COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 29.8.2006
SEC(2006) 1080

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

Allegato alla

Proposta di decisione quadro del Consiglio

sull'ordinanza cautelare europea nel corso delle indagini preliminari tra Stati membri dell'Unione europea

{COM(2006) 468 definitivo}

COMPENDIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

DOCUMENTO DI LAVORO DELLA COMMISSIONE

COMPENDIO DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

SINTESI

1. Introduzione

La possibilità di presentare una proposta di decisione quadro sul reciproco riconoscimento delle misure cautelari figura da molti anni all'ordine del giorno della Commissione. L'eventuale adozione di una decisione quadro in questo settore è stata esaminata in tre riunioni di esperti (2003, 2004, e 2005) e in diversi documenti di riflessione, il più importante dei quali è il Libro verde[1] e l'allegato documento di lavoro dei servizi della Commissione[2]. Sull'argomento la Commissione ha ricevuto anche numerose risposte e osservazioni da parte degli Stati membri e della società civile.[3]

Nel corso del procedimento di consultazione è risultato evidente che le statistiche disponibili sul numero di persone coinvolte non erano sufficienti per costituire una solida base per una proposta in questo settore. Perché la Commissione potesse disporre di ulteriori dati statistici che le permettessero di stabilire se una decisione quadro nel settore in parola apporterebbe un valore aggiunto si è quindi deciso di ricorrere a un consulente esterno, il quale ha fornito strumenti metodologici conformi agli orientamenti della Commissione e al manuale sulla valutazione dell'impatto e ha effettuato una valutazione integrata delle conseguenze dirette e indirette di una serie di possibili opzioni, descritte nella relazione della proposta ("valutazione dell'impatto")[4].

2. Numero di detenuti non residenti in custodia cautelare interessati da un nuovo strumento

Secondo le stime, ogni anno circa 10.000 cittadini dell'UE sono in stato di custodia cautelare in uno Stato dell'UE diverso da quello di residenza abituale. Circa 4.500 cittadini dell'UE sono permanentemente in stato di custodia cautelare in uno Stato membro dell'UE diverso da quello di residenza abituale.

Questo dato si basa sulle analisi delle statistiche esistenti in materia di giustizia penale e sulle informazioni raccolte direttamente dalle autorità degli Stati membri nel corso del presente studio. Nell'allegato I della valutazione dell'impatto[5] figurano tutte le informazioni e le ipotesi su cui si basano queste stime del numero di cittadini UE in custodia cautelare.

Tra i 10.000 cittadini dell'UE detenuti ogni anno, alcuni sarebbero detenuti anche se fossero stati residenti nello Stato nel quale sono sospettati di aver commesso un reato. Se il reato è di natura particolarmente grave e/o se si considera che l'indagato, rimesso in libertà, potrebbe

1 COM(2004) 562 def.
2 SEC(2004) 1046.
3 Disponibili sul sito http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 pagg. 6—8.
5 pagg. 36 – 38.

essere pericoloso, nei suoi confronti si applica la custodia cautelare sia nel suo paese di residenza abituale, che all'"estero" in un altro Stato membro.

Occorre quindi calcolare quanti sono i cittadini dell'UE in custodia cautelare accusati di reati molto gravi per i quali sarebbe poco probabile un trasferimento nel paese di residenza abituale durante la fase delle indagini preliminari. In mancanza di statistiche affidabili in materia, sono stati considerati reati gravi l'omicidio, lo stupro e la rapina. Sulla base di dati provenienti da diversi paesi è stato stimato che non meno dell'80% dei cittadini dell'UE attualmente in custodia cautelare potrebbero essere potenzialmente soggetti a un ordine di trasferimento nel corso delle indagini preliminari e beneficiare di misure alternative alla custodia cautelare[6].

Supponendo quindi che gli elementi di prova per esercitare l'azione penale nei confronti dell'indagato (o per avviare il procedimento penale) siano simili in tutti gli Stati membri, a non meno dell'80% dei cittadini UE in custodia cautelare in uno Stato membro diverso dal paese di residenza abituale potrebbero essere applicate misure cautelari alternative. Ciò significherebbe che nel corso di un anno non meno di **8.000 detenuti posti in custodia cautelare non residenti nello Stato membro in cui sono detenuti** potrebbero essere soggetti a una misura cautelare alternativa.

