



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 20.7.2010
SEC(2010) 908

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
che accompagna la**

**proposta di
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO
sul diritto all'informazione nei procedimenti penali**

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

{COM(2010) 392 definitivo}
{SEC(2010) 907}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

1. CONTESTO POLITICO E MODO DI PROCEDERE

Per rafforzare la fiducia reciproca e migliorare quindi l'operatività del riconoscimento reciproco, nel novembre 2009 il Consiglio europeo ha adottato la tabella di marcia dei diritti procedurali¹ basata su un approccio "per tappe" e volta a rafforzare i diritti di indagati o imputati:

Misure attualmente previste nella tabella di marcia:
Misura A: traduzione e interpretazione
Misura B: informazioni relative ai diritti e all'accusa
Misura C: consulenza legale e assistenza legale gratuita
Misura D: comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari
Misura E: garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili

La presente valutazione d'impatto riguarda la misura B che mira a migliorare la situazione degli indagati assicurando che ricevano informazioni in merito ai loro diritti e all'accusa formulata contro di loro nell'ambito di procedimenti penali.

La valutazione d'impatto è essenzialmente di natura empirica: le parti interessate sono state consultate in varie occasioni, per esempio nel corso delle riunioni del Justice Forum nel 2008 e 2009. La valutazione d'impatto è stata ulteriormente arricchita da recenti studi accademici.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

2.1. Informazioni insufficienti nei procedimenti penali

Per garantire l'equità del procedimento è essenziale assicurare a indagati o imputati l'accesso all'informazione. Non si può presumere che al momento dell'arresto gli indagati conoscano i propri diritti (come il diritto alla consulenza legale) in misura sufficiente da poterne fruire appieno. Per accedervi è necessario disporre delle necessarie informazioni. Per preparare la propria difesa un imputato deve anche conoscere nei dettagli l'accusa formulata e le prove a suo carico.

¹ 2009/C 295/01

Non sempre indagati e imputati ricevono tali informazioni. Gli Stati membri dispongono di sistemi d'informazione diversi e in certi Stati membri alcune informazioni non vengono nemmeno comunicate. Per esempio, in quattro Stati membri non vige alcun obbligo giuridico di informare l'indagato in merito al diritto alla consulenza legale, e soltanto in 10 Stati membri l'indagato è informato dei suoi diritti con notifica scritta (comunicazione dei diritti). Per quanto riguarda le informazioni sull'accusa, la giurisprudenza e le prassi variano sensibilmente da uno Stato membro all'altro: in alcuni casi si fornisce una sintesi scritta oppure l'avvocato dell'imputato può avere accesso al fascicolo e fare copie delle parti più significative. Tre Stati membri non danno accesso al fascicolo e, anche in quegli Stati membri che lo permettono, la fase del procedimento in cui ciò avviene varia sensibilmente.

2.1.1. Effetti negativi sui procedimenti penali e sulla cooperazione giudiziaria

Se gli indagati non ricevono informazioni adeguate, il processo può risultare iniquo e comportare costi inutili dovuti al protrarsi del procedimento, ad appelli e azioni infruttuose negli Stati membri in cui si svolge il procedimento.

La carenza di informazioni può causare problemi e costi in altri Stati membri qualora il giudice dello Stato membro in cui ha luogo il procedimento originario chieda la cooperazione di altri Stati membri. Gli strumenti disponibili nell'Unione europea per favorire la cooperazione giudiziaria tra Stati membri (come il mandato d'arresto europeo – MAE) si basano sul principio del riconoscimento reciproco, ossia l'esecuzione diretta di una decisione giudiziaria in un altro Stato membro senza ulteriore esame. Perché questo riconoscimento sia quasi automatico, occorre la fiducia tra i giudici e i sistemi giudiziari. In mancanza di fiducia, il riconoscimento reciproco non può funzionare e ciò comporterà il protrarsi dei procedimenti e ritardi nell'esecuzione della decisione giudiziaria di un altro paese, con i costi che ne conseguono. In una recente causa nel Regno Unito, la presunta carenza di informazioni fornite all'indagato in un procedimento svoltosi nello Stato membro che aveva emesso il mandato d'arresto europeo per ottenerne la consegna, è la causa probabile del protrarsi della procedura di consegna per oltre un anno con i numerosi ricorsi in appello e ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, nonché dei notevoli costi implicati.

