



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.6.2011
SEC(2011) 687 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

che accompagna il documento

**Proposta di
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa al diritto di accesso ad un difensore e al diritto alla notifica a terzi dello stato di
detenzione nel procedimento penale**

{COM(2011) 326 definitivo}
{SEC(2011) 686 definitivo}

SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

La valutazione d'impatto si riferisce ad una misura relativa ai diritti a favore di indagati ed imputati nel quadro di un procedimento penale, di accedere ad un difensore e di comunicare l'arresto ad un terzo. Questo provvedimento intende stabilire norme minime nell'intera UE per regolamentare il diritto di accesso ad un difensore e il diritto a comunicare l'arresto.

Problemi

I problemi di carattere generale identificati nella valutazione d'impatto sono (1) l'insufficiente fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri; (2) l'insufficiente livello di tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti penali nell'Unione. Il problema specifico è il livello insufficiente di accesso ad un difensore e di comunicazione dell'arresto in molti Stati membri. Questa situazione si presenta in diverse forme: diversi Stati membri attualmente non riconoscono all'indagato il diritto di rivolgersi ad un difensore prima di qualunque interrogatorio di polizia e/o di farsi assistere da un difensore durante l'interrogatorio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che gli indagati hanno diritto sia a consultare un avvocato sin dal primo interrogatorio di polizia, sia a che il difensore possa svolgere un ruolo attivo nella loro difesa durante l'interrogatorio di polizia (*Salduz v Turkey, Brusco v France*). Vi sono differenze fra gli Stati membri quanto alla possibilità di rinunciare al proprio diritto ad un difensore. La raccolta di prove in assenza di un difensore è valutata diversamente da uno Stato membro all'altro. Infine, nel quadro di un procedimento di mandato d'arresto europeo, non vi sono norme a livello dell'UE che regolino l'assistenza legale al ricercato, tanto nello Stato emittente quanto nello Stato di esecuzione, situazione che va a ulteriore discapito della fiducia. Tutto ciò è ampiamente illustrato attraverso lo studio di alcuni casi nella valutazione d'impatto. Con riferimento alla comunicazione dell'arresto, il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT), nei suoi contatti con detenuti in occasione di visite nei paesi interessati, ha ripetutamente rilevato casi in cui il diritto a comunicare l'arresto esiste sulla carta, ma nella pratica non è concesso a tutti i detenuti o lo è con considerevole ritardo (spesso solo dopo che la procedura ha raggiunto una determinata fase, ossia è giunta innanzi all'autorità giudiziaria), nonché casi in cui non è fornito al detenuto alcun riscontro sul contatto stabilito con la persona da lui indicata.

Sussidiarietà: si considera che sia necessario un intervento a livello dell'Unione sulla base, tra l'altro, della dimensione transnazionale del problema legata alla mobilità dei cittadini (inclusi i criminali), delle carenze nei meccanismi di attuazione della CEDU e della Convenzione sulla prevenzione della tortura e sulla possibilità di accedere alla completa serie di strumenti di esecuzione dell'Unione europea che accompagnerebbero un'azione a livello UE.

Obiettivi

Qualunque provvedimento adottato a livello dell'UE in merito all'accesso ad un difensore realizza i seguenti obiettivi generali e specifici:

Obiettivi generali:	<ul style="list-style-type: none">• Migliorare la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea• Garantire un livello adeguato di tutela dei diritti fondamentali per tutti i cittadini nei procedimenti penali
Obiettivi specifici:	<ul style="list-style-type: none">• Ridurre i costi di ritardi, dinieghi, ricorsi nell'esecuzione di richieste di cooperazione giudiziaria fra Stati membri

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire che indagati o imputati abbiano adeguato accesso ad un difensore nel procedimento penale • Assicurare che indagati o imputati privati della libertà personale abbiano il diritto di comunicare ad un terzo da essi scelto tale privazione della libertà personale
--	--

Opzioni

Nella valutazione d'impatto sono state definite le seguenti opzioni di intervento:

- **Opzione politica 1:** conservazione dello status quo. Tale opzione implica che non viene adottato alcun intervento a livello dell'Unione europea.
- **Opzione politica 2:** una raccomandazione sulle buone prassi relative al diritto di indagati e imputati di avere accesso ad un difensore e di comunicare l'arresto.
- **Opzione politica 3:** una direttiva che introduce norme minime che recepiscano l'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo (ovvero, la Convenzione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) e le raccomandazioni del CPT sulla comunicazione dell'arresto e rafforzino l'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco.
 - Questa opzione coprirebbe cinque aspetti specifici dei diritti all'accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto, in particolare garantirebbe la rapidità dell'accesso, specificherebbe il contenuto dell'accesso e il diritto ad avere un riscontro della comunicazione dell'arresto, introdurrebbe la possibilità di rinunciare al diritto e i mezzi di ricorso ed estenderebbe l'applicazione al procedimento di mandato d'arresto europeo nello Stato emittente come in quello di esecuzione.
- **Opzione politica 4:** una direttiva che applichi la raccomandazione del CPT sulla comunicazione dell'arresto e stabilisca ulteriori norme che vanno al di là dell'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'accesso ad un difensore e che rafforzi l'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco.
 - Questa opzione, oltre a quanto descritto per l'opzione 3 (introducendo al contempo lo stesso diritto alla comunicazione dell'arresto), garantisce che l'accesso ad un difensore sia concesso prima (anziché al momento) di qualunque interrogatorio; imporrebbe un mezzo di difesa obbligatorio di carattere generale e introdurrebbe il divieto di utilizzare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto ad un difensore.

IMPATTI

Efficacia nel conseguimento degli obiettivi

- **Opzione politica 1:** Poiché la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché le raccomandazioni del CPT non sono attuate in modo uniforme da parte degli Stati membri, il livello di tutela degli indagati rimane attualmente inadeguato. Inoltre, la CEDU e la relativa giurisprudenza non coprono taluni aspetti del problema che sono di centrale importanza per garantire un processo equo, ad esempio il procedimento di mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 2:** Non è certo che la raccomandazione in quanto strumento non vincolante, sia attuata pienamente da parte di tutti gli Stati membri, in particolare quelli che

attualmente non rispettano gli standard minimi della Corte europea dei diritti dell'uomo e le raccomandazioni del CPT.

- **Opzione politica 3:** questa opzione avrebbe tutti i punti di forza dello strumento legislativo (natura vincolante, elevato livello di applicabilità). In particolare, la conformità all'*acquis* della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle raccomandazioni del CPT nonché la cooperazione giudiziaria saranno rafforzate dalle misure specifiche seguenti:
 1. **applicabilità nel tempo** - il diritto all'accesso ad un difensore è previsto sin dal primo interrogatorio di polizia e la comunicazione dell'arresto sin dal momento in cui la persona è privata della libertà personale
 2. **campo di applicazione materiale** - è prevista una regolamentazione specifica dell'attività che può essere svolta dal difensore, mentre il diritto a comunicare è rafforzato dall'obbligo di fornire il riscontro
 3. **rinuncia al diritto ad un difensore**
 4. **conseguenze delle violazioni** – è previsto che gli Stati membri istituiscano i mezzi di ricorso in caso di violazione del diritto ad un difensore
 5. **mandato d'arresto europeo** - la persona oggetto di mandato è assistita da un difensore sia nello Stato membro emittente che in quello dell'esecuzione.
- **Opzione politica 4:** con questa opzione, oltre a quanto descritto per l'opzione 3 (introducendo al contempo lo stesso diritto alla comunicazione dell'arresto), la direttiva garantirebbe che l'accesso ad un difensore sia concesso prima (anziché al momento) di qualsiasi interrogatorio, istituirebbe il principio generale della difesa obbligatoria, introdurrebbe il divieto di utilizzare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto ad un difensore. Di conseguenza, questi tre elementi aggiuntivi (aspetti n. 1, 3 e 4) approfondirebbero la cooperazione giudiziaria come segue:
 1. **applicabilità nel tempo** - permettere l'accesso ad un difensore già prima dell'interrogatorio iniziale di polizia garantirebbe che l'indagato possa preparare la propria difesa prima di essere interrogato;
 2. **difesa obbligatoria:** il requisito per cui un indagato deve essere sempre assistito da un difensore rappresenterebbe di per sé lo strumento di maggior impatto sull'incremento della fiducia fra autorità giudiziarie;
 3. **conseguenze delle violazioni** – sancire a livello dell'Unione europea che le prove raccolte in violazione del diritto ad un difensore non possono essere utilizzate durante il processo.