3. Problemi e questioni con cui devono confrontarsi i cittadini dell'UE posti in custodia cautelare

Esiste il rischio che i cittadini dell'UE non residenti nello Stato nel quale sono detenuti siano posti in custodia cautelare più spesso dei cittadini nazionali. La ragione è che i giudici ritengono che il rischio di fuga sia più elevato a causa della mancanza di legami sociali nel paese nel quale queste persone sono accusate di un reato. Un fattore importante che contribuisce a questa percezione del problema potrebbe essere la mancanza di informazioni verificabili a disposizione del giudice. Il giudice di un paese "straniero" è in posizione difficile per effettuare una valutazione del rischio. Potrebbero esserci problemi di interpretazione e di traduzione di documenti fondamentali e il rischio di xenofobia e di uno scontro culturale potrebbe avere un suo peso nell'ammissione di una prova relativa ad un imputato di un paese straniero. C'è poi il problema che il giudice deve basarsi su documenti scritti, mentre i cittadini nazionali hanno facoltà di convocare testimoni orali che possono deporre in loro favore. Poiché l'efficacia probatoria dei documenti scritti non può essere messa in discussione, il giudice potrebbe attribuire loro un valore probatorio inferiore.

Questa tendenza è confermata dai dati contenuti nella tabella 3.1 (della valutazione dell'impatto[7]). Essi mostrano che la percentuale dei cittadini dell'UE è, in generale, molto più elevata tra i detenuti in custodia cautelare rispetto alla complessiva popolazione carceraria. In

---

[6] Tali cifre si basano su dati del 2005 raccolti dai Paesi Bassi e dalla Finlandia, in cui circa il 40% dei detenuti in stato di custodia cautelare erano indagati per omicidio, stupro e rapina. Tuttavia, un'analisi più approfondita ha rivelato che i cittadini dell'UE avevano il 50% di probabilità in meno di essere accusati di tali reati rispetto ai residenti nazionali. Nei Paesi Bassi il 4,4% dei tutti i detenuti in custodia cautelare erano cittadini dell'UE non residenti, ma solo il 3,2% di quelli accusati di omicidio, stupro e rapina erano cittadini dell'UE non residenti. In Finlandia la situazione era similare, l'8,5% dei tutti i detenuti in custodia cautelari erano cittadini dell'UE non residenti, ma solo il 2,2% di quelli accusati di omicidio, stupro e rapina erano cittadini dell'UE non residenti. Si è quindi stimato che solo il 20% dei cittadini dell'UE non residenti in custodia cautelare sarebbe accusato di reati molto gravi, la cui natura impedirebbe loro di beneficiare di un'ordinanza di trasferimento preprocessuale.

[7] pagg. 6-8.

alcuni paesi la differenza tra il numero dei cittadini dell'UE in stato di custodia cautelare rispetto ai detenuti cittadini dell'UE è impressionante.

I cittadini dell'UE in stato di custodia cautelare devono affrontare anche problemi di lingua e di comprensione di un diverso sistema giuridico. La custodia cautelare in un paese "straniero", i problemi di lingua, congiunti alla distanza dalla rete di supporto della famiglia e degli amici, comportano gravi conseguenze, ad esempio la difficoltà a preparare un'idonea strategia difensiva.

Le conseguenze di queste discriminazioni pregiudicano chiaramente lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, la cui realizzazione costituisce uno degli obiettivi chiave dell'Unione europea e dei suoi Stati membri.

Come mostra la tabella 3.2 (della valutazione dell'impatto[8]) la durata media della custodia cautelare è di 5 mesi e mezzo, con ampie differenze tra Stati membri (da 42 giorni e mezzo a 365 giorni). Questa differenza e, in particolare, la durata mediamente molto lunga della detenzione in taluni Stati membri, peggiorano la discriminazione che i cittadini dell'UE possono subire. Essi non solo sono detenuti per reati per i quali nel loro paese di residenza potrebbero non esserlo, ma anche la durata della custodia cautelare potrebbe essere superiore a quella che sarebbe loro applicata in qualità di indagati nel loro paese di residenza. Esistono anche altre differenze sulle condizioni di custodia cautelare che, sebbene non rappresentino una forma di discriminazione, sono comunque contrarie all'obiettivo di uno spazio europeo di libertà e di giustizia. Tra queste possiamo citare i reati cui si applica la custodia cautelare e le condizioni di detenzione.

Secondo l'opinione di una persona intervistata durante lo studio, "… il problema di fondo negli Stati membri è rappresentato dall'uso eccessivo e dalla durata della custodia cautelare... i criteri tradizionali utilizzati per determinare l'applicazione della libertà provvisoria sono applicati male… altre cause della durata eccessiva della custodia cautelale sono la lentezza dei processi, la burocrazia o la mancanza di investimenti... ".

