



EUROPEAN COMMISSION

Věra Jourová

Commissaria per la Giustizia, i Consumatori e la Parità di Genere

L'orientamento europeo in materia di esecuzione delle pene

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Stati Generali dell'Esecuzione Penale – Auditorium Casa Circondariale Nuovo Complesso

Roma, Italia, 18 Aprile 2016, 16h00

Signore e Signori,

sono lieta di essere con voi oggi per parlare delle condizioni carcerarie e dei metodi alternativi di esecuzione della pena.

Il tema: il sovraffollamento carcerario in numerosi Stati Membri dell'Unione Europea

Le condizioni carcerarie sono in primo luogo responsabilità degli Stati Membri, ma tali temi riguardano tutta l'Unione Europea. In diversi Stati Membri dell'Unione le condizioni carcerarie sono al di sotto degli standard fissati dal Consiglio d'Europa. Alcuni Stati Membri sono stati persino condannati dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo.

Le cattive condizioni carcerarie in Europa derivano soprattutto dal sovraffollamento carcerario. Le statistiche dimostrano che oltre la metà dei 28 Stati Membri hanno un tasso di occupazione dello spazio carcerario superiore al 100%: L'Italia ha un tasso di occupazione del 105%. **Q u a t t r o** Stati Membri hanno tassi di occupazione superiori al 120%¹.

Il rovescio della medaglia della reclusione è evidente: i detenuti costretti in carcere non possono continuare a lavorare, non possono ultimare gli studi né mantenere la famiglia. Lo stigma della reclusione rende inoltre difficile il reinserimento sociale in seguito all'uscita dal carcere. Da ultimo e non meno importante, il costo delle carceri è molto oneroso: un giorno di detenzione nella UE costa in media 95 euro.

In alcuni Stati Membri, le cattive condizioni carcerarie sono la diretta conseguenza della fatiscenza delle strutture. Nel 2015, l'Italia insieme ad altri 11 Stati Membri ha chiesto alla Commissione di esaminare la possibilità di ammodernamento delle carceri mediante l'uso delle risorse del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR). Esistono in realtà dei modi per ricorrere ai Fondi Strutturali europei per migliorare le condizioni sanitarie delle carceri. Secondo le priorità di efficienza energetica del FESR, sono disponibili fondi per l'installazione del riscaldamento centralizzato, acqua calda diretta, sistema di ventilazione e di isolamento. Sono allo studio altre possibilità in virtù del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale.

La detenzione ed il sovraffollamento hanno ricadute negative sul reinserimento sociale. Quasi la metà dell'intera popolazione carceraria ha problemi di salute mentale che non possono che peggiorare in un contesto carcerario. Con la prospettiva che la maggioranza dei detenuti un giorno uscirà dal carcere, occorre affrontare il disagio mentale. Aumentare la popolazione carceraria non è nemmeno economicamente sostenibile nel lungo periodo. Il miglioramento delle condizioni carcerarie è divenuto una priorità di natura politica in ragione del pericolo della radicalizzazione in carcere. Gli attentati terroristici sono sempre più correlati ai fenomeni di radicalizzazione in carcere.

Sono i giovani che magari al primo episodio delinquenziale finiscono in carcere per reati minori ad essere particolarmente esposti alla radicalizzazione ed all'indottrinamento. I capi carismatici uniti alla cultura del gruppo in carcere fanno di loro un facile bersaglio ai fini del reclutamento.

Le carceri potrebbero svolgere una funzione positiva nell'attività di contrasto e prevenzione della radicalizzazione e del terrorismo, se fossero adeguatamente gestite e dotate di risorse.

Gli strumenti di cooperazione a livello di UE basati sul mutuo riconoscimento

E' provato che le cattive condizioni carcerarie registrate negli Stati Membri sono di ostacolo agli strumenti di mutuo riconoscimento dell'Unione Europea.

Ad oggi, due strumenti giuridici dell'Unione sono direttamente correlati alle condizioni carcerarie. In primo luogo, il Mandato di arresto europeo, e in secondo luogo, la Decisione Quadro del Consiglio sul Trasferimento dei Detenuti, che consente ai detenuti il trasferimento nel rispettivo paese di origine a vantaggio del reinserimento sociale.

¹(CY: 140%, HU: 138%, BE: 131%, HR: 120%, RO: 118%, FR: 117%, PT: 112%, IT: 105%)

Constatiamo un numero crescente di dinieghi all'extradizione di indagati da uno Stato Membro all'altro in ragione del sovraffollamento carcerario.

Lo scorso luglio, un tribunale tedesco ha posto una serie di quesiti alla Corte di Giustizia Europea in merito alla possibilità di rifiutare l'extradizione in forza di un mandato di arresto europeo a causa delle cattive condizioni carcerarie in Ungheria a seguito di una sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo.

Due settimane fa, la Corte di Giustizia Europea si è pronunciata affermando che l'esecuzione del mandato di arresto europeo dovesse essere rinviata in presenza di un rischio effettivo di trattamento disumano o degradante dovuto alle condizioni carcerarie nello Stato Membro emittente. Gli Stati Membri potrebbero essere tenuti a fornire garanzie sulle strutture carcerarie che accoglieranno le persone consegnate.

