



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.7.2009  
SEC(2009) 916

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

*che accompagna la*

Proposta di

**DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO**

**sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

{COM(2009) 338 definitivo}  
{SEC(2009) 915}

# DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

## SINTESI

### 1. CONTESTO

Il diritto dell'imputato e dell'indagato ad un equo processo è un diritto fondamentale che l'Unione europea rispetta in quanto principio generale ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea. Gli operatori della giustizia e gli Stati membri (SM) sono concordi nel ritenere che un presupposto per la fiducia reciproca risieda nella previsione, nei rispettivi sistemi di giustizia penale, di garanzie minime a favore di indagati e imputati, indipendentemente dalla loro cittadinanza. Il Programma dell'Aia ha considerato prioritario un intervento in questo settore. Il programma di lavoro legislativo della Commissione del 2009 prevede una nuova proposta che recepisce alcune delle opzioni prese in esame nella presente valutazione d'impatto.

### 2. MANDATO POLITICO, BASE GIURIDICA E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE.

Le conclusioni di Tampere menzionano espressamente i diritti della difesa, che da sempre costituiscono parte integrante del programma di reciproco riconoscimento dell'Unione europea. Per agevolare e accelerare le indagini e l'azione penale nelle cause transfrontaliere sono stati adottati numerosi strumenti. Tuttavia, al momento presente nessuno di essi è deputato al miglioramento della posizione giuridica di chi è parte di un procedimento transfrontaliero. Questo squilibrio si ripercuote negativamente sulla fiducia reciproca tra SM, rendendo di conseguenza necessario l'intervento dell'Unione europea.

Dopo aver pubblicato, nel 2003, un Libro verde sulle garanzie procedurali, nell'aprile del 2004 la Commissione ha adottato su questa materia una proposta di decisione quadro, che è stata successivamente accantonata in mancanza del consenso necessario. La proposta della Commissione si fondava sull'articolo 31, paragrafo 1, lettera c), del TUE. Il servizio giuridico del Consiglio ha emesso un parere che confermava la correttezza della base giuridica.

Il 26 e 27 marzo 2009 la Commissione ha ospitato una riunione di esperti, dalla quale è emersa una maggioranza di risposte favorevoli ad un'iniziativa legislativa affiancata da misure non legislative. La grande maggioranza dei partecipanti si è dichiarata contraria a circoscrivere la proposta alle sole cause transfrontaliere. La valutazione d'impatto è stata discussa nel corso di due riunioni del Gruppo direttivo interservizi. Per la sua stesura la Commissione ha attinto a diverse fonti d'informazioni supplementari, tra cui cinque studi.

### 3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Il problema, che presenta numerose implicazioni giuridiche e sociali, può essere riassunto nei termini seguenti:

- aumento della circolazione all'interno dell'UE, disposizioni obsolete e applicazione incoerente delle norme internazionali vigenti (CEDU) negli SM;
- gli arresti che comportano trasferimenti in base al mandato di arresto europeo sono considerati esclusi dall'ambito di applicazione della CEDU, articolo 6, in quanto assimilabili ai casi di estradizione;

- il reciproco riconoscimento può operare in maniera efficace soltanto se gli SM sono convinti dell'equità delle decisioni giurisdizionali adottate negli altri SM;
- cittadini e operatori del diritto percepiscono i sistemi di giustizia degli altri SM come iniqui e ritengono di non poter agire in giudizio a livello internazionale in quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo è oberata di ricorsi;
- un aspetto del problema è rappresentato dal fatto che all'imputato non viene garantito l'accesso a servizi di traduzione e interpretazione adeguati.

#### **4. NECESSITÀ DI UN INTERVENTO A LIVELLO COMUNITARIO**

Uno studio della ULB (Université libre de Bruxelles) ha mostrato che l'efficacia degli strumenti per il reciproco riconoscimento ha risentito della mancanza di fiducia reciproca tra gli SM. In assenza di norme apposite a tutela del diritto dell'indagato alla comprensione del procedimento, si corre il rischio che lo squilibrio precedentemente rilevato tra l'esercizio dell'azione penale e la posizione dell'imputato si aggravi ulteriormente, ostacolando in ultima analisi gli interessi della giustizia nell'UE.

Fino ad ora gli SM hanno osservato in misura disuguale gli obblighi concernenti l'equo processo imposti loro principalmente dal diritto nazionale e dalla CEDU, con conseguenti discrepanze tra i livelli di garanzia. Grazie all'adozione di opportuni strumenti legislativi l'UE potrebbe esplicitare l'obbligo giuridico di garantire il diritto ad un equo processo nel contesto del diritto penale comunitario.

#### **5. OBIETTIVI**

L'obiettivo generale consiste nell'accrescere la fiducia reciproca tra gli SM al fine di consentire una migliore applicazione del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Una maggiore fiducia reciproca servirebbe a migliorare l'operatività degli strumenti comunitari sul reciproco riconoscimento.

L'obiettivo generale può essere declinato negli obiettivi specifici seguenti:

- 1) dettare norme minime comuni per i diritti processuali in tutti i tipi di procedimento, compresi l'extradizione e il mandato di arresto europeo;
- 2) assicurare che i cittadini siano informati in ordine alle modalità per beneficiare di tali norme minime comuni in qualsiasi parte dell'UE si trovino.

#### **6. LE OPZIONI STRATEGICHE**

##### **1: Status quo**

In assenza di intervento comunitario, si ritiene che la situazione possa evolvere come descritto alla sezione 4. Questa opzione si basa sul presupposto che gli SM rispettino la CEDU e prevedano garanzie minime per i procedimenti giudiziari nazionali.

##### **2: Promozione di misure non legislative (migliori pratiche)**

Si adotterebbero misure per lo scambio delle migliori pratiche nazionali in modo da definire orientamenti comunitari. Questa opzione migliorerebbe la comprensione delle norme CEDU, diffondendo e raccomandando pratiche propedeutiche al rispetto di tali norme, ma non risulterebbe in un ulteriore ravvicinamento delle norme.

### **3: Nuovo strumento esteso a tutti i diritti**

Affinché questa opzione abbia successo, occorrerebbe un nuovo trattato con una base giuridica esplicita e una diversa procedura di adozione degli atti legislativi (diritto comunitario ordinario). In caso di adozione della legislazione, la sua successiva attuazione da parte degli SM, il controllo da parte della Commissione e il riesame finale da parte della Corte di giustizia contribuirebbero a superare le divergenze nell'osservanza della CEDU. Misure concrete potrebbero rivelarsi necessarie per rafforzare la fiducia reciproca a livello pratico.

### **4: Una misura limitata alle cause transfrontaliere**

Tale opzione rappresenterebbe evidentemente soltanto un primo passo ma, qualora il suo esito fosse positivo, contribuirebbe a rafforzare la fiducia reciproca diminuendo le riserve all'introduzione di nuova legislazione. Questa soluzione va comunque ponderata attentamente, in modo da affrontare in maniera adeguata ogni potenziale caso di discriminazione tra indagati nei procedimenti transfrontalieri e nei procedimenti nazionali.

### **5: Approccio graduale che prende avvio da misure sull'accesso all'interpretazione e alla traduzione**

Tale approccio richiede una nuova decisione quadro che obblighi gli SM a prevedere norme minime soltanto per l'accesso all'interpretazione e alla traduzione. I diritti in questione si applicherebbero a chiunque sia indagato o accusato di avere commesso un reato, dal momento in cui viene informato dalle autorità competenti di uno Stato membro di essere sottoposto a indagini per avere commesso un reato fino alla sentenza definitiva. L'ambito di applicazione di tale opzione potrebbe variare, prevedendo che questi due diritti siano garantiti a) nelle cause transfrontaliere o b) in tutte le cause.

## **7. ANALISI DELL'IMPATTO DELLE OPZIONI STRATEGICHE**

### **1 Status quo**

L'assenza di intervento comunitario in questo settore potrebbe risolversi, in definitiva, con un rallentamento dei progressi conseguiti nell'ambito della cooperazione giudiziaria in materia penale e quindi nella costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.

### **2 Migliori pratiche**

Impatto positivo: le raccomandazioni relative a tali pratiche, se seguite dagli SM, potrebbero apportare miglioramenti. Impatto negativo: buona parte di questa proposta fa proprie le raccomandazioni del Consiglio d'Europa e i pareri di altri esperti, che tuttavia non si sono tradotti in concrete realizzazioni. Inoltre, questa opzione rischia di deludere il Parlamento europeo, le parti interessate e quegli SM che auspicano uno strumento vincolante.

