l'indagato di pagare a rate. Molti Stati membri ricorrono raramente alla libertà provvisoria su cauzione, privilegiando invece gli obblighi di presentazione o le restrizioni agli spostamenti.

Anche i meccanismi di controllo relativi alle misure alternative differiscono. I servizi di libertà vigilata svolgono un ruolo centrale in molti Stati membri, offrendo attività di monitoraggio, controlli di conformità e relazioni anteriori alla sentenza che aiutano gli organi giurisdizionali a determinare le condizioni appropriate. Altri sistemi non si avvalgono di tali relazioni, tranne in casi complessi o quando si valuta di ricorrere al monitoraggio elettronico. Tra gli ostacoli comuni all'applicazione di misure alternative nella fase preprocessuale figurano situazioni abitative instabili, legami sociali o familiari limitati, risorse insufficienti per la sorveglianza e ritardi amministrativi causati dalla carenza di personale.

L'ordinanza cautelare europea (decisione quadro 2009/829/GAI), che mira ad agevolare il riconoscimento transfrontaliero delle alternative alla custodia cautelare, continua a essere raramente utilizzata. Sebbene quasi tutti gli Stati membri abbiano recepito lo strumento, la sua applicazione pratica rimane limitata a causa della complessità amministrativa, della scarsa conoscenza tra gli operatori del settore e delle preoccupazioni in merito all'applicabilità.

Le persone vulnerabili non sono generalmente soggette a regimi giuridici distinti, tuttavia gli organi giurisdizionali sono tenuti a prendere in considerazione le circostanze individuali quali disabilità, età, stato di gravidanza, malattia o emarginazione sociale al momento di decidere in

merito alla detenzione o all'applicazione di misure alternative. Alcuni Stati membri dispongono di disposizioni legislative esplicite che promuovono misure non detentive nei casi che coinvolgono persone vulnerabili.

Tendenze generali

Nel complesso, negli Stati membri emergono tre modelli generali:

- sistemi che coniugano solide garanzie giuridiche con il ricorso regolare ad alternative alla custodia cautelare e strutture di sorveglianza ben sviluppate;
- sistemi con quadri giuridici dettagliati ma un'attuazione incoerente a causa di vincoli tecnici o in termini di risorse;
- sistemi in cui esistono alternative alla custodia cautelare, ma sono applicate di rado, e in cui la discrezionalità giudiziale che ne deriva porta spesso a un uso eccessivo della custodia cautelare.

La maggior parte degli Stati membri sancisce nella normativa o nella giurisprudenza il principio della detenzione come misura di ultima istanza e prevede alternative quali obblighi di presentazione, libertà provvisoria su cauzione, monitoraggio elettronico o restrizioni agli spostamenti. Tuttavia il ricorso pratico a tali misure nella fase preprocessuale varia notevolmente ed è in alcuni casi ostacolato da limitazioni tecniche e della mancanza di fiducia o di risorse. Anche il ricorso all'ordinanza cautelare europea rimane limitato. Alcuni Stati membri continuano ad applicare la custodia cautelare obbligatoria per determinati reati, sebbene si tratti di un'evenienza rara.

2. Sospetto ragionevole e motivi per la custodia cautelare

(19) Gli Stati membri dovrebbero imporre la custodia cautelare solo sulla base di un sospetto ragionevole, stabilito attraverso un'attenta valutazione caso per caso, che l'indagato abbia commesso il reato in questione, e dovrebbero limitare i motivi legali per la custodia cautelare a: a) rischio di fuga; b) rischio di recidiva; c) rischio che l'indagato o l'imputato interferisca con il corso della giustizia; o d) rischio di minaccia per l'ordine pubblico.

(20) Gli Stati membri dovrebbero garantire che la determinazione di qualsiasi rischio si basi sulle singole circostanze del caso, tenendo tuttavia in particolare considerazione: a) la natura e la gravità del reato contestato; b) la pena che sarà probabilmente irrogata in caso di condanna; c) l'età, lo stato di salute, il carattere, le precedenti condanne e la situazione personale e sociale dell'indagato, in particolare i suoi legami con la comunità; e d) la condotta dell'indagato, in particolare il modo in cui ha adempiuto ad eventuali obblighi impostigli nel corso di precedenti procedimenti penali. Il fatto che l'indagato non sia cittadino dello Stato in cui il reato è stato presumibilmente commesso o non abbia altri legami con tale Stato non costituisce di per sé motivo sufficiente per concludere che sussista un rischio di fuga.

(21) Gli Stati membri sono incoraggiati a imporre la custodia cautelare solo per i reati che comportano una pena detentiva minima di un anno.

La custodia cautelare richiede in tutti gli Stati membri che siano soddisfatti cumulativamente due aspetti, ossia un livello di sospetto sufficientemente fondato riguardo alla commissione di un reato e motivi specifici previsti dalla legge che dimostrino la necessità della detenzione. Sebbene la terminologia differisca da uno Stato membro all'altro, spaziando da "ragionevole sospetto" a "gravi indizi" o "probabile causa", il criterio probatorio sottostante è analogo. Il sospetto deve pertanto basarsi su elementi di prova oggettivi che vadano oltre la mera speculazione, senza tuttavia raggiungere il livello di prova richiesto per la condanna.

La soglia probatoria che gli organi giurisdizionali devono applicare si colloca tra il semplice sospetto dell'autorità di polizia e la norma applicabile in sede di giudizio. Le autorità giudiziarie devono accertare la presenza di indizi concreti e verificabili che colleghino l'imputato alla presunta condotta criminosa. Alcuni Stati membri adottano un livello probatorio relativamente elevato, che richiede chiari elementi di fatto; altri si basano su una condanna giudiziaria interna coerente con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In alcuni sistemi la detenzione non può essere disposta fino alla formulazione di accuse formali, mentre altri consentono la custodia cautelare per brevi periodi laddove la formalizzazione del sospetto è imminente.

Anche le soglie di pena minime variano. Alcuni Stati membri limitano la custodia cautelare ai reati punibili con pene al di sopra di un determinato livello, mentre altri non impongono un minimo legale, pur applicando nella pratica i principi di proporzionalità.

I motivi di detenzione riconosciuti sono estremamente armonizzati. Tutti i sistemi consentono la detenzione sulla base del rischio di fuga, del rischio di interferenza con le indagini e del rischio di recidiva. Alcuni includono anche le minacce all'ordine pubblico o alla sicurezza. Gli organi giurisdizionali esaminano il rischio attraverso una valutazione globale delle circostanze personali dell'imputato, tra cui la residenza, l'occupazione, i legami sociali, la nazionalità, la condotta precedente e la gravità del reato. L'assenza di una residenza fissa è ampiamente considerata un fattore aggravante, sebbene gli Stati membri valutino diversamente la residenza transfrontaliera dell'UE e alcuni accettino i legami a livello dell'UE come elementi attenuanti del rischio sulla base dei principi di fiducia reciproca.

Le valutazioni dei rischi sono effettuate singolarmente in ciascun caso. I giudici esaminano la gravità del reato, la potenziale condanna, i legami dell'indagato con la comunità, i precedenti penali e il relativo comportamento durante l'indagine. Finora nessuno Stato membro utilizza strumenti automatizzati o algoritmici per la valutazione del rischio; le decisioni restano totalmente giudiziarie e discrezionali.

Lo stato di salute, l'età e la disabilità influenzano generalmente le valutazioni sull'eventuale necessità della custodia cautelare. Alcune giurisdizioni autorizzano la liberazione o la detenzione domiciliare per motivi medici o umanitari, mentre altre offrono alternative terapeutiche già nella fase preprocessuale per le persone con problemi di dipendenza da sostanze o di salute mentale. Tuttavia in altri Stati membri ciò non è possibile alla luce del principio di presunzione di innocenza. Considerazioni relative alla vulnerabilità possono giustificare misure meno intrusive o vietare del tutto la detenzione in determinati casi.

Tendenze generali

In tutti gli Stati membri gli organi giurisdizionali si basano su una combinazione di soglie probatorie e motivazioni basate sul rischio per determinare se la custodia cautelare sia giustificata. Tuttavia la soglia per l'imposizione della custodia cautelare, ad esempio "ragionevole sospetto" o "gravi indizi di colpevolezza", è definita in modo diverso nei vari Stati membri. La discrezionalità giudiziale è fondamentale in tutti gli Stati membri e nessun sistema si affida a strumenti automatizzati. In molti Stati membri si tiene conto delle considerazioni relative alla vulnerabilità.

3. Motivazione delle decisioni di custodia cautelare

(22) Gli Stati membri dovrebbero garantire che ogni decisione dell'autorità giudiziaria di imporre la custodia cautelare, di prolungarla o di imporre misure alternative sia debitamente motivata e giustificata e faccia riferimento alle circostanze specifiche dell'indagato o dell'imputato che ne giustificano la detenzione. La persona interessata dovrebbe ricevere copia della decisione, che dovrebbe anche indicare i motivi per cui misure alternative alla custodia cautelare non sono considerate appropriate.

La motivazione delle decisioni giudiziarie costituisce una garanzia fondamentale per garantire la trasparenza, l'equità e la legalità al momento dell'imposizione e del mantenimento della custodia cautelare. Tutti gli Stati membri impongono agli organi giurisdizionali di emettere decisioni motivate che specifichino gli elementi di fatto e di diritto alla base della detenzione, spieghino le ragioni per cui le misure alternative sono inadeguate e dimostrino che il mantenimento della custodia continua a essere necessario e proporzionato.

Un'ordinanza di detenzione deve identificare l'imputato, specificare i reati contestati, citare le disposizioni pertinenti, delineare i motivi della detenzione e indicare la base fattuale a sostegno sia del sospetto che della necessità della misura.

Molti Stati membri fissano termini rigorosi per l'emissione di decisioni scritte, che vanno dalla trasmissione immediata alla notifica entro 24 o 48 ore. La motivazione scritta è indispensabile ai fini dell'impugnazione e la sua mancata presentazione comporta di norma l'invalidità del provvedimento.

Gli organi giurisdizionali sono tenuti a fornire motivazioni ad hoc anziché formulazioni standard o stereotipate, sebbene queste ultime siano ancora utilizzate in alcuni Stati membri. Le autorità giudiziarie devono esaminare le circostanze personali e dimostrare il motivo per cui la detenzione è indispensabile nel caso di specie. Le valutazioni della proporzionalità, che richiedono un esplicito bilanciamento tra interesse pubblico e libertà personale, sono formalizzate in diversi Stati membri. Altri sistemi si affidano alla giurisprudenza per imporre obblighi analoghi.

Tutti gli Stati membri impongono agli organi giurisdizionali di motivare il rifiuto di misure alternative alla custodia cautelare prima di disporre la detenzione. Tra i motivi comuni figurano la gravità del reato, la precedente inosservanza delle condizioni, la mancanza di una residenza

stabile oppure un rischio elevato di recidiva. Negli Stati membri con requisiti meno formali, gli organi giurisdizionali possono ancora affrontare le misure alternative in modo implicito.

Le decisioni devono essere comunicate tempestivamente all'imputato, corredate di una traduzione laddove necessario. Alcuni Stati membri formulano decisioni orali seguite dal rilascio di copie scritte; altri forniscono immediatamente la documentazione scritta.

Tendenze generali

Sebbene la maggior parte degli Stati membri imponga ai giudici di fornire decisioni individuali e motivate quando dispongono la custodia cautelare, tale motivazione può assumere varie forme e alcuni Stati membri ricorrono a formulazioni o modelli standard. La maggior parte degli Stati membri impone inoltre termini rigorosi per l'emissione di decisioni scritte. L'obbligo di esaminare e respingere le alternative esiste nella pratica in tutti gli Stati membri, anche nei casi in cui è meno formalizzato.

4. Riesame periodico della custodia cautelare

(23) Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'autorità giudiziaria effettui un riesame periodico della validità dei motivi per cui un indagato o un imputato è detenuto in custodia cautelare. Qualora i motivi di detenzione cessino di esistere, gli Stati membri dovrebbero garantire che l'indagato o l'imputato sia liberato senza indebito ritardo.

(24) Gli Stati membri dovrebbero permettere che il riesame periodico delle decisioni di custodia cautelare sia avviato su richiesta dell'imputato o d'ufficio dall'autorità giudiziaria.

(25) Gli Stati membri dovrebbero, in linea di principio, limitare l'intervallo tra i riesami ad un massimo di un mese, tranne nei casi in cui l'indagato o l'imputato abbia il diritto di presentare in qualsiasi momento una domanda di liberazione e di ricevere una decisione al riguardo senza indebito ritardo.

Il controllo giurisdizionale periodico della custodia cautelare costituisce una garanzia fondamentale in tutti gli Stati membri, assicurando che la privazione della libertà continui a essere giustificata durante l'intero procedimento. Tutti gli Stati membri prevedono meccanismi per il riesame della detenzione, anche se la struttura, la frequenza e i dettagli procedurali variano notevolmente. Il riesame può avvenire a intervalli fissi stabiliti per legge, in fasi procedurali fondamentali o su richiesta della difesa o dell'accusa.

Negli Stati membri che prevedono riesami a intervalli fissi, gli organi giurisdizionali riesaminano la detenzione a distanza di alcune settimane o alcuni mesi. Questi frequenti riesami programmati garantiscono che i giudici valutino se i motivi di detenzione continuano ad applicarsi, se il sospetto rimane sufficientemente fondato e se le misure alternative possono sostituire la custodia cautelare. Altri sistemi collegano il riesame alle fasi procedurali, come il completamento degli atti istruttori o il rinvio del caso agli organi giurisdizionali di merito. Un

terzo gruppo si affida principalmente ai riesami avviati dalla difesa, ferma restando la facoltà degli organi giurisdizionali di riesaminare la detenzione d'ufficio.

L'imputato e il difensore sono generalmente autorizzati a partecipare alle procedure di riesame. Molti Stati membri richiedono udienze, in cui l'imputato compare dinanzi a un giudice, mentre altri consentono procedure scritte per i riesami ordinari. Le udienze prevedono generalmente la partecipazione del pubblico ministero e consentono la presentazione di memorie difensive, di elementi di prova e di richieste di rilascio. Quando necessario, sono generalmente forniti servizi di interpretazione e traduzione.

In molti Stati membri i giudici che rivalutano la detenzione devono riesaminare la base probatoria del sospetto, la pertinenza e la solidità dei fattori di rischio, nonché la proporzionalità del mantenimento della custodia cautelare alla luce del tempo trascorso. In generale, gli organi giurisdizionali devono anche valutare se gli sviluppi del caso, come la riduzione del rischio di fuga, il completamento degli atti istruttori o il miglioramento delle circostanze personali, giustifichino la sostituzione della custodia cautelare con misure alternative meno intrusive. Alcuni Stati membri impongono che i cambiamenti delle circostanze siano esplicitamente analizzati in ciascun riesame.

La comunicazione tempestiva delle decisioni di riesame è prassi comune in tutti gli Stati membri. Le notifiche sono generalmente trasmesse per iscritto all'imputato, al difensore e alle autorità competenti. In alcuni Stati membri, sistemi di comunicazione automatizzati o centralizzati facilitano la rapida trasmissione delle decisioni e delle date delle udienze.

Con l'aumentare della durata della detenzione, in molti sistemi il controllo giurisdizionale diventa più intenso. Gli organi giurisdizionali di grado superiore possono essere chiamati a riesaminare una detenzione prolungata, oppure possono applicarsi procedure di controllo speciali una volta trascorso un determinato periodo di tempo.