Ciò comporta che gli Stati Membri non possano più chiudere un occhio davanti alle condizioni carcerarie in cui versano altri Stati Membri. Al contrario, è richiesta la massima diligenza in tema di diritti fondamentali qualora gli Stati Membri siano stati condannati per sovraffollamento o cattive condizioni carcerarie. La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea prevedono inoltre che non sia ammesso il trasferimento in un altro Paese se la persona è a rischio di trattamento disumano o degradante. Il giudice si trova innanzi a questo dilemma all'atto di decidere in merito all'extradizione.

Detenzione in attesa di giudizio

Ora vorrei passare ad altro tema: la detenzione in attesa di giudizio. In alcuni Stati Membri, la percentuale di detenuti in attesa di giudizio ammonta alla metà della popolazione carceraria (rispetto alla media UE del 21%). Circostanza questa che peggiora a sua volta il sovraffollamento e le cattive condizioni carcerarie.

La durata della carcerazione preventiva varia in maniera sostanziale da uno Stato Membro all'altro. Per alcuni paesi si tratta di pochi mesi, mentre in altri ci possono volere diversi anni prima della effettiva celebrazione del processo.

La detenzione in attesa di giudizio è spesso l'ipotesi che scatta in automatico mentre dovrebbe essere applicata come *extrema ratio*, secondo la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo e alla luce del principio della presunzione di innocenza. Occorrerebbe innanzitutto prendere in esame possibili alternative, ma financo laddove le alternative esistano secondo la previsione legislativa, raramente il giudice vi ricorre.

Proprio queste tematiche sono oggi oggetto di disamina. Stiamo lavorando ad uno studio di diritto comparato in fase di ultimazione.

Il focus dell'Unione sulle pene alternative

A fronte dei temi appena illustrati, l'Unione ha rivolto il proprio interesse a metodi alternativi di esecuzione penale. Di fatto, stiamo analizzando possibili modalità di riduzione del sovraffollamento carcerario in Europa. Quasi il 50% dei detenuti dell'Unione sconta una pena inferiore a tre anni, mentre i reati più comuni sono furto e reati in materia di stupefacenti (40% circa). Dei detenuti a pene brevi, il 60% commetterà nuovi reati entro un anno dalla scarcerazione.

Seguiamo con particolare interesse la nuove opportunità che ci offre la tecnologia. Il controllo elettronico apre a vie alternative di esecuzione della pena.

Come il caso del controllo elettronico che potrebbe contribuire a contenere le condanne a breve termine, supportare le intese finalizzate alla liberazione anticipata evitando la carcerazione preventiva. Gli interessati potrebbero svolgere la propria attività nel luogo di lavoro di giorno e fare ritorno in carcere alla sera o durante il fine settimana mantenendo il lavoro a tempo pieno o proseguendo gli studi ed occupandosi al tempo stesso della famiglia.

Sarebbe utile condividere dati e trarre insegnamento dalle reciproche esperienze. Lo scambio delle buone prassi è inoltre di ausilio nella ricerca delle ragioni per le quali determinate alternative funzionano in alcuni

Stati Membri e non in altri. Un esempio proviene dal rilascio su cauzione che costituisce uno strumento molto valido applicato nel Regno Unito e in Irlanda e sembra che sia contemplato anche in molti ordinamenti di diritto continentale, ma non trova applicazione pratica.

Anche i metodi di esecuzione della pena alternativi come la giustizia riparativa, la mediazione vittima-carnefice o le pene pecuniarie meritano attenzione.

Lo stesso dicasi del reinserimento sociale, la reintegrazione degli ex- detenuti nel tessuto sociale e la funzione del rilascio successivo alla messa alla prova, soprattutto in quegli Stati Membri che solo di recente hanno introdotto i servizi di messa alla prova. Anche le politiche dei singoli stati sulla liberazione anticipata e condizionale ed i regimi detentivi per soggetti vulnerabili (ovvero minori, donne e persone con disagio mentale) hanno un ruolo importante.

Tale scambio avrebbe ricadute positive anche sul funzionamento delle norme che regolano la detenzione nella UE. Per un'applicazione corretta delle Decisioni Quadro è essenziale un'approfondita conoscenza delle modalità di applicazione dell'istituto della messa alla prova e delle sanzioni alternative, tanto nella fase preliminare quanto in quella che segue il processo.

Sto valutando l'opportunità di costituire un gruppo di esperti di alto livello ai fini di uno scambio di esperienze in materia tra gli Stati Membri con cadenza regolare. Le raccomandazioni che scaturissero da tale gruppo potrebbero inoltre alimentare la definizione delle politiche dell'Unione.

In questo campo mancano dati affidabili. E' difficile ottenere dati precisi sull'uso delle sanzioni alternative.

E' questa la ragione per la quale la DG Giustizia assegnerà dei fondi al Consiglio d'Europa quest'anno per la raccolta dei dati statistici sulle carceri e le misure e le sanzioni in comunità².

Questa conferenza è molto significativa in quanto apre il dibattito sui metodi alternativi di esecuzione della pena. Vi auguro un fruttuoso scambio di opinioni oggi e domani con l'auspicio di replicare presto in sede europea.

Grazie dell'attenzione.

² SPACE I e II (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe).