

Bruxelles, 27.11.2013
SWD(2013) 481 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna la

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali

{ COM(2013) 822 final }
{ SWD(2013) 480 final }
{ SWD(2013) 492 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna la

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali

1 DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

1.1. Problemi generali

1) Protezione insufficiente del diritto ad un equo processo dei minori e degli adulti vulnerabili nell'attuale quadro giuridico internazionale ed europeo

Malgrado l'esistenza di principi e norme minime comuni discendenti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta"), dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("CEDU") e da altri strumenti di diritto internazionale, il diritto ad un equo processo delle persone vulnerabili (ossia i minori - cioè le persone di età inferiore ai diciotto anni - e gli adulti vulnerabili - cioè le persone affette da menomazioni mentali, fisiche o psicologiche¹), durante le varie fasi del procedimento penale, attualmente non è sufficientemente garantito all'interno dell'UE e non può quindi impedire violazioni dell'articolo 6 della CEDU.

2) Le misure già adottate conformemente al programma di Stoccolma non garantiscono una protezione globale dei minori e degli adulti vulnerabili

Inoltre, le misure sui diritti procedurali già adottate nell'UE conformemente al programma di Stoccolma² non offrono garanzie sufficienti per assicurare che le persone vulnerabili possano esercitare effettivamente i loro diritti. Sebbene prevedano determinate garanzie per tutti gli indagati o imputati, non tengono conto delle specifiche esigenze delle persone vulnerabili indagate o imputate nelle varie fasi del procedimento penale (ad esempio, meccanismi adeguati di valutazione della vulnerabilità, obbligatorietà del difensore, assistenza medica, formazione specifica delle autorità di contrasto e dei giudici, ecc.). Infatti, il programma di Stoccolma e il relativo piano d'azione della Commissione³ prevedono esplicitamente che, oltre alle altre misure sui diritti procedurali, sia adottata una misura specifica che introduca norme minime comuni per le persone vulnerabili. Senza un siffatto strumento, la protezione degli indagati o imputati in procedimenti penali non sarebbe completa e gli obiettivi del programma di Stoccolma e della tabella di marcia sui diritti procedurali⁴ non potrebbero essere pienamente conseguiti.

3) L'insufficiente protezione dei minori e degli adulti vulnerabili si ripercuote negativamente sulla fiducia reciproca e compromette il buon funzionamento del riconoscimento reciproco

La mancanza di una protezione adeguata dei minori e degli adulti vulnerabili può tradursi in un'insufficiente fiducia reciproca fra le autorità giudiziarie e, di conseguenza, compromettere

¹ Nessuno strumento giuridico internazionale o europeo contiene una definizione di "adulto vulnerabile".

² GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

³ COM(2010) 171 def. del 20.4.2010.

⁴ GU C 295 del 4.12.2009, pag. 1.

la cooperazione giudiziaria in materia penale. Poiché il principio del riconoscimento reciproco è la chiave di volta dello spazio di giustizia, è necessario rafforzare la fiducia reciproca per garantire l'effettivo funzionamento dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Al fine di creare tale clima di fiducia reciproca, gli Stati membri hanno indicato, nella tabella di marcia sui diritti procedurali, le misure considerate necessarie per instaurare le norme minime che possono rafforzare la fiducia reciproca. Tra le misure previste figurano le garanzie specifiche per le persone vulnerabili.

1.2. Categoria di persone interessate

I minori in contatto con la giustizia penale sono circa 1 086 000 in tutta l'UE, pari al 12% del totale della popolazione europea confrontata con la giustizia penale. Per quanto riguarda gli adulti vulnerabili, tra il 4 e l'8% circa della popolazione totale in contatto con la giustizia penale potrebbe essere confrontata a qualsiasi tipo di menomazione che impedisca di partecipare pienamente al procedimento penale.

1.3. Reazione degli Stati membri e delle parti interessate

Gli Stati membri e le parti interessate (ordini degli avvocati, organizzazioni non governative, associazioni delle famiglie, ecc.) hanno chiaramente sottolineato la necessità di garanzie specifiche per le persone vulnerabili (in particolare i minori). In questo contesto, hanno messo in luce l'attuazione insufficiente e disomogenea delle norme internazionali e l'assoluta necessità di stabilire norme minime comuni fra gli Stati membri dell'UE. Tutte le garanzie indicate nella valutazione d'impatto sono state ampiamente discusse e sostenute; in particolare è stata considerata fondamentale l'obbligatorietà del difensore. È stato proposto di trattare separatamente i minori e gli adulti vulnerabili, considerata, tra l'altro, la mancanza di una definizione comune di adulto vulnerabile.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

L'azione dell'UE risulta necessaria sulla base dei seguenti elementi:

1) *Rafforzamento della fiducia reciproca tra autorità giudiziarie*: la mancanza di una protezione adeguata dei minori e degli adulti vulnerabili si traduce attualmente anche in un'insufficiente fiducia fra le autorità giudiziarie, il che compromette la cooperazione giudiziaria in materia penale nei casi transfrontalieri. Nel programma di Stoccolma, il Consiglio europeo ha invitato la Commissione a proporre garanzie speciali per la protezione delle persone vulnerabili (tra cui i minori e gli adulti vulnerabili).

2) *Circolazione delle persone*: i minori e gli adulti vulnerabili possono essere coinvolti in procedimenti penali al di fuori del loro Stato membro. Le loro esigenze in quanto indagati o imputati devono essere affrontate a livello dell'UE.

3) *Limiti delle norme internazionali*: la CEDU contiene già norme sull'equo processo applicabili in tutta Europa ma i meccanismi che dovrebbero assicurarne l'effettiva applicazione non garantiscono un'applicazione sufficiente e uniforme negli Stati firmatari, compresi gli Stati membri dell'UE⁵. Inoltre, poiché le convenzioni internazionali sui minori e sulle persone con disabilità, che l'Unione ha ratificato, non possono essere fatte valere coattivamente, la loro applicazione uniforme nell'UE è poco probabile.

⁵ Anche le relazioni periodiche del CPT che invitano i governi degli Stati membri a garantire che gli indagati arrestati possano ricevere fin dall'inizio una consulenza legale hanno portato solo una minoranza di Stati membri ad adottare un meccanismo di notificazione di tali mezzi.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

Obiettivi:	
Obiettivi generali:	<ul style="list-style-type: none">▪ Garantire un livello efficace di protezione dei diritti procedurali fondamentali delle persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali.▪ Rafforzare la fiducia reciproca, facilitando così il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie all'interno dell'UE e migliorando la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.
Obiettivi specifici:	<ul style="list-style-type: none">▪ A: valutare in maniera adeguata fin dall'inizio e per tutto il procedimento penale la vulnerabilità degli indagati o imputati.▪ B: garantire che le persone vulnerabili indagate o imputate siano debitamente assistite nei procedimenti penali e non possano rinunciare al difensore, al fine di consentire loro di capire e partecipare effettivamente al procedimento penale.▪ C: garantire che le persone vulnerabili, in particolare i minori, dispongano di una serie di garanzie procedurali adeguate che tengano conto delle loro specifiche esigenze in tutte le fasi del procedimento penale (ad esempio, interrogatori di polizia, udienze, detenzione).
Obiettivi operativi:	<ul style="list-style-type: none">▪ A.1: istituire adeguati meccanismi affinché la vulnerabilità dei minori e degli adulti vulnerabili sia valutata fin dall'inizio del procedimento penale, ossia a partire dal primo contatto con le autorità di contrasto o giudiziarie.▪ B.1: garantire che i minori e gli adulti vulnerabili siano debitamente assistiti durante il procedimento da genitori/rappresentanti legali o da un adulto idoneo.▪ B.2: garantire che i minori e gli adulti vulnerabili beneficino dell'obbligatorietà del difensore fin dall'inizio del procedimento penale, per permettere loro di partecipare effettivamente al procedimento.▪ C.1: garantire che i minori e gli adulti vulnerabili beneficino di garanzie adeguate che tengano conto delle loro specifiche esigenze nelle varie fasi del procedimento penale (ad esempio, registrazione audiovisiva degli interrogatori di polizia, norme di protezione della vita privata, limitazioni alla custodia cautelare).

4. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state esaminate nel dettaglio quattro opzioni strategiche principali:

Opzione 1 Status quo:	Mantenimento dello status quo. Questa opzione non implica alcuna azione a livello dell'UE.
Opzione 2 Livello di obblighi basso	Azione non legislativa (soft law) per la protezione dei diritti delle persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali attraverso, ad esempio, il monitoraggio e la valutazione del trattamento, la formazione e la diffusione di buone pratiche.
Opzione 3 Livello di obblighi intermedio	L' opzione 3 stabilisce norme minime che applicano l'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo ed elementi pertinenti delle disposizioni internazionali applicabili in materia di garanzie procedurali per la protezione delle persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali.
Opzione 4 Livello di obblighi elevato	L'opzione 4 è la più ambiziosa e prescrittiva, e va oltre l'opzione 3 per quanto riguarda determinate garanzie , tra cui una valutazione approfondita della vulnerabilità, un esame medico più meticoloso (per gli adulti vulnerabili), la registrazione audiovisiva degli interrogatori di polizia, una formazione speciale per i giudici, attività educative e ricreative durante la detenzione.

Le opzioni 3 e 4 potrebbero assumere la forma di una direttiva o di una raccomandazione. Gli elementi di entrambe le opzioni possono essere combinati. Si prevedono azioni distinte: una **direttiva per i minori** e una **raccomandazione per gli adulti vulnerabili**.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

5.1. Efficacia nel conseguimento degli obiettivi

- Opzione 1 — stesso livello insufficiente di protezione delle persone vulnerabili indagate o imputate di quello attuale.
- Opzione 2 — basso incentivo per gli Stati membri ad affrontare i problemi, data l'assenza di misure prescrittive.
- Opzione 3 — impatto medio, dal momento che questa opzione contribuirà alla realizzazione degli obiettivi generali della o delle misure riguardanti le garanzie speciali per i minori e gli adulti vulnerabili.
- Opzione 4 — norme più ambiziose e un livello "più elevato" di obblighi per gli Stati membri rispetto all'opzione 3 per quanto riguarda determinate garanzie, quali la valutazione della vulnerabilità, l'esame medico (per gli adulti vulnerabili), gli interrogatori di polizia, le udienze e la detenzione. Notevole miglioramento della fiducia reciproca e della cooperazione.

5.2. Impatto sui diritti fondamentali

- Opzione 1: nessun miglioramento del livello insufficiente di protezione del diritto a un equo processo delle persone vulnerabili.
- Opzione 2: impatto limitato, che dipende in larga misura dal modo in cui gli Stati membri daranno attuazione alle linee guida non vincolanti.

- Opzione 3: impatto positivo; in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di garantire informazioni adeguate e l'assistenza da parte di un genitore/rappresentante legale o di un adulto idoneo rafforzerà il diritto a un equo processo; l'obbligatorietà del difensore avrà un impatto significativo sui diritti della difesa delle persone vulnerabili. Inoltre, specifiche garanzie per quanto riguarda gli interrogatori di polizia, le udienze e la detenzione rafforzeranno il diritto ad un equo processo.
- Opzione 4: impatto più elevato; la valutazione approfondita delle persone vulnerabili permetterà di rispondere meglio alle loro specifiche esigenze; l'assistenza medica garantirà l'integrità delle persone vulnerabili; sono previste varie garanzie specifiche riguardanti gli interrogatori di polizia (ad esempio la registrazione audiovisiva), la detenzione (limitazione, proporzionalità) e le udienze (ad esempio, formazione specialistica per i giudici, norme per la protezione della vita privata).

5.3. Impatto sui sistemi giudiziari nazionali

- Opzione 1: le divergenze tra i sistemi degli Stati membri rimarranno le stesse o addirittura aumenteranno.
- Opzione 2: l'impatto complessivo sarà limitato, dato che la natura non vincolante di quest'opzione non può permettere grandi risultati.
- Opzioni 3 e 4: impatto positivo, giacché rafforzeranno la certezza giuridica introducendo norme minime comuni per quanto riguarda la protezione delle persone vulnerabili indagate o imputate in tutti gli Stati membri dell'UE. Tutti gli Stati membri saranno tenuti a introdurre modifiche alle norme nazionali di procedura penale. Tali opzioni, inoltre, miglioreranno notevolmente la cooperazione giudiziaria, in quanto le divergenze tra gli Stati membri nel modo in cui riconoscono alcuni diritti alle persone vulnerabili indagate o imputate diminuiranno.

5.4. Impatto economico e finanziario

- Opzione 1: nessun onere finanziario immediato.
- Opzione 2: l'onere dipenderà dal livello di attuazione dell'opzione negli Stati membri. Il costo finanziario massimo totale è stimato a circa **20,2 milioni di euro** (formazione dei giudici e dei funzionari di polizia e costi potenziali per la realizzazione di uno studio, seminari, ecc.).
- Opzione 3: il costo totale dovrebbe essere **nella media** delle quattro opzioni, ossia **100,1 milioni di euro (per i minori) e tra 40,3 e 72,8 milioni di euro (per gli adulti vulnerabili)**.
- Opzione 4: il costo totale dovrebbe essere il più elevato delle quattro opzioni, ossia **164,2 milioni di euro [182,8 milioni di euro, formazione inclusa] (per i minori) e tra 134,4 e 228,9 milioni di euro [tra 153 e 247,5 milioni di euro, formazione inclusa] (per gli adulti vulnerabili)**.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI/OPZIONE PRESCELTA

1) Minori

Dalla valutazione d'impatto è emerso che l'opzione da preferire per i minori è una **direttiva** che **combini alcuni elementi dell'opzione 3 e dell'opzione 4**.

Tale direttiva prevedrà **garanzie minime per i minori indagati o imputati in procedimenti penali nell'UE**. Sarà **giuridicamente vincolante** per gli Stati membri e, una volta attuata, rafforzerà il livello di protezione nell'UE.

La combinazione di alcuni elementi dell'opzione 3 e dell'opzione 4 tiene conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e presenta un chiaro valore aggiunto europeo, rafforzando le garanzie minime sulla base dell'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle norme internazionali in materia di garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali.

Il suo **costo totale è pari a 136,2 milioni di euro** [154,8 milioni di euro, formazione inclusa]⁶. Tutti gli Stati membri saranno interessati, ma in diversa misura. Il costo totale per ciascuno Stato membro sarà il seguente:

AT: 3 564; **BE:** 802; **BU:** 714; **CY:** 94; **CZ:** 996; **DE:** 35 982; **DK:** 413; **EE:** 170; **EL:** 1 042; **ES:** 2 175; **FI:** 3 545; **FR:** 17 950; **HU:** 667; **IE:** 1 309; **IT:** 4 978; **LT:** 346; **LV:** 134; **LU:** 172; **MT:** 22; **NL:** 3 225; **PL:** 2 548; **PT:** 495; **RO:** 1 130; **SE:** 7 330; **SK:** 337; **SI:** 112; **UK:** 45 907⁷.

2) Adulti

La difficoltà di definire la nozione di "adulto vulnerabile" e quindi il campo di applicazione dell'iniziativa prevista e l'esistenza di un numero ridotto di norme e disposizioni internazionali pertinenti per gli adulti vulnerabili hanno portato ad escludere una misura giuridicamente vincolante in materia di garanzie per gli adulti vulnerabili.

Dalla valutazione d'impatto è emerso che l'opzione da preferire per gli adulti vulnerabili è una **raccomandazione che combini alcuni elementi dell'opzione 3 e dell'opzione 4**.

La combinazione di alcuni elementi dell'opzione 3 e dell'opzione 4 tiene conto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità e presenta un chiaro valore aggiunto europeo, rafforzando le garanzie minime sulla base dell'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo e delle norme internazionali in materia di garanzie procedurali per gli adulti vulnerabili indagati o imputati in procedimenti penali.

Il costo totale è compreso tra **70,9 e 133,6 milioni di euro** [tra 89,5 e 152,2 milioni di euro, formazione inclusa]⁸. Tutti gli Stati membri saranno interessati, ma in diversa misura. Il costo totale per ciascuno Stato membro sarà il seguente (minimo-massimo):

AT: 847-1 397; **BE:** 1 159-2 289; **BU:** 762-1 554; **CY:** 82-149; **CZ:** 1 056-1 940; **DE:** 8 363-15 367; **DK:** 4 455-8 818; **EE:** 136-251; **EL:** 1 152-2 114; **ES:** 4 606-8 464; **FI:** 435-780; **FR:** 6 384-11 709; **HU:** 1 021-1 878; **IE:** 839-1 424; **IT:** 6 005-10 998; **LT:** 346-634; **LV:** 233-425; **LU:** 49-91; **MT:** 41-77; **NL:** 1 342-2 415; **PL:** 3 197-5 762; **PT:** 1 080-1 983; **RO:** 2 190-4 023; **SE:** 769-1 387; **SK:** 551-1 009; **SI:** 205-376; **UK:** 23 430-45 869⁹.

[Tali costi sono calcolati partendo dal presupposto che tutti gli Stati membri attueranno] la raccomandazione.

Tali costi non tengono conto di **eventuali economie** derivanti da una riduzione degli attuali costi dei ricorsi presso la Corte europea dei diritti dell'uomo e gli organi giurisdizionali nazionali, delle ripetizioni dei processi, di compensazioni finanziarie, delle azioni penali interrotte per violazioni del diritto a un equo processo dell'indagato. In particolare, l'obbligatorietà del difensore rafforzerà la difesa, riducendo in tal modo la necessità di ripetere gli interrogatori e contribuendo alla razionalizzazione delle indagini e delle udienze e alla riduzione delle misure di custodia cautelare. A lungo termine, l'impatto finanziario dovrebbe

⁶ Costi di formazione inclusi.

⁷ Costi di formazione esclusi.

⁸ Costi di formazione inclusi.

⁹ Costi di formazione esclusi.

progressivamente diminuire, poiché le garanzie procedurali per le persone vulnerabili miglioreranno e i ricorsi per violazioni del diritto a un equo processo saranno meno frequenti.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Il termine di recepimento della direttiva sui minori sarà di due anni a decorrere dalla data di entrata in vigore. Per quanto riguarda la raccomandazione sugli adulti vulnerabili, la Commissione valuterà la sua attuazione entro tre-quattro anni dalla data di pubblicazione.

Inoltre, la Commissione prevede di svolgere uno studio empirico specifico, con particolare attenzione alla raccolta dei dati, tra i tre e i cinque anni dopo l'inizio dell'applicazione di ciascuno strumento della tabella di marcia sui diritti procedurali. Al fine di ottenere una visione quantitativa e qualitativa approfondita dell'efficacia delle proposte, saranno utilizzati indicatori specifici per i minori e gli adulti vulnerabili.