4. Costi

Molte persone detenute in stato di custodia cautelare vengono poi assolte. Ad esempio, nel Regno Unito, nel 2003 fra le persone che avevano trascorso per lo meno parte del periodo delle indagini preliminari in custodia cautelare il 22% degli uomini e il 19% delle donne sono stati assolti. Solo per il 49% degli uomini e il 40% delle donne il processo si è concluso con una sentenza di condanna alla reclusione (carcere). Circa 1 detenuto su 5 in custodia cautelare viene assolto. La tabella 3.3 (della valutazione dell'impatto[9]) mostra le percentuali di condanna e di assoluzione in altri Stati membri, in cui le variazioni sono significative.

Visto che secondo le stime circa 10.000 cittadini dell'UE sono detenuti in custodia cautelare in uno Stato membro diverso da quello di residenza abituale, si potrebbe prevedere che almeno il 20%, ossia circa 2.000 persone, sia assolto e rimesso in libertà. Il costo finanziario della custodia cautelare per queste 2.000 persone potrebbe essere dell'ordine di circa 22 milioni di euro (supponendo un costo per individuo pari a circa 11.000 euro calcolato su una durata media di detenzione di 5,5 mesi x 2.000 euro).

---

8 pag. 10.

9 pagg. 11-12.

La custodia cautelare ha conseguenze finanziarie anche per le pubbliche autorità. Nella tabella 3.4 (della valutazione dell'impatto[10]) sono riportati i dati di alcuni Stati membri dell'UE sui costi medi annui e mensili della custodia cautelare. In media, i costi della custodia cautelare per una persona ammontano a circa 3.000 euro al mese. Considerando che circa 8.000 cittadini dell'UE non residenti nello Stato in cui sono posti in custodia cautelare potrebbero potenzialmente essere trasferiti nel loro paese di residenza abituale, mantenerli in stato di custodia cautelare in uno stabilimento penitenziario costa circa 132 milioni di euro (8.000 persone x 3.000 euro mensili x 5.5 mesi di durata media della custodia cautelare).

Se comparate alla detenzione in uno stabilimento penitenziario, le alternative alla custodia cautelare sono nettamente più efficaci in termini di costi.

5. valutazione dell'opzione preferita

Secondo la relazione l'opzione preferita è un "nuovo strumento legislativo per il reciproco riconoscimento delle misure cautelari che incorpori uno specifico meccanismo di ritorno o di trasferimento prima del processo".

5.1. Benefici dell'opzione preferita

All'opzione preferita possono essere attribuiti i seguenti benefici, se il reciproco riconoscimento è supportato da un meccanismo di attuazione per ridurre il rischio che l'indagato si sottragga alla giustizia:

– *Garanzia dei diritti dell'individuo e di un accesso equo alla giustizia*. Questa opzione eviterebbe ai cittadini dell'UE non residenti nello Stato nel quale sono detenuti di essere discriminati nel corso delle indagini preliminari nello Stato membro e di subire un trattamento diverso rispetto a quello che avrebbero avuto nel loro paese di residenza abituale.

– *Riduzione dei costi teorici dell'ingiustizia.* Nella situazione attuale, poco meno di 10.000 cittadini dell'UE trascorrono annualmente in media 5 mesi e mezzo in stato di custodia cautelare in un paese diverso da quello di residenza abituale. Secondo questa opzione, in caso di reciproco riconoscimento di misure cautelari alternative transfrontaliere una percentuale significativa di queste persone potrebbe evitare un lungo periodo di custodia cautelare, che comporta costi elevati, anche in termini di lucro cessante.

– *Diminuzione del rischio di fuga*. Se il reciproco riconoscimento delle misure cautelari alternative è accompagnato da un meccanismo di attuazione, il rischio di fuga di un indagato è ridotto. Tale rischio non verrebbe ovviamente eliminato, ma il meccanismo di attuazione permetterebbe di ridurlo.

– *Riduzione dei costi della detenzione.* Molto probabilmente questa opzione aumenterebbe il ricorso a misure cautelari nei confronti di cittadini dell'UE detenuti in uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza. In tal modo si possono prevedere congrui risparmi dei costi di detenzione (e si contribuirebbe inoltre a risolvere il problema del sovraffollamento carcerario, eliminandone una delle cause).