### **3 Nuovo strumento esteso a tutti i diritti**

Impatto positivo: una decisione quadro di questo tipo aumenterebbe il livello di certezza giuridica tra gli SM. Si tratterebbe di uno strumento vincolante capace di migliorare il rispetto delle norme CEDU a garanzia di un equo processo. Tuttavia, accorpate i diritti in un solo pacchetto significa disporre di meno tempo da dedicare ad ognuno di essi, provocandone un "annacquamento" per effetto degli inevitabili compromessi. Se il trattato di Lisbona entrerà in vigore non sarà più necessaria l'unanimità.

### **4 Misure riguardanti le sole cause transfrontaliere**

Non esiste una definizione ufficiale di "causa transfrontaliera". Gli SM sono restii a definire questo tipo di causa o ad adottare leggi che ne rendano necessaria la definizione.

L'impatto economico di questa opzione sarebbe duplice: 1) il costo per l'istituzione dei servizi preposti alla garanzia di tali diritti; 2) il risparmio dei costi derivante dalla proposizione di un numero inferiore di ricorsi. L'eventuale rischio insito in questa opzione potrebbe essere un affievolimento della fiducia reciproca, in quanto potrebbe dare l'impressione di un sistema di giustizia a due livelli: uno per le cause nazionali e un altro per quelle transfrontaliere. Impatto positivo: tale soluzione soddisferebbe gli SM che hanno chiesto una misura limitata alle cause transfrontaliere. Impatto negativo: una misura che tentasse di limitare il suo ambito di applicazione potrebbe ingenerare confusione, poiché la stessa causa può essere descritta o classificata come transfrontaliera o nazionale da SM diversi. Osservanza: gli SM potrebbero avere difficoltà di ordine pratico nel classificare le cause, con la naturale conseguenza del verificarsi di errori e controversie.

## **5 Approccio graduale**

L'impatto economico di questa opzione sarebbe duplice, come nel caso dell'opzione transfrontaliera. Impatto positivo: una misura di questo tipo comporterebbe il miglioramento della qualità e della prestazione dei servizi di interpretazione e traduzione, il che contribuirebbe ad accrescere la fiducia reciproca tra SM. Garantirebbe un equo processo nei casi in cui l'indagato non comprende il procedimento penale, quali siano i suoi diritti o le accuse formulate a suo carico. Impatto negativo: rappresenterebbe un onere finanziario e amministrativo per gli SM che attualmente non offrono corsi di formazioni per traduttori e interpreti giudiziari. Sarebbero necessari una valutazione e un controllo del rispetto delle norme, con ulteriore dispendio di tempo e risorse.

Durante la riunione di esperti del marzo 2009, a cui hanno partecipato anche delegati degli SM, la proposta di lavorare su questo diritto soltanto, come punto di partenza, è stata accolta con entusiasmo. Nel marzo del 2009 la DG Interpretazione ha pubblicato la relazione finale del Forum di riflessione sul multilinguismo e la formazione degli interpreti. Le relative raccomandazioni potrebbero fornire un contributo al futuro documento sulle migliori pratiche.

## 8. LE OPZIONI A CONFRONTO

+++ indica un impatto positivo elevato

0 indica impatto zero

--- indica un impatto negativo elevato

Opzione	Efficacia rispetto agli obiettivi e coerenza con altre politiche UE		Impatto sulla società e sui diritti fondamentali	Efficienza	Realizzabilità politica
	Garantire norme minime per i diritti processuali nei procedimenti penali	Garantire che i cittadini siano informati sulle modalità per beneficiare delle norme minime			
1. Status quo – nessun ulteriore intervento a livello UE	0 Nessuno degli obiettivi sarebbe raggiunto in assenza di intervento a livello UE		0 Il perdurante squilibrio tra diritti e cooperazione giudiziaria potrebbe pregiudicare la giustizia e la fiducia reciproca nell'UE	0 Nessun costo per gli SM	Il PE e la maggior parte degli SM auspicano l'intervento dell'UE
2. Misura non vincolante/non legislativa che predisponga 'migliori pratiche a livello UE'	+	++ Una campagna d'informazione ben organizzata in tutto il territorio dell'UE potrebbe sensibilizzare i cittadini riguardo ai diritti CEDU e alle azioni da intraprendere se si ritiene che non siano stati rispettati.	+	- Dipende dalle modalità di attuazione. Il costo principale sarà rappresentato dalla formazione, e potrebbe essere sostenuto dagli studenti. Per gli SM più grandi (fonte Regno Unito) si prevedono sovvenzioni di circa € 000 per ciascuna università.	Tutti gli SM concordano sulla necessità di misure non legislative. L'esperienza dimostra che gli orientamenti non vincolanti non saranno osservati in maniera coerente.
3. Reintroduzione	+++	+	+++	---	Sarebbe nuovamente respinta