Tendenze generali

Nella maggior parte degli Stati membri è previsto il controllo giurisdizionale periodico della custodia cautelare, spesso a intervalli fissi. Tuttavia le tempistiche, la frequenza e il livello di accuratezza di tali riesami variano notevolmente. In molti Stati membri i riesami sono effettuati mediante procedura scritta.

5. Audizione dell'indagato o dell'imputato

(26) Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'indagato o l'imputato sia ascoltato di persona o per mezzo di un rappresentante legale nel quadro di un contraddittorio orale dinanzi all'autorità giudiziaria competente che decide sulla custodia cautelare. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le decisioni sulla custodia cautelare siano prese senza indebito ritardo.

(27) Gli Stati membri dovrebbero sostenere il diritto dell'indagato o dell'imputato a un processo entro un termine ragionevole. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che i casi in cui è stata imposta la custodia cautelare siano trattati con urgenza e con la dovuta diligenza.

Il diritto di essere ascoltati prima di qualsiasi decisione che imponga o proroghi la custodia cautelare è garantito in tutti gli Stati membri. Tutti gli Stati membri impongono che le persone private della libertà personale siano tempestivamente condotte dinanzi a un'autorità giudiziaria e abbiano la possibilità di esprimere la propria opinione personalmente o tramite un difensore.

I termini di legge per condurre i detenuti dinanzi a un organo giurisdizionale sono generalmente rigorosi, solitamente compresi tra 24 e 48 ore. Un numero limitato di Stati membri consente periodi fino a 72 o 96 ore in casi eccezionali, ma tali proroghe restano limitate. Le udienze devono essere condotte tempestivamente e il superamento dei termini di legge comporta spesso la liberazione automatica.

In tutti gli Stati membri le udienze sulla detenzione si svolgono in forma orale e nel quadro di un contraddittorio. Sono condotte con la partecipazione del difensore e, se del caso, del pubblico ministero. La rappresentanza da parte di un difensore è per lo più obbligatoria e il procedimento non può proseguire legalmente senza la presenza di un avvocato. La riservatezza della comunicazione tra l'imputato e il suo difensore è tutelata quale componente essenziale di un processo equo.

L'imputato deve comparire di persona alla prima udienza sulla detenzione. Le udienze successive possono svolgersi in videoconferenza, anche se le normative degli Stati membri differiscono quanto alla necessità del consenso da parte dell'imputato. Alcuni Stati membri vietano la partecipazione a distanza alle udienze iniziali al fine di garantire che i giudici possano valutare la persona direttamente prima di disporre la custodia cautelare.

L'accesso alla documentazione relativa al caso è essenziale per un'effettiva partecipazione. Molti sistemi concedono accesso immediato alle prove pertinenti una volta richiesta la custodia cautelare, mentre altri impongono termini rigorosi per la divulgazione prima dell'udienza.

Le udienze sono documentate formalmente. I verbali scritti sono obbligatori in tutti gli Stati membri e la registrazione audiovisiva è sempre più diffusa. La durata delle udienze varia: alcuni Stati membri prevedono udienze brevi e mirate che durano solo circa 15 minuti, mentre le udienze in cause complesse o procedimenti a carico di più persone possono durare molto più a lungo e prolungarsi fino a diverse ore. Le decisioni sono per lo più pronunciate immediatamente o poco dopo l'udienza.

Alcuni Stati membri applicano procedure di udienza estremamente strutturate e formalizzate, con dettagliate prescrizioni giuridiche in materia di tempistiche, documentazione e diritti probatori. Altri adottano approcci più flessibili. Le pratiche relative al ricorso alla videoconferenza variano notevolmente, il che rispecchia le differenze in termini di infrastrutture tecnologiche, cultura giuridica e opinioni sulla necessità della presenza fisica dell'imputato.

Tendenze generali

Sebbene dall'analisi comparativa risulti che gli Stati membri garantiscono in generale il diritto degli indagati di essere ascoltati prima che sia adottata una decisione sulla custodia cautelare, sussistono differenze nell'accesso ai fascicoli e nei diritti di comunicazione con il difensore. Le pratiche relative al ricorso alla videoconferenza variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

6. Mezzi di ricorso efficaci e diritto a presentare ricorso

(28) Gli Stati membri dovrebbero garantire che gli indagati o gli imputati privati della libertà possano ricorrere a un procedimento dinanzi a un organo giurisdizionale competente a esaminare la legittimità della loro detenzione e, se del caso, a disporre la loro liberazione.

(29) Gli Stati membri dovrebbero riconoscere agli indagati o agli imputati che formano oggetto di una decisione di custodia cautelare il diritto a presentare ricorso contro tale decisione e informarli di tale diritto al momento della decisione.

La possibilità di impugnare la custodia cautelare è una garanzia fondamentale integrata in tutti i sistemi nazionali. Gli Stati membri prevedono diverse modalità per contestare le ordinanze di detenzione, al fine di garantire che le persone abbiano un accesso effettivo alla giustizia.

Sono comunemente disponibili tre mezzi di ricorso principali. Il primo è il ricorso ordinario contro la decisione che impone o mantiene la custodia cautelare. Tali ricorsi sono generalmente esaminati da organi giurisdizionali di grado superiore e decisi entro termini prefissati onde evitare un'indebita proroga della custodia cautelare. Il secondo mezzo di ricorso consiste in richieste di rilascio o di sostituzione della custodia cautelare con misure meno restrittive. Tali richieste possono essere solitamente depositate in qualsiasi momento durante il procedimento. Il terzo mezzo di ricorso riguarda l'*habeas corpus*, una procedura di controllo della legittimità della detenzione, che consente ai detenuti di contestare la legittimità della propria detenzione.

Le persone devono essere informate del loro diritto di impugnare la decisione sulla detenzione al momento dell'adozione della stessa. Le decisioni scritte contengono spesso informazioni esplicite sui diritti di ricorso. I servizi di interpretazione e traduzione garantiscono che gli imputati siano a conoscenza dei mezzi di ricorso disponibili indipendentemente dalle barriere linguistiche.

In genere, i ricorsi non sospendono l'esecuzione delle ordinanze di custodia cautelare, ma gli organi giurisdizionali devono adottare decisioni in merito con sollecitudine. Negli Stati membri i termini variano da decisioni adottate entro 24 ore a periodi di diversi giorni o settimane, oppure

i termini sono totalmente assenti. Tuttavia, negli Stati membri in cui non esistono termini di legge, gli organi giurisdizionali attribuiscono priorità ai ricorsi contro la custodia cautelare per evitare l'ingiustificato protrarsi della detenzione.

Gli organi giurisdizionali addetti al riesame valutano sia la legalità che la proporzionalità. Valutano se i fattori di sospetto e di rischio rimangono validi e se le alternative alla custodia cautelare potrebbero attenuare sufficientemente i rischi. Se il motivo alla base della custodia cautelare viene meno, gli organi giurisdizionali devono ordinare la liberazione della persona detenuta. Alcuni Stati membri dispongono di procedure di controllo giurisdizionale accelerate (come il *référé-liberté*), concepite specificamente per affrontare i casi urgenti.

Pochi Stati membri prevedono meccanismi specifici per i detenuti vulnerabili, tuttavia anche in tali casi si applicano le procedure generali di ricorso e di controllo giurisdizionale. Il patrocinio a spese dello Stato è ampiamente disponibile e la rappresentanza è spesso obbligatoria, il che garantisce un accesso effettivo ai mezzi di ricorso.

Tendenze generali

Tutti gli Stati membri riconoscono il diritto di impugnare le decisioni di custodia cautelare, sebbene i termini e le pratiche di notifica differiscano. Alcuni impongono termini brevi di 24 ore, il che suscita preoccupazioni in merito all'accesso effettivo ai mezzi di ricorso.

7. Durata della custodia cautelare

(30) Gli Stati membri dovrebbero garantire che la durata della custodia cautelare non superi quella della pena che può essere irrogata per il reato ascritto e non sia sproporzionata rispetto alla stessa.

(31) Gli Stati membri dovrebbero garantire che la durata della custodia cautelare imposta non sia in contrasto con il diritto del detenuto di essere giudicato entro un termine ragionevole.

(32) Gli Stati membri dovrebbero considerare prioritari i casi in cui una persona è sottoposta a custodia cautelare.

I sistemi degli Stati membri disciplinano la durata ammissibile della custodia cautelare attraverso limiti di legge e valutazioni continue della proporzionalità. Sebbene gli approcci differiscano, tutti gli Stati membri garantiscono che la custodia cautelare non possa avere una durata indefinita e che debba cessare quando non è più giustificata in quanto sono venuti meno i motivi alla base della stessa.

Alcuni Stati membri impongono termini massimi rigorosi per la custodia cautelare, che cambiano a seconda della natura del reato o della fase procedurale. Tali termini possono variare da alcuni mesi per i reati minori a diversi anni per i reati di eccezionale gravità. Alla scadenza

dei termini la liberazione è obbligatoria, anche se gli organi giurisdizionali possono imporre misure alternative non detentive per garantire il rispetto degli obblighi procedurali.

Altri Stati membri applicano modelli misti, combinando i termini massimi con la discrezionalità giudiziale di prorogare la detenzione in casi complessi. Le proroghe richiedono generalmente l'autorizzazione dell'organo giurisdizionale e possono essere soggette al controllo di un organo di grado superiore.

Un terzo gruppo di Stati membri non si avvale di termini massimi fissati per legge, bensì sottopone la custodia cautelare a un continuo controllo di proporzionalità, imponendo che la detenzione rimanga necessaria e ragionevole alla luce delle circostanze e del tempo trascorso.

I meccanismi per prevenire le violazioni dei termini comprendono sistemi di tracciamento elettronico, il controllo da parte del pubblico ministero e avvisi automatici che segnalano alle autorità l'approssimarsi delle scadenze. Tali sistemi sono intesi a prevenire il superamento dei periodi di detenzione.

I ritardi nei procedimenti, che possono prolungare la detenzione, sono comunemente attribuiti alla complessità della causa, al coinvolgimento di più imputati, alle indagini transfrontaliere, al ricorso a perizie o alla scarsità di risorse giudiziarie. La maggior parte degli Stati membri riconosce che le cause principali del prolungamento della detenzione sono le inefficienze procedurali e non un deliberato ricorso eccessivo alla custodia cautelare.

Il risarcimento in caso di detenzione eccessiva o illecita è previsto in molti sistemi, anche se l'ammissibilità può dipendere dall'esito del caso o da criteri legislativi specifici e le norme in materia variano. In alcuni Stati membri il risarcimento richiede l'assoluzione, mentre in altri il risarcimento è ammesso, nei casi in cui la custodia cautelare era ingiustificata, anche se il procedimento si conclude con una condanna.

Tendenze generali

Nella maggior parte degli Stati membri esistono termini massimi per la custodia cautelare, ma la durata massima varia da alcuni giorni a diversi anni. Anche laddove esistono termini fissati per legge, i ritardi procedurali, la complessità dei casi e l'arretrato giudiziario portano spesso a una detenzione prolungata.

8. Deduzione del periodo di custodia cautelare subita dalla condanna definitiva

(33) Gli Stati membri dovrebbero dedurre qualsiasi periodo di custodia cautelare precedente alla condanna, anche se eseguita attraverso misure alternative, dalla durata della pena detentiva successivamente irrogata.

Tutti gli Stati membri riconoscono il principio secondo cui il tempo trascorso in custodia cautelare deve essere dedotto da qualsiasi pena detentiva irrogata a seguito di una condanna. Tale principio previene una doppia misura punitiva e garantisce che la privazione totale della libertà rimanga proporzionata e giuridicamente giustificata. Sebbene l'entità della deduzione, la

presa in considerazione di misure restrittive alternative alla detenzione e i meccanismi di calcolo varino, il tempo già trascorso in custodia cautelare è generalmente dedotto automaticamente.

In tutti gli Stati membri la custodia cautelare formale è dedotta giorno per giorno. Di norma sono gli organi giurisdizionali che pronunciano la sentenza ad applicare direttamente la deduzione, anche se in alcune giurisdizioni sono le autorità di contrasto ad occuparsi del calcolo e dell'applicazione della deduzione una volta che la sentenza diventa definitiva. In alcune giurisdizioni i periodi di custodia cautelare sono tracciati automaticamente mediante sistemi automatizzati al fine di garantire la precisione ed evitare errori. In altre, la deduzione si basa sulla verifica giudiziaria o su documenti amministrativi.

Alcuni Stati membri estendono la deduzione alle alternative restrittive alla custodia cautelare, quali gli arresti domiciliari, il monitoraggio elettronico o la sorveglianza intensiva, assimilando tali misure alla detenzione in misura sufficiente da giustificare la deduzione. In tali sistemi, le misure restrittive possono essere dedotte in modo equivalente o proporzionale a seconda del grado di limitazione imposto. Altre giurisdizioni limitano la deduzione rigorosamente alla detenzione formale nelle strutture di custodia cautelare, anche se possono prendere in considerazione alternative restrittive come fattori attenuanti in sede di determinazione della pena, pur non riducendo formalmente la pena stessa.

In alcuni Stati membri esistono formule di conversione per tradurre diverse forme di privazione o restrizione della libertà in giorni di detenzione equivalenti. Tali formule possono convertire periodi di arresti domiciliari, lavori di pubblica utilità, pene pecuniarie o obblighi di presentazione in equivalenti detentivi ai fini della deduzione. In altri sistemi, gli organi giurisdizionali applicano la giurisprudenza per determinare la deduzione proporzionale in base alla natura delle restrizioni.

Le controversie relative alla deduzione sono rare in quanto le norme sono stabilite chiaramente e applicate con coerenza. Le situazioni che comportano una sovrapposizione della custodia cautelare in procedimenti connessi possono essere disciplinate mediante disposizioni legislative volte a evitare la duplicazione del credito. Laddove si verificano casi di custodia cautelare illegittima o eccessiva, i meccanismi di risarcimento offrono ulteriori garanzie.

Tendenze generali

La deduzione del tempo trascorso in custodia cautelare dalla pena detentiva definitiva costituisce una prassi abituale in tutti gli Stati membri. Tuttavia non esiste un approccio uniforme nella presa in considerazione delle misure alternative (ad esempio arresti domiciliari o monitoraggio elettronico) ai fini del calcolo della pena. Solo pochi Stati membri deducono l'intera gamma di misure alternative, mentre altri le escludono completamente.

NORME MINIME RELATIVE ALLE CONDIZIONI MATERIALI DI DETENZIONE

1. Alloggio

(34) Gli Stati membri dovrebbero assegnare a ciascun detenuto una superficie minima di almeno 6 m² nelle celle a occupazione singola e di 4 m² nelle celle collettive. Gli Stati membri dovrebbero garantire che lo spazio personale minimo assoluto a disposizione di ciascun detenuto, anche in una cella collettiva, sia pari ad almeno 3 m² di superficie per detenuto. Il fatto che lo spazio personale di cui dispone un detenuto sia inferiore a 3 m² fa sorgere una forte presunzione di violazione dell'articolo 3 della CEDU. Il calcolo dello spazio disponibile dovrebbe includere l'area occupata dai mobili ma non quella occupata dai servizi igienici.

(35) Gli Stati membri dovrebbero garantire che qualsiasi riduzione eccezionale della superficie minima assoluta per detenuto di 3 m² sia breve, occasionale, minore e accompagnata da una libertà di movimento sufficiente fuori della cella e da attività fuori cella adeguate. Inoltre gli Stati membri dovrebbero assicurarsi che, in questi casi, la struttura detentiva offra, in linea generale, condizioni di detenzione dignitose e che la persona interessata non sia sottoposta ad altri elementi ritenuti circostanze aggravanti di cattive condizioni di detenzione, ad esempio altre carenze nei requisiti minimi strutturali delle celle o dei servizi igienici.