2.1.2. La normativa vigente non garantisce una tutela adeguata

Le norme vigenti non sono di livello sufficiente, né vengono adeguatamente applicate. Benché la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) sancisca diritti minimi, le parti interessate convengono che la CEDU e i relativi meccanismi di attuazione non garantiscono sempre una tutela sufficiente quanto all'adeguatezza dell'informazione sui diritti e in particolare sull'accusa. Ciò è dovuto al fatto che il diritto all'informazione, sancito dagli articoli 5 e 6 della CEDU, non è sufficientemente ambizioso e i ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo possono durare anni prima che si raggiunga una decisione in materia e comportare soltanto una riparazione *ex post* di limitata efficacia.

2.2. Riequilibrare la politica dell'Unione europea nel settore della giustizia e promuovere la libera circolazione dei cittadini dell'UE consolidando i diritti fondamentali

Benché siano state prese varie misure a livello UE per assicurare un elevato livello di sicurezza ai cittadini (come il mandato d'arresto europeo), non si è riusciti in passato a

concordare misure a garanzia di un processo equo. Con l'adozione della tabella di marcia dei diritti procedurali nel novembre 2009, il Consiglio ha riconosciuto la necessità di agire con urgenza per rafforzare i diritti processuali degli indagati nell'Unione europea. La tabella di marcia spiana il terreno per un'azione dell'Unione europea volta a garantire la tutela dei diritti fondamentali, al di là di quella già offerta dalla CEDU. Si attribuisce così una specifica valenza europea alle norme sul giudice imparziale sancite negli articoli 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, contribuendo peraltro alla rimozione degli ostacoli, reali o percepiti, che si frappongono alla libera circolazione dei cittadini, in forza dell'articolo 21, paragrafo 2, del TFUE.

2.3. Portata attuale e futura del problema

Benché non siano disponibili dati sul numero dei procedimenti nei quali si lamenta carenza di informazioni, le parti interessate riferiscono che il problema delle informazioni insufficienti, ancorché non endemico, è acuto e non si limita a specifici Stati membri. Si prevede che la fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie degli Stati membri si attesti sui livelli insoddisfacenti attuali, ed è ugualmente probabile che si ripetano casi di autorità degli Stati membri che omettono di trasmettere le necessarie informazioni a indagati o imputati. Dal momento che con l'aumento della circolazione dei cittadini tra gli Stati membri aumenterà la necessità di cooperazione giudiziaria e che quindi, nel prossimo futuro, dovranno essere introdotte e applicate nuove misure di cooperazione giudiziaria a livello di Unione europea, diventerà ancora più urgente consolidare la fiducia reciproca.

2.4. Il potere di agire dell'Unione europea

Ai sensi dell'articolo 82, paragrafo 2, lettera b), del TFUE, è possibile adottare norme minime riguardanti i diritti della persona nella procedura penale deliberando mediante direttive, laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale. Poiché esistono ampie divergenze tra gli Stati membri in relazione alle informazioni da fornire, è improbabile che gli Stati membri, agendo individualmente, siano in grado di stabilire uno standard sufficientemente alto di offerta di informazioni in tutta l'Unione europea; tale obiettivo è raggiungibile soltanto con un'azione a livello di Unione europea.

3. OBIETTIVI

Generali:	<p>Migliorare la cooperazione giudiziaria ripristinando la fiducia reciproca tra gli Stati membri nel buon funzionamento dei sistemi penali</p> <p>Garantire un elevato livello di tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti penali e favorire così la libera circolazione dei cittadini dell'UE in tutta l'Unione europea</p>	
Specifici:	<p>Agevolare l'esecuzione e l'attuazione delle decisioni giudiziarie in materia penale garantendo che gli indagati ricevano informazioni sufficienti sui propri diritti, preferibilmente per iscritto, in modo da esercitare efficacemente i diritti della difesa</p>	<p>Agevolare l'esecuzione e l'attuazione delle decisioni giudiziarie in materia penale garantendo che gli imputati ricevano informazioni sufficientemente dettagliate sull'accusa formulata contro di loro, in modo da preparare adeguatamente la difesa o contestare le decisioni della fase istruttoria</p>