Opzione	Efficacia rispetto agli obiettivi e coerenza con altre politiche UE		Impatto sulla società e sui diritti fondamentali	Efficienza	Realizzabilità politica
	Garantire norme minime per i diritti processuali nei procedimenti penali	Garantire che i cittadini siano informati sulle modalità per beneficiare delle norme minime			
dello strumento del 2004 esteso a tutti i diritti	Stabilisce norme comuni di portata generale.	Uno strumento di carattere generale a sé stante, privo di misure di accompagnamento, non costituirebbe una modalità di sensibilizzazione efficace, ma attirerebbe l'attenzione dei media nazionali su elementi più controversi.	A tutti gli imputati sarebbero garantiti i diritti CEDU. Costituirebbe una base per la fiducia reciproca nell'UE. La percezione dell'esistenza di norme in materia di giustizia potrebbe incoraggiare più cittadini a esercitare il diritto di libera circolazione.	Si prevedono costi elevati, in particolare per l'assistenza legale negli SM che attualmente non la forniscono.	dai 6 SM che si sono opposti alla proposta nel 2006.  Il trattato di Lisbona potrebbe consentire all'attuale proposta (2004) di essere approvata a maggioranza qualificata con la possibilità di non parteciparvi (opt-out).
4. Strumento esteso a tutti i diritti ma limitato alle cause transfrontaliere	++  Predisporrebbe norme comuni limitate ma non per tutti i cittadini accusati di reato.	-  Anche in questo caso, in assenza di misure di accompagnamento, tale strumento non sensibilizzerebbe e l'opinione pubblica. Interesse dei media nazionali, probabilmente contrari a garantire diritti soltanto a chi è parte di una causa frontaliere; le informazioni diffuse potrebbero essere fuorvianti.	-  Gli accusati disporrebbero degli stessi diritti in tutta l'UE, indipendentemente dallo SM in cui sono arrestati.  Rischio di creare due categorie di imputati – a seconda che la causa sia transfrontaliera o nazionale – con conseguente discriminazione che potrebbe vanificare i benefici.	--  Dipenderà dal numero delle cause considerate 'transfrontaliere' e varierà da uno SM all'altro – non sono disponibili statistiche. Si prevedono comunque costi elevati.	La definizione di 'causa transfrontaliera' sarà probabilmente controversa, in particolare perché rischia di sollevare questioni di discriminazione positiva riguardo ai diritti fondamentali.  Probabilmente non otterrà un consenso molto più vasto dell'opzione 3.
5a. Decisione quadro limitata al diritto alla traduzione e all'interpretazione soltanto nelle cause transfrontaliere	+  Norme comuni limitate in questo settore sono state considerate molto urgenti ma non per tutti i cittadini accusati di reato. Dimostrerebbe un progresso e un approccio graduale.	-  Come nel caso precedente, l'atteggiamento ostile dei media potrebbe essere fuorviante.	-  Gli imputati disporrebbero degli stessi diritti alla traduzione e all'interpretazione in tutta l'UE, indipendentemente dallo SM in cui sono arrestati.  Rischio di creare due categorie	-  I costi dipenderanno dal numero di cause considerate 'transfrontaliere' e varierà da uno SM all'altro – non sono disponibili statistiche.	Tutti o gran parte degli SM daranno probabilmente il loro sostegno se si perverrà ad una definizione di 'causa transfrontaliera'. Il principio di proporzionalità sarebbe rispettato, in quanto l'azione non andrebbe al di là di quanto necessario per conseguire gli