(36) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti abbiano accesso alla luce naturale e all'aria fresca nelle loro celle.

Le norme in materia di alloggio nelle strutture di detenzione riflettono una combinazione di obblighi giuridici, prassi amministrative e vincoli materiali quali il sovraffollamento. Sebbene la maggior parte degli Stati membri imponga norme minime obbligatorie in materia di spazio vitale individuale, servizi igienici, illuminazione, aerazione e sistemazioni per il pernottamento, il rispetto di tali norme varia notevolmente a causa di difficoltà strutturali e operative.

Un numero significativo di Stati membri integra prescrizioni vincolanti in materia di spazio minimo (in m²) mediante legislazione primaria, normative e disposizioni amministrative. Altri si avvalgono di orientamenti politici o norme non vincolanti. Anche tra le giurisdizioni che prevedono norme obbligatorie, la quantità di spazio personale minimo varia notevolmente. Alcuni sistemi prescrivono per ciascun detenuto uno spazio strettamente in linea con i livelli raccomandati, mentre altri fissano limiti notevolmente inferiori alle norme stabilite dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e dalla raccomandazione sulla detenzione. Alcune giurisdizioni consentono minimi eccezionalmente bassi pari a 2 m² di spazio personale in determinate circostanze, come il sovraffollamento temporaneo o i collocamenti di breve durata. Tra gli Stati membri lo spazio personale nelle celle a occupazione singola varia da 2 m² a 12 m², il che dimostra la grandissima divergenza nelle condizioni di vita di base dei detenuti nell'UE.

Il rispetto di tali norme varia. Diversi Stati membri riferiscono che tutti i detenuti hanno accesso almeno allo spazio minimo prescritto e che nessun detenuto dispone di meno di 4 m² di spazio personale. Altri riferiscono che una piccola percentuale di detenuti dispone di uno spazio personale inferiore rispetto alle soglie raccomandate. Tuttavia, in un numero limitato di Stati

membri caratterizzati da un forte sovraffollamento, ampie percentuali (superiori al 50 %) di detenuti dispongono di meno di 4 m² di spazio personale. Il sovraffollamento di tali sistemi interessa anche diversi istituti penitenziari.

Solo una minoranza di Stati membri si avvale di moderni strumenti informatici di gestione dell'occupazione per monitorare la conformità e attivare segnali di allerta in caso di superamento dei limiti di capacità. La maggior parte si affida al monitoraggio manuale, a relazioni periodiche o a ispezioni da parte degli organismi di controllo.

Le sistemazioni per il pernottamento variano. Molti sistemi riferiscono che i detenuti non dormono su materassi poggiati a terra o in letti a castello a tre piani. Laddove tali situazioni si verificano, sono descritte come rare, temporanee o limitate a specifiche celle di sicurezza. Un esiguo numero di giurisdizioni riferisce un uso diffuso di letti a castello a tre piani oppure un numero significativo di detenuti che dormono a terra a causa del sovraffollamento.

La maggior parte degli Stati membri riferisce che i detenuti hanno accesso alla luce naturale e all'aria fresca nelle celle. Le politiche in materia di fumo differiscono: molti Stati membri consentono di fumare nelle celle singole o solo con il consenso di tutti i detenuti nelle celle collettive, mentre altri Stati membri vietano completamente di fumare al chiuso.

Anche i mezzi di ricorso per condizioni di alloggio inadeguate differiscono notevolmente. Alcuni Stati membri prevedono un maggior quantitativo di tempo da trascorrere fuori dalla cella oppure possibilità di trasferimento, mentre altri consentono il controllo giurisdizionale, procedure di reclamo o riduzioni della pena. Nei sistemi con prescrizioni giuridiche in materia di spazio ridotte o eccezioni diffuse, i mezzi di ricorso sono spesso limitati.

Tendenze generali

Le norme in materia di alloggio variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Sebbene molti Stati membri offrano uno spazio e condizioni di vita adeguati, altri si trovano ad affrontare gravi problemi di sovraffollamento delle carceri, che incidono sul rispetto delle soglie minime e fanno sì che alcuni detenuti debbano dormire su materassi per periodi di tempo prolungati. I sistemi di monitoraggio stanno migliorando, ma rimangono disomogenei.

2. Assegnazione

(37) Gli Stati membri sono incoraggiati e, nel caso dei minori, dovrebbero assicurarsi di assegnare i detenuti, per quanto possibile, a strutture di detenzione vicine alla loro abitazione o ad altri luoghi adatti ai fini della loro riabilitazione sociale.

(38) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti in stato di custodia cautelare siano tenuti separati dai detenuti condannati. Le donne dovrebbero essere tenute separate dagli uomini. I minori non dovrebbero essere detenuti con gli adulti, a meno che non si ritenga preferibile farlo nell'interesse superiore del minore.

(39) Gli Stati membri dovrebbero prevedere la possibilità che un minore detenuto, al compimento dei 18 anni, e, se del caso, i giovani adulti di età inferiore ai 21 anni, continuino a essere tenuti separati dagli altri detenuti adulti ove ciò risulti giustificato in considerazione della situazione della persona interessata e a condizione che ciò sia compatibile con l'interesse superiore dei minori che sono detenuti con tale persona.

Le politiche di assegnazione disciplinano la collocazione geografica dei detenuti e il modo in cui sono separati all'interno delle strutture.

In tutti gli Stati membri, le decisioni di assegnazione tengono conto dei legami familiari e della precedente residenza dei detenuti. La vicinanza alla famiglia è ampiamente riconosciuta come fattore importante per mantenere le relazioni e favorire il reinserimento. Tuttavia l'assegnazione basata sul luogo di residenza della famiglia è spesso limitata dalla necessità di associare i detenuti a livelli di sicurezza adeguati, programmi di trattamento o posti disponibili. Strutture specializzate per esigenze mediche o psicologiche possono rendere necessario un collocamento fuori dalle regioni di origine.

La maggior parte dei sistemi separa i detenuti in custodia cautelare da quelli condannati, anche se in alcuni Stati membri questi gruppi partecipano ad attività condivise durante la giornata. Ciononostante la presunzione a favore della separazione è ampiamente rispettata per tutelare la presunzione di innocenza.

La separazione per genere è pressoché universale. Le donne sono generalmente detenute in strutture separate o in sezioni distinte all'interno di istituti misti. Alcuni sistemi consentono alle donne di partecipare ad attività miste sotto sorveglianza, anche se l'alloggio rimane separato.

La separazione dei minori dagli adulti è ampiamente attuata. I minori di età inferiore ai 18 anni sono solitamente collocati in istituti specializzati per minori o in sezioni dedicate. Le soglie di età variano in alcuni Stati membri, alcuni dei quali estendono il collocamento di tipo minorile a persone fino ai 21 anni o addirittura ai 24 anni a determinate condizioni. Un ristretto numero di sistemi consente il collocamento caso per caso di giovani adulti (da 18 a 21 anni) insieme a minori o, viceversa, di adolescenti più grandi con adulti, se ritenuto opportuno.

Le pratiche a sostegno dei giovani adulti differiscono in modo più marcato. Alcuni Stati membri dispongono di unità specializzate o programmi dedicati ai giovani, mentre altri integrano i giovani adulti nella popolazione carceraria generale prevedendo ulteriori sostegni educativi e riabilitativi.

Tendenze generali

Le pratiche di assegnazione riflettono obiettivi condivisi — proteggere i detenuti vulnerabili, preservare la presunzione di innocenza dei detenuti in stato di custodia cautelare e consentire la riabilitazione — tuttavia l'attuazione dipende dalla progettazione e dalla capacità della struttura. Gli alloggi separati per donne e minori costituiscono una priorità costante, mentre la situazione dei giovani adulti è variabile. La vicinanza familiare è considerata importante ma non determinante, in quanto le esigenze operative spesso prevalgono.

3. Igiene e condizioni sanitarie

(40) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i servizi igienici siano accessibili in ogni momento e rispettino sufficientemente la privacy dei detenuti, anche tramite un'efficace separazione strutturale dagli spazi di vita nelle celle collettive.

(41) Gli Stati membri dovrebbero adottare misure efficaci al fine di mantenere buoni standard igienici attraverso la disinfezione e la fumigazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che ai detenuti siano forniti i prodotti di igiene di base, compresi gli assorbenti igienici per le detenute, e che nelle celle sia disponibile acqua corrente e calda.

(42) Gli Stati membri dovrebbero fornire ai detenuti indumenti e lenzuola puliti e adeguati e i mezzi per tenerli puliti.

L'igiene e le condizioni sanitarie sono fondamentali per la dignità, la salute e la prevenzione delle malattie nelle strutture di detenzione. La maggior parte degli Stati membri riferisce che i detenuti hanno accesso in ogni momento ai servizi igienici di base (wc e lavabi), all'interno delle celle o in aree comuni ad accesso immediato da parte del personale. L'entità e la qualità della disponibilità di servizi igienici all'interno delle celle variano notevolmente da uno Stato membro all'altro.

La maggior parte degli Stati membri mette a disposizione sia un wc che un lavabo in quasi tutte le celle. Alcuni riferiscono una disponibilità totale in tutte le celle, mentre altri indicano una disponibilità parziale, in particolare nelle strutture più vecchie o nelle celle collettive. Alcuni sistemi mettono a disposizione tali servizi in meno del 50 % di tutte le celle, il che impone ai detenuti di utilizzare servizi igienici in aree condivise.

La privacy nell'uso dei wc dipende in larga misura dalla presenza o meno di pareti divisorie. Alcuni Stati membri segnalano la presenza di pareti divisorie in tutte o quasi tutte le celle, mentre altri le prevedono in meno del 50 % dei casi. Nelle celle collettive è particolarmente comune disporre di wc privi di pareti divisorie, il che solleva preoccupazioni in merito alla dignità e alla privacy.

Alcuni Stati membri riferiscono infestazioni o problemi igienici quali muffe, insetti, ratti o cimici dei letti, anche se solitamente in un numero limitato di strutture. Un esiguo numero di Stati membri riferisce problemi più diffusi che interessano un'ampia percentuale di istituti. Le misure preventive comprendono disinfestazioni periodiche, miglioramenti dell'aerazione e la sostituzione o il trattamento termico dei materassi.

L'acqua corrente è generalmente disponibile in tutti gli Stati membri, sebbene l'accesso all'acqua calda non sia uniforme. Alcuni Stati membri mettono a disposizione acqua calda in tutte le celle, altri in più del 50 % delle celle. Un gruppo più ristretto riferisce la presenza limitata o l'assenza di acqua calda nelle celle, il che costringe i detenuti a dover utilizzare docce comuni secondo orari regolamentati.

La frequenza delle docce differisce da un sistema all'altro, variando dall'accesso quotidiano a una o due volte alla settimana, mentre alcuni sistemi prevedono un accesso più frequente per le donne.

Sono ampiamente forniti prodotti per l'igiene quali sapone, shampoo e articoli per l'igiene femminile. La maggior parte degli Stati membri fornisce tali prodotti a titolo gratuito, anche se alcuni Stati consentono ai detenuti di acquistare forniture supplementari.

Gli indumenti e le lenzuola sono solitamente forniti a titolo gratuito, in particolare al momento dell'ammissione. Le modalità di gestione della lavanderia differiscono, tra le prassi standard figurano il lavaggio degli indumenti e delle lenzuola una o due volte alla settimana. Alcuni sistemi consentono ai detenuti di utilizzare lavanderie comuni per il lavaggio autonomo.

Tendenze generali

Gli standard igienici variano notevolmente da uno Stato membro all'altro. Sebbene molti Stati membri garantiscano servizi igienico-sanitari e privacy adeguati all'interno delle celle, altri si affidano a servizi comuni o non prevedono wc dotati di pareti divisorie, in particolare nelle celle collettive. L'accesso all'acqua calda e la frequenza delle docce variano notevolmente, il che rispecchia le disparità infrastrutturali. Le infestazioni continuano a rappresentare un problema in alcuni Stati membri.

4. Regime alimentare

(43) Gli Stati membri dovrebbero garantire che il vitto sia fornito in quantità e qualità sufficienti a soddisfare le esigenze nutrizionali dei detenuti e che sia preparato e servito nel rispetto delle condizioni igieniche. Inoltre gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti abbiano sempre a disposizione acqua potabile.

(44) Gli Stati membri dovrebbero fornire ai detenuti un regime alimentare che tenga conto della loro età, disabilità, salute, stato fisico, religione, cultura e natura del loro lavoro.

L'alimentazione è una componente fondamentale per la salute e il benessere dei detenuti e la maggior parte degli Stati membri riconosce l'obbligo di fornire pasti equilibrati e con un apporto calorico sufficiente. La maggior parte degli Stati membri mira a fornire tre pasti al giorno, per un apporto calorico generalmente compreso tra 2 200 e 3 000 kcal per detenuto. Alcuni allineano esplicitamente i propri standard alle linee guida nutrizionali nazionali oppure integrano la supervisione medica per garantirne l'adeguatezza.

La spesa giornaliera per i prodotti alimentari varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. Alcuni riferiscono livelli di spesa relativamente elevati, che consentono regimi alimentari variegati e diversificati dal punto di vista nutrizionale. Altri operano con bilanci notevolmente inferiori, in alcuni casi al di sotto dei 2 EUR al giorno per detenuto. Tali differenze (che vanno da meno di 2 EUR a più di 10 EUR al giorno per detenuto) sollevano preoccupazioni circa la possibilità di garantire la qualità e la varietà alimentare nei sistemi con un basso limite di spesa, anche se tutte le giurisdizioni dichiarano di rispettare gli standard nutrizionali minimi.

La maggior parte degli Stati membri prevede adeguamenti del regime alimentare per patologie, allergie, esigenze legate all'età, gravidanza, allattamento ed esigenze religiose. I regimi alimentari vegetariano sono diffusi e le opzioni vegane sono sempre più disponibili. Alcuni

Stati membri offrono inoltre pasti supplementari o orari adattati per i detenuti che svolgono attività lavorative o fisicamente impegnative.

Tutti gli Stati riferiscono di garantire sempre accesso universale all'acqua potabile.

Tendenze generali

Gli standard relativi all'apporto calorico e alla varietà alimentare sono sostanzialmente coerenti tra gli Stati membri, ma i bilanci destinati all'alimentazione differiscono notevolmente, variando da meno di 2 EUR a più di 10 EUR al giorno per detenuto. I sistemi con un limite di spesa più elevato possono fornire più facilmente alimenti freschi e diversificati, mentre i sistemi con un basso limite di spesa rischiano di ricorrere a opzioni meno variegata o di qualità inferiore nonostante il rispetto formale degli standard. Gli adeguamenti del regime alimentare per esigenze religiose e mediche sono ampiamente integrati in tutti gli Stati membri. L'accesso all'acqua potabile è garantito in tutti gli Stati membri.

5. Periodi di permanenza all'esterno della cella e all'aperto

(45) Gli Stati membri dovrebbero consentire ai detenuti di svolgere attività fisica all'aria aperta per almeno un'ora al giorno e dovrebbero fornire strutture e attrezzature spaziose e adeguate a tale scopo.

(46) Gli Stati membri dovrebbero consentire ai detenuti di trascorrere periodi di tempo ragionevoli all'esterno delle celle per dedicarsi al lavoro, all'istruzione e alle attività ricreative necessarie per un livello adeguato di interazione umana e sociale. Per evitare la violazione del divieto di tortura e di pene o trattamenti inumani o degradanti, gli Stati membri dovrebbero garantire che qualsiasi eccezione a questa regola nel contesto di regimi e misure di sicurezza speciali, compresa la detenzione in isolamento, sia necessaria e proporzionata.

