COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.4.2004
COM(2004) 328 definitivo

2004/0113 (CNS)

C6-0071/04

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea

(presentata dalla Commissione)

{SEC(2004) 491}

RELAZIONE

1. INTRODUZIONE

1. La presente proposta di decisione quadro del Consiglio mira a stabilire norme comuni minime per quanto riguarda determinati diritti processuali che si applicano in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea.

2. L'Articolo 6 del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce che l'Unione rispetta i diritti fondamentali, quali sono garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Inoltre, nel dicembre 2000, la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento hanno firmato congiuntamente e proclamato solennemente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

3. Nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Tampere[1] è stato affermato che il reciproco riconoscimento dovrebbe diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria, precisando che il reciproco riconoscimento "...e il necessario ravvicinamento delle legislazioni faciliterebbero […] la tutela giudiziaria dei diritti dei singoli"[2]. Inoltre, il Consiglio europeo ha chiesto al Consiglio e alla Commissione di esercitare pressioni con le misure del reciproco riconoscimento "nel rispetto dei principi giuridici fondamentali degli Stati membri"[3].

4. La comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo del 26 luglio 2000, sul reciproco riconoscimento delle decisioni definitive in materia penale[4] ha stabilito che "di conseguenza è necessario garantire che il trattamento degli indagati ed i diritti della difesa non siano pregiudicati dall'applicazione del principio [di reciproco riconoscimento] e che, anzi, le garanzie siano rafforzate".

5. Tale indirizzo è stato approvato nel programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali[5] (in prosieguo: il "programma di misure"), adottato dal Consiglio e dalla Commissione. In esso si è rilevato che la norma del "reciproco riconoscimento è strettamente legata all'esistenza e al contenuto di taluni criteri da cui dipende l'efficacia dell'esercizio".

6. I suddetti criteri comprendono "meccanismi di protezione delle […] persone sospette" (criterio n. 3) e la "definizione delle norme minime comuni necessarie per agevolare l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento" (criterio n. 4). La presente proposta di decisione quadro del Consiglio rappresenta una realizzazione dell'obiettivo fissato, cioè il rafforzamento della tutela dei diritti dei singoli.

7. La proposta intende rafforzare, in generale, i diritti di tutti gli indagati e imputati. Proponendo un livello equivalente di tutela degli indagati e degli imputati in tutto il

---

1 15 e 16 ottobre 1999.
2 Conclusione 33.
3 Conclusione 37.
4 COM(2000) 495 def., 29.7.2000.
5 GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10.

territorio dell'Unione europea per mezzo di queste norme minime comuni si dovrebbe facilitare l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento nel modo indicato nella sezione 5, intitolata "Il principio del reciproco riconoscimento". I capi di Stato a Tampere hanno riconosciuto l'esigenza di tale "necessario ravvicinamento".

8. In generale, cercando di rafforzare il diritto ad un processo equo, la presente decisione quadro avrà anche l'effetto di assicurare un livello ragionevole di tutela per gli indagati e gli imputati stranieri[6] in particolare, poiché diverse misure sono specificamente previste a loro favore. Il numero di imputati stranieri sta aumentando a causa di vari fattori (la mobilità sul lavoro è aumentata, vi è un maggior numero di persone che trascorre le vacanze all'estero, flussi migratori, la crescita del numero dei richiedenti asilo, rifugiati e sfollati presenti nell'Unione ecc.) e tale tendenza continuerà in futuro. Negli ultimi anni è cresciuta la consapevolezza dell'esistenza di una grave criminalità transfrontaliera; l'attività criminale contro gli interessi finanziari dell'Unione europea ha sempre più un carattere transnazionale. Il trattato che istituisce la Comunità europea permette ai cittadini dell'Unione di "circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri"[7]. Le statistiche indicano che circa 6 milioni di cittadini dell'UE vivono in uno Stato membro diverso da quello del loro paese d'origine[8]. Logicamente, il numero degli emigranti coinvolti in procedimenti penali crescerà con l'incremento dell'esercizio del diritto di libera circolazione e soggiorno. Spetta agli Stati membri assicurare che ci si prenda cura dei cittadini dell'UE che si trovino coinvolti in procedimenti penali in uno Stato membro diverso dal loro.

2. LA CONVENZIONE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO (CEDU)

9. Tutti gli Stati membri hanno sistemi di giustizia penale adeguati rispetto alle disposizioni di cui agli articoli 5 (diritto alla libertà e alla sicurezza) e 6 (diritto ad un processo equo) della CEDU, per mezzo di varie garanzie procedurali. La presente proposta non intende riprodurre inutilmente le disposizioni della CEDU, ma piuttosto mira a promuovere il rispetto sistematico di tali garanzie. Ciò si può ottenere mediante un accordo tra gli Stati membri concernente un approccio a livello dell'Unione per un "processo equo".

10. Il numero di ricorsi alla Corte europea dei diritti dell'uomo e la giurisprudenza di quest'ultima dimostra che la conformità con la CEDU non è universale. Inoltre, il numero di ricorsi sta crescendo di anno in anno[9] e la Corte europea dei diritti dell'uomo è "gravemente sovraccarica"[10] – il volume di ricorsi è cresciuto di più del

---

6 Si intendono "Indagati e imputati stranieri " coloro che non sono cittadini del paese in cui sono stati arrestati. Occorre stabilire un'ulteriore suddivisione: alcuni stranieri sono cittadini dell'UE originari di un altro Stato membro, mentre altri sono cittadini di paesi terzi. Salvo disposizioni diverse, ai fini della presente proposta non è rilevante in quale categoria rientrino.

7 Articolo 18 TCE.

8 Fonte: secondo le statistiche Eurostat sulla migrazione per gli anni 1998, 1999 e 2000 vi sono 5 900 000 cittadini dell'UE che vivono in uno Stato membro diverso dal proprio.

9 Relazione del gruppo di valutazione al comitato dei ministri sulla Corte europea dei diritti umani (EG(2001)1 del 27 settembre 2001.

10 Prefazione alla relazione del gruppo di valutazione al Comitato dei ministri sulla Corte europea dei diritti umani di cui alla suddetta 9.

500% nel periodo 1993-2000. La maggior visibilità delle garanzie migliorerebbe la conoscenza dei diritti da parte di tutti gli operatori nei sistemi di giustizia penale, agevolandone il rispetto.

11. La presente proposta di decisione quadro evidenzia alcuni diritti identificati come elementari, molti dei quali già esistono in forme diverse nei sistemi giudiziari penali degli Stati membri. Tra questi vi sono il diritto all'assistenza legale e il diritto di comprendere la "natura e i motivi dell'accusa", da cui deriva il diritto alla traduzione di documenti e l'accesso ad un interprete nel caso in cui l'imputato non comprenda la lingua in cui si svolge il processo. Sebbene sia giusto e opportuno per ciascuno Stato membro decidere sul proprio sistema giudiziario penale, le differenze processuali per quanto riguarda tali garanzie elementari devono essere ridotte al minimo.

3. LA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA (CDFUE)

12. Nel dicembre 2000 la Commissione europea, il Consiglio e il Parlamento hanno firmato congiuntamente e proclamato solennemente la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE)[11]. La Carta riguarda i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei e riassume le tradizioni costituzionali e gli obblighi internazionali comuni agli Stati membri. Un aspetto significativo della Carta è costituito dal fatto che l'Unione europea è una comunità politica e non soltanto un'organizzazione economica. Inoltre, essa afferma che il rispetto dei diritti fondamentali sarà alla base del diritto europeo.

13. Il capo intitolato "giustizia" (articoli 47-50) prevede il diritto ad un processo equo (articolo 47) e il rispetto dei diritti della difesa di ogni imputato [di un reato] (articolo 48). Esso stabilisce la presunzione d'innocenza, di legalità e di proporzionalità dei reati e delle pene ed estende il principio del ne bis in idem a tutta l'UE.

14. La proposta rientra nello spirito della Carta (CDFUE) e contribuisce alla definizione di un "equo processo " e a emanare norme comuni in materia di "diritti della difesa" in modo da facilitare un trattamento equivalente nei processi che si svolgono in tutto il territorio dell'UE.

4. CONTESTO DELLA DECISIONE QUADRO

15. In linea con le conclusioni di Tampere, la Commissione ha adottato le misure necessarie per realizzare il programma di misure per l'attuazione del reciproco riconoscimento, e in particolare la previsione dei criteri rilevanti. Nell'introduzione al programma di misure si precisa che "la portata del reciproco riconoscimento è strettamente legata all'esistenza e al contenuto di taluni criteri da cui dipende l'efficacia dell'esercizio". Al fine di prendere in considerazione i criteri 3 e 4, di cui al suddetto paragrafo 6, occorreva valutare se fosse opportuno adottare misure in materia di garanzie procedurali a livello dell'UE. La Commissione ha effettuato un'ampia consultazione e un approfondito esercizio di valutazione dell'impatto.

---

[11] Il testo della Carta (CDFUE) si può consultare al seguente sito: http://www.europarl.eu.int/charter/default_it.htm

16. Nel febbraio 2003, la Commissione ha presentato un Libro verde sulle garanzie procedurali a favore di indagati e imputati in procedimenti penali[12]. Nel Libro verde si è sottolineato che gli Stati membri dell'UE sono tutti firmatari del principale trattato che stabilisce le norme di base, vale a dire la CEDU, come tutti gli Stati prossimi all'adesione e i paesi candidati e pertanto il meccanismo di reciproca fiducia è già in vigore. Tuttavia, il Libro verde ha spiegato che le diverse prassi esistenti avevano finora ostacolato la fiducia reciproca, e che per fronteggiare tale rischio, l'UE ha intenzione di avviare azioni sui diritti procedurali ai sensi dell'articolo 31 del TUE.

17. La Commissione ha ricevuto 78 risposte scritte al Libro verde[13], nonché altre reazioni attraverso email, telefonate e altri mezzi. La stragrande maggioranza di coloro che hanno risposto hanno appoggiato la proposta della Commissione di stabilire norme minime comuni per le garanzie procedurali. Molti hanno risposto elogiando questo sforzo, ma hanno ritenuto che queste proposte non costituissero progressi sufficienti[14]. Fra gli Stati membri, Irlanda, Lussemburgo, Austria, Regno Unito, Paesi bassi, Finlandia, Danimarca, Germania, Svezia e Francia hanno replicato per mezzo del loro ministro della Giustizia o per mezzo di un'altra autorità governativa. Le opinioni espresse da tali organismi andavano dal sostegno[15] all'opposizione[16]. I nuovi Stati membri hanno partecipato alla consultazione, Slovacchia e Repubblica Ceca hanno risposto al Libro verde e i rappresentanti di tutti i nuovi Stati hanno preso parte agli incontri bilaterali e ad altri incontri.

---

12 COM(2003) 75 def., del 19.2.2003.

13 È possibile consultare le risposte scritte sul sito web della DG JAI: http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/criminal/procedural/fsj_criminal_responses_en.htm

14 Come esempio di reazioni positive, vedi quella di Amnesty International: "Amnesty International è favorevole a qualsiasi misura adottata che mira a garantire l'attuazione degli obblighi esistenti degli Stati termini ai sensi dei trattati internazionali relativi ai diritti umani e a garantire le norme più elevate possibili in materia di protezione di diritti umani, compresi i diritti a un processo equo senza il rischio di abbassare le norme e pratiche esistenti al minor denominatore comune ". V. anche la risposta della Law Society of England and Wales: "La Law Society è favorevole alla pubblicazione del Libro verde, che consideriamo una misura importante nello sviluppo della reciproca fiducia tra Stati membri nella protezione dei privati ". Inoltre, la Cour de Cassation francese sostiene che: "Una siffatta iniziativa sembra particolarmente adeguata nella misura in cui s'inserisce nell'ambito della creazione di un vero e proprio spazio europeo di giustizia. Essa è persino più interessante perché può dare alla gente una più grande fiducia nei vari sistemi giuridici dell'Europa, armonizzando le garanzie procedurali". Le critiche espresse da Liberty (la cui risposta era globalmente positiva) rientrano tra le tipiche osservazioni ricevute in tal senso: "Il punto debole del Libro verde è costituito dal fatto che esso non affronta taluni diritti fondamentali, il diritto alla libertà provvisoria in cambio di cauzione; il diritto a un trattamento equo per quanto riguarda gli elementi probatori; la simmetria delle condanne; la regola del "ne bis in idem"; e i processi in assenza dell'imputato o in contumacia ".

15 Come esempio di sostegno, il ministro finlandese della Giustizia si è così espresso: "Per quanto riguarda i settori proposti nel Libro verde, la Finlandia sostiene la definizione di norme comunitarie minime relative al diritto di assistenza giudiziaria, il diritto all'assistenza di un interprete e di un traduttore e la Comunicazione dei diritti. È particolarmente importante garantire che tali diritti siano tutelati abbastanza presto nel procedimento, vale a dire dal momento in cui il sospettato viene arrestato o almeno nel momento in cui comincia il suo interrogatorio".

16 Come valutazione negativa, vedi le osservazioni contenute nella risposta del ministro della Giustizia, parità e riforme legislative irlandese: "il Libro verde […]intende introdurre obblighi che si applicherebbero internamente in ogni Stato membro. Ciò è oltre l'ambito di applicazione dell'articolo 31 e viola il principio della sussidiarietà".

18. Nel giugno 2003 la Commissione ha tenuto un'audizione pubblica in materia di garanzie. Sono stati invitati a partecipare tutti coloro che avevano replicato al Libro verde, o manifestato un interesse, ed è stata data loro l'opportunità di esprimere in quella sede il proprio parere. Inoltre, tutti gli Stati membri sono stati invitati a inviare un rappresentante. Nel corso dell'audizione è emerso che gli operatori giuridici e le organizzazioni non governative sostenevano in gran parte le proposte della Commissione. I rappresentanti degli Stati membri presenti erano divisi. La Slovacchia e la Repubblica ceca hanno inviato alcuni rappresentanti come osservatori. Gli Stati membri che non erano favorevoli, a motivo della loro opposizione invocano 1) il principio di sussidiarietà, 2) perplessità sulla base giuridica, 3) il timore che "gli standard normativi comuni" potessero comportare un abbassamento generale degli standard stessi, 4) il fatto che standard normativi comuni siano già stati fissati con la CEDU e che non siano necessarie ulteriori azioni e infine, 5) i timori espressi per il fatto che l'attuazione di tali proposte possa rivelarsi difficile sul piano tecnico.

19. La Commissione ritiene anzitutto che in questo settore solo un'azione a livello dell'Unione europea possa essere efficace per garantire standard normativi *comuni.* Ad oggi gli Stati membri hanno applicato su base nazionale i loro obblighi sul processo equo, che derivano principalmente dalla CEDU, e ciò ha causato alcune discrepanze per quanto riguarda la funzionalità delle garanzie nei diversi Stati membri. Ciò ha inoltre provocato una speculazione sulle norme in altri Stati membri e si è verificato che la stampa e i media di uno Stato membro hanno mosso accuse a un altro Stato membro per le carenze del sistema di giustizia penale. A ciò si potrebbe porre rimedio con l'adozione di norme comuni minime. Per definizione le norme possono essere *comuni* soltanto nel caso in cui siano previste dagli Stati membri che agiscono in concertazione; pertanto è impossibile realizzare norme comuni e fare esclusivamente affidamento su un'azione a livello nazionale.

20. Per quanto riguarda la base giuridica, la Commissione fa riferimento all'articolo 31, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea. L'articolo 31, paragrafo 1, prevede che l'Unione europea possa condurre un' "azione comune" in modo da garantire la compatibilità delle normative, ove necessario, per migliorare la cooperazione. La cooperazione giudiziaria, in particolare il reciproco riconoscimento, presenta una situazione in cui la compatibilità è necessaria per migliorare la cooperazione. Perciò tra i criteri del programma di reciproco riconoscimento vi sono i "'"meccanismi di protezione dei diritti delle […] persone sospettate" (criterio 3) e le "norme minime comuni necessarie per agevolare l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento" (criterio 4).

21. Non si deve temere che standard normativi comuni provochino un abbassamento generale degli standard vigenti. Gli Stati membri rimangono liberi di attuare il livello più elevato di garanzie che ritengano adeguato purché sia conforme al minimo concordato. Inoltre, la clausola di non regressione di cui all'articolo 17, afferma espressamente che nell'ambito della decisione quadro nulla può essere interpretato nel senso che "limiti o deroghi" i diritti esistenti. La proposta riguarda le norme minime comuni. È inconcepibile che gli Stati membri, che ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2 del TUE sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali, lo utilizzino come base per "livellare verso il basso" nel caso in cui le attuali disposizioni andassero oltre rispetto alle disposizioni comunitarie.

22. Al quarto punto, la ricerca e consultazione della Commissione, congiuntamente con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, sostiene che la CEDU è applicata a diversi livelli negli Stati membri e che ci sono molte violazioni della CEDU. Tali divergenze pregiudicano una protezione comune dei diritti processuali all'interno dell'Unione, mettono in pericolo la reciproca fiducia e pregiudicano il corretto funzionamento del principio di reciproco riconoscimento. Inoltre, l'obiettivo della Commissione è quello di rendere più efficiente e visibile il funzionamento pratico dei diritti della CEDU con questa proposta in modo che chiunque nell'ambito del sistema di giustizia penale ne abbia una maggior conoscenza: non solo gli imputati, ma anche i funzionari di polizia, gli avvocati, i traduttori e gli interpreti e tutti gli altri operatori del sistema di giustizia penale. Ciò dovrebbe portare ad una maggiore osservanza della CEDU.

23. Infine, per quanto riguarda le difficoltà tecniche e i costi, la Commissione sostiene che il risultato finale di questa proposta non dovrà gravare con un onere inaccettabile sugli Stati membri poiché, sostanzialmente, le disposizioni confermano i diritti già esistenti ai sensi della CEDU e della pertinente giurisprudenza.

24. La Commissione ha concluso che il corretto funzionamento delle misure stabilite nel programma di misure può essere realizzato al meglio se accompagnato da norme minime comuni nei settori pertinenti. I settori in cui, in questa prima fase, vengono proposte le norme minime comuni, sono i seguenti:

- accesso all'assistenza legale, sia prima che durante il processo,
- accesso all'interpretazione e alla traduzione gratuita,
- garanzia per le persone che non sono in grado di comprendere o di seguire i procedimenti di ricevere un'attenzione adeguata,
- diritto di comunicare, in particolare, con le autorità consolari nel caso di indagati stranieri e
- notifica agli indagati dei loro diritti (con la notifica di una "Comunicazione dei diritti" scritta).

La decisione di presentare proposte in relazione a questi cinque diritti nella prima fase è stata adottata poiché tali diritti sono di particolare importanza nell'ambito del reciproco riconoscimento, poiché essi hanno un elemento transnazionale che non è caratteristico di altri diritti del processo equo, tranne il diritto alla libertà provvisoria che sarà trattato separatamente nel prossimo Libro verde. L'imputato straniero in genere ha bisogno di un interprete e potrà chiedere l'assistenza consolare. Inoltre, ha meno dimestichezza con i suoi diritti nel paese in cui è stato arrestato e pertanto è probabile che una comunicazione dei diritti nella sua lingua gli sarebbe utile. Tutti gli indagati sono in una posizione migliore nel caso in cui siano assistiti da un avvocato e di conseguenza è più probabile che i loro diritti saranno rispettati in quanto il difensore è a conoscenza degli stessi e potrà vigilare sulla loro osservanza. Perciò, era importante inserire fra le norme il diritto all'assistenza legale. Le persone che non sono in grado di comprendere o seguire il procedimento e che hanno bisogno di un'adeguata attenzione sono una speciale categoria di imputati ed hanno diritto a un livello più elevato di protezione: si tratta di una realizzazione concreta del

concetto della contesa ad "armi pari" che prevede un giusto equilibrio tra le parti di fronte al giudice.

25. La Commissione ribadisce che questo progetto di decisione quadro è un primo provvedimento e che altre misure sono previste per i prossimi anni. Non si vuol dare l'impressione che questi cinque diritti siano più importanti degli altri, ma semplicemente che essi sono più direttamente rilevanti per il reciproco riconoscimento e i problemi che sono sorti fino ad oggi nel dibattito sulle misure di reciproco riconoscimento. La Commissione ha già cominciato ad esaminare la necessità di garanzie concernenti l'equità nell'ottenere, trattare e utilizzare gli atti probatori in tutto il territorio dell'Unione europea. Inoltre, saranno esaminati i diritti che derivano dalla presunzione d'innocenza (tra cui il diritto a non rispondere, il privilegio contro l'autoincriminazione e le norme che regolano l'onere della prova). La prima valutazione della Commissione su questi lavori, già in corso, sarà pubblicata nel 2004.

5. IL PRINCIPIO DEL RECIPROCO RICONOSCIMENTO

26. Al Consiglio europeo dell'ottobre 1999 a Tampere, è stato concordato che il principio del reciproco riconoscimento deve diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nei settori del diritto civile e penale. Il reciproco riconoscimento comporta il fatto che, sebbene uno Stato, rispetto ad un altro, possa trattare in modo diverso oppure analogo una determinata materia, quest'ultimo ne accetti i risultati come se fossero equivalenti a quelli delle proprie decisioni.[17].

27. Il Consiglio europeo ha chiesto inoltre al Consiglio e alla Commissione di adottare, entro dicembre 2000, il programma di misure per attuare il principio del reciproco riconoscimento per quanto riguarda le decisioni nell'ambito del diritto penale[18].

28. Nel programma di misure sono stati individuati ventiquattro settori nei quali si ritiene possibile applicare il reciproco riconoscimento; fra questi alcuni saranno fusi in modo che, conformemente al Programma, verranno infine presentate tra le quindici e le venti proposte. Il primo strumento adottato relativamente al reciproco riconoscimento in materia penale è la decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri[19]. A ciò è seguita una decisione quadro relativa ai provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio [20], e seguiranno alcune misure relative a ordini di confisca, sanzioni pecuniarie e trasmissione di atti probatori, ed estratti dei casellari giudiziari. Affinché tali misure e il resto delle proposte che risultano dal Programma delle misure siano attuate con successo, il reciproco riconoscimento dev'essere accettato dagli Stati membri non soltanto a livello governativo e politico, bensì anche da coloro che saranno responsabili dell'applicazione quotidiana di tali misure. Infatti, il reciproco riconoscimento può realizzarsi soltanto in uno spirito di

---

17 COM(2000) 495 def, del 26.7.2000, pag. 4.

18 GU C 12 del 15.1.2001, pag. 10.

19 GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

20 Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. GU L 196, del 2.8.2003, pag. 45.

fiducia, cioè se non solo le autorità giudiziarie, ma tutti gli operatori del procedimento penale considereranno le decisioni delle autorità giudiziarie degli altri Stati membri equivalenti alle proprie e non metteranno in questione la loro competenza giudiziaria e il rispetto del loro diritto a un processo equo. Ciò è importante così come è importante rafforzare una percezione globale positiva del reciproco riconoscimento e che consiste "non solo nell'adeguatezza della normativa dei propri partner, bensì anche nella corretta applicazione di tale normativa"[21].

29. Tutti gli Stati membri partecipano alla CEDU e ciò viene citato, a volte, come fondamento della reciproca fiducia. Tuttavia, l'esperienza dimostra che, nonostante l'esigenza di tale fiducia, non sempre essa è sufficientemente presente nei sistemi penali degli altri Stati membri e questo nonostante il fatto che siano tutti firmatari della CEDU[22]. La proposta di una decisione quadro è il riconoscimento implicito che tale fiducia è insufficiente: essa infatti fornisce un meccanismo per rafforzare e aumentare la fiducia reciproca e ciò, in prospettiva, sarà persino più importante, considerato che gli Stati membri dell'UE saranno venticinque o più di venticinque.

30. I diritti proposti saranno applicati per rafforzare la reciproca fiducia e per migliorare l'attuazione del reciproco riconoscimento in tutte le sue forme in materia penale. Una procedura di valutazione e monitoraggio eseguita costantemente, nel caso in cui serva a diffondere le norme alle quali si è aderito e mostri un miglioramento nei settori che attualmente destano preoccupazione, servirà a rafforzare tale fiducia.

6. DISPOSIZIONI SPECIFICHE

6.1. Il diritto all'assistenza legale

31. Durante il periodo della consultazione, la Commissione ha esaminato i vari accordi conclusi tra Stati membri. Le norme che regolano sia l'accesso alla rappresentanza legale che alla sua organizzazione variano da uno Stato membro all'altro.

32. Tale decisione quadro propone un accordo a livello dell'UE in virtù del quale agli indagati viene dato accesso all'assistenza legale di un avvocato qualificato al più presto possibile. Al momento, alcuni Stati membri prevedono un limite all'accesso nel periodo iniziale durante il quale l'indagato non può avere accesso ad un avvocato ("garde à vue" o "fermo di polizia") o vietano la presenza di un avvocato durante l'interrogatorio della polizia. Alcuni Stati membri, dal punto di vista formale non hanno una normativa che preveda la possibilità di accesso entro 24 ore ad un avvocato. Pertanto, coloro che vengono arrestati di notte o nei fine settimana non hanno accesso all'assistenza legale, almeno temporaneamente. La presente decisione quadro propone che l'assistenza legale sia garantita come diritto in tutti i procedimenti penali definiti come procedimenti che si svolgono nell'Unione europea

---

21 COM(2000) 495 def. del 26.7.2000, pag. 4.

22 Ad esempio nel procedimento svoltosi nel Regno Unito *R v. Secretary of State ex parte Ramda*, 27 giugno 2002, la High Court ha dichiarato che la condizione della Francia quale firmataria della CEDU non poteva essere invocata come risposta esaustiva alle denunce relative al carattere di equità del suo processo. Parimenti, nella sua sentenza 16 maggio 2003, causa *Irastorza Dorronsoro*, la Cour d'Appel di Pau (Francia) – ha rifiutato di accogliere la domanda di estradizione presentata dalla Spagna, poiché si sospettava che uno dei coimputati fosse stato "torturato" dai poliziotti spagnoli.

e nei quali si stabilisce la colpevolezza o l'innocenza di una persona accusata di aver commesso un reato o si decide quali siano le conseguenze di un'ammissione di colpevolezza riguardo ad un'accusa penale.

33. Nel caso in cui l'indagato rientri in una delle categorie previste - vale a dire persone che non sono in grado di comprendere o di seguire i procedimenti o si tratti di un minore o sia sottoposto ad un mandato d'arresto europeo o richiesta di estradizione o altra procedura di consegna l'assistenza legale dev'essere messa a disposizione senza che con questo sia leso il suo diritto a difendersi da solo nel caso lo desideri. Gli Stati membri devono sostenere i costi dell'assistenza legale nel caso in cui essi rappresentino un onere eccessivo dal punto di vista finanziario per l'indagato o per le persone che sono a suo carico.

34. La presente decisione quadro propone che gli Stati membri siano tenuti ad attuare un sistema secondo il quale si provvederà a una sostituzione nel caso in cui l'avvocato nominato inizialmente dimostri di essere inadeguato.

6.2. Il diritto di beneficiare gratuitamente dei servizi di interpretazione e di traduzione

35. L'articolo 6, paragrafo 3 della CEDU stabilisce che un imputato ha diritto a farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata all'udienza. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo[23] inoltre precisa che l'obbligo nei confronti dell'imputato si estende alle traduzioni di tutti i documenti rilevanti nell'ambito del processo.

36. Le ricerche della Commissione hanno dimostrato che sebbene gli Stati membri fossero consapevoli di questo obbligo teorico, nella realtà essi non lo osservavano del tutto. Durante gli interrogatori della polizia, non sempre era presente un interprete qualificato e, a volte, sono stati incaricati soggetti non qualificati. C'erano limitazioni riguardo ai documenti tradotti per gli imputati. Sebbene l'articolo 6, paragrafo 3, lettera e) evidenzi l'obbligo di fornire "l'assistenza gratuita di un interprete" nel caso in cui un imputato non comprenda o non parli la lingua usata all'udienza, a volte sembrava che gli interpreti fossero utilizzati a beneficio del giudice e/o del pubblico ministero invece che dell'imputato. In alcune occasioni, le affermazioni del giudice o del pubblico ministero non erano state tradotte per gli imputati e il ruolo dell'interprete consisteva unicamente nella traduzione delle domande rivolte direttamente dal giudice all'imputato e nelle relative risposte di quest'ultimo, invece di garantire che l'imputato potesse comprendere lo svolgimento del processo.

37. La Commissione inoltre ha sottolineato che gli Stati membri avevano trovato difficoltà ad assumere un numero sufficiente di traduttori e interpreti giudiziari. In alcuni Stati membri, gli interpreti e i traduttori sono professionisti riconosciuti ufficialmente che svolgono un servizio pubblico, seguono una formazione organizzata a livello nazionale, sono iscritti ad un albo, sono riconosciuti e hanno uno sviluppo professionale costante. Ciò però non avviene in tutti gli Stati membri. La professione non viene riconosciuta, i traduttori e gli interpreti a volte sono sottopagati e non hanno diritti dal punto di vista della previdenza sociale (come le

---

[23] *Kamasinski c. Austria* (sentenza del 19 dicembre 1989 A Series N° 168) punto 74.

assenze per malattia retribuite o i diritti pensionistici) e si lamentano del fatto che non vengono consultati abbastanza dai loro omologhi giuristi.

38. Perciò la Commissione continuerà a effettuare ricerche nella speranza di trovare una soluzione. È essenziale che ci sia un numero sufficiente di traduttori e interpreti in ogni Stato membro per soddisfare le esigenze degli imputati stranieri[24].

6.3. Persone che non sono in grado di comprendere o seguire il processo

39. Taluni indagati sono in una posizione più vulnerabile rispetto alla media a causa della loro età o delle loro condizioni fisiche, mentali o emotive nel caso in cui si trovano a dover comprendere o seguire un processo. Queste persone hanno bisogno di un'attenzione particolare per garantire il rispetto dei loro diritti specifici e per evitare un possibile errore giudiziario.

40. I funzionari di polizia e le autorità giudiziarie devono avere una maggiore consapevolezza dei problemi delle persone che non sono in grado di comprendere o seguire il processo. Essi devono valutare se l'indagato abbia bisogno di un'attenzione specifica, e in caso, devono prendere i necessari provvedimenti per prestargli un'attenzione adeguata.

41. Il tipo di attenzione particolare varierà a seconda della situazione. Ad esempio, i bambini devono essere accompagnati da un genitore o da un adulto in grado di assisterli durante l'interrogatorio; le persone che hanno bisogno di cure mediche devono essere assistite da un medico ecc. Sebbene non sia possibile prevedere ogni situazione e stabilire per essa uno strumento di questo tipo, spetta agli Stati membri garantire che il proprio sistema penale dedichi un'attenzione particolare nei confronti di quegli indagati e imputati per i quali è necessaria.

6.4. Il diritto alla comunicazione

42. Un detenuto ha diritto a informare della sua detenzione i familiari, le persone ad essi equiparate e l'eventuale datore di lavoro e ciò anche comunicando le informazioni rilevanti a nome del detenuto nel caso in cui vi sia pericolo di inquinamento delle prove.

43. Nel caso in cui il detenuto non sia cittadino dello Stato in cui viene processato, può essere opportuno informare le autorità consolari dello Stato d'origine dell'indagato. Gli indagati e gli imputati stranieri sono un gruppo vulnerabile facilmente identificabile come quello individuato dalla Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, la quale stabilisce che in materia di arresti o di detenzione un cittadino straniero ha il diritto di chiedere di informare il proprio consolato sulla propria detenzione e di ricevere visite da funzionari del consolato.

44. I cittadini stranieri possono rifiutare di incontrare un funzionario del consolato che rappresenti il proprio governo, ad esempio, qualora si tratti di richiedenti asilo o rifugiati in fuga dalla persecuzione che subiscono nel loro Stato d'origine. Coloro che rientrano in tale categoria possono contattare i rappresentanti di una organizzazione umanitaria internazionale riconosciuta.

---

[24] V. nota 6 concernente imputati stranieri.

6.5. La notifica scritta dei diritti (la "Comunicazione dei diritti")

45. Non sempre gli indagati e talvolta nemmeno i funzionari di polizia che li interrogano, hanno piena conoscenza dei relativi diritti. Se gli indagati fossero adeguatamente a conoscenza dei loro diritti in materia di arresti ci sarebbero meno denunce di errori giudiziari e violazioni della CEDU. Per assicurare un livello adeguato di conoscenza un modo semplice e poco costoso è quello di chiedere agli Stati membri di produrre una breve "dichiarazione standard" scritta contenente, in sintesi, i diritti elementari (la "Comunicazione dei diritti") e di prevedere l'obbligo che tutti gli indagati ricevano tale comunicazione scritta al più presto possibile, in una lingua che comprendono e, in ogni caso, prima di essere interrogati.

6.6. Valutazione e monitoraggio

46. Poiché il principio del reciproco riconoscimento può essere attuato efficacemente soltanto nel caso in cui vi sia reciproca fiducia e considerato che gli standard normativi minimi comuni aumenteranno tale fiducia, è importante che tutte le norme approvate vengano rispettate con un livello di osservanza decisamente elevato. Per fare in modo che ciascuno Stato membro abbia fiducia nel livello di conformità degli altri Stati membri è necessario che sia previsto un meccanismo formale di valutazione.

47. La reciproca fiducia deve andare oltre le percezioni dei governi degli Stati membri: essa dev'essere presente anche nelle menti degli operatori, dei funzionari di polizia e delle autorità giudiziarie e di tutti coloro che amministreranno le decisioni basate sul reciproco riconoscimento quotidianamente. Ciò non può attuarsi immediatamente né in modo assoluto a meno che non vi siano alcuni strumenti affidabili per valutare la conformità con gli standard normativi minimi nel territorio dell'Unione europea. Valutazione e monitoraggio devono essere effettuati regolarmente e costantemente e i risultati devono essere messi a disposizione. In tal modo si costituirà un sistema per garantire la conformità di tali standard e tenere informati gli altri Stati membri e le istituzioni europee su qualsiasi miglioramento e/o peggioramento.

48. È opportuno che la Commissione come organismo incaricato di presentare proposte[25] e abitualmente di garantire il monitoraggio della corretta attuazione delle decisioni quadro negli Stati membri[26], coordini la valutazione e il monitoraggio. Le informazioni e i dati necessari devono essere forniti dagli Stati membri perché la Commissione li confronti. Se necessario la Commissione delegherà l'analisi delle informazioni ad un organo esterno come un gruppo indipendente di esperti.

7. BASE GIURIDICA

49. La base giuridica della presente proposta è l'articolo 31 del trattato sull'Unione europea (TUE), come modificato dal trattato di Nizza, che tratta dell'azione comune nel settore della cooperazione giudiziaria in materia penale.

---

[25] Articolo 34, paragrafo 2 del TUE.

[26] Di solito, dopo l'adozione di una decisione quadro gli Stati membri sono tenuti a inviare alla Commissione le informazioni sulla normativa d'attuazione e alla Commissione di redigere una relazione sull'attuazione per la trasmissione al Consiglio.

50. L’articolo 31, paragrafo 1, lettera c) del TUE prevede “la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri nella misura necessaria per migliorare [la cooperazione giudiziaria in materia penale]”. La garanzia della compatibilità può essere realizzata in particolare prevedendo un certo ravvicinamento delle norme procedurali minime negli Stati membri per migliorare la reciproca fiducia.

51. La Commissione ritiene che tale proposta costituisca il necessario complemento alle misure di reciproco riconoscimento destinate ad aumentare l’effettività dell’azione penale. Una serie di garanzie procedurali concordate per assicurare un trattamento equivalente delle persone indagate in tutta l’UE renderà possibile l’applicazione di misure di cooperazione giudiziaria nel modo più efficace possibile, specialmente quelle che prevedono la consegna di persone o la trasmissione di atti probatori a un altro Stato membro. In questo modo la riluttanza da parte delle autorità di uno Stato a consegnare un cittadino alle autorità giudiziarie di un altro Stato potrà essere attenuata.

8. COMMENTO AGLI ARTICOLI

52. Parità di trattamento: i termini "egli" e "suo" sono sempre usati facendo riferimento all’indagato o all’avvocato dell’indagato. Vanno intesi come genere neutro e riguardano sia gli uomini che le donne sia per gli indagati che per gli avvocati.

Articolo 1 – Campo di applicazione dei diritti processuali

53. Questo articolo stabilisce il campo di applicazione della decisione quadro. Esso comprende tutti gli indagati, nell’ambito dei procedimenti diretti a stabilire se la persona indagata abbia commesso o meno un reato, quali siano le conseguenze di un’ammissione di colpevolezza rispetto ad un’accusa di reato nonché le decisioni riguardo ai ricorsi derivanti da tali procedimenti. Non vi è una differenziazione tra i cittadini dell’UE e quelli dei paesi terzi, poiché prevedere per una categoria una tutela migliore potrebbe provocare critiche riguardo ad una discriminazione in tal senso: ciò porterebbe al fallimento dell'obiettivo di rafforzamento della fiducia tra gli Stati membri nei rispettivi sistemi di giustizia penale.

54. Poiché la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo ha chiarito che l’articolo 6 della CEDU deve applicarsi alle persone interrogate in relazione alla commissione di reati, ma nei confronti delle quali non è stata ancora formalizzata l’accusa, le persone arrestate o detenute in connessione con un’accusa penale rientrano anch’esse nell’ambito di tale norma. Tali diritti cominciano ad applicarsi nel momento in cui la persona viene informata di essere indagata per aver commesso un reato (ad esempio se si tratta di una persona arrestata o nel caso in cui l’indagato sia ancora sottoposto a fermo di polizia).

Articolo 2 – Il diritto all’assistenza legale

55. Tale articolo stabilisce il diritto fondamentale all'assistenza legale per un indagato qualora intenda beneficiarne. L’articolo stabilisce che l’assistenza legale dev’essere garantita al più presto possibile. È importante che l’indagato benefici dell’assistenza legale prima di qualsiasi interrogatorio nel quale possa effettuare dichiarazioni di cui

in seguito potrebbe pentirsi, poiché non ne aveva compreso le relative conseguenze giuridiche.

Articolo 3 – Obbligo di fornire l'assistenza legale

56. L'articolo 6, paragrafo 3, lettera c) della CEDU evidenzia il fatto che un indagato ha il diritto a difendersi personalmente, cioè a rifiutare di essere rappresentato da un avvocato. Ciononostante, in alcuni casi è particolarmente consigliabile che l'indagato benefici dell'assistenza legale. Tali circostanze sono stabilite all'articolo 3 che comprende casi in cui l'indagato è detenuto in custodia cautelare prima del processo, o viene formalmente accusato di aver commesso un reato che si inserisce in un contesto complesso dal punto di vista dei fatti o del diritto o per il quale viene comminata una pena severa, in particolare nel caso in cui in uno Stato membro sia prevista una pena obbligatoria di oltre un anno di carcere o sia previsto il mandato di arresto europeo o la possibilità di una domanda di estradizione o altro procedimento di consegna, o si tratti di un minore o non risulti in grado di comprendere o seguire il contenuto o il significato del processo, a causa della sua età o delle sue condizioni mentali, fisiche o emotive. Tale disposizione prevede che gli Stati membri garantiscano che venga compiuto qualsiasi sforzo affinché i suddetti soggetti, in particolare, beneficino dell'assistenza legale.

Articolo 4 - Obbligo di garantire l'effettività dell'assistenza legale

57. Questo articolo stabilisce che gli Stati membri debbano garantire un controllo sull'effettività dell'assistenza legale.

58. La Commissione precisa che soltanto gli avvocati, come definiti all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a) della direttiva 98/5 CE[27] siano impiegati in questo contesto, in modo tale da contribuire a garantire l'effettività. Nel caso in cui l'assistenza legale fornita non sia efficace, gli Stati membri sono obbligati a garantire un'alternativa[28]. Il contenuto di tale diritto, che deriva dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera c) della CEDU, è stato chiarito dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (vedi ad esempio la causa *Artico c. Italia*).

59. Poiché l'indagato non sempre è in posizione tale da valutare l'effettività dell'assistenza legale fornita dal proprio avvocato, spetta agli Stati membri, in tal senso, prevedere un sistema di controllo.

Articolo 5 – Il diritto all'assistenza legale gratuita

60. Tale articolo stabilisce che nel caso in cui si applichi l'articolo 3, l'assistenza legale dev'essere fornita gratuitamente all'indagato, nel caso in cui tali costi possano causare un danno economico ingiusto a lui o alle persone che sono a suo carico. Gli Stati membri devono garantire l'attuazione di un meccanismo che permetta di accertare se l'indagato ha i mezzi per remunerare l'avvocato che lo assiste. Ai sensi della CEDU, l'imputato non deve fornire la prova "oltre ogni dubbio" che non sia in grado di ricompensare il suo difensore (*Pakelli c. Germania*[29]). Gli Stati membri

---

27 Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998.

28 *Artico c. Italia,* 13 maggio 1980, Serie A, n. 37.

29 *Pakelli c. Germania,* sentenza del 25 aprile 1983, serie A n. 64 punto 34.

devono rispettare l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo, riguardante la valutazione dei mezzi del soggetto.

61. Questo articolo stabilisce che l'assistenza legale dev'essere gratuita qualora i mezzi finanziari del soggetto siano al di sotto di un certo reddito. Alcuni Stati membri procedono a una verifica per stabilire se l'imputato "disponga dei mezzi per pagare la propria difesa". Altri prevedono un'assistenza legale gratuita per tutti ritenendo che una verifica sui mezzi finanziari sia dispendiosa e che, in determinate circostanze, talune spese possono essere recuperate dall'imputato. Gli Stati membri sono liberi di adottare il sistema che ritengono più conveniente dal punto di vista economico purché rimanga disponibile l'assistenza legale gratuita quando lo esigono gli interessi della giustizia.

Articolo 6 – Il diritto all'assistenza gratuita di un interprete

62. L'assistenza di un interprete o di un traduttore dev'essere fornita all'indagato gratuitamente. Tale diritto è stabilito nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella causa *Luedicke, Belkacem e Koç c. Germania*, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che occorre osservare quanto previsto dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera b) il quale implica che chiunque non sia in grado di parlare o comprendere la lingua utilizzata nel procedimento, ha diritto di ricevere l'assistenza gratuita di un interprete, senza vedersi chiedere successivamente il pagamento delle spese relative[30]. Nella causa *Kamasinski c. Austria*[31], la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che il principio andava esteso anche al "materiale documentario".

63. Gli Stati membri hanno l'obbligo di fornire immediatamente l'assistenza di un interprete appena risulti evidente che l'indagato non comprende la lingua utilizzata nel procedimento. Tale diritto si estende a tutti gli interrogatori di polizia, agli incontri tra l'indagato e il suo avvocato e, dopo il rinvio a giudizio, alle occasioni in cui è prevista la presenza della persona in udienza. Dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che l'obbligo di procurare un interprete, stabilito nella CEDU, non sempre viene rispettato[32]. L'articolo 6 della decisione quadro prevede tale diritto, evidenziando che esso si applica "durante tutto il procedimento".

64. Tale articolo riguarda le persone portatori di handicap dell'udito o della parola. L'articolo 6, paragrafo 3 della CEDU stabilisce che ogni persona accusata di un reato ha diritto ad essere informata della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico e ha inoltre il diritto di farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende la lingua impiegata nell'udienza. Tale diritto si applica anche agli indagati sordi o alle persone portatori di handicap dell'udito o della parola. Una comunicazione inadeguata può pregiudicare le possibilità di un indagato sordo di ricevere un trattamento equo da parte dei funzionari di polizia in sede di interrogatorio e pregiudica inoltre le sue possibilità di avere un processo equo. Gli Stati membri pertanto devono garantire che gli uffici di polizia e i tribunali mettano a

---

30 *Luedicke, Belkacem e Koç c. Germania* – sentenza del 28 novembre 1978, serie A N. 29 punto 46.

31 *Kamasinski c. Austria* (citata sopra).

32 La causa *Cuscani c. UK* – sentenza del 24 settembre 2002 – è un esempio adeguato: in questo caso il giudice ha proposto di affidare l'attività d'interpretariato al fratello dell'imputato e la Corte ha ravvisato una violazione dell'articolo 6.

disposizione interpreti specializzati nel linguaggio dei sordomuti per gli indagati affetti da tale handicap. Poiché le conseguenze di una traduzione di livello scadente o effettuata con scarsa competenza possono essere serie, è importante che soltanto interpreti specializzati nel linguaggio dei sordomuti ricevano l'incarico per le udienze o per gli interrogatori di polizia.

65. Alcuni portatori di handicap dell'udito hanno bisogno dei servizi di interpreti che comunicano con i portatori di handicap della parola i quali non conoscono o non usano il linguaggio dei segni, ma che, in generale, sono in grado di riconoscere i movimenti labiali. L'articolo prende in considerazione anche questa alternativa.

Articolo 7 – Il diritto alla traduzione gratuita dei documenti rilevanti

66. Sussiste il diritto alle traduzioni dei documenti rilevanti, ma non illimitatamente. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che l'articolo 6, paragrafo 3, lettera e) della CEDU non prescrive una traduzione scritta di tutti i punti delle prove scritte o dei documenti ufficiali del procedimento bensì ha stabilito che devono essere tradotti i documenti che l'imputato "deve capire per avere un processo equo"[33]. Le norme sul tipo di documenti da tradurre variano da uno Stato membro all'altro, anche a seconda della natura del caso. Tale differenza è accettabile a condizione che il processo resti "equo". Spetta all'avvocato difensore chiedere le traduzioni di tutti i documenti che considera necessari oltre ai documenti forniti dall'accusa. Poiché la linea difensiva viene decisa essenzialmente dall'imputato e dal suo avvocato, quest'ultimo è il soggetto più idoneo a valutare quali siano i documenti necessari. Di conseguenza, questo articolo stabilisce che spetta alle autorità competenti decidere quali documenti devono essere tradotti, ma il difensore dell'indagato ha il diritto di chiedere la traduzione di ulteriori documenti.

Articolo 8 – Fedeltà della traduzione e dell'interpretazione

67. La qualità dell'interpretazione e della traduzione dev'essere tale da consentire all'indagato di comprendere la natura e i motivi dell'accusa.

68. Gli Stati membri devono garantire che nell'ambito del loro ordinamento vi sia un sistema che consenta agli avvocati, ai giudici, agli imputati o a chiunque altro partecipi ad un procedimento penale e che si renda conto che il necessario livello di qualità dell'interpretariato non sia stato raggiunto da un interprete o nell'ambito di un caso particolare, di denunciare la situazione in modo da far sostituire il traduttore o l'interprete.

Articolo 9 – Registrazione del procedimento

69. La CEDU prescrive che la qualità dell'interpretazione sia tale da consentire all'imputato l'"effettiva partecipazione" nel procedimento. Nel caso in cui quest'ultimo presenti ricorso dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo poiché l'interpretazione era inadeguata e ha danneggiato la sua effettiva partecipazione al procedimento, è importante avere un metodo di verifica dell'interpretazione.

---

33 *Kamasinski c. Austria,* sopracitata, punto 74.

Pertanto, spetta agli Stati membri garantire la disponibilità di una registrazione nel caso si verifichi una contestazione.

70. Lo scopo di questa disposizione è di avere un metodo per verificare che l'interpretazione sia stata fedele e non di prevedere un'ulteriore possibilità di contestazione rispetto al procedimento da un'altro punto di vista, poiché altrimenti si potrebbe avere un trattamento preferenziale per gli indagati che hanno bisogno dell'assistenza di un interprete. Pertanto, le registrazioni possono essere utilizzate soltanto a questo scopo.

Articolo 10 – Il diritto ad un'attenzione particolare

71. Questo articolo stabilisce che gli Stati membri garantiscono che alle persone che non possono comprendere o seguire il processo, a causa della loro età o delle loro condizioni mentali, fisiche o emotive, venga data un'attenzione particolare, come cure mediche o la presenza di un genitore nel caso si tratti di minori. L'obbligo di dedicare un'attenzione particolare si applica a tutti i procedimenti penali. Questo particolare obbligo di maggior attenzione mira a promuovere procedimenti equi e a evitare potenziali errori giudiziari a causa della vulnerabilità. La consultazione e le reazioni al Libro verde hanno chiarito che è difficile identificare questo tipo di indagati. L'esigenza minima è che i funzionari di polizia si chiedano se l'indagato può comprendere o seguire il procedimento, tenendo in considerazione la sua età o le sue condizioni mentali, fisiche o emotive. Qualsiasi provvedimento adottato come conseguenza di questo diritto dev'essere menzionato nel fascicolo dell'indagato.

Articolo 11 – I diritti degli indagati che possono pretendere un'attenzione particolare

72. Questo articolo specifica che occorre prendere provvedimenti ai sensi dell'articolo 10. Per verificare che siano state seguite le corrette procedure nel caso dell'interrogatorio da parte delle autorità giudiziarie delle persone che non comprendono o seguono il procedimento, gli Stati membri devono assicurare che venga registrato in audio o in video ogni interrogatorio effettuato prima del processo. In caso di contestazione è obbligatorio fornire una copia della registrazione alla parte che la richieda.

73. L'assistenza medica dev'essere fornita nel caso in cui l'indagato ne abbia bisogno.

74. L'indagato che ha diritto ad un'attenzione particolare, ove opportuno, deve avere un terzo presente durante l'interrogatorio di polizia che possa fornire un'ulteriore garanzia dell'equità del procedimento.

Articolo 12 – Il diritto a comunicare

75. Questo articolo stabilisce il diritto di una persona detenuta a prendere contatti con la propria famiglia, con le persone equiparate ai familiari o con il suo datore di lavoro al più presto possibile.

76. Nel caso esistano controindicazioni per quanto riguarda la comunicazione diretta viene proposto di comunicare attraverso altri canali, tra cui le autorità consolari o un'organizzazione umanitaria internazionale.

Articolo 13 – Il diritto a comunicare con le autorità consolari

77. Questo articolo riafferma il diritto di comunicare con le autorità consolari. Esso stabilisce un obbligo per gli Stati membri di garantire che tutti i detenuti stranieri che lo vogliano possano informare le autorità consolari del loro paese d'origine riguardo alla loro detenzione.

78. Nel caso in cui un indagato detenuto non intenda beneficiare dell'assistenza consolare del suo paese d'origine ha il diritto di farsi assistere da un'organizzazione umanitaria internazionale. A meno che un singolo Stato membro decida diversamente, l'organizzazione internazionale umanitaria più adatta a fornire questo tipo di assistenza è il Comitato internazionale della Croce Rossa (CIRC) le cui funzioni ufficiali comprendono le visite ai detenuti[34]. Gli Stati membri sono invitati a decidere quali organizzazioni internazionali umanitarie riconoscano in modo tale che il concetto di "organizzazione internazionale umanitaria riconosciuta" possa essere utilizzato in modo corretto e per evitare il ricorso alle organizzazioni che non hanno l'approvazione dello Stato membro in questione.

79. Gli Stati membri hanno un obbligo verso coloro che sono residenti da molto tempo e che sono cittadini di un altro Stato, in particolare se si tratta di rifugiati. Un rifugiato che è fuggito dal regime al potere nel suo Stato d'origine non desidera in alcun caso l'assistenza delle autorità consolari di tale paese. I rifugiati devono poter contattare i rappresentanti di un altro Stato che hanno accettato di tutelare i loro interessi[35] o un'organizzazione umanitaria internazionale che fornisca questo tipo d'assistenza[36]. Il presente articolo propone che il diritto all'assistenza consolare sia esteso a coloro che sono residenti da molto tempo nello Stato d'invio, in particolare se hanno lo status di rifugiati. Gli Stati membri devono garantire che l'indagato possa beneficiare di questo tipo di assistenza.

Articolo 14 – Obbligo di informare un indagato dei suoi diritti per iscritto – Comunicazione dei diritti

80. L'articolo 14 stabilisce l'obbligo per gli Stati membri di garantire che tutti gli indagati detenuti o arrestati siano messi a conoscenza dei loro diritti elementari notificando loro una comunicazione scritta di questi diritti. La comunicazione dei diritti dev'essere disponibile nelle lingue ufficiali comunitarie, sia su supporto

---

34 Estratto dalla relazione annuale della Croce rossa del 2002: "[Nel 2002] i delegati del CICR hanno visitato 448 063 detenuti che si trovano in 2 007 luoghi di detenzione in oltre 75 paesi. In questa circostanza, nel 2002 sono stati registrati per la prima volta 26 727 detenuti. Sono stati emessi in totale 47 205 certificati di detenzione. I detenuti che individualmente non erano stati oggetto di monitoraggio ma che nonostante ciò avevano beneficiato dell'assistenza della Croce rossa sono compresi nel numero totale di persone visitate."

35 Il punto 38 delle norme minime per il trattamento dei detenuti, adottate nel 1955 dal primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei rei, dispone quanto segue: (1) […]. (2) Per quanto riguarda i detenuti che sono cittadini degli Stati che non hanno rappresentanti diplomatici o consolari e i rifugiati e gli apolidi, devono essere concesse loro le stesse facilitazioni per comunicare con i rappresentanti diplomatici dello Stato incaricato dei loro interessi o di qualsiasi autorità nazionale o internazionale il cui compito sia di proteggere queste persone.

36 Il principio 16 del Corpus dei principi per la protezione di tutte le persone che subiscono una qualche forma di detenzione, adottato dalla assemblea generale delle NU nel 1988 dispone quanto segue: 1.[…] 2. Se il detenuto è uno straniero, egli dovrà essere immediatamente informato del suo diritto di comunicare con i mezzi appropriati con […] il rappresentante dell'organizzazione internazionale competente, se si tratta di un rifugiato o si trova comunque sotto la protezione di un'organizzazione intergovernativa.

cartaceo che su supporto informatico, in modo che, ove necessario venga stampata. Gli Stati membri possono valutare in che misura occorra avere a disposizione traduzioni nelle lingue comunemente parlate nella circoscrizione, e le autorità competenti sono nelle migliori condizioni per individuare quali siano le lingue correnti in ogni circoscrizione. La Commissione propone che agli indagati sia notificata una "Comunicazione dei diritti" appena possibile, subito dopo l'arresto. Sia i funzionari di polizia che l'indagato devono preferibilmente firmare la comunicazione dei diritti, per provare che essa è stata presentata, notificata e accettata. Tuttavia, la Commissione è consapevole della possibile riluttanza da parte degli indagati a firmare un documento qualsiasi negli uffici della polizia. La comunicazione dei diritti deve essere prodotta in due copie, di cui una copia firmata viene conservata dai funzionari di polizia e l'altra dall'indagato. Nel fascicolo si dovrà menzionare che la comunicazione dei diritti è stata notificata, specificando se l'indagato ha accettato o meno di firmare.

81. L'allegato A contiene una proposta di formule comuni da utilizzare per la suddetta comunicazione dei diritti. Essa indica la versione linguistica in modo che la comunicazione dei diritti sia notificata all'indagato in una lingua che possa comprendere. Essa indica inoltre i diritti fondamentali all'assistenza legale, alla traduzione, a beneficiare di una particolare attenzione e all'assistenza consolare, ed eventualmente queste varie rubriche devono essere completate dagli Stati membri.

Articolo 15- Valutazione e monitoraggio dell'applicazione effettiva della decisione quadro

82. È fondamentale che questa decisione quadro sia pienamente valutata e monitorata. Oltre alle relazioni sulla corretta attuazione delle disposizioni nella legislazione nazionale, la Commissione propone un regolare monitoraggio. Ciò è particolarmente importante nel caso di una legislazione che prevede alcuni diritti che hanno senso solo se vengono rispettati. Solo un regolare monitoraggio proverà che i diritti sono stati pienamente rispettati. Inoltre, perché la decisione quadro raggiunga l'obiettivo di rafforzare la reciproca fiducia, occorre disporre di statistiche e relazioni pubbliche e verificabili, le quali dimostrino che i diritti vengono rispettati in modo che gli osservatori di altri Stati membri (non solo osservatori dell'amministrazione, ma anche giuristi, universitari e ONG) possano essere certi che i diritti per un equo processo siano stati osservati in ciascun sistema nazionale. La valutazione e il monitoraggio devono essere effettuati con il controllo della Commissione. Un gruppo di lavoro indipendente può essere incaricato di effettuare le ricerche e le analisi necessarie.

83. Nella risoluzione del 5 luglio 2001 sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea, il Parlamento europeo ha raccomandato di attuare "la messa in rete di esperti che siano autorità in materia di diritti dell'uomo e di giuristi di ciascuno Stato membro per garantire un elevato grado di competenza e affinché questo Parlamento possa ricevere una valutazione dell'attuazione di ciascun diritto enunciato in particolare dalla Carta, considerando l'evoluzione delle legislazioni nazionali, della giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo, della giurisprudenza significativa delle corti

costituzionali e delle giurisdizioni degli Stati membri"[37]. Una rete di esperti indipendenti in materia di diritti fondamentali ("la rete") è stata creata e ha presentato la sua prima relazione il 31 marzo 2003. Tra i suoi compiti vi è quello di preparare una relazione annuale sulla situazione per quanto riguarda i diritti fondamentali nell'Unione europea. In tal senso, essa verifica il rispetto degli articoli 47 e 48 della Carta (CDFUE)[38]. L'articolo 47 della Carta stabilisce che: "Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente e entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare. A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia." L'articolo 48 della Carta stabilisce che "[…] Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato ".

84. Sarebbe opportuno utilizzare i risultati della valutazione effettuata dalla suddetta rete riguardo agli articoli 47 e 48 della Carta e valutare il suo valore come soluzione adeguata a lungo termine. Di conseguenza, la Commissione potrebbe adottare un altro sistema di valutazione e monitoraggio. Se la rete dovesse cessare la sua attività, o cessare di fornire i suoi servizi necessari o se la Commissione decidesse di adottare un diverso sistema di valutazione e monitoraggio, potrebbe essere designato un altro organo idoneo ad analizzare i dati e le informazioni comunicate dagli Stati membri, conformemente alle disposizioni della presente decisione quadro.

85. La valutazione e il monitoraggio saranno utili a tutti gli Stati membri e permetteranno agli stessi di dimostrare ai paesi terzi che sussiste il rispetto dei diritti per un processo equo e che possono dare la garanzia, per quanto è necessario, a quelli che attuano le misure del programma di reciproco riconoscimento nel loro paese d'origine, che gli altri Stati membri accordano effettivamente garanzie equivalenti per un processo equo. Si tratterà di una valutazione generale e senza che venga presa in esame specificamente la giurisprudenza dei giudici in questione.

Articolo 16 –Obbligo di raccolta dei dati

86. Per procedere al monitoraggio della decisione quadro, e per assicurare il suo rispetto, l'articolo 16 impone agli Stati membri l'obbligo di raccogliere i relativi dati e di analizzarli. Gli Stati membri devono fornire le statistiche sulla materia e in particolare le seguenti:

(a) Il numero complessivo delle persone interrogate riguardo ad un'accusa penale, il numero di persone accusate di un reato, la questione se l'assistenza legale è stata concessa e la percentuale di cause nelle quali questa assistenza è stata del tutto o in parte gratuita,

(b) Il numero di persone interrogate riguardo ad un'accusa penale e la cui comprensione della lingua del procedimento era tale da dover ricorrere all'assistenza di un interprete nel corso degli interrogatori della polizia. Occorre prendere atto della ripartizione per cittadinanza e calcolare il numero

---

37 Risoluzione del Parlamento europeo sulla situazione dei diritti fondamentali nell'Unione europea (2000) (2000/2231(INI)).

38 GU C 364 del 18.12.2000.

di persone per le quali si è resa necessaria un'interpretazione con il linguaggio dei segni,

(c) Il numero di persone interrogate su un'accusa penale che risultavano essere cittadini stranieri e per i quali è stata chiesta un'assistenza consolare. Occorre calcolare il numero di indagati stranieri che rifiutano l'assistenza consolare. Occorre inoltre prendere atto della ripartizione degli indagati per cittadinanza,

(d) Il numero di persone accusate di un reato e per le quali è stata richiesta l'assistenza di un interprete prima del processo nel corso del processo e/o nel corso di eventuali processi d'appello. Occorre anche prendere atto della ripartizione per cittadinanza e lingua,

(e) Il numero di persone accusate di un reato e per le quali è stata chiesta l'assistenza di un traduttore per la traduzione dei documenti prima del processo o nel corso di un eventuale processo d'appello. Occorre anche tenere conto della ripartizione per cittadinanza e per lingua e del numero di persone per le quali è stato necessario un interprete con il linguaggio dei segni,

(f) Il numero di persone interrogate su un reato e/o accusate di un reato che sono state considerate incapaci di comprendere o di seguire il contenuto o il significato del procedimento a causa della loro età o del loro stato mentale, fisico o emotivo e il tipo di attenzione particolare eventualmente concessa,

(g) Il numero di comunicazioni dei diritti notificate agli indagati e la ripartizione secondo le lingue nelle quali sono state redatte tali comunicazioni.

Articolo 17 – Clausola di non-regressione

87. Questo articolo ha l'obiettivo di evitare che la decisione quadro abbia come effetto di abbassare il livello di tutela negli Stati membri, i quali durante la fase di consultazione, hanno espresso il timore che la definizione di norme minime comuni possa comportare un effetto in tal senso. Gli Stati membri restano liberi di definire norme più elevate di quelle previste dalla presente decisione quadro.

Articolo 18 - Attuazione

88. Il presente articolo prescrive che gli Stati membri devono attuare la decisione quadro entro il 1° gennaio 2006 e entro tale termine inviare al segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni per attuarla nell'ordinamento nazionale. Sei mesi dopo l'attuazione, la Commissione deve presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione per valutare se gli Stati membri hanno adottato le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro. La relazione sarà eventualmente accompagnata da proposte legislative.

Articolo 19 - Entrata in vigore

89. Questo articolo stabilisce che la decisione quadro entrerà in vigore il ventesimo giorno seguente quello della sua pubblicazione nel giornale ufficiale dell'Unione europea.

Allegato A - Formule comuni tipiche da utilizzare nella "Comunicazione dei diritti"

90. L’Allegato A contiene le formule comuni tipiche da usare nella "Comunicazione dei diritti ". Esso riprende sotto varie rubriche i diritti che derivano dalla presente decisione quadro e sono considerati dalla Commissione diritti comuni fondamentali, che debbano essere accordati a qualsiasi indagato al momento del suo arresto (diritto all’assistenza legale, diritto ad un interprete, decisione relativa al beneficio di un'attenzione particolare, diritto degli stranieri a comunicare con le autorità consolari).

2004/0113 (CNS)

Proposta di

DECISIONE QUADRO DEL CONSIGLIO

in materia di determinati diritti processuali in procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea

IL CONSIGLIO DELL' UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 31, paragrafo 1, lettera c)

vista la proposta della Commissione[39],

visto il parere del Parlamento europeo[40]

considerando quanto segue,

(1) L'Unione europea si è data come obiettivo il mantenimento e lo sviluppo di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Secondo le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, in particolare il punto 33, il principio di reciproco riconoscimento deve diventare il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'ambito dell'Unione, sia in sede civile che in sede penale.

(2) Il 29 novembre 2000, conformemente alle conclusioni di Tampere, il Consiglio ha adottato un programma di misure destinato ad attuare il principio di reciproco riconoscimento delle decisioni penali[41]. L'introduzione al programma di misure stabilisce che il reciproco riconoscimento "deve consentire di rafforzare non solo la cooperazione tra Stati membri, ma anche la protezione dei diritti delle persone"[42].

(3) L'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni in materia penale presuppone una reciproca fiducia degli Stati membri nei loro rispettivi sistemi di giustizia penale. L'estensione del reciproco riconoscimento dipende strettamente da vari criteri che determinano l'effettività del suo esercizio.[43] Tra questi criteri vi sono i "meccanismi di protezione dei diritti delle […] persone sospettate" (criterio 3) e le "norme minime comuni necessarie per agevolare l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento".

---

39 GU C […] del […], pag. […].
40 GU C […] del […], pag. […].
41 GU C 12, del 15.1.2001, pag. 10.
42 GU C 12, del 15.1.2001, pag. 10.
43 GU C 12, del 15.1.2001, pag. 10.

(4) Il reciproco riconoscimento può essere effettivo solo in un clima di fiducia, che può essere stabilito solo se le autorità giudiziarie, ma anche tutti coloro che partecipano al procedimento penale considerano le decisioni delle autorità giudiziarie degli altri Stati membri equivalenti a quelle del proprio Stato e non mettono in discussione la loro competenza giudiziaria e il loro rispetto dei diritti a garanzia di un processo equo. Ciò è particolarmente importante se si vuole rafforzare un'idea globale positiva del reciproco riconoscimento, che riguardi "non solo l'adeguatezza della normativa dei propri partner, bensì anche la corretta applicazione di tale normativa"[44].

(5) Tutti gli Stati membri fanno parte della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). Tuttavia, l'esperienza ha dimostrato che, nonostante tale fiducia sia necessaria, non sempre gli Stati membri sono fiduciosi nei confronti dei sistemi di giustizia penale degli altri Stati membri e questo nonostante il fatto che siano tutti firmatari della CEDU. I diritti proposti saranno applicati in modo da rafforzare la reciproca fiducia, così da migliorare l'attuazione del reciproco riconoscimento.

(6) La decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri[45] è stata la prima misura concreta nel settore di attuazione del diritto penale del principio di reciproco riconoscimento. Ad essa è seguita una decisione quadro relativa ai provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio[46]. Le altre misure previste nel programma riguardano le decisioni di confisca, le sanzioni pecuniarie e la trasmissione di atti probatori ed estratti dei casellari giudiziari penali.

(7) Il principio di reciproco riconoscimento è basato su un'elevata fiducia tra gli Stati membri. Per rafforzare tale fiducia, la presente decisione quadro stabilisce alcune garanzie per tutelare i diritti fondamentali. Tali garanzie tengono conto delle tradizioni degli Stati membri nel rispetto delle disposizioni della CEDU.

(8) Le disposizioni proposte non mirano a modificare misure particolari relative alla lotta contro alcune gravi e complesse forme di criminalità, tra cui il terrorismo, in vigore a livello nazionale.

(9) L'articolo 31, paragrafo 1, lettera c) del TUE prevede "la garanzia della compatibilità delle normative applicabili negli Stati membri, nella misura necessaria per migliorare [la cooperazione giudiziaria in materia penale]". L'applicazione delle norme minime comuni alle garanzie procedurali fondamentali in tutta l'Unione europea, permetterà di accrescere la fiducia nei sistemi di giustizia penale di tutti gli Stati membri e, di conseguenza, aumenterà l'efficacia della cooperazione giudiziaria in un clima di reciproca fiducia.

(10) Sono stati individuati i seguenti cinque settori nell'ambito dei quali in un primo tempo occorrerebbe applicare norme comuni: l'accesso alla rappresentanza legale, l'accesso all'interpretazione e alla traduzione, il beneficio di un'attenzione particolare per le

---

44 COM(2000) 495 def., del 26.7.2000, pag. 4.

45 GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

46 Decisione quadro 2003/577/GAI del Consiglio, del 22 luglio 2003, relativa all'esecuzione nell'Unione europea dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio. GU L 196, del 2.8.2003, pag. 45.

persone che ne hanno bisogno poiché incapaci di seguire il processo, l'assistenza consolare ai detenuti stranieri e la comunicazione scritta a indagati e imputati sui loro diritti.

(11) Queste misure garantiranno la protezione dei diritti di indagati e imputati stranieri anche se non comprendono la lingua del paese ospitante o non ne conoscono il sistema giudiziario penale. La garanzia che i diritti di indagati e imputati siano correttamente rispettati avrà il duplice effetto di migliorare l'idea che gli Stati membri hanno degli altri sistemi giudiziari e di avere conseguenze anche per tutti gli indagati e gli imputati.

(12) Il diritto all'assistenza legale è sancito dall'articolo 6 della CEDU. Le disposizioni della presente decisione quadro non impongono agli Stati membri obblighi che vadano oltre quanto previsto dalla CEDU, bensì si limitano a definire alcuni modi comuni di rispettare l'articolo 6 della CEDU. Esse precisano il momento a partire dal quale sorge il diritto all'assistenza legale e a quali condizioni tale assistenza va concessa gratuitamente. In alcuni casi, la necessità di garantire un processo equo impone che l'imputato benefici dell'assistenza legale, nonostante il diritto di potersi difendere da solo. È quanto sancisce la decisione quadro che indica anche quali imputati debbano beneficiare dell'assistenza legale, che essa sia effettuata da professionisti adeguatamente qualificati e stabilisce che il costo di tale assistenza non debba comportare un onere eccessivo per gli imputati o per le persone a loro carico. Pertanto, gli Stati membri devono vigilare a che i costi dell'assistenza legale siano del tutto o in parte a carico dei sistemi giudiziari penali.

(13) Il diritto a un'assistenza linguistica– interpretazione e traduzione – gratuita e fedele per gli stranieri e, ove necessario, per le persone con handicap d'udito o di parola è ugualmente inserito nell'articolo 6 della CEDU. Le disposizioni della presente decisione-quadro non impongono obblighi agli Stati membri che vadano oltre quanto previsto dalla CEDU, ma si limitano a definire modi comuni di rispettare l'articolo 6 della CEDU, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e a verificare la fedeltà dell'interpretazione e della traduzione forniti.

(14) L'obbligo di dedicare un'attenzione particolare agli indagati che non sono in grado di seguire il procedimento è alla base di una buona amministrazione della giustizia. Allorché l'indagato si trova in una situazione di potenziale debolezza a causa della sua età, o del suo stato mentale, fisico o emozionale, il rapporto di forza può essere favorevole all'accusa, ai funzionari di polizia o alle autorità giudiziarie. Pertanto, occorre che tali autorità siano coscienti di una eventuale vulnerabilità e adottino le misure adeguate per contribuire a ristabilire l'equilibrio. Le disposizioni della decisione quadro mirano quindi a migliorare la posizione di queste persone definendo determinati diritti specifici.

(15) È previsto il diritto dei detenuti di ottenere che la loro famiglia, le persone equiparate ai familiari e il loro datore di lavoro siano informati rapidamente della loro detenzione, purché tali informazioni non compromettano il processo. Il diritto a contattare le eventuali autorità consolari competenti è inoltre inserito nella presente decisione quadro. Tali diritti si inseriscono nel contesto più ampio del diritto dei detenuti ad avere accesso al mondo esterno.

(16) Il diritto all'assistenza consolare deriva dall'articolo 36 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari che accorda agli Stati il diritto di avere accesso ai propri cittadini. Le disposizioni della presente decisione quadro conferiscono tale diritto al cittadino europeo e non allo Stato. Esse ne accrescono la visibilità e, pertanto, l'effettività. Perciò, a più lungo termine la creazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia all'interno del quale sussista la reciproca fiducia tra Stati membri, dovrebbe ridurre e infine eliminare la necessità dell'assistenza consolare.

(17) La comunicazione scritta agli indagati e agli imputati dei loro diritti fondamentali costituisce un mezzo per migliorare l'equità del procedimento e, in una certa misura, contribuisce a fare in modo che tutti le persone accusate di un reato siano messe a conoscenza dei propri diritti. Se gli indagati e gli imputati li ignorano è più difficile per loro esigere che vengano loro concessi. Un'informazione scritta agli indagati dei loro diritti mediante una semplice "comunicazione dei diritti", risolverà questo problema.

(18) È necessario creare un meccanismo per valutare l'effettività di questa decisione quadro. Pertanto, gli Stati membri devono raccogliere e registrare informazioni per procedere alla valutazione e al monitoraggio. Le informazioni saranno utilizzate dalla Commissione per elaborare relazioni che saranno pubblicate, accrescendo la reciproca fiducia, poiché ciascuno Stato membro saprà se gli altri Stati membri rispettano i diritti a garanzia di un processo equo.

(19) Poiché l'obiettivo che consiste nel realizzare norme comuni minime non può essere raggiunto con l'azione unilaterale degli Stati membri e può essere realizzato solo a livello comunitario, il Consiglio può adottare talune misure conformemente al principio di sussidiarietà previsto all'articolo 2 del trattato sull'Unione europea e all'articolo 5 del trattato che istituisce la Comunità europea. Conformemente al principio di proporzionalità come stabilito da tale articolo la presente decisione quadro non va oltre quanto è necessario per raggiungere tale obiettivo.

(20) La presente decisione quadro mira a rafforzare i diritti e i principi fondamentali stabiliti dall'articolo 6 del trattato sull'Unione europea e riaffermati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare agli articoli 47-50. Essa non può indurre a interpretazioni giurisprudenziali divergenti delle disposizioni rilevanti della CEDU, poiché il riferimento ai diritti fondamentali di cui all'articolo 6 del TUE presuppone necessariamente che sia preso in considerazione il modo in cui la Corte europea dei diritti umani li interpreta nella sua giurisprudenza.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE QUADRO

IN MATERIA DI DETERMINATI DIRITTI PROCESSUALI IN PROCEDIMENTI PENALI NEL TERRITORIO DELL'UNIONE EUROPEA:

Articolo 1

Campo di applicazione dei diritti processuali

1. La presente decisione quadro definisce le seguenti norme, concernenti i diritti processuali da applicare in tutti i procedimenti che si svolgono nel territorio dell'Unione europea e che mirano a stabilire la colpevolezza o l'innocenza di una persona indagata per aver commesso un reato o a decidere sulle conseguenze di un'ammissione di colpevolezza rispetto ad un'accusa di reato. Inoltre, sono compresi i ricorsi derivanti da tali procedimenti.

   Tali procedimenti sono definiti nel prosieguo come "procedimenti penali".

2. I diritti si applicano a qualsiasi persona indagata per aver commesso un reato (in prosieguo: "un indagato") dal momento in cui è informata dalle autorità competenti di uno Stato membro che è indagata per aver commesso un reato, fino alla sentenza definitiva.

Articolo 2

Il diritto all'assistenza legale

1. Ciascun indagato ha diritto all'assistenza legale al più presto possibile e nel corso di tutto il procedimento penale, qualora esprima l'intenzione di volerne beneficiare.

2. Ciascun indagato ha diritto di beneficiare dell'assistenza legale prima di rispondere all'interrogatorio in relazione all'accusa rivoltagli.

Articolo 3

Obbligo di fornire l'assistenza legale

Nonostante l'indagato abbia il diritto di rifiutare l'assistenza legale o di difendersi da solo nel corso di un processo, per taluni indagati l'assistenza legale è necessaria, onde garantire un processo equo. Di conseguenza, gli Stati membri garantiscono che sia fornita l'assistenza legale a ogni indagato che:

– sia detenuto in custodia cautelare prima del processo, o

– venga formalmente accusato di aver commesso un reato che si inserisce in un contesto complesso dal punto di vista dei fatti o del diritto o per il quale viene comminata una pena severa, in particolare nel caso in cui in uno Stato membro sia prevista una pena obbligatoria di oltre un anno di carcere per il reato di cui trattasi, o

– sia previsto il mandato di arresto europeo o una domanda di estradizione o altro procedimento di consegna

– si tratti di un minore, o

– non risulti in grado di comprendere o seguire il contenuto o il significato del processo, a causa della sua età o delle sue condizioni mentali, fisiche o emotive.

Articolo 4

Obbligo di garantire l'effettività dell'assistenza legale

1. Gli Stati membri garantiscono che solo gli avvocati, come definiti all'articolo 1, paragrafo 2, lettera a) della direttiva 98/5/CE47 abbiano titolo a fornire l'assistenza prevista ai sensi della presente decisione quadro.

2. Gli Stati membri devono garantire l'esistenza di un meccanismo che preveda la possibilità di sostituire un avvocato nel caso in cui l'assistenza legale non sia effettiva.

Articolo 5

Il diritto all'assistenza legale gratuita

1. Nel caso in cui si applichi l'articolo 3, i costi dell'assistenza legale sono sostenuti dagli Stati membri qualora rappresentino un onere eccessivo dal punto di vista finanziario per l'indagato o per le persone che sono a suo carico.

2. Di conseguenza, gli Stati membri possono effettuare indagini per accertare se i mezzi finanziari dell'indagato gli permettano di contribuire ai costi dell'assistenza legale per recuperarli del tutto o in parte.

Articolo 6

Il diritto all'assistenza gratuita di un interprete

1. Gli Stati membri assicurano l'assistenza gratuita di un interprete all'indagato che non comprende la lingua usata nel corso del procedimento, per tutelarne l'equità.

---

47 Direttiva 98/5/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998.

2. Eventualmente, gli Stati membri garantiscono che l'indagato benefici dell'assistenza gratuita di un interprete per la consulenza fornitagli da un avvocato durante tutto il procedimento penale.

3. Il diritto all'assistenza gratuita di un interprete si applica alle persone che presentano un handicap dell'udito o della parola.

Articolo 7

Il diritto alla traduzione gratuita dei documenti rilevanti

1. Gli Stati membri garantiscono che un indagato che non comprende la lingua usata nel corso del procedimento benefici della traduzione gratuita di tutti i documenti utili per assicurare l'equità del processo.

2. Le autorità competenti stabiliscono quali sono i documenti che è necessario tradurre. L'avvocato dell'indagato può chiedere la traduzione di ulteriori documenti.

Articolo 8

Fedeltà della traduzione e dell'interpretazione

1. Gli Stati membri garantiscono che i traduttori e gli interpreti utilizzati siano sufficientemente qualificati da assicurare la fedeltà della traduzione e dell'interpretazione.

2. Gli Stati membri garantiscono l'esistenza di un meccanismo che preveda la possibilità di sostituire un interprete o un traduttore nel caso in cui la traduzione o l'interpretazione non siano fedeli.

Articolo 9

Registrazione del procedimento

Gli Stati membri garantiscono che, nel caso in cui il procedimento si svolga con l'assistenza di un interprete, il controllo della qualità sia garantito da una registrazione audio o video. In caso di contestazione, verrà fornita una trascrizione della registrazione alle parti. Tale trascrizione potrà essere utilizzata solo per verificare la fedeltà dell'interpretazione.

Articolo 10

Il diritto ad un'attenzione particolare

1. Gli Stati membri garantiscono che un indagato che non può comprendere o seguire il contenuto o il significato del procedimento per la sua età, le sue condizioni mentali, fisiche o emotive benefici di un'attenzione particolare a tutela dell'equità del procedimento.

2. Gli Stati membri garantiscono che le autorità competenti siano tenute a valutare se l'indagato abbia bisogno di un'attenzione particolare nel corso di tutto il procedimento e a farne menzione nel fascicolo, nel caso in cui taluni elementi inducano a pensare che si applichi l'articolo 10, paragrafo 1.

3. Gli Stati membri garantiscono che qualsiasi misura adottata ai sensi di tale diritto debba essere menzionata nel fascicolo.

Articolo 11

I diritti degli indagati che possono pretendere un'attenzione particolare

1. Gli Stati membri garantiscono che sia effettuata una registrazione audio o video di qualsiasi interrogatorio degli indagati che possono beneficiare di un'attenzione particolare. In caso di contestazione, verrà fornita una trascrizione della registrazione alle parti.

2. Se necessario gli Stati membri garantiscono l'assistenza medica.

3. Ove opportuno, il diritto ad un'attenzione particolare può comprendere il diritto di avere un terzo presente durante gli interrogatori della polizia o delle autorità giudiziarie.

Articolo 12

Il diritto a comunicare

1. L'indagato in stato di custodia cautelare ha il diritto di informare la propria famiglia, le persone equiparate ai suoi familiari o il suo datore di lavoro della sua detenzione al più presto possibile.

2. Le autorità competenti possono informare le persone indicate nell'articolo 12, paragrafo 1 utilizzando i meccanismi adeguati, tra cui il canale delle autorità consolari nel caso in cui l'indagato sia cittadino di un altro Stato e qualora ne abbia intenzione.

Articolo 13

Il diritto a comunicare con le autorità consolari

1. Gli Stati membri garantiscono che un indagato detenuto che sia cittadino di un altro Stato abbia il diritto di ottenere che le autorità consolari del suo paese d'origine siano informate al più presto possibile del suo stato di detenzione e di comunicare con esse qualora ne abbia intenzione.

2. Gli Stati membri garantiscono che, qualora un indagato detenuto non intenda beneficiare dell'assistenza delle autorità consolari del suo paese d'origine in alternativa possa beneficiare dell'assistenza di un'organizzazione umanitaria internazionale riconosciuta

3. Gli Stati membri garantiscono che tutti coloro che sono residenti da molto tempo in uno Stato membro dell'Unione europea abbiano il diritto di farsi assistere dalle autorità consolari di tale Stato membro come i cittadini di quest'ultimo nel caso in cui si tratti di una persona con un valido motivo per rifiutare l'assistenza delle autorità consolari dello Stato membro di cui ha la cittadinanza.

Articolo 14

Obbligo di informare l'indagato dei suoi diritti per iscritto – Comunicazione dei diritti

1. Gli Stati membri garantiscono che tutti gli indagati siano informati per iscritto immediatamente dei diritti processuali di cui godono. Tale comunicazione comprende in particolare, ma non esclusivamente, i diritti previsti nella presente decisione quadro.

2. Gli Stati membri garantiscono che tale comunicazione scritta sia tradotta in tutte le lingue ufficiali della Comunità in un formato standard. Le traduzioni devono essere effettuate a livello centralizzato e fornite alle autorità competenti affinché il testo utilizzato su tutto il territorio dello Stato membro in questione sia identico.

3. Gli Stati membri garantiscono che gli uffici di polizia conservino il testo di tale comunicazione scritta in tutte le lingue ufficiali della Comunità per essere in grado di notificare a ciascuna persona arrestata una copia di tale comunicazione in una lingua che quest'ultima possa comprendere.

4. Gli Stati membri prevedono l'obbligo sia per i funzionari di polizia che per l'indagato, qualora quest'ultimo lo voglia, di firmare la comunicazione dei diritti, poiché tali firme sono la prova che la dichiarazione è stata presentata, notificata e accettata. La comunicazione dei diritti dev'essere prodotta in due esemplari, di cui una copia (firmata) deve rimanere al funzionario di polizia e l'altra (firmata) all'indagato. Nel fascicolo dev'essere menzionato che la comunicazione dei diritti è stata presentata all'indagato il quale ha accettato o ha rifiutato di firmarla.

Articolo 15

Valutazione e monitoraggio dell'applicazione effettiva della decisione quadro

1. Gli Stati membri agevolano la raccolta delle informazioni necessarie per la valutazione e il monitoraggio della presente decisione quadro.

2. Valutazione e monitoraggio devono essere effettuati con il controllo della Commissione europea che deve coordinare le relazioni sull'esercizio di valutazione e monitoraggio. Tali relazioni potranno essere pubblicate.

Articolo 16

Obbligo di raccolta dei dati

1. Per consentire la valutazione e il monitoraggio delle disposizioni della presente decisione quadro, gli Stati membri garantiscono che i dati relativi alle statistiche siano conservati e resi disponibili in particolare per quanto riguarda:

(a) il numero complessivo delle persone interrogate riguardo ad un'accusa penale, il numero di persone accusate di un reato, la questione se l'assistenza legale è stata concessa e la percentuale di cause nelle quali questa assistenza è stata del tutto o in parte gratuita;

(b) il numero di persone interrogate riguardo ad un'accusa penale e la cui comprensione della lingua del procedimento era tale da dover ricorrere all'assistenza di un interprete nel corso degli interrogatori della polizia. Occorre prendere atto della ripartizione per cittadinanza e calcolare il numero di persone per le quali si è resa necessaria un'interpretazione con il linguaggio dei segni;

(c) il numero di persone interrogate su un'accusa penale che risultavano essere cittadini stranieri e per i quali è stata chiesta un'assistenza consolare. Occorre calcolare il numero di indagati stranieri che rifiutano l'assistenza consolare. Occorre inoltre prendere atto della ripartizione degli indagati per cittadinanza;

(d) il numero di persone accusate di un reato e per le quali è stata richiesta l'assistenza di un interprete prima del processo nel corso del processo e/o nel corso di eventuali procedimenti d'appello. Occorre anche prendere atto della ripartizione per cittadinanza e lingua,

(e) il numero di persone accusate di un reato e per le quali è stata chiesta l'assistenza di un traduttore per la traduzione dei documenti prima del processo o nel corso di un eventuale processo d'appello. Occorre anche prendere atto della ripartizione per cittadinanza e per lingua e del numero di persone per le quali è stato necessario un interprete con il linguaggio dei segni;

(f) il numero di persone interrogate su un reato e/o accusate di un reato che sono state considerate incapaci di comprendere o di seguire il contenuto o il significato del procedimento a causa della loro età o del loro stato mentale, fisico o emotivo e il tipo di attenzione particolare eventualmente concessa;

(g) il numero di comunicazioni dei diritti notificate agli indagati e la ripartizione secondo le lingue nelle quali sono state redatte tali comunicazioni.

2. La valutazione e il monitoraggio devono essere effettuati a intervalli regolari, mediante l'analisi dei dati comunicati in tal senso e raccolti dagli Stati membri conformemente alle disposizioni del presente articolo.

Articolo 17

Clausola di non regressione

Nessuna disposizione della presente decisione quadro può essere interpretata nel senso di una limitazione o di una deroga rispetto ai diritti e le garanzie procedurali che possono essere garantite conformemente al diritto di ogni Stato membro e che forniscano un più elevato livello di protezione.

Articolo 18

Attuazione

1. Gli Stati membri adottano le misure necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente decisione quadro entro il 1° gennaio 2006.

2. Gli Stati membri comunicano, al più tardi entro la stessa data, al segretariato generale del Consiglio ed alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nei loro rispettivi ordinamenti nazionali gli obblighi che incombono loro in forza della presente decisione quadro.

3. La Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio entro il 30 giugno 2006, una relazione che mira a valutare se gli Stati membri hanno preso le disposizioni necessarie per conformarsi alla presente decisione quadro, accompagnata, ove necessario, da proposte legislative.

4. In base alla relazione della Commissione il Consiglio valuta in che misura gli Stati membri si sono conformati agli obblighi di attuazione previsti dalla presente decisione quadro.

5. Ai sensi del suddetto articolo 15, saranno effettuati regolarmente valutazione e monitoraggio delle disposizioni della presente decisione quadro.

Articolo 19

Entrata in vigore

La presente decisione quadro entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Fatto a Bruxelles, […]

Per il Consiglio
Il Presidente
[…]

Allegato A

Copia per l'indagato /copia per gli uffici di polizia

Notifica dei diritti nella [inserisci la lingua]

Il Sig. [inserire cognome e nome], è indagato in relazione al [specificare il reato].

A. Notifica dei diritti ai sensi della decisione quadro del Consiglio …/…/JAI del …

Il diritto comunitario prescrive che tutti gli Stati membri garantiscano le norme minime rispetto a determinati diritti. Tali diritti sono elencati qui di seguito, in combinato disposto con le norme nazionali che si applicano a tali diritti e in alcuni casi garantiscono una ulteriore protezione.

1. **Assistenza legale** [V. nota[48]]

2. **Diritto ad un interprete** [V. nota]

3. **Diritto alle traduzioni dei documenti rilevanti** [V. nota]

4. **Attenzione particolare** [V. nota]

5. **Comunicazione** [V. nota]

B. Altri diritti

I seguenti diritti le sono garantiti ai sensi dell'ordinamento nazionale dello Stato membro dove lei si trova.

[48] Gli Stati membri devono inserire il loro testo riguardante le disposizione del loro ordinamento nazionale su questo diritto, tra cui le disposizioni che attuano le norme minime comuni ai sensi della decisione quadro e le disposizioni che vanno oltre tali norme comuni.

[Questa sezione riguarda diritti diversi da quelli elencati nel riquadro A. Gli Stati membri devono inserire il proprio testo in questa sezione]

Firmato: …….. il funzionario di polizia

…….. l'arrestato

data:

La presente lettera viene riprodotta in due copie, una da notificare all'indagato e una da conservare nel registro degli uffici di polizia.