

## **Condizioni di detenzione nell'UE**

### **Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sulle condizioni detentive nell'UE (2011/2897(RSP))**

*Il Parlamento europeo,*

- visti gli strumenti dell'Unione europea in materia di protezione dei diritti dell'uomo, in particolare gli articoli 2, 6 e 7 del trattato sull'Unione europea, e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDF), in particolare gli articoli 4, 19, 47, 48 e 49,
- visti gli strumenti internazionali in materia di diritti dell'uomo e divieto della tortura e altre pene o trattamenti inumani o degradanti, in particolare la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (articolo 5), il Patto internazionale sui diritti civili e politici (articolo 7), la Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti e il protocollo facoltativo a detta convenzione che istituisce un sistema di visite regolari da parte di organismi internazionali e nazionali ai luoghi di detenzione,
- visti gli strumenti del Consiglio d'Europa in materia di diritti dell'uomo e prevenzione della tortura e altre pene o trattamenti inumani o degradanti, in particolare la Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo e le libertà fondamentali (CEDU) (articolo 3), i protocolli alla CEDU e la giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, la Convenzione europea del 1987 per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti, che istituisce il Comitato del Consiglio d'Europa per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (CPT) nonché le relazioni del CPT,
- visti gli strumenti che trattano più specificamente dei diritti delle persone private della libertà, in particolare: a livello di Nazioni Unite, le regole minime standard per il trattamento dei detenuti nonché le dichiarazioni e i principi adottati dall'Assemblea generale; a livello di Consiglio d'Europa, le raccomandazioni del Comitato dei ministri, in particolare la raccomandazione (2006)2 sulle regole penitenziarie europee, la raccomandazione (2006)13 sulla custodia cautelare, le condizioni in cui viene eseguita e l'attuazione di garanzie contro gli abusi, la raccomandazione (2008)11 sulle regole europee per i minori autori di reato destinatari di sanzioni o misure, la raccomandazione (2010)1 sulle regole probatorie del Consiglio d'Europa<sup>1</sup> nonché le raccomandazioni adottate dall'Assemblea parlamentare,
- viste le sue risoluzioni del 18 gennaio 1996 sulle cattive condizioni di detenzione nelle carceri dell'Unione<sup>2</sup> e del 17 dicembre 1998 sulle condizioni carcerarie nell'Unione europea: ristrutturazione e pene sostitutive<sup>3</sup>, nonché i suoi ripetuti inviti alla Commissione e al Consiglio di proporre una decisione quadro sui diritti dei detenuti, di cui ad esempio nella sua raccomandazione del 6 novembre 2003 con una proposta di raccomandazione

---

<sup>1</sup> Per un elenco completo delle raccomandazioni e risoluzioni del Consiglio d'Europa in campo penale: <http://www.coe.int/prison>.

<sup>2</sup> GU C 32 del 5.2.1996, pag. 102.

<sup>3</sup> GU C 98 del 9.4.1999, pag. 299.

del Parlamento europeo al Consiglio su norme minime in materia di garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea<sup>1</sup>, nella sua raccomandazione del 9 marzo 2004 al Consiglio sui diritti dei detenuti nell'Unione europea<sup>2</sup> nonché nella sua risoluzione del 25 novembre 2009 su un programma pluriennale 2010-2014 in materia di libertà, sicurezza e giustizia (programma di Stoccolma)<sup>3</sup>,

- vista la decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna fra Stati membri<sup>4</sup>,
- vista la decisione quadro del Consiglio 2008/909/GAI, del 27 novembre 2008, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale, ai fini della loro esecuzione nell'Unione europea<sup>5</sup>,
- vista la proposta di decisione quadro del Consiglio del 29 agosto 2006 sull'ordinanza cautelare europea nel corso delle indagini preliminari fra gli Stati membri dell'Unione europea (COM(2006)0468),
- vista la proposta della Commissione concernente una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto (COM(2011)0326),
- visto il Libro verde della Commissione, del 14 giugno 2011, sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione – Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo (COM(2011)0327),
- viste le interrogazioni orali sulle condizioni detentive nell'UE presentate dai gruppi ALDE, GUE/NGL, PPE, Verts/ALE e S&D (O-000252/2011 - B7-0658/2011, O-000253/2011 - B7-0659/2011, O-000265/2011 - B7-0660/2011, O-000266/2011 - B7-0661/2011, O-000283/2011 - B7-0662/2011, O-000284/2011 - B7-0663/2011, O-000286/2011 - B7-0664/2011, O-000287/2011 - B7-0665/2011, O-000296/2011 - B7-0666/2011, O-000297/2011 - B7-0667/2011),