Il tempo trascorso all'esterno della cella è fondamentale per il benessere fisico e mentale dei detenuti. Tutti gli Stati membri garantiscono ai detenuti almeno un'ora di attività all'aperto al giorno, salvo in circostanze eccezionali quali condizioni meteorologiche estreme o misure di sicurezza specifiche. Tale norma è ampiamente rispettata e riflette un'intesa condivisa circa l'importanza dell'esercizio fisico e dell'esposizione all'aria aperta.

Al di là dell'ora obbligatoria all'aperto, il tempo medio giornaliero trascorso al di fuori della cella varia notevolmente. Sebbene molti Stati membri aspirino a un minimo di tre ore, i dati effettivi dipendono spesso dal regime di detenzione, dalla capacità in termini di personale, dalla classificazione di sicurezza e dalla disponibilità di attività strutturate. Alcuni Stati membri, in particolare quelli che prevedono un'ampia programmazione per i detenuti condannati, consentono tempi notevolmente più lunghi all'esterno delle celle. I detenuti in stato di custodia cautelare, che non sono tenuti a lavorare e possono avere meno obblighi relativi ai programmi, spesso trascorrono più tempo chiusi nelle loro celle. Un esiguo numero di Stati membri riferisce tempi medi all'esterno della cella ridotti a sole una o due ore per alcune categorie di detenuti.

Le attività a disposizione dei detenuti comprendono in genere il lavoro, la formazione professionale, l'istruzione formale, programmi psicologici e sociali, il trattamento delle dipendenze, la consulenza in materia di debito, corsi di genitorialità e il sostegno al reinserimento. Sono diffuse anche attività ricreative come lo sport, l'arte, la musica e l'accesso a biblioteche o servizi religiosi. Alcuni sistemi offrono programmi maggiormente specializzati o a orientamento culturale forniti da volontari o ONG, tra cui laboratori creativi, gruppi di discussione o viaggi giornalieri sotto supervisione per i detenuti ammissibili.

In molti Stati membri sono previsti regimi speciali di sicurezza, anche se le definizioni variano. Tali regimi comportano spesso un monitoraggio rafforzato, limitazioni delle possibilità di movimento o misure di isolamento e possono includere il collocamento in celle con speciali dotazioni di sicurezza, un aumento delle perquisizioni, l'illuminazione continua o limitazioni delle attività. Il collocamento nell'ambito di tali regimi richiede solitamente una valutazione dei rischi quali atti di violenza, autolesionismo, tentativi di evasione o appartenenza a bande. Sono necessari riesami periodici per garantire che tali misure non si protraggano oltre quanto necessario.

Le statistiche sulla detenzione in isolamento, definita come isolamento per 22 ore o più senza contatti umani significativi, sono limitate. Pochi Stati membri dispongono di sistemi di monitoraggio completi, il che rende difficile operare confronti. I dati disponibili indicano che la detenzione in isolamento è presente, ma è registrata in modo non uniforme e varia notevolmente tra gli istituti.

Tendenze generali

Il tempo trascorso all'esterno della cella rimane uno degli aspetti più variabili delle condizioni di detenzione. Tutti gli Stati membri rispettano l'obbligo di base di un'ora all'aperto al giorno, ma nel complesso il tempo trascorso fuori dalla cella varia notevolmente in funzione delle infrastrutture, del personale e della disponibilità di programmi. Le attività strutturate sono diffuse, ma spesso si attribuisce priorità ai detenuti condannati rispetto a quelli in stato di custodia cautelare. In tutti gli Stati membri persistono regimi di sicurezza speciali, di norma accompagnati da garanzie di riesame. Una tendenza costante è la mancanza di dati solidi sulla detenzione in isolamento, che evidenzia le difficoltà esistenti in materia di trasparenza e monitoraggio.

6. Lavoro e istruzione dei detenuti per favorirne il reinserimento sociale

(47) Gli Stati membri dovrebbero investire nella riabilitazione sociale dei detenuti, tenendo conto delle loro esigenze individuali. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per offrire ai detenuti lavori remunerati e utili. Al fine di promuovere il reinserimento positivo dei detenuti nella società e nel mercato del lavoro, gli Stati membri dovrebbero preferire i lavori che comportano una formazione professionale.

(48) Per aiutare i detenuti a prepararsi alla liberazione e facilitarne il reinserimento nella società, gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i detenuti abbiano accesso a programmi educativi sicuri, inclusivi e accessibili (compreso l'apprendimento a distanza), che soddisfino le loro esigenze individuali e tengano conto delle loro aspirazioni.

Il lavoro e l'istruzione sono ampiamente riconosciuti quali strumenti essenziali per la riabilitazione e il reinserimento. La maggior parte degli Stati membri prevede attività strutturate che consentono ai detenuti di acquisire competenze, mantenere la routine quotidiana e sviluppare competenze per la vita dopo la liberazione. Sussistono tuttavia notevoli differenze nei tassi di partecipazione, nella disponibilità dei programmi e nel ricorso alla pianificazione personalizzata.

Molti Stati membri sostengono i detenuti condannati attraverso piani individuali di esecuzione della pena o di riabilitazione. Tali piani individuano specifici obiettivi educativi, professionali, psicologici e comportamentali commisurati alle esigenze del detenuto. Tuttavia non tutti i sistemi applicano i piani individuali di esecuzione della pena in modo uniforme. Alcuni elaborano piani di esecuzione solo per coloro che scontano pene più lunghe (di almeno un anno) o per coloro che si ritiene necessitino di un sostegno mirato. Un esiguo numero di Stati membri mantiene una pianificazione complessiva per tutti i detenuti, indipendentemente dalla durata della pena. I detenuti in stato di custodia cautelare raramente ricevono piani di riabilitazione completi, ma possono comunque accedere a opportunità di istruzione o di lavoro quando i vincoli di sicurezza e procedurali lo consentono.

La partecipazione al lavoro varia notevolmente. Alcuni Stati membri riferiscono che solo una piccola percentuale di detenuti svolge un'attività lavorativa, mentre altri indicano tassi di partecipazione molto elevati tra i detenuti condannati. I detenuti in stato di custodia cautelare partecipano con una frequenza nettamente inferiore a causa delle norme sulla partecipazione volontaria, della presunzione di innocenza e degli ostacoli pratici connessi alle indagini in corso.

Le opportunità di istruzione variano dai programmi di alfabetizzazione di base agli studi universitari a distanza. Molti sistemi consentono ai detenuti di proseguire l'istruzione formale iniziata prima della detenzione. Le piattaforme di apprendimento a distanza sono sempre più utilizzate, in particolare nei sistemi dotati di solide infrastrutture TIC, sebbene l'accesso agli strumenti digitali sia spesso rigorosamente controllato.

I detenuti sono generalmente retribuiti per il lavoro svolto, anche se i livelli retributivi variano notevolmente. Alcuni Stati membri offrono inoltre incentivi finanziari o non finanziari per il completamento di corsi di istruzione o la partecipazione a programmi di trattamento.

Tendenze generali

Il lavoro e l'istruzione sono ampiamente disponibili, ma vi si accede in modo disomogeneo. I detenuti condannati beneficiano in maggiore misura di programmi strutturati e di una pianificazione individuale, mentre i detenuti in stato di custodia cautelare dispongono di minori opportunità. I tassi di partecipazione variano notevolmente da uno Stato membro all'altro, in quanto risentono della capacità delle strutture, della disponibilità di posti di lavoro e dei quadri giuridici. L'istruzione è sempre più flessibile grazie alle possibilità di apprendimento a distanza.

7. Assistenza sanitaria

(49) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti abbiano un accesso tempestivo all'assistenza medica, anche psicologica, di cui necessitano per preservare la loro salute fisica e mentale. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero garantire che l'assistenza sanitaria nelle strutture di detenzione soddisfi gli stessi standard di quella fornita dal sistema sanitario pubblico nazionale, anche per quanto riguarda il trattamento psichiatrico.

(50) Gli Stati membri dovrebbero assicurare controlli medici regolari e promuovere programmi di vaccinazione e di screening sanitario, anche per quanto riguarda le malattie trasmissibili (HIV, epatite virale B e C, tubercolosi e malattie sessualmente trasmissibili) e non trasmissibili (in particolare lo screening del cancro), seguiti da una diagnosi e dall'inizio del trattamento, ove necessario. I programmi di educazione sanitaria possono contribuire a migliorare i tassi di screening e l'alfabetizzazione sanitaria. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che venga prestata particolare attenzione al trattamento dei detenuti tossicodipendenti, alla prevenzione e alla cura delle malattie infettive, alla salute mentale e alla prevenzione dei suicidi.

(51) Gli Stati membri dovrebbero esigere che venga effettuato un esame medico senza indebito ritardo all'inizio di ogni periodo di privazione della libertà personale e dopo ogni trasferimento.

Tutti gli Stati membri effettuano valutazioni mediche al momento dell'ammissione, anche se i tempi variano dallo screening immediato entro 24 ore dall'arrivo a valutazioni effettuate entro diversi giorni (di solito entro 3-5 giorni lavorativi).

La maggior parte degli Stati membri esegue test per le malattie trasmissibili come l'HIV, l'epatite, la tubercolosi e le infezioni sessualmente trasmissibili, unitamente a screening per patologie non trasmissibili, compresi i tumori. In alcuni sistemi, l'attenzione è incentrata principalmente sulle malattie trasmissibili, il che rispecchia i vincoli in termini di risorse o la priorità attribuita ai rischi per la salute pubblica.

I modelli di erogazione dell'assistenza sanitaria variano. Alcuni Stati membri si avvalgono in larga misura di personale sanitario interno, tra cui medici generici, infermieri, psicologi, psichiatri e dentisti. Altri utilizzano modelli misti che combinano servizi interni con specialisti esterni. Alcuni Stati membri, in particolare quelli con strutture più vecchie o di minori dimensioni, offrono internamente solo assistenza medica di base e fanno ampio ricorso a ospedali esterni o ambulatori per i servizi specialistici al fine di garantire un'assistenza 24/7.

I suicidi continuano a essere motivo di preoccupazione in tutti gli Stati membri. I dati riferiti variano notevolmente: alcune giurisdizioni registrano numeri assoluti elevati a causa dell'elevata popolazione di detenuti, mentre altre registrano tassi più elevati in relazione alle dimensioni della popolazione (con percentuali comprese tra lo 0,07 % e l'1,19 % della popolazione carceraria). La maggior parte dei sistemi applica protocolli per la prevenzione dei suicidi, compresi strumenti di segnalazione e indagine, inchieste indipendenti e protocolli.

Il trattamento delle dipendenze è disponibile in tutti gli Stati membri. I servizi comprendono la disintossicazione controllata, cure medicalmente assistite, la psicoterapia, sessioni di gruppo e programmi di riabilitazione a lungo termine. Tali interventi fanno spesso parte di strategie più

ampie in materia di salute mentale, data la sovrapposizione tra l'uso di sostanze e le vulnerabilità psicologiche.

Tendenze generali

Sebbene tutti gli Stati membri offrano servizi di base e uno screening iniziale, la disponibilità di cure specialistiche varia notevolmente. La prevenzione dei suicidi e il trattamento delle dipendenze costituiscono una priorità in tutti gli Stati membri. Una tendenza comune è il ricorso a modelli medici misti e l'integrazione di prestatori esterni per le cure specialistiche.

8. Prevenzione della violenza e dei maltrattamenti

(52) Gli Stati membri dovrebbero prendere tutte le misure ragionevoli per garantire la sicurezza dei detenuti e prevenire qualsiasi forma di tortura o maltrattamento. In particolare, gli Stati membri dovrebbero prendere tutte le misure ragionevoli per garantire che i detenuti non siano soggetti a violenza o maltrattamenti da parte del personale della struttura di detenzione e che siano trattati nel rispetto della loro dignità. Gli Stati membri dovrebbero inoltre esigere che il personale della struttura di detenzione e tutte le autorità competenti proteggano i detenuti da violenza o maltrattamenti da parte di altri detenuti.

(53) Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'adempimento di tale obbligo di protezione e l'eventuale uso della forza da parte del personale della struttura di detenzione siano soggetti a un controllo.

La prevenzione della violenza e la garanzia della protezione dai maltrattamenti costituiscono responsabilità fondamentali dei sistemi di detenzione. Gli Stati membri riferiscono approcci diversi per quanto riguarda la raccolta dei dati, la gestione dei rischi, la formazione del personale e i meccanismi di controllo, che riflettono le diverse capacità istituzionali e culture di segnalazione. Sebbene gli incidenti mortali siano generalmente rari, la violenza non letale, l'intimidazione e l'aggressione si verificano in varia misura nei diversi Stati membri.

In molte giurisdizioni continua a essere difficile ottenere dati affidabili sugli episodi di violenza. Alcuni Stati membri dispongono di banche dati centralizzate che documentano gli episodi di violenza che provocano lesioni gravi o decessi, mentre altri si affidano alla segnalazione manuale da parte delle strutture, il che ne limita la precisione e la comparabilità. La maggior parte degli Stati membri riferisce un numero modesto di incidenti mortali o nessun incidente mortale negli anni presi in considerazione. Le statistiche sugli episodi di violenza non letali mostrano una notevole diversità: alcuni sistemi registrano centinaia o migliaia di incidenti ogni anno, mentre altri ne segnalano solo un numero esiguo.

Le misure preventive contro la violenza tra i detenuti comprendono generalmente una valutazione strutturata dei rischi, protocolli di segnalazione per il personale medico, la mappatura delle esigenze di protezione e la videosorveglianza.

Tra le altre misure segnalate da alcuni Stati membri figurano la promozione di un ambiente non violento mediante, ad esempio, scelte di progettazione degli interni e la presenza di sorveglianti; una maggiore osservazione e perquisizioni personali periodiche dei detenuti ad alto rischio;

programmi concepiti per aiutare i detenuti a gestire le proprie emozioni e i propri impulsi, come la formazione anti-aggressività o la pet therapy; unità specializzate di polizia penitenziaria; e comitati di monitoraggio multidisciplinari.

Molti sistemi utilizzano approcci dinamici in materia di sicurezza che privilegiano l'interazione continua tra il personale e i detenuti per prevenire i conflitti e individuare precocemente i rischi. La formazione del personale comprende spesso tecniche di allentamento delle tensioni, la gestione dei comportamenti aggressivi e protocolli per l'uso della forza.

Praticamente tutti gli Stati membri hanno confermato che il personale medico penitenziario ha l'obbligo di segnalare automaticamente i casi indicativi di maltrattamento alla gerarchia penitenziaria (ad esempio il capo del personale di sorveglianza o il direttore dell'istituto penitenziario), al dipartimento di polizia competente e/o al pubblico ministero incaricato della supervisione. Tale obbligo si applica indipendentemente dal fatto che i maltrattamenti siano imputabili a un altro detenuto o al personale penitenziario. Un numero limitato di Stati membri ha osservato che, in linea di principio, il personale medico è tenuto al segreto professionale e può pertanto divulgare informazioni personali solo dopo aver ottenuto il consenso. Tuttavia anche in tali Stati membri esistono eccezioni, in particolare quando il detenuto interessato è un minore o un soggetto altrimenti vulnerabile, quando il personale medico è stato testimone dell'incidente, quando i maltrattamenti costituiscono un reato grave che comporta una pena superiore a un anno di reclusione e/o quando esiste un rischio significativo per la vita o la salute del detenuto o di terzi. In alcuni Stati membri il segreto professionale può o deve essere violato in tutti i casi in cui è stato coinvolto il personale penitenziario.