Impatto sui diritti fondamentali

- **Opzione politica 1:** i diritti fondamentali continueranno ad essere tutelati in modo diverso a seconda dei diversi sistemi nazionali. La Carta dei diritti fondamentali sarà applicata solo qualora sia chiamato in causa il diritto dell'Unione europea, ad esempio nel quadro del mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 2:** l'impatto di questa opzione e il rafforzamento del diritto ad un processo equo, del diritto alla difesa dell'indagato e dell'imputato, nonché della protezione contro i maltrattamenti dipenderebbero dal modo in cui gli Stati membri implementano la raccomandazione UE.

- **Opzione politica 3: il diritto alla libertà e alla sicurezza** (articolo 6 della Carta; articolo 5 della CEDU), il **diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale** (articolo 47 della Carta; articoli 6 e 13 della CEDU), nonché la **presunzione d'innocenza e i diritti della difesa** (articolo 48 della Carta; articolo 6 della CEDU) risulterebbero rafforzati. Sia il diritto di accesso ad un difensore che il diritto alla comunicazione dell'arresto costituiscono garanzie esplicite contro i maltrattamenti e fanno ostacolo ad una eventuale violazione della **proibizione della tortura** (articolo 4 della Carta e articolo 3 della CEDU). Il diritto alla comunicazione della detenzione promuove il **diritto al rispetto della vita privata e familiare** (articolo 7 della Carta e articolo 8 della CEDU).
- **Opzione politica 4: il diritto alla libertà e alla sicurezza** (articolo 6 della Carta; articolo 5 della CEDU), il **diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale** (articolo 47 della Carta; articoli 6 e 13 della CEDU), nonché la **presunzione d'innocenza e i diritti della difesa** (articolo 48 della Carta; articolo 6 della CEDU) risulterebbero rafforzati. Il diritto ad un ricorso effettivo risulterebbe ulteriormente garantito dall'introduzione del divieto di usare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto alla consulenza legale durante il processo.
- **Impatto economico e finanziario**
- **Opzione politica 1:** Benché non vi sia un immediato aggravio dei costi associato a questa opzione, essa non porterà ad una riduzione dei costi nel bilancio degli Stati membri per l'applicazione della legge e dei costi per i singoli indagati o imputati connessi all'appello e alle azioni penali annullate/ritardate a causa di un insufficiente accesso ad un difensore.
- **Opzione politica 2:** l'impatto dipende dal livello di attuazione da parte degli Stati membri di tutte o alcune delle disposizioni contenute nella raccomandazione.
- **Opzione politica 3:** il carico finanziario per uno Stato membro di media grandezza si colloca entro uno spettro di circa **300 000 EUR per un grande Stato membro e fra 4 100 EUR e 70 950 EUR per uno Stato membro di piccole dimensioni**. Vi sarà anche un impatto economico e finanziario per le persone fisiche, che è quantificato nella valutazione d'impatto in circa **1 500 EUR** per ogni persona soggetta a mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 4:** L'impatto finanziario di questa opzione sugli Stati membri può essere stimato a **179 milioni** di euro per uno Stato di grandi dimensioni e a circa **110 milioni** di euro per uno Stato membro medio/grande. Per quel che riguarda i costi finanziari per le persone fisiche, essi sono calcolati fra **4 170 EUR e 5 200 EUR** per indagato/imputato per causa (persone oggetto di procedimento penale) e di circa **1 500 EUR** per persona per causa (persone oggetto di un mandato d'arresto europeo).

Impatto sui sistemi della giustizia nazionali

- **Opzione politica 1:** la necessità di dare attuazione a certe sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle raccomandazioni del CPT può addirittura aumentare le divergenze esistenti, dal momento che vi sono indicazioni secondo cui gli Stati membri interpretano le pronunce della Corte in modi diversi.
- **Opzione politica 2:** è improbabile che questo effetto sia più significativo di quello delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e della raccomandazioni del CPT singolarmente.
- **Opzione politica 3:** Questa opzione garantirebbe che i sistemi di giustizia nazionali siano nelle grandi linee resi conformi ai precetti della CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché alle raccomandazioni del CPT, cambiamento che richiede alcune riforme legislative.

- **Opzione politica 4:** Al fine di conformarsi al disposto della direttiva, dovranno essere intraprese importanti riforme legislative. Certi Stati membri possono incontrare difficoltà ad accettare alcuni dei requisiti posti da questa opzione.
- Confronto delle opzioni

L'opzione politica 3 mostra la migliore combinazione di costi ed efficacia nel raggiungere gli obiettivi. **È pertanto l'opzione preferita:**

Obiettivi/costi	Opzione politica 1	Opzione politica 2	Opzione politica 3	Opzione politica 4
Risparmi legati alla migliore cooperazione giudiziaria	0	√	√√	√√[√]
Impatto sui diritti fondamentali	Basso	Basso	Medio a elevato	Elevato
Impatto economico e finanziario (cfr. tabelle agli allegati V e VI per una completa illustrazione)	0 ¹	Variabile, a seconda del livello di attuazione delle disposizioni della raccomandazione da parte degli Stati membri	<p>Per gli Stati membri:</p> <p>Il costo di fornire l'accesso ad un difensore nei procedimenti di mandato d'arresto europeo nello Stato dell'esecuzione è stimato fra 300 000 EUR per uno Stato membro grande e fra 4 100 EUR e 70950 EUR per uno Stato membro piccolo [su riserva di quanto menzionato nella tabella al punto 5.3.3].</p> <p>NB: tutti i requisiti aggiuntivi imposti dalla direttiva al di là di quanto previsto dall'opzione 1 sono risultati neutri in termini di costi (cfr. un'ulteriore analisi di tutti questi dati nella tabella all'allegato V)</p>	<p>Per gli Stati membri:</p> <p>Il costo iniziale di questa opzione sarebbe di 179 milioni di euro per uno Stato membro grande e di circa 110 milioni di euro per uno Stato membro medio [su riserva di quanto menzionato nella tabella al punto 5.3.4].</p> <p>Il costo di questa opzione al termine dell'attuazione si collocherebbe fra 309 milioni di euro per uno Stato membro grande con un sistema generoso di gratuito patrocinio, e 137 046 EUR per uno Stato membro medio con un accesso più ristretto al gratuito patrocinio.</p> <p>Il costo di fornire l'accesso ad un difensore nei procedimenti di mandato d'arresto europeo nello Stato membro dell'esecuzione è stimato fra 300 000 EUR per uno Stato membro grande e fra 4100 EUR e 70950 EUR per uno Stato membro piccolo.</p> <p>NB: tutti i requisiti aggiuntivi imposti dalla direttiva al di là di quanto previsto</p>

¹ Come illustrato sopra al punto 5.3.1, tuttavia, questa opzione comporterà costi considerevoli per gli Stati membri che non rispettano i precetti della CEDU.

				dall'opzione 1 sono risultati neutri in termini di costi. (cfr. un'ulteriore analisi di tutti questi dati nella tabella all'allegato VI)
	Per le persone fisiche: nessuno	Per le persone fisiche: nessuno	Per le persone fisiche: circa 1 500 EUR per persona oggetto di mandato d'arresto europeo	Per le persone fisiche: 1. Persone oggetto di procedimento penale: fra 4 170 EUR e 5 200 EUR per indagato/imputato per caso. 2. Persone oggetto di un mandato d'arresto europeo: circa 1 500 EUR per persona
Impatto sui sistemi della giustizia nazionali	0	Basso a medio	Medio a elevato	Elevato

Appare evidente che l'opzione 4 è la più efficiente nel realizzare gli obiettivi generali e specifici; ciononostante, l'opzione 3 è solo limitatamente meno efficiente. Tuttavia, in termini di efficienza, i costi per gli Stati membri legati all'opzione 4 (dell'ordine di diverse centinaia di milioni di euro) sono incomparabilmente più elevati di quelli prospettati in conseguenza dell'opzione 3 (300 000 EUR per Stato membro). Pertanto, la diversa dimensione dei costi non sembra essere compensata dal guadagno marginale in termini di raggiungimento degli obiettivi. Per quanto riguarda l'impatto finanziario sulle persone fisiche, si rileva anche una marcata differenza fra l'opzione 3 e l'opzione 4, dove quest'ultima rappresenta un costo fino a diverse migliaia di euro per persona per causa penale.

VALORE AGGIUNTO UE E PROPORZIONALITÀ DELL'OPZIONE PREFERITA

L'opzione preferita garantirà che tutti gli indagati e imputati nell'Unione europea godano di un adeguato ed effettivo accesso ad un difensore. Inoltre, tutti gli indagati e imputati privati della libertà personale avranno il diritto di comunicare il loro arresto a terzi. La direttiva creerà obblighi in capo agli Stati membri che, una volta implementati, potranno essere fatti valere dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati membri. La Corte di giustizia europea costituirà il mezzo di ricorso in caso di mancato rispetto e ciò, congiuntamente al potere della Commissione di promuovere procedimenti di infrazione contro gli Stati membri, creerà forti incentivi affinché questi ultimi rispettino i propri obblighi derivanti dalla direttiva.

Il diritto di accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto dovrebbe apparire esplicitamente nell'ordinamento dell'Unione europea, dato che gli articoli 4, 7, 47 e 48 della Carta sanciscono la tutela contro i maltrattamenti, il diritto alla tutela della vita privata e familiare, il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, così come i diritti della difesa e la presunzione d'innocenza. L'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE prevede una chiara

base giuridica per la definizione di norme minime a livello dell'UE relativamente ai diritti della persona in materia penale.

Inoltre, l'opzione preferita dovrebbe condurre a risparmi sui costi grazie ad una riduzione del numero degli appelli, delle condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo o di ritardi in procedimenti di cooperazione giudiziaria. Detti risparmi possono essere stimati, per tutti gli Stati membri per i prossimi dieci anni, fra **3,73 milioni** e **11,19 milioni** di euro.

MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Dal momento che la direttiva riflette, almeno in parte, obblighi esistenti derivanti dalla CEDU o che già esistono in una certa forma in alcuni Stati membri, si ritiene che una scadenza in due fasi darebbe loro il tempo sufficiente per porre in essere le modifiche necessarie alle rispettive leggi e pratiche nazionali. La combinazione del diritto di accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto in un solo provvedimento con la stessa data di attuazione faciliterà 21 Stati membri in cui le disposizioni normative sull'accesso ad un difensore e sulla comunicazione dell'arresto sono già al momento contenute nello stesso testo legislativo nazionale. Inoltre, per molti Stati membri questa non sarà la prima occasione in cui la questione viene trattata, dato che possono trarre spunto dalle risposte già date da molti di loro alle raccomandazioni del CPT sulla comunicazione dell'arresto. Le riforme del sistema giudiziario che sono state portate avanti di recente in alcuni Stati membri al fine di allineare la normativa nazionale alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo mostra che cambiamenti profondi possono essere effettuati anche in un periodo ancora più breve.

Oltre ad un piano di attuazione che accompagnerà la proposta di direttiva, quest'ultima disporrà che gli Stati membri debbano riferire in merito all'effettiva attuazione delle misure legislative o non legislative sulla base della natura delle modifiche proposte. La Commissione prevede di svolgere uno specifico studio fattuale che si concentri sulla raccolta dei dati nei 3-5 anni successivi all'attuazione della proposta.