---

<sup>1</sup> GU C 83 E del 2.4.2004, pag. 180; paragrafo 23: "incoraggia il Consiglio e la Commissione ad accelerare l'indagine sulle condizioni dei detenuti e delle carceri nell'UE, allo scopo di adottare una decisione quadro sui diritti dei detenuti e su norme minime comuni per garantire tali diritti sulla base dell'articolo 6 TUE". Cfr. inoltre la risoluzione del Parlamento del 4 settembre 2003 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2002) (GU C 76 E del 25.3.2004, pag. 412), paragrafo 22: "considera, in generale, che in uno spazio europeo della libertà, della sicurezza e della giustizia, sia opportuno anche mobilitare le capacità europee per migliorare il funzionamento delle strutture di polizia e delle carceri, ad esempio ... elaborando una decisione-quadro sugli standard minimi a tutela dei diritti dei detenuti nell'UE".

<sup>2</sup> GU C 102 E del 28.4.2004, pag. 154.

<sup>3</sup> GU C 285 E del 21.10.2010, pag. 12. Al paragrafo 112 il Parlamento "chiede la costruzione di uno spazio della giustizia penale dell'Unione europea basato sul rispetto dei diritti fondamentali, sul principio del riconoscimento reciproco e sull'esigenza di mantenere la coerenza degli ordinamenti nazionali di diritto penale da sviluppare attraverso... norme minime relative alle condizioni delle carceri e dei detenuti e una serie di diritti comuni per i detenuti nell'Unione europea...".

<sup>4</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

<sup>5</sup> GU L 327 del 5.12.2008, pag. 27.

- visti l'articolo 115, paragrafo 5, e l'articolo 110, paragrafo 2, del suo regolamento,
- A. considerando che l'Unione europea si è prefissa di sviluppare uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia e che, secondo l'articolo 6 del TUE, essa rispetta i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, il che implica obblighi positivi al fine di assicurare effettivamente il rispetto di tale impegno;
- B. considerando che le condizioni di detenzione e la gestione delle carceri spettano principalmente agli Stati membri ma carenze, come il sovraffollamento delle carceri e le asserzioni in merito al cattivo trattamento dei detenuti, possono pregiudicare la fiducia che deve sottostare alla cooperazione giudiziaria in materia penale, sulla base del principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie da parte degli Stati membri UE;
- C. considerando che la cooperazione giudiziaria in materia penale deve basarsi sul rispetto delle regole nel campo dei diritti fondamentali e sul necessario ravvicinamento dei diritti degli indagati e degli imputati nonché dei diritti procedurali in materia penale, il che è indispensabile per garantire la reciproca fiducia fra gli Stati membri nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, considerato soprattutto che il numero di cittadini di Stati membri detenuti in un altro Stato membro potrebbe aumentare a seguito di tale cooperazione;
- D. considerando che, secondo le stime, la popolazione carceraria complessiva dell'UE nel 2009-2010 era pari a 633.909 unità<sup>1</sup>; che il Libro verde della Commissione contenente tale dato dipinge un quadro allarmante per quanto riguarda:
  - il sovraffollamento delle carceri<sup>2</sup>;
  - l'aumento della popolazione carceraria;
  - l'aumento del numero di cittadini stranieri detenuti<sup>3</sup>;
  - l'elevato numero di detenuti in attesa di giudizio<sup>4</sup>;
  - i detenuti con disturbi mentali e psicologici;
  - i numerosi casi di decesso e suicidio<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> Dati riferiti dalla Commissione nel suo Libro verde nel settore della detenzione (COM(2011)0327); ulteriori dati disponibili presso il Consiglio d'Europa, Spazio 1:

[http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP\(2011\)3%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdpc/Bureau%20documents/PC-CP(2011)3%20E%20-%20SPACE%20I%202009.pdf) ;

Spazio 2: [http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2011/02/Council-of-Europe\\_SPACE-II-2009-E.pdf](http://www3.unil.ch/wpmu/space/files/2011/02/Council-of-Europe_SPACE-II-2009-E.pdf)

<sup>2</sup> Nell'UE la media è di 107,3; il sovraffollamento riguarda 13 SM, nonché Inghilterra, Galles e Scozia, con il sovraffollamento più elevato in Bulgaria (155,6), Italia (153), Cipro (150,5), Spagna (136,3) e Grecia (129,6).