Le garanzie contro i maltrattamenti a opera del personale rispecchiano quelle applicate alla violenza tra detenuti descritte sopra.

Altre misure contro i maltrattamenti a opera del personale riferite da alcuni Stati membri comprendono servizi penitenziari speciali incaricati di monitorare i potenziali maltrattamenti ai danni dei detenuti da parte del personale, telecamere indossabili obbligatorie per il personale che interagisce con i detenuti, formazione del personale in materia di diritti umani e prevenzione della tortura, formazione in materia di vulnerabilità, nonché accesso a procedure interne ed esterne di responsabilità e reclamo. Inoltre quasi tutti gli Stati membri hanno dichiarato di disporre di sistemi per registrare l'uso della forza nei confronti dei detenuti, sebbene tali sistemi possano variare in termini di portata e livello di sofisticazione, spaziando dalla disponibilità di riprese video all'imposizione dell'obbligo per il personale penitenziario di presentare una relazione ai propri superiori e/o al giudice o al pubblico ministero incaricato della supervisione. La maggior parte degli Stati membri dispone inoltre (o almeno) di un registro o sistema informatico centralizzato per registrare tutti gli incidenti insoliti tra personale e detenuti, compreso l'uso della forza, e alcuni prevedono procedure speciali di segnalazione per l'uso di armi quali armi da fuoco e manganelli.

Anche il rapporto numerico tra personale e detenuti varia notevolmente da una giurisdizione all'altra, andando da meno di 0,2 membri del personale per detenuto a più di 0,8 membri del personale per detenuto, il che riflette la diversità esistente in termini di modelli di personale, dimensioni delle strutture e vincoli di risorse. Alcuni sistemi presentano rapporti numerici relativamente elevati che favoriscono un monitoraggio più intenso e una sicurezza dinamica, mentre altri operano con un numero di membri del personale ridotto rispetto alla popolazione di detenuti, il che comporta difficoltà in termini di sorveglianza e sicurezza.

Tendenze generali

La prevenzione della violenza e dei maltrattamenti continua a essere una priorità nei vari Stati membri, anche se la qualità dei dati e la capacità di monitoraggio variano notevolmente. Gli incidenti mortali sono rari, ma la violenza non letale continua a rappresentare una sfida. I sistemi si concentrano in misura crescente su strategie preventive, formazione del personale e sicurezza dinamica. I rapporti numerici tra personale e detenuti variano notevolmente, influenzando i livelli di sorveglianza e sicurezza.

9. Contatti con il mondo esterno

(54) Gli Stati membri dovrebbero consentire ai detenuti di ricevere la visita dei loro familiari e di altre persone, ad esempio rappresentanti legali, assistenti sociali e medici. Gli Stati membri dovrebbero inoltre consentire ai detenuti di corrispondere liberamente con tali persone per lettera e, quanto più spesso possibile, per telefono o con altre forme di comunicazione, compresi i mezzi di comunicazione alternativi per le persone con disabilità.

(55) Gli Stati membri dovrebbero mettere a disposizione strutture idonee affinché le visite dei familiari possano essere effettuate in condizioni adatte ai minori, compatibili con le esigenze di sicurezza ma meno traumatiche per i minori. Le visite dei familiari dovrebbero garantire il mantenimento di contatti regolari e significativi con i membri della famiglia.

(56) Gli Stati membri dovrebbero considerare la possibilità di consentire la comunicazione con mezzi digitali, ad esempio le video chiamate, per permettere, tra l'altro, ai detenuti di mantenere i contatti con le loro famiglie, presentare domande di lavoro, seguire corsi di formazione o cercare un alloggio in vista della liberazione.

Mantenere i contatti con la famiglia, gli amici, i rappresentanti legali e il sostegno di prossimità è una componente essenziale per una detenzione dignitosa e un fruttuoso reinserimento. Tutti gli Stati membri garantiscono ai detenuti il diritto di mantenere contatti con il mondo esterno, anche se la frequenza, la durata e le condizioni delle visite e delle comunicazioni variano notevolmente.

Le visite dei familiari per i detenuti in custodia cautelare, ad esempio, sono consentite in ogni Stato membro. Tuttavia la frequenza minima può variare da una o due volte al mese a una o tre volte alla settimana fino a ogni giorno, oppure secondo quanto consentito dalle capacità degli istituti, mentre la durata minima riferita di ciascuna visita è di 30-60 minuti nella maggior parte delle giurisdizioni. Alcuni Stati membri inoltre equiparano le visite coniugali alle visite dei familiari oppure consentono una visita supplementare più lunga con cadenza mensile o trimestrale se sono soddisfatte determinate condizioni, mentre altri non prevedono affatto questa opzione. Le visite con pernottamento, anch'esse a determinate condizioni e con frequenze ridotte (in genere una o due volte ogni sei mesi), sono possibili solo in poche giurisdizioni. Gli avvocati invece hanno accesso ai propri assistiti su richiesta in tutti gli Stati membri.

Nella maggior parte dei casi, tali modalità di visita non cambiano durante la detenzione post-condanna. In alcuni Stati membri la frequenza delle visite dei familiari può essere ridotta, ma la durata tende ad aumentare, mentre in altri anche la frequenza può aumentare. Infine, un maggior numero di Stati membri è disposto a organizzare visite coniugali e/o con pernottamento.

Quasi tutti gli Stati membri hanno confermato che sia durante la custodia cautelare che durante la detenzione post-condanna sono previste disposizioni speciali per le visite dei minori. Tuttavia la portata e la finalità di tali disposizioni possono variare dal soddisfacimento delle prescrizioni di base in materia di tutela (in particolare l'accompagnamento del minore da parte di un adulto idoneo) alla messa a disposizione di spazi a misura di minore con giocattoli, ecc., come riferito dalla maggior parte degli Stati membri, fino a visite prolungate o aggiuntive che tengano conto dell'orario scolastico, e ad attività strutturate e programmi con personale dedicato finalizzati a promuovere un sano legame tra genitore e figlio e a spezzare il ciclo intergenerazionale di svantaggio e incarcerazione.

L'elenco dei motivi che giustificano la limitazione dei diritti di visita, mediante divieti e restrizioni oppure tramite sorveglianza, anche ricorrendo a mezzi tecnici, può includere preoccupazioni relative alla sicurezza e all'ordine, nonché azioni disciplinari per la violazione delle norme penitenziarie, considerazioni relative al benessere dei minori o la mancanza del consenso dei genitori. Inoltre la tutela (disposta dall'organo giurisdizionale) delle indagini preliminari in corso impedisce il contatto con vittime e testimoni, membri di bande, ecc., mentre la tutela (disposta dall'organo giurisdizionale) dell'obiettivo di custodia post-condanna impedisce il contatto con persone che potrebbero avere un impatto negativo sugli sforzi di riabilitazione e reinserimento.

La corrispondenza epistolare e le telefonate rappresentano la norma in tutti gli Stati membri, anche se possono essere limitate in termini di frequenza e durata. Solitamente le telefonate sono consentite almeno una volta alla settimana, per una durata media di 10-20 minuti, e sono subordinate all'acquisto di un credito sufficiente da parte del detenuto. La stragrande maggioranza degli Stati membri ha inoltre introdotto, o è in procinto di introdurre, videochiamate da effettuare in aggiunta o in sostituzione delle visite periodiche in presenza. Tali videochiamate sono destinate in particolare ai familiari e ai bambini piccoli, in particolare durante la detenzione post-condanna quando tali relazioni possono risultare più difficili da mantenere. A differenza delle telefonate, le videochiamate possono essere soggette a condizioni, quali l'autorizzazione preventiva e la sorveglianza, ma possono anche avere una durata maggiore, infatti alcuni Stati membri consentono, ad esempio, fino a due ore per sessione. La comunicazione tramite posta elettronica e l'uso indipendente di internet sono invece ampiamente preclusi. Diversi Stati membri hanno riferito eccezioni per finalità specifiche, quali le attività educative, lavoro o gestione di affari personali. Tuttavia, in questi casi, l'accesso è generalmente concesso solo per alcuni siti web inseriti in un elenco di siti autorizzati e non è destinato alla comunicazione personale.

Al pari delle visite, anche le comunicazioni con il mondo esterno possono essere limitate o vietate. Fatta eccezione per la corrispondenza ufficiale o tutelata dal segreto professionale, le lettere possono essere aperte, lette e/o trattenute. Le chiamate possono essere registrate e i numeri da contattare possono essere soggetti all'ottenimento di un'autorizzazione. I motivi per l'attuazione di tali misure variano da uno Stato membro all'altro e comprendono preoccupazioni in materia di sicurezza e ordine, in particolare per quanto riguarda la prevenzione dei reati e/o una (ulteriore) radicalizzazione, nonché azioni disciplinari per la violazione delle norme

penitenziarie. Tra gli altri motivi figurano la tutela (disposta dall'organo giurisdizionale) delle indagini in corso (rischio di manipolazione dei testimoni, ecc.) e la tutela (disposta dall'organo giurisdizionale) delle vittime e del più ampio obiettivo di custodia post-condanna. Quasi tutti gli Stati membri hanno tenuto a sottolineare che ogni decisione di limitare o vietare le comunicazioni deve essere mirata, motivata e temporanea, tuttavia la maggior parte di essi non è stata in grado di specificare un termine temporale. I provvedimenti dell'organo giurisdizionale possono rimanere in vigore per tutta la durata della custodia cautelare, ad esempio, mentre le misure disciplinari avranno una durata necessariamente più breve. Nel complesso, i principi guida sembrano essere la proporzionalità e il riesame periodico.

Tendenze generali

Il contatto con il mondo esterno è ampiamente consentito, ma attuato in maniera disomogenea. Le visite dei familiari e l'accesso al telefono costituiscono la norma, mentre le videochiamate sono sempre più diffuse. L'accesso a internet e alla posta elettronica rimane limitato. Gli Stati membri pongono un forte accento sulle modalità di visita incentrate sui minori. La tendenza generale riflette un equilibrio tra il mantenimento della sicurezza e la promozione di legami sociali significativi, in un contesto in cui le tecnologie moderne ampliano gradualmente le opportunità di comunicazione.

10. Assistenza legale

(58) Gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti possano effettivamente avvalersi di un difensore.

(59) Gli Stati membri dovrebbero rispettare la riservatezza degli incontri e delle altre forme di comunicazione, compresa la corrispondenza legale, tra i detenuti e i loro consulenti legali.

(60) Gli Stati membri dovrebbero consentire ai detenuti di accedere ai documenti relativi al loro procedimento giudiziario o di tenerli in loro possesso.

Tutti gli Stati membri hanno confermato, più o meno dettagliatamente, che i detenuti in stato di custodia cautelare possono accedere all'assistenza legale, in particolare esercitando il loro diritto di nominare un difensore. Molti Stati membri hanno chiarito che la custodia cautelare rappresenta una situazione che richiede la difesa obbligatoria e che il patrocinio a spese dello Stato e i difensori pubblici sono a disposizione di coloro che non hanno risorse finanziarie sufficienti (secondo quanto definito dalla normativa nazionale). Inoltre alcuni Stati membri hanno osservato che il personale e gli assistenti sociali nei propri istituti penitenziari forniscono ai detenuti in stato di custodia cautelare informazioni pratiche e consulenza su come chiedere assistenza (elenco di avvocati, ONG, ecc.) e possono aiutare a stabilire il contatto iniziale. Le comunicazioni e la corrispondenza con i difensori sono tutelate dal segreto professionale in tutti gli Stati membri e le relative visite non sono soggette a limitazioni.

Dopo la pronuncia della sentenza, i detenuti in tutti gli Stati membri hanno il diritto di chiedere assistenza legale per contestare le decisioni amministrative o disciplinari e le misure di

sicurezza e di presentare reclami per maltrattamenti o condizioni di detenzione inadeguate, internamente, dinanzi all'organo giurisdizionale oppure ricorrendo a meccanismi internazionali. La maggior parte degli Stati membri ha nuovamente rilevato la disponibilità del patrocinio a spese dello Stato e un numero esiguo di essi ha riferito la regolare presenza di avvocati che offrono servizi di patrocinio a spese dello Stato presso gli istituti penitenziari per fornire consulenza. Le misure in vigore in un gran numero di Stati membri per agevolare il diritto all'assistenza legale sono le seguenti:

- la possibilità di una consulenza a distanza (VoIP) con un avvocato;
- telefonate, scambi di e-mail e corrispondenza postale tra l'avvocato e il detenuto;
- l'accesso al fascicolo da parte del detenuto (tramite l'avvocato);
- l'accesso a un computer da parte del detenuto per prendere appunti;
- un elenco di avvocati per i detenuti non rappresentati; e
- l'autorizzazione per l'avvocato di portare il proprio computer nell'istituto penitenziario.

La maggior parte degli Stati membri concede ai detenuti l'accesso fisico ai fascicoli personali e/o relativi al caso. Alcuni Stati membri forniscono inoltre accesso digitale (su una piattaforma di visualizzazione sicura, tramite USB, ecc.) in tutti o in alcuni casi.

Tendenze generali

L'assistenza legale è garantita in tutti gli Stati membri. La difesa obbligatoria durante la custodia cautelare, il patrocinio a spese dello Stato e solide tutele in materia di riservatezza offrono valide garanzie. L'accesso digitale alle comunicazioni legali è in espansione, ma presenta una portata variabile.

11. Richieste e reclami

(61) Gli Stati membri dovrebbero garantire che tutti i detenuti siano chiaramente informati delle regole applicabili nella loro specifica struttura di detenzione.

(62) Gli Stati membri dovrebbero facilitare l'accesso effettivo a una procedura che consenta ai detenuti di contestare ufficialmente aspetti della loro vita in detenzione. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che i detenuti possano presentare liberamente richieste e reclami riservati in merito al loro trattamento, attraverso meccanismi di reclamo sia interni che esterni.

(63) Gli Stati membri dovrebbero garantire che le denunce dei detenuti siano gestite con prontezza e diligenza da un'autorità o magistrato indipendente competente a ordinare misure correttive, in particolare misure volte a porre fine a qualsiasi violazione del diritto a non essere sottoposti a tortura o a trattamenti inumani o degradanti.

Meccanismi di denuncia efficaci garantiscono l'assunzione di responsabilità, la trasparenza e il rispetto dei diritti dei detenuti. Tutte le giurisdizioni prevedono meccanismi che consentono ai detenuti di ottenere informazioni, presentare richieste e proporre reclami in merito a condizioni, trattamento o questioni procedurali.

Tutti gli Stati membri hanno confermato che, al loro ingresso, i detenuti sono chiaramente informati delle norme della struttura in cui sono trattenuti. Nella maggior parte degli Stati membri ciò avviene oralmente, ad esempio durante il colloquio di accoglienza con il direttore dell'istituto penitenziario, e/o per iscritto mediante opuscoli, guide di consultazione rapida, manifesti illustrati, ecc., che sono consegnati ai detenuti e/o affissi nelle celle e negli spazi comuni. Alcuni Stati membri hanno riferito di utilizzare anche video informativi. Alcuni Stati membri si sono inoltre distinti per i loro sforzi volti a rendere disponibili le informazioni essenziali in formato elettronico, avendo predisposto portali informatici dedicati quali intranet d'istituto (con sezioni relative a norme, diritti e documenti, ma anche aggiornamenti su attività e notizie, account personali per la gestione delle indennità, ecc.) cui i detenuti possono accedere direttamente dalla cella oppure presso uno sportello informativo. A prescindere dal mezzo utilizzato, tutti gli Stati membri hanno assicurato che le norme sono tradotte, da un interprete o con l'ausilio di un software adeguato, in diverse lingue.

I meccanismi di reclamo variano, ma generalmente comprendono la presentazione di reclami orali o scritti direttamente al personale, cassette per i reclami anonimi, moduli di reclamo e procedure che coinvolgono figure interne specializzate quali garanti dei diritti dei detenuti, giudici o pubblici ministeri competenti per i reclami. Alcuni sistemi si avvalgono di portavoce eletti tra i detenuti o di detenuti "tutor" per agevolare le comunicazioni.

I termini entro i quali i detenuti devono ricevere risposta ai propri reclami variano da uno Stato membro all'altro e dipendono sia dalla natura e dall'urgenza del reclamo sia dalle relative modalità di presentazione. La maggior parte degli Stati membri ha riferito che i reclami sono esaminati e trattati il più rapidamente possibile, con tempistiche che vanno da tre giorni a due o tre mesi al massimo.

Le procedure di reclamo esterno coinvolgono di norma il consiglio penitenziario, il capo del servizio penitenziario e la massima autorità di controllo (solitamente il ministero della Giustizia), nonché autorità nazionali indipendenti, come un commissario penitenziario o un garante, e organismi internazionali di controllo, in particolare il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT). La maggior parte degli Stati membri ha inoltre menzionato la possibilità di un controllo giurisdizionale (anche delle decisioni amministrative adottate in risposta a reclami interni) da parte degli organi giurisdizionali nazionali e internazionali competenti. Inoltre i detenuti sono sempre liberi di rivolgersi all'autorità di polizia e alle procure nonché al difensore per richiamare l'attenzione su rimozioni pertinenti e condotte illecite.

Tendenze generali

Tra gli Stati membri l'accesso ai meccanismi di reclamo è completo, ma il livello di sofisticazione è variabile. La digitalizzazione sta progressivamente migliorando la trasparenza e i tempi di risposta. Le informazioni, anche in diverse lingue, sono fornite al momento dell'ammissione. Il controllo esterno rimane uno strumento importante per integrare i meccanismi di reclamo interni.

12. Misure speciali per le donne e le ragazze

(64) Nel prendere decisioni che riguardano qualsiasi aspetto della detenzione di donne e ragazze gli Stati membri dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche di tali persone sotto il profilo fisico, professionale, sociale e psicologico nonché delle loro esigenze in termini di igiene e assistenza sanitaria.

(65) Gli Stati membri dovrebbero consentire alle detenute di partorire in un ospedale esterno rispetto alla struttura di detenzione. Se il parto avviene comunque nella struttura di detenzione, gli Stati membri dovrebbero predisporre tutto il sostegno e le strutture necessari, compresa un'adeguata assistenza sanitaria prenatale e postatale, per proteggere il legame tra la madre e il figlio e per salvaguardare il loro benessere fisico e mentale.

(66) Gli Stati membri dovrebbero consentire alle detenute che hanno figli in tenera età di tenerli con sé nella struttura di detenzione, nella misura in cui ciò sia compatibile con l'interesse superiore del minore. Gli Stati membri dovrebbero prevedere strutture speciali e prendere tutte le misure ragionevoli a favore dei minori per garantirne la salute e il benessere durante l'esecuzione della pena.

Le donne in stato di detenzione presentano esigenze distinte in materia di assistenza sanitaria, sicurezza, responsabilità familiari e vulnerabilità agli abusi. Gli Stati membri hanno adottato una serie di misure per rispondere a tali esigenze, anche se il livello di offerta varia notevolmente.

Gli Stati membri prevedono un'assegnazione separata in strutture distinte o in sezioni distinte, nonché la fornitura di prodotti per l'igiene femminile e la presenza di unità madre-figlio che consentano alle donne di vivere con i propri figli mentre scontano la pena o sono in attesa di processo (cfr. infra). Inoltre la maggior parte degli Stati membri ha riferito un ampio impegno a favore di misure di trattamento e sostegno mirate per le detenute. Tali misure possono includere assistenza sanitaria fisica e mentale specialistica, in particolare l'accesso a visite ginecologiche di routine, servizi prenatali e postnatali, nonché interventi sociali, psicosociali e psichiatrici per le donne che soffrono di ansia o depressione o che hanno subito violenze o abusi; attività sportive e ricreative "specifiche per genere", programmi educativi o opportunità di lavoro e formazione professionale, visite più lunghe o aggiuntive da parte dei figli; perquisizioni personali e/o sorveglianza da parte del personale penitenziario femminile; e un ricorso alle misure disciplinari, in particolare la detenzione in isolamento, regolamentato in maniera più rigorosa durante la gravidanza e il post-parto.

Tutti gli Stati membri hanno confermato che alle detenute è abitualmente consentito partorire al di fuori dell'istituto penitenziario, sebbene sussistano differenze significative tra gli Stati membri per quanto riguarda il numero assoluto di detenute che hanno partorito negli ultimi tre anni, con cifre che vanno da meno di 10 a oltre 150 parti in stato di detenzione. Ciò indica, a sua volta, approcci piuttosto diversi per quanto riguarda la detenzione delle donne in stato di gravidanza in tutta l'UE.

L'età fino alla quale i minori sono autorizzati a rimanere con la madre all'interno dell'istituto penitenziario è di uno o tre anni nella maggior parte degli Stati membri, laddove ciò sia nell'interesse superiore del minore. In alcuni Stati membri non esiste un limite di età rigoroso,

mentre in un esiguo numero di Stati membri i minori possono rimanere con la madre nell'istituto penitenziario fino all'età di sei anni.

La maggior parte degli Stati membri ha confermato di disporre di unità madre-figlio e che le donne con figli alloggiano in tali unità.

Tendenze generali

Le esigenze delle donne sono riconosciute in misura crescente in tutti i sistemi di detenzione, e si sono registrati miglioramenti in termini di assistenza sanitaria, igiene, sicurezza e sostegno familiare. Le unità madre-figlio sono ampiamente diffuse, anche se la relativa struttura e i limiti di età variano. Le politiche sensibili alla dimensione di genere rimangono disomogenee, in quanto alcune giurisdizioni offrono servizi completi mentre altre che si affidano a disposizioni più limitate.

13. Misure speciali per gli stranieri

(67) Gli Stati membri dovrebbero garantire che gli stranieri e gli altri detenuti con particolari esigenze linguistiche abbiano un accesso ragionevole a servizi di interpretazione professionale e alla traduzione in una lingua a loro comprensibile dei documenti scritti.

(68) Gli Stati membri dovrebbero garantire che gli stranieri siano informati, senza indebito ritardo, del loro diritto di contattare il servizio diplomatico o consolare del paese di cui hanno la cittadinanza e di accedere a strumenti ragionevoli per comunicare con esso.

(69) Gli Stati membri dovrebbero garantire che siano fornite informazioni sull'assistenza legale.

(70) Gli Stati membri dovrebbero garantire che gli stranieri siano informati della possibilità di chiedere il trasferimento dell'esecuzione della pena o delle misure cautelari nel loro paese di cittadinanza o di residenza permanente, come previsto dalla decisione quadro 2008/909/GAI e dalla decisione quadro 2009/829/GAI.

I cittadini stranieri costituiscono una percentuale significativa della popolazione di detenuti in molte giurisdizioni e i sistemi di detenzione hanno adeguato le proprie procedure per affrontare le barriere linguistiche, giuridiche e sociali che tali detenuti possono incontrare. Tutti gli Stati membri riferiscono la presenza di misure specifiche volte a garantire che i cittadini stranieri possano comprendere ed esercitare i propri diritti, mantenere comunicazioni con i rispettivi consolati e accedere al sostegno per il reinserimento.

Oltre alla traduzione e all'interpretazione delle informazioni, come le norme della struttura, molti Stati membri hanno riferito misure supplementari a sostegno dei cittadini stranieri in stato di detenzione. Tali misure comprendono, in particolare, l'accesso a corsi di lingua pertinenti, investimenti in attività, programmi o personale specializzato per promuovere l'integrazione e le

competenze interculturali, l'agevolazione di telefonate o videochiamate internazionali per tutelare i legami familiari, l'alloggio insieme a detenuti appartenenti allo stesso contesto nazionale e/o linguistico e l'assistenza in materia di immigrazione. I diversi tipi di servizi di interpretazione utilizzati dagli Stati membri comprendono interpreti interni o esterni (in presenza), interpretazione audio/video, strumenti di traduzione automatica, personale multilingue o assistenza da parte di detenuti che parlano la stessa lingua.

Tutti gli Stati membri hanno confermato che, nel quadro e nell'ambito di applicazione degli accordi internazionali, i cittadini stranieri hanno il diritto di notificare la loro detenzione alla rispettiva rappresentanza diplomatica o consolare e che la corrispondenza, le telefonate o le videochiamate e le visite possono avere luogo in modo riservato e senza indebite restrizioni. Analogamente, tutti gli Stati membri hanno confermato che i cittadini stranieri possono accedere all'assistenza legale e al patrocinio a spese dello Stato alle stesse condizioni dei propri cittadini.

Quasi tutti gli Stati membri hanno riferito che i cittadini stranieri sono informati disallineamento della possibilità di chiedere il trasferimento dell'esecuzione della pena o della misura cautelare nel loro paese di cittadinanza o di residenza permanente ai sensi delle decisioni quadro 2008/909/GAI e 2009/829/GAI. In alcuni Stati membri tali informazioni sono fornite dal personale penitenziario durante la procedura di ammissione, oralmente e/o per iscritto e in una lingua che il detenuto è in grado di comprendere. In alcuni Stati membri sono incluse negli opuscoli informativi che vengono consegnati a tutti i detenuti al loro arrivo. Diversi Stati membri hanno tuttavia chiarito che, almeno in alcuni casi, il patrocinio nazionale a spese dello Stato è disponibile per richiedere tale trasferimento.

Tendenze generali

I cittadini stranieri ricevono un ampio sostegno procedurale, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla traduzione e all'interpretazione e la comunicazione con le autorità consolari. Le misure educative e di integrazione sono diffuse, anche se la loro disponibilità varia, mentre l'assistenza per il trasferimento delle pene detentive o delle misure cautelari risulta più disomogenea.

14. Misure speciali per i minori e i giovani adulti

(71) Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'interesse superiore del minore sia considerato preminente in tutte le questioni relative alla sua detenzione e che nel prendere decisioni relative a qualsiasi aspetto della sua detenzione si tenga conto dei suoi diritti e bisogni specifici.

(72) Gli Stati membri dovrebbero stabilire un regime di detenzione appropriato e multidisciplinare per i minori, che ne garantisca e preservi la salute e lo sviluppo fisico, mentale ed emotivo, il diritto all'istruzione e alla formazione, l'esercizio effettivo e regolare del diritto alla vita familiare e l'accesso a programmi di reinserimento nella società.

(73) Il ricorso a misure disciplinari, tra cui la detenzione in isolamento, l'utilizzo di mezzi di contenzione o l'uso della forza dovrebbero essere soggetti a rigorose considerazioni di necessità e proporzionalità.

(74) Ove opportuno, gli Stati membri sono incoraggiati ad applicare il regime di detenzione minorile agli autori di reato di età inferiore ai 21 anni.

I minori e i giovani adulti in stato di detenzione necessitano di garanzie specifiche in ragione delle loro esigenze evolutive, della maggiore vulnerabilità e del più elevato potenziale di riabilitazione. Gli Stati membri prevedono un'ampia gamma di misure di protezione che disciplinano la separazione, l'istruzione, le pratiche disciplinari e il sostegno psicologico.

Oltre all'assegnazione separata, la maggior parte degli Stati membri ha riferito che i regimi di detenzione per i minori di 18 anni e, se del caso, i giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 21 anni si basano su obiettivi educativi e non punitivi, nonché sul sostegno sociale e psicologico necessario per promuovere un senso di responsabilità civica e di appartenenza. Oltre al completamento della scuola dell'obbligo, alla formazione professionale e ad adeguate attività sportive e ricreative, esempi concreti di ciò che tali regimi potrebbero comportare comprendono condizioni di vita aperte o semiaperte; maggiore sorveglianza da parte di personale multidisciplinare appositamente formato e possibilità di accesso a detto personale; contatti frequenti e stretti con la famiglia, anche durante visite presso il proprio domicilio e sessioni di terapia familiare, e partecipazione alla comunità locale; nonché attività di formazione per lo sviluppo di competenze personali, emotive e sociali, ad esempio per contribuire a promuovere abitudini alimentari e igieniche sane, controllare l'aggressività e i comportamenti violenti, prevenire le dipendenze e creare fiducia sociale.

La maggior parte degli Stati membri ha generalmente confermato la possibilità di fare ricorso alla detenzione in isolamento come misura disciplinare per i detenuti in stato di custodia cautelare e condannati di età inferiore ai 18 anni. Tuttavia hanno chiarito che si tratta di una misura di ultima istanza applicata solo per illeciti gravi e/o ripetuti, come specificato nelle norme penitenziarie. Tali illeciti comprendono l'evasione, il contrabbando di stupefacenti o altri articoli vietati nella struttura, minacce e aggressioni violente nei confronti del personale o di altri detenuti, la simulazione di una malattia allo scopo di essere trasportati fuori dalla struttura, la partecipazione a un atto di insubordinazione collettiva, ecc. Alcuni Stati membri ricorrono alla detenzione in isolamento anche per motivi di tutela in casi di sospetto autolesionismo o

rischio di suicidio, per motivi di salute o quando è necessario proteggere altri detenuti vulnerabili. In linea di principio, anche se il tempo trascorso in isolamento dovrà essere proporzionato al motivo per cui è stato imposto, la durata massima può variare notevolmente da 3 a 21 giorni. Nella maggior parte degli Stati membri la durata varia da 5 a 10 giorni, mentre uno Stato membro limita la misura a quattro ore al giorno per non più di cinque giorni consecutivi e un altro solitamente la applica solo durante il tempo ricreativo affinché non incida sulle attività scolastiche. Infine, sebbene in pochi abbiano effettivamente specificato la frequenza con cui le decisioni di isolamento sono riesaminate, molti Stati membri hanno rilevato l'importanza del controllo medico e psicologico.

In aggiunta all'isolamento o in sua sostituzione, diversi Stati membri hanno anche confermato la disponibilità di altre misure disciplinari meno invasive per i minori di 18 anni. Tra le più comuni figurano avvertimenti e ammonimenti, una maggiore sorveglianza, la confisca o il trattenimento di determinati oggetti, la limitazione del denaro a disposizione per le piccole spese e degli acquisti presso il punto vendita del penitenziario, la limitazione delle attività ricreative (collettive) e degli eventi culturali, la rimozione dei dispositivi audiovisivi (come la televisione personale), la riduzione del numero o della durata di visite e telefonate, la sospensione del diritto di svolgere attività lavorative e il divieto di ricevere pacchi. Tutte queste misure sono temporanee, hanno una durata variabile che va da pochi giorni a diversi mesi alla volta e devono essere proporzionate all'illecito disciplinare commesso. Pertanto la mancanza di rispetto nei confronti del personale o la mancata pulizia della propria cella, ad esempio, giustificano una risposta più mite rispetto al furto o al traffico di stupefacenti. Alcuni Stati membri hanno sottolineato l'importanza di ricorrere a misure disciplinari solo se gli interventi di rieducativi o pedagogici sono risultati inefficaci.

