

Bruxelles, 27.11.2013
SWD(2013) 479 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di misure

**sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di
presenziare al processo nei procedimenti penali**

{ COM(2013) 821 final }

{ SWD(2013) 478 final }

{ SWD(2013) 500 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di misure

sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

Problemi generali

1. Nell'Unione europea la tutela dei diritti fondamentali di indagati e imputati non è sufficiente a causa di una altrettanto insufficiente tutela del principio della presunzione di innocenza. Le norme minime comuni sancite dall'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (di seguito "la Carta") e l'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) non sembrano in grado di garantire nella pratica la tutela di questo principio, la cui violazione si è verificata spesso e tutt'ora continua, come si evince dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (di seguito, "la Corte"). La presunzione d'innocenza è un principio generale complementare rispetto ad altri diritti procedurali, compresi quelli già disciplinati dal diritto dell'Unione, il cui fine ultimo è quello di assicurare il diritto a un equo processo penale: il processo non può dirsi equo se la presunzione d'innocenza non viene rispettata.
2. Da una tutela insufficiente dei diritti fondamentali deriva l'insufficiente fiducia reciproca tra gli Stati membri nella qualità dei rispettivi sistemi giudiziari e ciò ostacola il buon funzionamento del riconoscimento reciproco delle sentenze e la cooperazione giudiziaria.

Problemi specifici

1. Tutela insufficiente per evitare **riferimenti in pubblico alla colpevolezza da parte delle autorità di contrasto e giudiziarie** prima della condanna. Talvolta le autorità si riferiscono all'indagato o imputato in dichiarazioni o in atti ufficiali, come se fosse colpevole di un reato prima che sia stata adottata dal giudice una decisione definitiva in merito.
2. Tutela insufficiente del principio secondo cui **l'onere della prova incombe alla pubblica accusa e qualsiasi dubbio in merito alla colpevolezza deve valere in favore dell'imputato**; in particolare, **tutela insufficiente nella pratica nei casi in cui l'onere della prova è trasferito alla difesa**.
3. **Tutela insufficiente del diritto di non incriminarsi, compreso il diritto di non cooperare e il diritto al silenzio**. Gli ordinamenti giuridici di alcuni Stati membri ammettono che possa essere usato come prova contro l'indagato o imputato l'esercizio del diritto di non incriminarsi, del diritto di non cooperare e del diritto al silenzio; in caso di violazione, spesso non vi sono mezzi di ricorso efficaci e dissuasivi.

4. Tutela insufficiente del **diritto di presenziare al processo**¹: tanto la sentenza quanto qualsiasi decisione suscettibile di portare alla privazione della libertà personale dell'imputato richiedono la sua presenza; in caso di violazione, non tutti gli Stati membri dispongono di soluzioni adeguate.

Gruppi interessati

Sono potenzialmente interessati tutti gli indagati e gli imputati in procedimenti penali nell'UE. Ogni anno sono circa 10 milioni i procedimenti penali che si svolgono nell'Unione. Tra il 1° gennaio 2007 e il 31 dicembre 2012 la Corte europea dei diritti dell'uomo ha constatato la violazione del diritto alla presunzione d'innocenza in 10 Stati membri dell'UE, per un totale di 26 casi.

Perché è necessario un intervento pubblico

La tutela attualmente insufficiente di alcuni aspetti della presunzione d'innocenza compromette la fiducia reciproca tra autorità giudiziarie e, di conseguenza, il buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ha mostrato che nella pratica i principi e i meccanismi applicati dalla Corte non hanno permesso di raggiungere un livello di tutela sufficiente e appare improbabile che si verifichino cambiamenti in un prossimo futuro sulla base del quadro giuridico esistente.

Se l'UE interviene con una misura legislativa, per garantire che gli Stati membri rispettino il diritto alla presunzione d'innocenza sancito dal diritto dell'Unione saranno applicabili tutti i meccanismi di ricorso a livello dell'UE fondati sul trattato. Alcune modifiche alla legislazione di certi Stati membri sono ritenute necessarie, sia pur nel pieno rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

2. ESAME DELLA SUSSIDIARIETÀ

Accrescere la fiducia reciproca tra le autorità giudiziarie: è precisamente a motivo della sua importanza per il buon funzionamento dello spazio europeo di giustizia penale che, nel programma di Stoccolma², il Consiglio europeo ha invitato la Commissione ad affrontare la questione della presunzione d'innocenza.