<sup>3</sup> Media UE 21,7, con le percentuali più elevate in Lussemburgo (69,5), Cipro (59,6), Austria (45,8), Grecia (43,9) e Belgio (41,1).

<sup>4</sup> La media UE è di 24,7, con le percentuali più elevate in Lussemburgo (47,2), Italia (43,6) e Cipro (38,4).

- E. considerando che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (articolo 3) e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo impongono agli Stati membri obblighi non solo negativi, proibendo di sottoporre i detenuti a trattamenti inumani e degradanti, ma anche positivi richiedendo loro di assicurarsi che le condizioni di detenzione siano conformi alla dignità umana e che inchieste approfondite ed efficaci abbiano luogo in caso di violazione di tali diritti;
- F. considerando che in alcuni Stati membri gran parte della popolazione carceraria è composta da detenuti in attesa di giudizio; che la detenzione preventiva è una misura eccezionale e che periodi eccessivamente lunghi di carcerazione preventiva hanno un effetto negativo sull'individuo, possono pregiudicare la cooperazione giudiziaria fra Stati membri e sono in contrasto con i valori dell'UE<sup>2</sup>; che un numero considerevole di Stati membri è stato ripetutamente condannato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo per violazioni della CEDU in materia di detenzione preventiva;
- G. considerando che uno dei problemi che gli Stati spesso sollevano è la mancanza di fondi per il miglioramento dei luoghi di detenzione e che potrebbe risultare necessario creare una linea di bilancio per incoraggiarli a rispettare standard elevati;
- H. considerando che il fatto di garantire condizioni di detenzione decenti e l'accesso a strutture di preparazione al reinserimento favoriscono la diminuzione del numero di recidivi;
- I. considerando che il Consiglio ha approvato risoluzioni e raccomandazioni riguardo al problema specifico della tossicodipendenza e della riduzione dei rischi, in particolare sul trattamento in ambito carcerario o fuori dal carcere, che non sempre sono rispettate dagli Stati membri;
- J. considerando che solo 16 Stati membri hanno ratificato il Protocollo facoltativo alla Convenzione ONU contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, mentre sette l'hanno siglato ma non ancora ratificato<sup>3</sup>;
- K. considerando che alcuni Stati membri prevedono la prerogativa per i parlamentari nazionali ed europei di visitare e ispezionare i luoghi di detenzione e che il Parlamento europeo aveva chiesto di riconoscere questa prerogativa ai deputati europei sul territorio dell'Unione europea<sup>4</sup>;
- L. considerando che i minori si trovano in posizione particolarmente vulnerabile per quanto riguarda la detenzione, in particolare la detenzione preventiva;

---

<sup>1</sup> Le relazioni del CPT segnalano la persistenza drammatica di alcuni problemi, come i maltrattamenti e l'inadeguatezza delle strutture carcerarie, delle attività previste e delle cure disponibili.

<sup>2</sup> Tabella di marcia per rafforzare i diritti procedurali degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, 2009/C295/01, 30 novembre 2009.

<sup>3</sup> Bulgaria, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito l'hanno ratificato; Austria, Belgio, Grecia, Finlandia, Irlanda, Italia e Portogallo l'hanno firmato ma non ratificato; Fonte: <http://www.apr.ch/npm/OPCAT0911.pdf>.

<sup>4</sup> Cfr., ad esempio, la risoluzione del Parlamento del 17 dicembre 1998 sulle condizioni carcerarie nell'Unione europea: ristrutturazioni e pene sostitutive, paragrafo 41: "chiede che i deputati europei dispongano del diritto di visita e di ispezione negli istituti penitenziari e nei centri di ritenzione per i rifugiati situati sul territorio dell'Unione europea".