Tendenze generali

In tutti gli Stati membri la tutela dei minori e dei giovani adulti rappresenta una priorità assoluta. La separazione dagli adulti, l'istruzione obbligatoria e un solido sostegno psicologico sono ampiamente attuati. Le limitazioni alla detenzione in isolamento e l'accento posto sui contatti familiari offrono garanzie coerenti. Gli approcci adottati per i giovani adulti (18-21 anni) variano maggiormente, ma molti sistemi riconoscono in misura crescente le loro specifiche esigenze evolutive.

15. misure speciali per le persone con disabilità o gravi

patologie

(75) Gli Stati membri dovrebbero garantire che le persone con disabilità o gravi patologie ricevano un'assistenza adeguata, comparabile a quella fornita dal sistema sanitario pubblico nazionale, che soddisfi le loro esigenze specifiche. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire che le persone a cui sono stati diagnosticati disturbi mentali ricevano un'assistenza professionale specializzata, se necessario presso istituti specializzati o in apposite sezioni della struttura di detenzione sotto controllo medico, e che, se necessario, ai detenuti sia assicurata la continuità dell'assistenza sanitaria in vista della liberazione.

(76) Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione a soddisfare le esigenze dei detenuti con disabilità o gravi patologie e ad assicurare loro l'accessibilità per quanto riguarda le condizioni materiali di detenzione e i regimi di detenzione. Ciò dovrebbe includere l'offerta di attività appropriate per tali detenuti.

Le persone con disabilità o gravi patologie incontrano ostacoli durante la detenzione e gli Stati membri hanno elaborato varie misure per individuare, soddisfare e sostenere le loro esigenze. Gli Stati membri forniscono informazioni generali sull'erogazione di servizi di salute fisica e mentale e predispongono programmi per la gestione della dipendenza e dell'astinenza da sostanze. Oltre a tali interventi, le misure più frequentemente citate e adottate dagli Stati membri per adeguare le condizioni di detenzione alle esigenze dei detenuti (in stato di custodia cautelare e condannati) con disabilità o gravi patologie riguardano l'accessibilità delle celle e delle sezioni, nonché le aree comuni per i detenuti con disabilità fisiche e quelli più anziani. Tali misure possono includere qualunque cosa che vada da wc rialzati all'interno delle celle e sedie da doccia, corrimano aggiuntivi e letti regolabili, fino a rampe, ascensori e corridoi più ampi (anche negli spazi dedicati alle visite). Alcuni Stati membri hanno inoltre menzionato la fornitura di ausili, quali stampelle e sedie a rotelle, sebbene ciò sia presumibilmente considerato come rientrante nell'assistenza sanitaria essenziale in tutte le giurisdizioni, mentre altri hanno osservato che i detenuti possono ricevere un'assistenza speciale per aiutarli ad affrontare la vita quotidiana. Attività e trattamenti speciali, quali programmi sportivi, opportunità di lavoro, ecc., sono stati invece menzionati solo da alcuni Stati membri. Infine, più di un terzo di tutti gli Stati membri ha riferito l'esistenza di sezioni specializzate per la salute mentale e/o la tossicodipendenza.

Tendenze generali

Il riconoscimento delle esigenze legate alla disabilità è in aumento in tutti gli Stati membri, ma l'attuazione è ancora variabile. Gli adeguamenti comprendono interventi strutturali e, in alcuni casi, la fornitura di dispositivi di assistenza o di sostegno individuale per aiutare i detenuti a gestire la vita quotidiana. Risposte maggiormente specializzate, come attività adattate o sezioni dedicate alla salute mentale e alla tossicodipendenza, risultano meno diffuse.

16. Misure speciali per persone con esigenze/vulnerabilità particolari

(77) Gli Stati membri dovrebbero garantire che la detenzione non aggravi ulteriormente l'emarginazione delle persone a causa del loro orientamento sessuale, la loro razza o origine etnica, le loro convinzioni religiose o qualsiasi altro motivo.

(78) Gli Stati membri dovrebbero prendere tutte le misure ragionevoli per prevenire qualsiasi violenza o altro maltrattamento, quali abusi fisici, mentali o sessuali, da parte del personale della struttura di detenzione o di altri detenuti nei confronti delle persone a causa del loro orientamento sessuale, la loro razza o origine etnica, le loro convinzioni religiose o qualsiasi altro motivo. Gli Stati membri dovrebbero garantire l'applicazione di misure di protezione speciali laddove vi sia il rischio di tali violenze o maltrattamenti.

I sistemi di detenzione si confrontano con un'ampia gamma di detenuti vulnerabili, tra cui anziani, persone affette da malattie mentali, persone a rischio di suicidio, detenuti LGBTIQ e persone con esigenze legate alla dipendenza da sostanze.

Praticamente tutti gli Stati membri hanno confermato di adottare misure volte a garantire la sicurezza dei detenuti con esigenze e vulnerabilità specifiche, mediante politiche generali contro la discriminazione e la formazione del personale, classificazioni delle vulnerabilità e misure di protezione, piani individuali di assistenza e riabilitazione, attività inclusive e la sensibilizzazione della popolazione di detenuti in generale, oppure attraverso la rigorosa attuazione degli obblighi di segnalazione interna. Quando interrogati specificamente sulla tutela dei detenuti LGBTIQ+, un esiguo numero di Stati membri ha riferito l'adozione di orientamenti pratici che trattano problematiche specifiche quali l'accesso a un'assistenza sanitaria adeguata, le modalità di fruizione dei servizi di igiene personale, l'uso dei pronomi, la tutela della vita privata e la protezione dei dati, le perquisizioni personali, la violenza e il botulismo, ecc. Tuttavia la quasi totalità degli Stati membri ha indicato come ambito prioritario di attenzione l'assegnazione dei detenuti transgender. I vari approcci adottati a tale riguardo spaziano dall'assegnazione in linea con il genere (legale) registrato, a decisioni caso per caso (desideri personali, preoccupazioni in materia di sicurezza, valutazioni di esperti) o a sezioni speciali o celle a occupazione singola.

Gli Stati membri hanno generalmente confermato che la terapia ormonale può essere iniziata, o proseguita, in carcere.

Tendenze generali

La gestione delle vulnerabilità è generalmente integrata nelle operazioni relative alla detenzione. Praticamente tutti gli Stati membri hanno riferito misure volte a tutelare i detenuti con esigenze e vulnerabilità specifiche, tra cui politiche preautenticazione, formazione del personale, valutazioni della vulnerabilità e piani di assistenza o collocamento individuali.

17. Ispezione e monitoraggio

(79) Gli Stati membri dovrebbero facilitare le ispezioni regolari da parte di un'autorità indipendente per valutare se le strutture di detenzione siano gestite in conformità con i requisiti del diritto nazionale e internazionale. In particolare, gli Stati membri dovrebbero garantire un accesso senza restrizioni al Comitato per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti e alla rete dei meccanismi nazionali di prevenzione.

(80) Gli Stati membri dovrebbero garantire l'accesso dei parlamentari nazionali alle strutture di detenzione e sono incoraggiati a concedere un simile accesso ai membri del Parlamento europeo.

(81) Gli Stati membri dovrebbero inoltre considerare la possibilità di organizzare visite regolari presso le strutture di detenzione e altri centri di detenzione da parte di giudici, pubblici ministeri e avvocati difensori nell'ambito della loro formazione giudiziaria.

Solidi meccanismi di ispezione e monitoraggio sono fondamentali per la trasparenza, l'assunzione di responsabilità e la prevenzione dei maltrattamenti.

Molti Stati membri gestiscono un quadro tripartito di controlli interni ed esterni, nonché nazionali e internazionali. Tale quadro comprende generalmente i) giudici, pubblici ministeri e/o l'ispettorato dell'amministrazione penitenziaria nazionale; ii) il ministero della Giustizia in qualità di massima autorità di controllo, un garante e/o agenzie e commissari specializzati incaricati dell'audit degli istituti penitenziari e della tutela dei diritti dei detenuti e iii) deputati al parlamento nazionale e il CPT.

In linea generale, quanto più un determinato organismo di controllo è separato dal servizio penitenziario nazionale, tanto più è probabile che le sue conclusioni siano, o possano essere, rese pubbliche. Praticamente nessuno Stato membro ha segnalato restrizioni all'accesso a luoghi e documenti, in particolare per quegli organismi che fungono da meccanismi nazionali di prevenzione. Alcuni Stati membri hanno osservato che le informazioni sensibili devono essere trattate in modo riservato o possono essere soggette a limitazioni per motivi di sicurezza nazionale, indagini in corso, segreto professionale medico, ecc. e che anche l'accesso ai luoghi può essere temporaneamente limitato, soprattutto se non è possibile garantire la sicurezza dei visitatori.

Quando interrogati sull'eventuale presenza di sistemi per monitorare il rispetto delle garanzie fornite ad altri Stati membri nell'ambito dei procedimenti relativi al mandato d'arresto europeo (MAE), molti Stati membri hanno fatto riferimento al monitoraggio generale delle condizioni di detenzione e alcuni hanno dichiarato che tale responsabilità spetta agli organi giurisdizionali, al pubblico ministero o al ministero della Giustizia, ecc. Solo uno Stato membro ha riferito l'esistenza di un sofisticato sistema di verifica in tempo reale all'interno dei propri istituti penitenziari che monitora il rispetto delle garanzie e genera segnalazioni automatiche in caso di inosservanza. Allo stesso tempo, verifica attivamente se siano state fornite garanzie per i nuovi arrivi e utilizza celle specifiche per evitare inosservanze.

Tendenze generali

I quadri di ispezione e monitoraggio sono completi in tutte le giurisdizioni, sebbene l'attuazione differisca. Il controllo indipendente è ampiamente istituzionalizzato e gli organismi esterni svolgono un ruolo attivo nella valutazione delle condizioni. L'efficacia dei meccanismi di segnalazione e di follow-up varia.

18. misure specifiche per contrastare la radicalizzazione nelle carceri

(82) Gli Stati membri sono incoraggiati ad effettuare una valutazione iniziale del rischio per determinare il regime di detenzione appropriato applicabile ai detenuti indagati o condannati per reati di terrorismo ed estremismo violento.

(83) Sulla base di detta valutazione, tali detenuti potranno essere raggruppati in un'ala separata riservata ai terroristi, oppure potranno essere sparsi tra la popolazione carceraria generale. In quest'ultimo caso, gli Stati membri dovrebbero impedire che tali individui abbiano contatti diretti con detenuti che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità.

(84) Gli Stati membri dovrebbero garantire che l'amministrazione penitenziaria proceda regolarmente a ulteriori valutazioni del rischio (all'inizio della detenzione, durante la detenzione e prima della liberazione dei detenuti indagati o condannati per reati di terrorismo ed estremismo violento).

(85) Gli Stati membri sono incoraggiati a fornire una formazione generale di sensibilizzazione a tutto il personale, e una formazione al personale specializzato, per il riconoscimento precoce dei segni di radicalizzazione. Gli Stati membri dovrebbero inoltre considerare la possibilità di designare un numero adeguato di cappellani carcerari ben formati che rappresentino diverse religioni.

(86) Gli Stati membri dovrebbero attuare misure che prevedano programmi in carcere di riabilitazione, delocalizzazione e disimpegno, in vista della liberazione, e programmi successivi alla liberazione per promuovere il reinserimento dei detenuti condannati per reati di terrorismo ed estremismo violento.

La prevenzione della radicalizzazione e il sostegno al disimpegno rappresentano priorità fondamentali in tutti i sistemi di detenzione. Gli Stati membri adottano varie strategie che combinano valutazione dei rischi, interventi specializzati, formazione del personale e cooperazione inter agenzia.

La maggior parte degli Stati membri ha riferito che sono state messe in atto almeno alcune misure specifiche, e spesso diverse di esse, per contrastare la radicalizzazione negli istituti penitenziari. Occorre tuttavia osservare che non tutti gli Stati membri hanno attuato le stesse misure allo stesso modo. Un esempio, spesso citato, è l'ampio ricorso a strumenti di valutazione del rischio per individuare i soggetti a rischio di radicalizzazione o che manifestano ideologie estremiste.

Alcune giurisdizioni gestiscono unità o sezioni specializzate dedicate a soggetti che si ritiene siano a rischio di radicalizzazione. Altri sistemi evitano la segregazione fisica per prevenire la formazione di reti estremiste, preferendo invece l'interazione dei detenuti nella popolazione carceraria generale.

Anche i programmi di delocalizzazione e disimpegno sono ampiamente diffusi negli Stati membri, così come il ricorso alla cooperazione multi agenzia con le agenzie di sicurezza nazionali, le autorità di polizia, i servizi di libertà vigilata e le organizzazioni di prossimità per il monitoraggio delle persone prima e dopo la liberazione.

La formazione del personale spazia dallo sviluppo professionale "di base", continuo e progressivo, ad ampi programmi concepiti per fornire conoscenze e competenze solide e aggiornate in materia di valutazione e prevenzione della radicalizzazione, nonché di strategie di intervento.

Tendenze generali

In tutti gli Stati membri sono diffuse strategie di prevenzione della radicalizzazione, come la valutazione dei rischi, gli interventi specializzati e la cooperazione multidisciplinare. Alcuni Stati membri fanno ricorso alla segregazione, mentre altri privilegiano l'integrazione con la popolazione carceraria generale. Nonostante alcune differenze nel livello di formazione del personale, il coordinamento inter agenzia è generalmente ben sviluppato.

Conclusioni, migliori pratiche e via da seguire

Conclusioni generali

Dalla valutazione comparativa della custodia cautelare e delle condizioni materiali di detenzione si evince che gli Stati membri hanno predisposto un quadro giuridico che riflette ampiamente le norme europee e internazionali. In entrambi gli ambiti esiste tuttavia un divario ricorrente tra la normativa e la prassi.

Nell'ambito della custodia cautelare, la maggior parte dei sistemi sancisce il principio secondo cui la privazione della libertà prima del processo deve essere una misura di natura eccezionale e soggetta a verifiche di necessità e proporzionalità. È disponibile un'ampia gamma di misure alternative, che tuttavia continuano a essere sottoutilizzate. Nonostante il riconoscimento formale degli obblighi di presentazione, della libertà provvisoria su cauzione, del monitoraggio elettronico e delle restrizioni relative alla residenza, gli organi giurisdizionali ricorrono frequentemente a misure detentive. Ostacoli quali la mancanza di fiducia, la carenza di risorse e i vincoli tecnici riducono l'efficacia delle misure alternative, mentre gli strumenti transfrontalieri, come l'ordinanza cautelare europea (OCE), rimangono particolarmente sottoutilizzati. Il requisito del ragionevole sospetto costituisce una garanzia coerente, ma la sua definizione e la relativa soglia variano, determinando disparità di tutela tra le diverse giurisdizioni.

Gli organi giurisdizionali sono generalmente tenuti a motivare le decisioni di custodia cautelare, ma la qualità di tale motivazione non è uniforme e in alcuni casi rimane generica o stereotipata. Anche i riesami periodici sono comunemente previsti dalla normativa, ma la loro efficacia non è sempre garantita, con il rischio che tali riesami si riducano a una formalità. Il diritto di essere ascoltati prima della custodia cautelare è quasi universalmente riconosciuto, ma l'accesso ai fascicoli e la tutela della riservatezza, in particolare nelle udienze in videoconferenza, continuano a destare preoccupazione. Sono disponibili mezzi di ricorso, ma i termini, la chiarezza delle norme e l'efficacia pratica variano notevolmente. In molti Stati membri sono stabiliti tempi massimi di custodia cautelare, ma la detenzione prolungata rimane una problematica ricorrente nei casi complessi. La deduzione del periodo in custodia cautelare subita dalla condanna definitiva è una garanzia quasi universale, tuttavia le norme sul risarcimento in caso di assoluzione rimangono disomogenee. Nonostante il suo recepimento in tutti gli Stati membri, l'applicazione pratica della decisione quadro sull'ordinanza cautelare europea rimane minima. Di conseguenza, gli indagati stranieri rimangono spesso in stato di custodia cautelare anche quando potrebbe essere predisposta una misura cautelare equivalente nel loro Stato membro d'origine.