Operativi:	<p>Le informazioni agli indagati sui diritti a un processo equo devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • essere formulate con linguaggio semplice e facilmente comprensibile all'indagato • essere fornite al primo contatto con la polizia • comprendere i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e dalla Carta UE applicabili all'arresto, al primo interrogatorio e durante la detenzione • essere fornite in modo da poter verificare che l'informazione sia stata trasmessa 	<p>Le informazioni agli imputati sull'accusa formulata contro di loro devono:</p> <ul style="list-style-type: none"> • essere sufficientemente dettagliate da consentire di preparare la difesa, e se necessario di contestare le decisioni della fase istruttoria • essere fornite tempestivamente in modo che l'imputato comprenda l'accusa formulata contro di lui • essere fornite in modo da poter verificare che l'informazione sia stata trasmessa
-------------------	---	--

4. OPZIONI STRATEGICHE E RELATIVO IMPATTO

- **Mantenimento dello status quo:** questa opzione prevede di non adottare alcuna azione a livello di Unione europea.
- **Opzioni di tipo A, per affrontare il problema degli indagati che non ricevono sempre informazioni adeguate sui propri diritti:**

Azione non legislativa:

- **Opzione A1:** campagna informativa condotta su tutto il territorio dell'Unione europea sui diritti minimi della difesa
- **Opzione A2:** raccomandazione del Consiglio sulle buone pratiche per informare indagati o imputati sui loro diritti

Azione legislativa UE:

- **Opzione A3:** obbligo esteso a tutta l'UE di informare gli indagati dei loro diritti con i mezzi a scelta degli Stati membri
- **Opzione A4:** obbligo esteso a tutta l'UE di informare gli indagati in stato di arresto dei loro diritti mediante comunicazione dei diritti redatta dagli Stati membri, contenente diritti minimi (sanciti dalla CEDU e dalla legislazione dell'UE), con Stati membri liberi di aggiungere altri diritti ai sensi del proprio ordinamento
- **Opzione A5:** obbligo esteso a tutta l'UE di informare gli indagati in stato di arresto dei loro diritti mediante una comunicazione dei diritti comprendente una formulazione standard di diritti minimi valida per tutta l'Unione, allegata alla direttiva

Opzioni di tipo B, per affrontare il problema degli imputati che non ricevono sempre informazioni adeguate sull'accusa con tempestività, precisione e in una lingua a loro comprensibile:

<p><i>Azione non legislativa:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opzione B1: raccomandazione del Consiglio sulle buone pratiche e sulla formazione per informare gli imputati sull'accusa formulata contro di loro <p><i>Azione legislativa a livello di Unione europea:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Opzione B2: obbligo esteso a tutta l'UE di informare gli imputati sull'accusa formulata contro di loro <u>con i mezzi a scelta degli Stati membri</u> • Opzione B3: obbligo esteso a tutta l'UE di informare gli imputati sull'accusa formulata contro di loro <u>consentendo loro (o al loro avvocato) di accedere al fascicolo</u>
--

5. OPZIONI A CONFRONTO

Le seguenti tabelle mettono a confronto la “quotazione” delle opzioni rispetto agli obiettivi specifici e operativi. Le opzioni sono classificate in base alla capacità di ciascuna di raggiungere gli obiettivi esposti nella sezione 3. Alla quotazione in ordine all'efficacia prevista nel conseguire gli obiettivi è attribuita uguale importanza nel risultato finale.

Le opzioni A5 e B3 hanno il potenziale più elevato e sono quindi le opzioni da preferire.