- M. considerando che il 30 novembre 2009 il Consiglio ha adottato una tabella di marcia per rafforzare i diritti procedurali degli indagati e degli imputati nei procedimenti penali, che rientra del Programma di Stoccolma e stabilisce le garanzie indispensabili che contribuiranno a garantire il rispetto dei diritti fondamentali nello sforzo per una maggiore cooperazione fra Stati membri nel campo della giustizia penale;
- N. considerando che la Commissione ha pubblicato una comunicazione – a seguito di un'esplicita richiesta del Consiglio e come previsto dal Programma di Stoccolma e ripetutamente chiesto dal Parlamento – dal titolo "Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo – Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione"<sup>1</sup>, che lancia un esercizio di consultazione pubblica per i soggetti interessati sull'azione UE volta a migliorare le condizioni detentive onde garantire la reciproca fiducia nella cooperazione giudiziaria, evidenzia i legami tra condizioni detentive e i vari strumenti UE, come il Mandato d'arresto europeo e l'Ordinanza cautelare europea, e chiarisce che le condizioni detentive, la custodia cautelare e la situazione dei minori in carcere sono questioni sulle quali l'UE potrebbe adottare iniziative;
1. si compiace del Libro verde della Commissione; è preoccupato per l'allarmante situazione in materia di condizioni detentive nell'UE e sollecita gli Stati membri ad adottare urgenti misure per garantire che siano rispettati e tutelati i diritti fondamentali dei detenuti, in particolare i diritti delle persone vulnerabili, e ritiene che dovrebbero essere applicati in tutti gli Stati membri standard minimi comuni di detenzione<sup>2</sup>;
  2. ribadisce che le condizioni detentive rivestono importanza fondamentale per l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, e ritiene che una base comune di fiducia tra autorità giudiziarie, così come una migliore conoscenza dei sistemi nazionali di giustizia penale, rivestano importanza critica al riguardo;
  3. invita la Commissione e l'Agenzia per i diritti fondamentali a monitorare la situazione per quanto riguarda le condizioni di detenzione nell'UE, e sostiene gli Stati membri nei loro sforzi volti a garantire che le loro leggi e politiche siano conformi ai massimi standard del settore<sup>3</sup>;
  4. invita la Commissione e le istituzioni UE ad avanzare una proposta legislativa sui diritti delle persone private della libertà, comprese quelle identificate dal PE nelle sue risoluzioni e raccomandazioni<sup>4</sup>, e a sviluppare ed applicare regole minime per le condizioni carcerarie e di detenzione nonché standard uniformi per il risarcimento delle persone ingiustamente detenute o condannate; esorta la Commissione e gli Stati membri a mantenere la priorità per questa tematica nella loro agenda politica e a dedicare idonee risorse umane e finanziarie per affrontare la situazione;
  5. sottolinea l'importanza di concedere protezione specifica alle detenute madri e ai loro

---

<sup>1</sup> COM(2011)0327; cfr. [http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/procedural/docs/com\\_2011\\_327\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/criminal/procedural/docs/com_2011_327_it.pdf).

<sup>2</sup> Come le regole penitenziarie europee adottate dal Consiglio d'Europa.

<sup>3</sup> Come gli standard stabiliti dal Consiglio d'Europa, dal CPT, dalla Corte europea per i diritti dell'uomo e dalla relativa giurisprudenza, dalle osservazioni del Comitato ONU per i diritti dell'uomo, dal Comitato contro la tortura e dal Relatore speciale sulla tortura.

<sup>4</sup> Cfr. paragrafo 1, lettera c), della raccomandazione del 9 marzo 2004.

figli, anche attraverso l'uso di misure alternative alla detenzione nel migliore interesse del bambino, e invita gli Stati membri e la Commissione a promuovere e a sostenere attivamente tali iniziative.

6. sottolinea l'importanza di garantire che siano rispettati i diritti fondamentali, in particolare il diritto alla difesa e all'accesso a un legale, e che siano garantiti i diritti degli indagati o degli imputati, compreso il diritto a non subire trattamenti inumani o degradanti; ricorda al riguardo l'importanza della proposta della Commissione relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto;
7. sottolinea che la percezione di inadeguate condizioni detentive o condizioni che rischiano di non essere all'altezza degli standard previsti dalle Regole penitenziarie europee del Consiglio d'Europa potrebbero costituire un ostacolo al trasferimento di prigionieri;
8. invita gli Stati membri a stanziare idonee risorse alla ristrutturazione e all'ammodernamento delle carceri, a tutelare i diritti dei detenuti, a riabilitare e preparare con successo i detenuti per il rilascio e l'integrazione sociale, a fornire alla polizia e al personale carcerario una formazione ispirata alle moderne pratiche di gestione delle carceri e agli standard europei in materia di diritti dell'uomo, a monitorare i prigionieri che soffrono di disturbi mentali e psicologici e a creare una linea specifica nel bilancio UE al fine di incoraggiare tali progetti;
9. ribadisce l'esigenza di promuovere il miglioramento delle strutture carcerarie negli Stati membri, al fine di dotarle di idonee attrezzature tecniche, ampliare lo spazio disponibile e renderle funzionalmente in grado di migliorare le condizioni di vita dei detenuti, garantendo comunque un elevato livello di sicurezza;
10. invita gli Stati membri a garantire che la detenzione preventiva rimanga una misura eccezionale da utilizzare nel rispetto di rigorose condizioni di necessità e proporzionalità e per un limitato periodo di tempo, in ossequio al principio fondamentale della presunzione di innocenza e del diritto di non essere privati della libertà; ricorda che la detenzione preventiva deve essere rivista periodicamente da un'autorità giudiziaria e che in casi transnazionali occorre utilizzare alternative quali l'Ordinanza cautelare europea; invita la Commissione ad avanzare una proposta legislativa sulle norme minime in questo settore, basata sull'articolo 82, paragrafo 2, lettera b), del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), sul QCR, sulla CEDU e sulla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo;
11. ribadisce l'esigenza che gli Stati membri onorino gli impegni, assunti nelle sedi internazionali ed europee, a far maggior ricorso a misure probatorie e sanzioni che offrano un'alternativa all'incarcerazione, comprese le decisioni adottate all'interno del Consiglio d'Europa<sup>1</sup>;
12. esorta gli Stati membri ad attuare le raccomandazioni formulate dal CPT a seguito delle visite ai loro luoghi di detenzione;
13. esorta gli Stati membri a lottare contro il suicidio nelle carceri e a svolgere sistematicamente inchieste imparziali allorché un detenuto muore in carcere;

---

<sup>1</sup> Come la raccomandazione CM/Racc(2010)1 del Comitato dei ministri agli Stati membri sulle Regole probatorie del Consiglio d'Europa.

14. esorta gli Stati membri e quelli aderenti a firmare e ratificare il Protocollo facoltativo alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti che stabilisce un sistema di visite regolari presso i luoghi di detenzione predisposto da organismi internazionali e nazionali, affidando a questi ultimi anche compiti di ispezione e controllo nonché ricorso per i detenuti e ad elaborare una relazione pubblica annuale per i rispettivi parlamenti; incoraggia l'Unione europea a lanciare un appello a firmare e ratificare il Protocollo facoltativo nell'ambito della sua politica nei confronti dei paesi terzi; invita l'UE e i suoi Stati membri a collaborare appieno e a sostenere tali organismi anche con risorse e finanziamenti adeguati;
15. ritiene che occorra adottare misure a livello dell'Unione affinché sia garantita ai deputati nazionali la prerogativa di visitare e ispezionare i luoghi di detenzione e affinché questo diritto sia ugualmente riconosciuto ai parlamentari europei sul territorio dell'Unione europea;
16. invita la Commissione ad esaminare l'impatto delle disparità in materia di diritto penale e diritto procedurale sulle condizioni detentive negli Stati membri UE e ad avanzare raccomandazioni al riguardo, soprattutto in materia di ricorso a misure alternative, politiche di criminalizzazione e decriminalizzazione, detenzione preventiva, amnistia e indulto, segnatamente nei settori della migrazione, del consumo di droga e dei reati compiuti da minori;
17. ribadisce l'importanza di garantire che i minori siano trattati in modo da tener conto del loro interesse, anche tenendoli separati dagli adulti e dando loro il diritto di mantenere il contatto con le proprie famiglie;
18. ritiene che ogni minore privato della libertà dovrebbe avere il diritto a un tempestivo accesso al patrocinio giuridico e ad assistenza di altro tipo, nonché al diritto di contestare la legalità della privazione di libertà dinanzi a un tribunale o altra autorità competente;
19. ritiene che gli Stati membri dovrebbero attuare meccanismi di sorveglianza nazionale efficaci e indipendenti per le carceri e i centri di detenzione;
20. sostiene il costante lavoro del CPT e del Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa nelle visite ai centri detentivi degli Stati membri;
21. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio, alla Commissione, ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, al Consiglio d'Europa, all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, al Commissario per i diritti dell'uomo del Consiglio d'Europa, al Comitato europeo per la prevenzione della tortura, alla Corte europea per i diritti dell'uomo, al Comitato ONU per i diritti dell'uomo, al Comitato ONU contro la tortura, al Relatore speciale ONU sulla tortura e all'Alto Commissario ONU per i diritti dell'uomo.