Circolazione delle persone: le persone coinvolte in procedimenti penali al di fuori del loro paese d'origine dovrebbero poter confidare nella tutela loro accordata in virtù del diritto generale europeo alla presunzione d'innocenza. La Carta sancisce tale diritto, ma può essere applicata in un caso individuale solo se la questione è connessa all'applicazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato membro.

Limiti della Corte europea dei diritti dell'uomo: la Corte europea dei diritti dell'uomo non può da sola garantire una protezione adeguata. Alcuni aspetti della presunzione d'innocenza non sono stati affrontati in modo approfondito o di recente dalla Corte (ad es. gli effetti e i rimedi conseguenti a una sua violazione). La procedura di ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo non è soddisfacente in quanto interviene soltanto a posteriori, dopo l'esaurimento di tutti i mezzi di ricorso interni, e risente di un considerevole arretrato giudiziario.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

Gli **obiettivi generali** sono:

¹ Salvo talune eccezioni ben definite ("**decisioni in contumacia**").

² GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

- (1) garantire un livello elevato di tutela dei diritti procedurali fondamentali nei procedimenti penali;
- (2) rafforzare la fiducia reciproca, migliorando così la cooperazione giudiziaria.

Gli **obiettivi specifici** sono garantire che:

- (1) l'indagato o imputato sia presunto innocente durante l'intero procedimento penale fino a che la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata e sia trattato come tale dalle autorità giudiziarie degli Stati membri;
- (2) le autorità responsabili della cooperazione giudiziaria e coinvolte nell'esecuzione di una sanzione penale, di una misura investigativa o di un mandato d'arresto europeo emesso in un altro Stato membro possano essere certe che la decisione all'origine di tali procedimenti è stata emessa nello Stato membro d'origine nel pieno rispetto della presunzione d'innocenza.

Gli **obiettivi operativi** sono garantire che:

- (1) nessun indagato o imputato sia presentato come colpevole dalle autorità giudiziarie prima della sentenza definitiva;
- (2) l'onere di provare la colpevolezza dell'indagato o imputato incomba alla pubblica accusa e che qualsiasi dubbio valga in favore dell'interessato;
- (3) il diritto dell'indagato o imputato di non incriminarsi, compreso il diritto di non cooperare e il diritto al silenzio, siano adeguatamente tutelati durante tutte le fasi del procedimento;
- (4) la sentenza sia emessa in presenza dell'imputato, salvo casi specifici ("decisioni in contumacia").

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state esaminate quattro opzioni:

- (1) Opzione 1 — mantenimento dello *status quo* — nessuna azione a livello dell'UE.
- (2) Opzione 2 — misura non legislativa: redazione di orientamenti e formazione sulle buone pratiche, condivisione delle informazioni su eventuali migliori pratiche e su un migliore controllo.
- (3) Opzione 3 — due opzioni legislative:
 - (a) Opzione 3a) — **direttiva** che istituisce norme minime sulla base dell'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo per quanto riguarda ciascuno dei problemi specifici, e definizione di opportuni rimedi efficaci in caso di violazione.
 - (b) Opzione 3b) — **direttiva** come nell'opzione 3a, ma che istituisce norme minime che garantiscono un livello di protezione più elevato rispetto all'acquis della Corte (salvo per l'assenza di riferimenti in pubblico alla colpevolezza da parte delle autorità giudiziarie, in cui non è possibile andare oltre il principio affermato dalla Corte) limitando o addirittura escludendo la possibilità di derogare ai principi generali.

5. VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

5.1. Efficacia nel conseguimento dell'obiettivo strategico

- (1) Opzione 1 — stesso livello di tutela, nessun miglioramento della fiducia reciproca.
- (2) Opzione 2 — basso incentivo per gli Stati membri ad affrontare i problemi, data l'assenza di disposizioni legislative.
- (3) Opzioni 3a e 3b:
 - (a) maggiore fiducia reciproca, attraverso norme minime comuni; meno ritardi nella cooperazione giudiziaria, minori costi legati a ritardi, rinunce agli atti, nuovi processi e ricorsi in appello; l'opzione 3b) rafforzerebbe ulteriormente la fiducia reciproca;
 - (b) diversamente dall'opzione non legislativa o da quella di conservazione dello status quo, l'opzione legislativa sarebbe esecutiva;
 - (c) gli indagati e gli imputati trarrebbero vantaggio da norme minime sulla presunzione d'innocenza e da mezzi di ricorso adeguati; nell'opzione 3b), gli indagati e gli imputati godrebbero di norme minime più protettive;
 - (d) mezzo di ricorso effettivo contro gli Stati membri in caso di violazione;
 - (e) meno errori giudiziari, da cui deriverebbero non solo un conseguente miglioramento della percezione generale della giustizia da parte dell'indagato o imputato, delle vittime, delle autorità giudiziarie, degli avvocati difensori e del pubblico in generale, ma anche la riduzione dei costi per gli Stati membri derivanti da un'insufficiente tutela di questo diritto (costi dei procedimenti di ricorso interno).

5.2. Impatto sociale e diritti fondamentali

- (1) Opzione 1 — nessun miglioramento.
- (2) Opzione 2 — probabilmente solo miglioramento variabile da uno Stato membro all'altro, data l'assenza di metodi di esecuzione.
- (3) Opzioni 3a e 3b:
 - (a) maggiore tutela dei diritti fondamentali di indagati e imputati grazie a una maggiore chiarezza in merito all'articolo 48 della Carta;
 - (b) graduale cambiamento culturale di pubblici ministeri e autorità giudiziarie per quanto riguarda il rispetto del diritto alla presunzione d'innocenza;
 - (c) possibile mancato rispetto dei principi di proporzionalità e di sussidiarietà se tutti gli aspetti dell'opzione 3a) e 3b) fossero applicati;
 - (d) rischio, mediante uno strumento legislativo vincolante, di codificare la giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo che è invece in continua evoluzione. Se la giurisprudenza si sviluppa a favore di una maggiore protezione, una direttiva vincolante che fissasse l'attuale livello di tutela risulterebbe obsoleta;
 - (e) nell'opzione 3b) potrebbero prodursi effetti negativi sull'amministrazione della giustizia poiché i diritti personali verrebbero rafforzati a un punto tale da pregiudicare l'efficienza delle indagini e dell'azione penale.

5.3. **Impatto sull'ordinamento giuridico degli Stati membri**

- (1) Opzione 1 — le divergenze tra gli ordinamenti degli Stati membri resterebbero, poiché ciascuno continuerebbe ad evolversi secondo strategie puramente nazionali.
- (2) Opzione 2 — impatto limitato — non si possono prevedere riforme legislative in quanto dipenderebbero dalla buona volontà del legislatore nazionale.
- (3) Opzione 3a) e 3 b): vari Stati membri sarebbero tenuti a modificare la loro legislazione a seconda del problema specifico.

5.4. **Impatto economico e finanziario³**

- (1) Opzione 1 — nessun onere finanziario immediato, ma nemmeno una riduzione degli attuali costi dei procedimenti dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, dei ricorsi in appello a livello nazionale, dei nuovi processi e del risarcimento dei danni provocati dalla violazione del diritto dell'indagato alla presunzione d'innocenza.
- (2) Opzione 2 — costi legati a seminari, formazione e condivisione delle migliori pratiche stimati a meno di **8 milioni di euro l'anno per ciascuno degli aspetti** della presunzione d'innocenza, tranne per la redazione di orientamenti (costo una tantum di 47 520 EUR). Se attuata per tutti i quattro aspetti, un alto livello di sinergie consentirebbe di ridurre i costi complessivi.
- (3) Opzione 3a) — sul lungo periodo l'incidenza finanziaria stimata di seguito riportata dovrebbe diminuire nella misura in cui viene maggiormente rispettato il diritto in questione e vengono quindi usati di meno i mezzi di ricorso. Potrebbero esservi costi di formazione per avvocati della difesa, funzionari di polizia e personale giudiziario. I costi stimati di seguito riportati sono espressi per anno e per tutti gli Stati membri complessivamente.
 - (a) Divieto di riferimenti in pubblico alla colpevolezza - costi di un mezzo di ricorso aggiuntivo (nuovo processo) in tutti gli Stati membri tranne AT, FI, LT, PL e SE: 240 000 EUR. Nessun costo significativo per altri mezzi di ricorso specifici (rimozione del giudice, diritto al risarcimento del danno).
 - (b) Onere della prova spettante alla pubblica accusa / valore di qualsiasi dubbio sulla colpevolezza a favore dell'imputato - costi di un mezzo di ricorso aggiuntivo (nuovo processo) in tutti gli Stati membri tranne AT, FR e UK: tra 92 000 e 920 000 EUR.
 - (c) Diritto di non incriminarsi, compreso il diritto di non cooperare e il diritto al silenzio - se il mezzo di ricorso aggiuntivo è un nuovo processo (attualmente esistente solo in AT, FI, FR e HU): tra 98 000 e 980 000 EUR; se tra i mezzi di ricorso aggiuntivo c'è anche l'inammissibilità di prove ottenute in violazione del diritto in questione, il costo aumenterebbe proporzionalmente all'attività della pubblica accusa in BE, BG, CY, EE, ES, AR, IE, LT, LV, NL, PL, SE (stimato tra i 7 500 e i 75 000 EUR).
 - (d) Diritto di presenziare al proprio processo — costi di un mezzo di ricorso aggiuntivo (nuovo processo) per BE, BG, HU e LV: 523 000 EUR.