Nell'ambito delle condizioni materiali, sono ampiamente stabilite norme minime per l'alloggio, in particolare per quanto riguarda lo spazio personale e l'accesso alle strutture di base. Tuttavia il sovraffollamento continua a compromettere la conformità, facendo sì che molti detenuti vivano in condizioni inferiori ai parametri di riferimento internazionali. Le politiche di assegnazione mirano generalmente a separare i detenuti in base allo status giuridico, al genere e all'età, ma i vincoli di capacità pregiudicano un'attuazione rigorosa. Le norme in materia di igiene e condizioni sanitarie sono garantite, anche se la privacy, l'accesso all'acqua calda e il controllo antiparassitario rimangono punti deboli. L'alimentazione è ampiamente garantita, ma

le disparità di bilancio comportano una qualità non uniforme dei regimi alimentari tra le varie strutture.

Il tempo trascorso all'esterno delle celle e l'attività quotidiana all'aperto sono garantiti, ma la pratica effettiva varia notevolmente. Sono disponibili opportunità di svolgere attività significative come lavoro, istruzione e formazione professionale, tuttavia sono attuate in modo disomogeneo, in particolare per i detenuti in stato di custodia cautelare. L'assistenza sanitaria è ampiamente garantita, ma persistono lacune nel sostegno alla salute mentale, nella prevenzione dei suicidi e nel trattamento delle dipendenze. Sebbene esistano appositi protocolli, i suicidi e gli atti di autolesionismo rimangono questioni urgenti. Ci si adopera per prevenire la violenza e i maltrattamenti, anche mediante la sorveglianza e la formazione del personale, ma le incoerenze nella raccolta dei dati e nelle segnalazioni indeboliscono l'attività di controllo.

Il diritto di avere contatti con il mondo esterno e il diritto all'assistenza legale sono consolidati. Le visite dei familiari, la corrispondenza e i diritti della difesa sono ampiamente rispettati, e si stanno affermando innovazioni quali videochiamate e modalità di visita a misura di minore. Tuttavia le opportunità di comunicazione digitale rimangono limitate, in particolare per i cittadini stranieri. I meccanismi di reclamo sono ben consolidati e integrati da organismi di monitoraggio indipendenti, ma la reattività, la frequenza delle ispezioni e il seguito dato alle raccomandazioni variano notevolmente.

Sono ampiamente riconosciute garanzie speciali per i gruppi vulnerabili, quali le donne, i minori, i cittadini stranieri, le persone con disabilità e altre persone con esigenze specifiche. Tali garanzie includono un'assistenza sanitaria sensibile alla dimensione di genere, un'istruzione specifica per i minori, servizi di interpretazione e infrastrutture accessibili. Tuttavia la presenza di strutture obsolete, il sovraffollamento e una distribuzione impari delle risorse ne limitano l'attuazione coerente. In alcuni luoghi esistono unità e programmi su misura, che però sono tutt'altro che universali.

Nel complesso, questi risultati dimostrano che la maggior parte degli Stati membri ha elaborato un quadro giuridico piuttosto solido sia per i diritti procedurali nell'ambito della custodia cautelare che per le condizioni materiali di detenzione. Tuttavia le persistenti lacune nell'attuazione pratica continuano a compromettere tali norme. Le problematiche ricorrenti relative al sovraffollamento, al ricorso insufficiente a misure alternative alla detenzione, alle carenze infrastrutturali e alla tutela disomogenea dei gruppi vulnerabili evidenziano la necessità di ulteriori sforzi per garantire che il pieno rispetto dei diritti nella pratica.

Buone pratiche

Nonostante le ampie differenze in termini di infrastrutture, risorse e tradizioni giuridiche, molte giurisdizioni hanno sviluppato **migliori pratiche** che rafforzano le garanzie procedurali in materia di custodia cautelare e migliorano le condizioni di detenzione. Tali pratiche possono altresì favorire la riabilitazione sociale dei detenuti e fungere da esempio per un'attuazione più ampia.

Per quanto riguarda i **diritti procedurali nell'ambito della custodia cautelare**, è possibile individuare le seguenti migliori pratiche.

- Alcuni Stati membri hanno adottato dettagliate prescrizioni normative che obbligano i giudici a fornire una motivazione esplicita e personalizzata al momento di disporre o prorogare la detenzione. Ciò comprende un'analisi dei fattori di rischio, valutazioni della proporzionalità e spiegazioni esplicite dei motivi per cui le misure alternative alla custodia cautelare (quali la sorveglianza, gli obblighi di presentazione o il monitoraggio elettronico) non sono ritenute adeguate. Tale obbligo di fornire una motivazione ad hoc aumenta la trasparenza e crea garanzie più solide nei confronti di una custodia cautelare eccessiva o arbitraria.
- Le migliori pratiche comprendono il ricorso a periodi di detenzione brevi e non rinnovabili che richiedono un frequente controllo giurisdizionale. Le udienze automatiche impediscono la detenzione prolungata senza controllo e garantiscono una valutazione costante dello stato di avanzamento del caso, del rischio e della proporzionalità. In alcuni sistemi, la proroga della detenzione deve essere autorizzata da organi giurisdizionali di grado superiore, il che offre un ulteriore livello di controllo.
- I sistemi digitali avanzati che tracciano i termini procedurali, i termini di detenzione e i riesami programmati contribuiscono a prevenire proroghe illecite della custodia cautelare. Gli avvisi automatici inviati ai giudici e ai pubblici ministeri favoriscono interventi tempestivi e riducono gli errori amministrativi. Questi sistemi sono particolarmente efficaci quando il volume dei casi è elevato.
- Alcuni Stati membri garantiscono che la nomina degli avvocati difensori avvenga automaticamente (anziché su richiesta), indipendentemente dai mezzi finanziari dell'indagato o imputato, non appena tale persona è privata della libertà personale. Ciò garantisce che i detenuti possano accedere rapidamente alla consulenza legale durante l'intero periodo di custodia cautelare, ad esempio attraverso la partecipazione del difensore ai primi atti istruttori e una rappresentanza efficace nelle udienze di custodia cautelare.
- Gli Stati membri con un sistema più centralizzato per l'emissione e l'esecuzione delle ordinanze cautelari europee utilizzano tale strumento con maggiore frequenza. Un approccio maggiormente centralizzato consente loro di sviluppare reti e competenze sulle modalità di monitoraggio delle misure cautelari, in alternativa alla custodia cautelare in altri Stati membri.

Per quanto riguarda le **condizioni materiali di detenzione**, si possono individuare le seguenti migliori pratiche.

- Alcuni Stati membri hanno introdotto sistemi informatici che tracciano i livelli di occupazione e impediscono automaticamente che le strutture superino i propri limiti di capacità. Tali strumenti favoriscono un'assegnazione equa dei detenuti tra le strutture e agevolano il rispetto dei requisiti minimi in materia di spazio. Il monitoraggio in tempo reale aiuta inoltre le amministrazioni a pianificare i trasferimenti per evitare il sovraffollamento.
- Gli istituti penitenziari più recenti, progettati con una luce naturale, una ventilazione e controlli ambientali migliori, rappresentano le migliori pratiche nello sviluppo delle infrastrutture. Tali strutture sono spesso dotate di impianti efficienti sotto il profilo energetico, celle a occupazione singola e offrono una migliore accessibilità per i detenuti con disabilità.
- Diversi Stati membri formano il personale secondo approcci dinamici in materia di sicurezza che privilegiano la comunicazione, la creazione di fiducia, la prevenzione dei conflitti e l'interazione quotidiana con i detenuti. Tale approccio riduce il ricorso a

misure di coercizione fisica e all'isolamento e migliora la sicurezza generale. Moduli di formazione specializzati in materia di salute mentale, comunicazione interculturale e assistenza attenta ai traumi subiti rafforzano ulteriormente la capacità del personale.

- Alcuni Stati membri effettuano esami medici immediati e multidisciplinari al momento dell'ammissione, tra cui valutazioni psicologiche, valutazioni delle dipendenze e test per le malattie infettive. L'individuazione precoce delle vulnerabilità consente interventi rapidi e riduce il rischio di peggioramento.
- Le unità dedicate alla salute mentale, in cui sono impiegati psichiatri, psicologi e infermieri specializzati, rappresentano una buona pratica. Tali unità offrono terapie strutturate, interventi in caso di crisi, gestione dei farmaci e trattamenti a lungo termine per i detenuti con complesse esigenze di salute mentale. Riducono il ricorso alla detenzione in isolamento per soggetti in stato di crisi e migliorano la continuità dell'assistenza.
- Alcuni Stati membri applicano quadri generali di prevenzione della violenza che combinano formazione del personale, raccolta di informazioni, programmi di mediazione dei conflitti e interventi mirati per i soggetti ad alto rischio. Tali strategie contribuiscono a ridurre sia la violenza tra detenuti che quella tra personale e detenuti.
- Le migliori pratiche comprendono la registrazione centralizzata e dettagliata di tutti gli incidenti connessi all'uso della forza, visite mediche obbligatorie a seguito di qualsiasi uso della forza e un controllo indipendente sul riesame degli incidenti.
- Sistemi penitenziari efficaci garantiscono che ciascun detenuto riceva un piano personalizzato che riguardi istruzione, lavoro, esigenze sanitarie, sostegno psicologico e obiettivi di reinserimento. I piani sono periodicamente riesaminati e aggiornati con il contributo di equipe multidisciplinari, compresi i servizi di libertà vigilata.
- I partenariati con imprese private e organizzazioni del mercato del lavoro consentono ai detenuti di ottenere qualifiche professionali e di maturare esperienze di lavoro reali. Queste opportunità migliorano notevolmente le prospettive occupazionali dopo la liberazione.
- L'accesso controllato a strumenti di apprendimento digitale, come tablet con accesso limitato a internet, biblioteche elettroniche o corsi online accreditati, si distingue come buona pratica. Questi strumenti migliorano le opportunità di istruzione per i detenuti, in particolare i minori e i giovani adulti.
- Sale visite dedicate, programmi sulla genitorialità e visite prolungate per i detenuti con figli piccoli promuovono la stabilità e il benessere della famiglia. Tali pratiche contribuiscono a mantenere relazioni positive e favoriscono il reinserimento.
- L'affiancamento delle visite in presenza a videochiamate, sistemi di messaggistica digitale e accesso controllato alla posta elettronica amplia le opzioni di comunicazione e riduce l'isolamento, in particolare per i detenuti provenienti da regioni lontane o con restrizioni alla mobilità.
- Unità separate o servizi di sostegno su misura per i gruppi vulnerabili creano ambienti più sicuri e consentono interventi mirati. Tra gli esempi figurano le unità madre-figlio, le sezioni giovanili dotate di servizi educativi più ampi e le strutture dedicate per i detenuti più anziani.
- Tra le migliori pratiche figurano la possibilità per gli organismi nazionali di monitoraggio degli istituti penitenziari di avere accesso illimitato a tutti gli spazi, ai detenuti e ai registri e la garanzia di ispezioni periodiche senza preavviso.

- Alcuni Stati membri richiedono piani d'azione formali in risposta ai risultati delle ispezioni e istituzionalizzano meccanismi di follow-up per valutare i progressi compiuti. Ciò rafforza l'assunzione di responsabilità e stimola i tentativi di riforma.

La via da seguire

La **via da seguire** risiede nel consolidare i progressi compiuti a livello giuridico, colmando nel contempo il divario tra le norme e l'effettiva realtà quotidiana.

Per quanto riguarda la **custodia cautelare**, i quadri giuridici nazionali risultano nel complesso conformi, ma nella pratica il ricorso alla custodia cautelare rimane eccessivo nell'UE. Il principio della custodia cautelare come misura di ultima istanza dovrebbe essere applicato in modo più coerente. Le decisioni che impongono la custodia cautelare dovrebbero sempre includere una motivazione ad hoc al fine di garantire la proporzionalità, e le alternative alla custodia cautelare, compresa l'ordinanza cautelare europea (decisione quadro 2009/829/GAI), dovrebbero essere applicate in modo più sistematico.

Per quanto riguarda le **condizioni materiali di detenzione**, al fine di affrontare il sovraffollamento sono necessari non solo investimenti nelle infrastrutture, ma anche riforme strutturali della politica in materia di condanne e un maggiore ricorso a sanzioni alternative. Il rafforzamento dell'assistenza sanitaria, in particolare per quanto riguarda la salute mentale, la prevenzione dei suicidi e il trattamento delle dipendenze, migliorerà sia i risultati durante la detenzione che le prospettive di reinserimento dopo la liberazione. È altrettanto essenziale ampliare l'accesso all'istruzione, alla formazione professionale e a un lavoro significativo, in modo da garantire che la detenzione favorisca la riabilitazione anziché aumentare il rischio di recidiva.

Le garanzie per i gruppi vulnerabili devono essere tradotte in pratiche coerenti, attraverso regimi sensibili alla dimensione di genere, strutture adeguate ai minori, infrastrutture accessibili e servizi specializzati commisurati alle esigenze individuali. L'uso di strumenti digitali per agevolare i reclami, il monitoraggio e i contatti con il mondo esterno dovrebbe essere ampliato per aumentare l'accessibilità e la trasparenza.

I **meccanismi di monitoraggio** degli istituti penitenziari devono essere altresì rafforzati dotando gli organismi di monitoraggio indipendenti di risorse sufficienti e mettendoli nelle condizioni di garantire che le rispettive raccomandazioni producano miglioramenti tangibili.

Individuando le problematiche sistemiche ed evidenziando le migliori pratiche, la presente relazione contribuisce agli sforzi in atto per migliorare la conformità alla raccomandazione sulla detenzione e alle norme internazionali. È finalizzata a fornire elementi concreti per il dibattito politico e a rafforzare le basi della fiducia reciproca. Garantire che la custodia cautelare sia utilizzata come misura di ultima istanza e che le condizioni materiali di detenzione rispettino la dignità umana non è solo una questione di diritti individuali, ma è altresì indispensabile per l'efficace funzionamento del MAE e, più in generale, per la credibilità della cooperazione giudiziaria nell'UE.

La Commissione continuerà pertanto a migliorare la condivisione delle informazioni sulle condizioni di detenzione negli Stati membri dell'UE. A tal fine elaborerà, in stretto

coordinamento con il Consiglio d'Europa, **schede informative per paese** per illustrare la situazione della detenzione in ciascuno Stato membro.

Sono inoltre in corso dibattiti su come gli organismi di monitoraggio degli istituti penitenziari dell'UE possano **utilizzare il questionario** elaborato per la presente relazione al fine di aumentare la coerenza delle pratiche di monitoraggio in tutta l'UE.

Sarà altresì data priorità alle **attività di formazione** sull'attuazione della raccomandazione. In tale contesto si fa riferimento alla guida 2025 per i meccanismi nazionali di prevenzione sul monitoraggio dell'attuazione della raccomandazione sulla detenzione, elaborata nell'ambito del progetto comune UE/Consiglio d'Europa <https://www.coe.int/en/web/implementation/european-npm-forum>.