Opzione	Efficacia rispetto agli obiettivi e coerenza con altre politiche UE		Impatto sulla società e sui diritti fondamentali	Efficienza	Realizzabilità politica
	Garantire norme minime per i diritti processuali nei procedimenti penali	Garantire che i cittadini siano informati sulle modalità per beneficiare delle norme minime			
			di imputati – a seconda che la causa sia transfrontaliera o nazionale – con conseguente discriminazione che potrebbe vanificare i benefici.		obiettivi del trattato. Sarebbe osservato anche il principio di sussidiarietà, poiché l'azione non andrebbe a interferire con cause prettamente nazionali.
5b. Decisione quadro limitata al diritto alla traduzione e all'interpretazione in tutte le cause	++ Norme comuni limitate in questo settore sono state ritenute molto urgenti.	0 Probabilmente non si produrrà un effetto di sensibilizzazione in assenza di misure di accompagnamento.	+ Assicurerebbe un accesso più equo alla giustizia, sancendo il diritto alla comprensione delle accuse e del procedimento.	-- Il costo di accesso all'interpretazione stimato per gli SM più grandi (fonte Regno Unito) ammonta a circa €40m all'anno. Il costo per la traduzione varia a seconda delle tariffe normalmente in vigore nei singoli SM.	La maggioranza degli SM appoggerebbe un intervento in questo settore.



### Sintesi dell'opzione *graduale*

Pertinenza rispetto agli obiettivi	Impatto sulla società e sui diritti fondamentali	Costi	Realizzabilità politica e opinioni delle parti interessate
<p>Raggiunge in toto gli obiettivi se gli SM attueranno le indicazioni</p>	<p>Norme comuni limitate in questo settore sono state ritenute molto urgenti. Dimostrerebbe un progresso e un approccio graduale.</p>	<p>I costi dipenderanno dal numero di cause considerate 'transfrontaliere' e varieranno da uno SM all'altro.</p> <p>Il costo dell'accesso ad un'interpretazione adeguata per gli SM più grandi (UK) è stimato in circa €40m all'anno. Il costo per la traduzione varia a seconda delle tariffe normalmente in vigore nei singoli SM.</p> <p>Il costo delle misure di accompagnamento dipenderà dalle modalità di attuazione. Il costo principale sarà rappresentato dalla formazione, e potrebbe essere sostenuto dagli studenti. Il governo britannico ha erogato finanziamenti per circa € 000 ad ogni università.</p>	<p>Come nel caso precedente, la maggior parte degli SM auspica un intervento legislativo con misure di accompagnamento.</p>

## **9. L'APPROCCIO GRADUALE: APPROFONDIMENTO**

Quest'opzione consiste in un approccio progressivo e graduale, creando i presupposti per un piano d'azione a lungo termine diretto al ravvicinamento progressivo delle normative in materia di diritti processuali. Tale approccio non sarebbe così strettamente dipendente dal trattato di Lisbona come nel caso dell'opzione 3.

Si tratta di un'opzione che migliorerebbe la qualità dell'interpretazione e della traduzione, il che contribuirebbe ad accrescere la fiducia reciproca tra SM. Garantirebbe un processo più equo nelle cause in cui l'indagato non comprende il procedimento penale, i suoi diritti, o le accuse formulate a suo carico, ma rappresenterebbe un onere finanziario e amministrativo supplementare per gli SM che attualmente non offrono corsi di formazione a traduttori e interpreti giuridici.

Il rispetto del diritto alla traduzione e all'interpretazione è essenziale, ma non sufficiente, per creare fiducia reciproca. Si tratta tuttavia di un diritto fondamentale, in quanto consente a sua volta l'esercizio di altri diritti, quali il diritto all'assistenza legale e il diritto ad essere informati sui propri diritti. La comprensione del procedimento è il presupposto per affermare gli altri diritti del singolo a un processo equo.

## **10. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Qualsiasi proposta della Commissione impone agli SM l'obbligo di comunicare a quest'ultima la legislazione di attuazione, unitamente ad una tavola di concordanza, entro un determinato termine. La Commissione prepara quindi una relazione sull'attuazione prendendo nota degli SM che hanno rispettato l'obbligo di recepire la decisione quadro. Tra gli indicatori utilizzabili per valutare l'osservanza di tale obbligo, rientrano l'offerta di corsi di formazione, l'esistenza di un registro e di dati relativi al numero degli interpreti e dei traduttori certificati. Si potrebbe effettuare un sondaggio, da affidare a Eurobarometro, per valutare se l'opinione pubblica avverta un miglioramento nell'equità della giustizia nell'UE.