Tabella 5.1 – Analisi comparata delle opzioni di tipo A:

Obiettivi/costo	Status quo	A1	A2	A3	A4	A5
Garantire che gli indagati gli indagati ricevano informazioni sufficienti sui propri diritti in modo da esercitarli efficacemente	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√
Fornire informazioni con linguaggio semplice e facilmente comprensibile	0	√	√√	√√√	√√√√	√√√√√

Tabella 5.1 – Analisi comparata delle opzioni di tipo A:

Obiettivi/costo	Status quo	A1	A2	A3	A4	A5
all'indagato						
Fornire informazioni al primo contatto con la polizia, comprendenti i diritti fondamentali sanciti dalla CEDU e dalla Carta UE applicabili all'arresto, al primo interrogatorio e durante la detenzione	0	√	√√	√√	√√√√	√√√√√
Predisporre modalità per verificare che l'informazione sia stata trasmessa	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Consolidare la fiducia degli Stati membri nel buon funzionamento dei sistemi penali in tutta l'Unione europea	0	√	√	√√	√√√√	√√√√√
Punteggio complessivo:	0	5	8	12	20	25
Onere finanziario per Stato membro ²	-	100.000 € - 10 milioni € (costi complessivi per l'UE)	<u>Costi di attuazione una tantum:</u> 0 € - 2,5 milioni €	<u>Costi di attuazione una tantum:</u> 0 € - 2,5 milioni €	<u>Costi di attuazione una tantum:</u> 15.000 € - 2,5 milioni €	<u>Costi di attuazione una tantum:</u> 5.000 € - 2,5 milioni €

²

Campo di variazione basato su un modello di calcolo per Stati membri con maggiori probabilità di sostenere costi di attuazione dovuti al divergere della prassi attuale rispetto a quella prevista nell'opzione. **Mancando i dati statistici, le cifre sui costi operativi non tengono conto del livello attuale dei costi operativi, quindi non è possibile calcolare con precisione l'onere finanziario aggiunto dovuto all'attuazione dell'opzione, che dovrebbe però costituire una frazione della cifra indicativa presentata.**

Tabella 5.1 – Analisi comparata delle opzioni di tipo A:

Obiettivi/costo	Status quo	A1	A2	A3	A4	A5
			<u>Costi operativi annui</u> : 0 € - 4,6 milioni €	<u>Costi operativi annui</u> : 5.000 € - 4,6 milioni €	<u>Costi operativi annui</u> : 5.000 € - 4,6 milioni €	<u>Costi operativi annui</u> : 5.000 € - 4,6 milioni €
Risparmi potenziali negli Stati membri in cui si svolgono i procedimenti penali	-	bassi	bassi	medio-bassi	medi	medio-alti

Tabella 5.2 – Analisi comparata delle opzioni di tipo B:

Obiettivi/costo	Status quo	B1	B2	B3
Garantire che gli imputati ricevano informazioni sufficientemente dettagliate sull'accusa formulata contro di loro, in modo da preparare adeguatamente la difesa o contestare le decisioni della fase istruttoria	0	√√	√√√	√√√√√
Fornire informazioni tempestivamente in modo che l'imputato comprenda l'accusa formulata contro di lui	0	√	√√√	√√√√
Predisporre modalità per verificare che l'informazione sia stata trasmessa	0	√	√√	√√√

Tabella 5.2 – Analisi comparata delle opzioni di tipo B:

Obiettivi/costo	Status quo	B1	B2	B3
Consolidare la fiducia degli Stati membri nel buon funzionamento dei sistemi penali in tutta l'Unione europea	0	√	√√√	√√√√√
Punteggio complessivo:	0	5	11	17
Onere finanziario per Stato membro ³	-	<u>Una tantum:</u> 0 € - 2,6 milioni € <u>Costi operativi:</u> 270.000 € - 21 milioni €	<u>Una tantum:</u> 0 € - 2,6 milioni € <u>Costi operativi:</u> 1000.000 € - 30 milioni €	<u>Una tantum:</u> 9.000 € - 2,6 milioni € <u>Costi operativi:</u> 270.000 € - 21 milioni €
Risparmi potenziali negli Stati membri in cui si svolgono i procedimenti penali	-	bassi	bassi	medi

6. OPZIONE PRESCELTA

L'opzione prescelta è una **combinazione delle opzioni A5 e B3**:

Adozione di una direttiva che obblighi gli Stati membri a garantire

- che indagati o imputati in stato di arresto siano informati dei diritti di cui godono nei procedimenti penali mediante una comunicazione dei diritti redatta in una lingua a loro comprensibile dagli Stati membri, che comprenda una formulazione standard, valida in tutta l'UE, di diritti minimi per un processo equo ripresa in allegato alla direttiva e, se del caso, ulteriori diritti sanciti dalle leggi rispettive degli Stati membri, e
- che indagati o imputati siano informati sull'accusa formulata contro di loro e che sia consentito loro (o al loro avvocato) l'accesso gratuito al fascicolo.

³ Si applica l'avvertenza della nota a piè di pagina 2.

6.1. Valore specifico dell'iniziativa UE e proporzionalità dell'opzione prescelta

L'opzione prescelta crea obblighi nuovi e uniformi, estesi a tutta l'Unione europea (uso della comunicazione dei diritti e accesso al fascicolo). Questo effetto di armonizzazione contraddistingue l'efficacia dell'opzione prescelta nel garantire l'offerta di adeguate informazioni e promuovere la fiducia nell'equità dei procedimenti svolti in altri Stati membri. Benché le opzioni A5 e B3 impongano nuovi obblighi, ciò avviene soltanto in relazione all'oggetto principale della misura: il diritto all'informazione. Esse infatti non creano nuovi diritti che non siano associati all'offerta di informazione.

Entrambi gli aspetti dell'opzione prescelta sono proporzionati: anche se probabilmente diversi Stati membri dovranno modificare di conseguenza il proprio diritto di procedura penale, non esiste modo altrettanto efficace per garantire che gli indagati ricevano informazioni esaustive.

6.2. Incidenza finanziaria per gli Stati membri

Il principale impatto finanziario dell'**opzione A5** riguarda i costi di attuazione/avvio una tantum sostenuti per l'introduzione del sistema di comunicazione dei diritti. Si tratta soprattutto dei costi derivanti dalla stesura delle comunicazioni, dalla loro traduzione nonché dalla formazione di funzionari di polizia e, se necessario, di pubblici ministeri e giudici. Tali costi oscilleranno probabilmente tra 10.000 e 2,5 milioni di euro per Stato membro (i modelli di calcolo per Malta prevedono un campo di variazione da 10.600 a 70.000 euro; per la Francia da 655.000 a 2,5 milioni di euro). Probabilmente i costi effettivi si collocheranno verso l'estremità inferiore del campo di variazione. L'effetto dell'opzione A5 sui costi operativi per Stato membro dipende soprattutto dalle informazioni sui diritti che vengono già comunicate agli indagati e dal tempo necessario a tale scopo. Per gli Stati membri che già dispongono di un sistema di comunicazione dei diritti, le ripercussioni sul bilancio saranno probabilmente minime; per quelli che informano oralmente gli indagati sui loro diritti, gli effetti sui costi per ogni singolo caso dipenderanno dal livello di dettaglio delle informazioni orali fornite attualmente.

Per quanto riguarda l'**opzione B3**, gran parte degli Stati membri sosterrà costi una tantum trascurabili per l'attuazione della direttiva, in quanto già consentono l'accesso al fascicolo. Si prevedono quindi costi una tantum solo per i tre Stati membri che attualmente non prevedono il diritto di accesso al fascicolo. Probabilmente tali costi deriveranno soprattutto dalla formazione di funzionari di polizia, pubblici ministeri e giudici e varieranno da 9.000 a 2,6 milioni di euro per Stato membro. Benché non sia possibile prevedere l'impatto preciso di questa opzione sui costi operativi, anche per i tre Stati membri che dovranno introdurre tale diritto l'impatto sui costi operativi sarà probabilmente assai limitato.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Perché i diritti previsti siano rispettati non solo sul piano della legge ma anche nella pratica, è essenziale un robusto meccanismo di monitoraggio e valutazione. La Commissione intende svolgere uno specifico studio empirico incentrato sulla raccolta di dati nei 3-5 anni successivi all'attuazione della proposta, per avere una visione approfondita dell'efficacia in termini qualitativi e quantitativi della proposta. Quando tutte le misure della tabella di marcia saranno entrate in vigore, sarà essenziale valutare ogni misura nel contesto generale e l'efficienza della tabella di marcia nel suo complesso.