³ Per quanto riguarda le opzioni 3a) e 3b)), vi sarebbe un costo aggiuntivo stimato a **1,3 milioni di euro** annui derivante dalla necessità di porre in essere un sistema di controllo negli Stati membri per assolvere gli obblighi in materia di rendicontazione e di raccolta dei dati.

- (4) Opzione 3b)
- (a) Divieto di riferimenti in pubblico alla colpevolezza — come l'opzione 3a).
 - (b) Onere della prova a carico della pubblica accusa / valore di qualsiasi dubbio sulla colpevolezza a favore dell'imputato: — aumento dell'attività della pubblica accusa in quegli Stati membri in cui l'onere della prova attualmente può essere invertito (questi casi sarebbero limitati con l'opzione 3b), ossia BE, HR, FR, HU, IE, PT, ES, SE and UK). Nello scenario probabile i costi sono stimati a 2,9 milioni di euro.
 - (c) Diritto di non incriminarsi, compreso il diritto di non cooperare e il diritto al silenzio — aumento dell'attività della pubblica accusa in quegli Stati membri in cui tale diritto non è assoluto (tale sistema sarebbe abolito con l'opzione 3b) in BE, CY, UK, FI, FR, IE, LV, NL e SE). Nello scenario probabile i costi sono stimati a 27 milioni di euro.
 - (d) Diritto di presenziare al proprio processo — i costi comprenderebbero risorse di polizia aggiuntive per garantire che l'indagato o imputato sia fisicamente trasportato in aula (attualmente processato in sua assenza ai sensi del diritto vigente) in tutti gli Stati membri tranne CY, IE e DE. Sarebbero risparmiati i costi di tutti gli eventuali nuovi processi (se tutti i soggetti devono essere presenti al processo, non dovrebbero essere necessari ulteriori mezzi di ricorso per i processi in contumacia). Il costo complessivo è stimato fra 5,5 milioni e 22 milioni di euro.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI/OPZIONE PRESCELTA

L'opzione prescelta è una combinazione di **parti delle opzioni 2, 3a) e 3b)**. Essa **rispetta pienamente i principi di sussidiarietà e di proporzionalità**, poiché propone un **livello differenziato di intervento dell'UE** per ciascun aspetto della presunzione di innocenza, a seconda di vari fattori: i) l'impatto sul buon funzionamento degli strumenti di riconoscimento reciproco: piuttosto che ai principi generali del diritto processuale penale, dovrebbe essere prestata particolare attenzione a quegli aspetti che creano diritti concreti e tangibili per i cittadini; ii) necessità di un intervento più forte da parte dell'Unione per quanto riguarda gli aspetti che non sono adeguatamente tutelati dal diritto nazionale e dove i problemi vanno oltre l'applicazione pratica di tale diritto, e iii) altrettanto per quegli aspetti per i quali la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo non fornisce norme minime sufficienti per uno spazio comune di giustizia penale.

- (1) **Divieto di riferimenti in pubblico alla colpevolezza – opzione 3a) ma senza alcun mezzo di ricorso specifico**, dato che la situazione negli Stati membri è accettabile e che questo aspetto è solo in misura minore connesso al funzionamento dello spazio europeo di giustizia.
- (2) **Onere della prova e a carico della pubblica accusa e valore di qualsiasi dubbio sulla colpevolezza a favore dell'imputato — opzione 3a) ma senza alcun mezzo di ricorso specifico**, dato che è già sufficientemente tutelato nel diritto degli Stati membri.
- (3) **Diritto di non incriminarsi, diritto di non cooperare e diritto al silenzio — combinazione delle opzioni 3a) e 3b)**:

- definire i principi generali sanciti dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e istituire un mezzo di ricorso specifico in caso di violazione — inammissibilità delle prove (opzione 3a));
 - prevedere eccezioni al diritto di non cooperare conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (opzione 3a));
 - non consentire che si traggano conclusioni dall'esercizio di tali diritti (opzione 3b));
- (4) **Diritto di presenziare al proprio processo** — opzione 3a), compresa l'istituzione di un mezzo di ricorso specifico (nuovo processo).
- (5) **Orizzontale**: l'attuazione sarebbe accompagnata da misure orizzontali in materia di **controllo, valutazione e formazione** (parti dell'opzione 2).

In mancanza di dati affidabili, le cifre disponibili sono fornite a titolo provvisorio. Ciascuno degli Stati membri sarebbe interessato, in diversa misura. Nello scenario più probabile, i costi dell'opzione prescelta sarebbero distribuiti come segue:

- nessun costo (eccetto per la formazione, la valutazione e il controllo) per quanto riguarda i primi due aspetti della presunzione d'innocenza;
- vietare che siano tratte conclusioni dall'esercizio del diritto al silenzio: 27 milioni di euro l'anno per un totale di 9 Stati membri;
- per l'inammissibilità delle prove acquisite in violazione del diritto di non cooperare il costo è stimato tra un minimo di 7 500 e un massimo di 75 000 euro l'anno per 12 Stati membri;
- per il diritto di presenziare al proprio processo, i costi sono stimati a 523 000 EUR l'anno per 4 Stati membri;
- va escluso un ulteriore importo stimato a 1,3 milioni di euro l'anno, derivante dal sistema di controllo e dagli obblighi di rendicontazione che incombono agli Stati membri.

I costi complessivi per Stato membro sono riepilogati come segue (*minimo/massimo*⁴): **AT** 305 164, **BE** 1 847 230 / 1 851 762, **BG** 126 521 / 126 985, **HR** 127 099 / 128 386, **CY** 266 173 / 267 655, **CZ** 158 698, **EE** 56 703 / 56 983, **FI** 640 664, **FR** 8 783 153, **DE** 6 630 288, **EL** 190 790, **HU** 231 851, **IE** 590 601 / 592 155, **IT** 480 388, **LV** 281 997, **LT** 93 657 / 94 047, **LX** 207 765 / 208 203, **MT** 82 850, **NL** 6 590 604 / 6 599 749, **PL** 373 953 / 382 782, **PT** 226 718, **RO** 144 338, **SK** 961 808, **SI** 133 248, **ES** 643 779 / 668 089, **SE** 1 589 620 / 1 591 443, **UK** 9 664 550 / 9 678 626.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

L'opzione prescelta creerà solo un numero relativamente limitato di obblighi per gli Stati membri (che, in certa misura, rispecchiano obblighi già vigenti in virtù della CEDU, di norme costituzionali o legislative in molti Stati membri), e si prevede che dovrebbe essere sufficiente un termine di diciotto mesi per apportare le modifiche necessarie alle legislazioni e prassi nazionali.

⁴ Non tutti gli Stati membri sono interessati dai costi minimi e massimi, dal momento che non subirebbero gli effetti di alcune misure già in vigore nei loro ordinamenti giuridici.

La direttiva imporrà agli Stati membri di rendere conto dell'effettiva attuazione delle misure legislative e non legislative. Gli Stati membri dovrebbero essere incoraggiati a raccogliere dati utili al fine di agevolare tale processo, poiché attualmente mancano dati affidabili.

La Commissione ha previsto di svolgere uno studio empirico specifico incentrato sulla raccolta di dati, 3-5 anni dopo l'inizio dell'attuazione della proposta⁵, per ottenere una visione quantitativa e qualitativa approfondita dell'efficacia della proposta. Tutti i dati raccolti permetterebbero alla Commissione di valutare l'effettiva applicazione negli Stati membri più efficacemente che con i mezzi usati finora.

⁵ GU C 291 del 4.12.2009, pag. 1.