[10] pagg. 12-13.

– *Influenza sulla cooperazione giudiziaria e di polizia.* Secondo tale opzione, si può prevedere che le autorità giudiziarie saranno chiamate a collaborare fra loro per fare ricorso in misura significativa all'applicazione di misure cautelari. Ancora più intensa sarà però la cooperazione di polizia, perché si può prevedere che le autorità di polizia svolgeranno un ruolo di rilievo nell'attuare le misure cautelari (ad esempio per quanto riguarda l'obbligo di presentarsi regolarmente alla polizia) e nel garantire il rispetto delle misure adottate in caso di mancata comparizione dell'imputato al processo.

5.2. Costi associati all'opzione preferita

Uno degli elementi da considerare nel valutare l'analisi costi benefici delle misure alternative alla custodia cautelare è il costo connesso alla necessità di garantire la comparizione all'udienza dei cittadini dell'UE non residenti nello Stato in cui sono detenuti e rinviati nel loro paese di residenza abituale. Attualmente una percentuale significativa di cittadini dell'UE non residenti nello Stato nel quale sono indagati sono detenuti nel paese nel quale sono accusati di aver commesso un reato per evitare il rischio che non si presentino in giudizio.

Se si attua uno strumento per il reciproco riconoscimento di una misura cautelare e se gli indagati sottoposti a misura cautelare sono rinviati nei rispettivi paesi di residenza e sottoposti a una misura cautelare alternativa, si può prevedere che alcuni di essi fuggiranno e non compariranno in udienza. In tali casi il meccanismo di attuazione garantirà che tali persone siano detenute nel loro paese di residenza e trasferite nuovamente con adeguate misure di sicurezza nel paese dove si deve tenere il processo. I costi di tali meccanismo di attuazione sono così composti:

– retribuzione del personale di polizia che accompagna l'indagato - secondo le previsioni, in media 3 agenti per un periodo di 2 giorni;

– costo dei voli per il personale di polizia (in media 600 euro);

– costo dell'alloggio in albergo per il personale di polizia (in media 100 euro);

Il costo dell'attività delle autorità di polizia per garantire la comparizione dell'imputato al processo sarebbe quindi elevato, e probabilmente dovrebbe essere sostenuto dalle autorità di polizia dello Stato di residenza dell'imputato.

Tuttavia durante le indagini preliminari si dovrebbe anche tener conto dell'uso della tecnologia per valutare i costi connessi all'opzione preferita. In particolare, dovrebbe essere preso in considerazione il ricorso alla videoconferenza durante le indagini preliminari. Questo aspetto è già previsto nell'ambito della Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale che prevede l'assunzione della prova in videoconferenza sempre che non siano violate norme fondamentali di legge. Secondo una relazione recente sull'applicazione pratica delle norme di legge in materia probatoria nel corso di processi penali nell'UE la maggior parte degli Stati membri sono dotati di apparecchiature che consentono l'assunzione della prova in videoconferenza[11]. Inoltre, un piccolo numero di Stati membri ha detto che intende introdurre procedure di raccolta di elementi di prova in videoconferenza o che ne sta studiando la possibilità. Dai risultati dello studio è emerso anche che l'ammissione degli elementi di prova in videoconferenza è consentita in determinate circostanze, ad esempio quando il testimone è

[11] '*The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union', The Law Society of England and Wales, Summary Report*, ottobre 2004.

all'estero.

L'impiego della videoconferenza nel corso delle indagini preliminari nel caso in cui un cittadino dell'UE non residente nel paese in cui è detenuto è soggetto a misure cautelari alternative potrebbe comportare significativi risparmi in numerose situazioni:

– se l'indagato ha violato gli obblighi imposti da una misura cautelare alternativa, le autorità dello stato in cui deve tenersi il processo fisserebbero di solito un'udienza per decidere le sanzioni da comminare per tali violazioni. L'utilizzo nello Stato di residenza di apparecchiature per la videoconferenza consentirebbe di risparmiare i costi di trasferimento dell'imputato nello Stato in cui si deve tenere il processo e eventualmente le spese per la scorta nello Stato di residenza.

– In alcuni Stati membri l'indagato deve presentarsi regolarmente alla polizia e alle autorità inquirenti durante diverse fasi dell'indagine preliminare. Se l'indagato è trasferito nel suo paese di residenza e soggetto a misure cautelari alternative, dovrà recarsi nello Stato in cui si tiene il processo e comparire alle udienze previste. Tuttavia, l'utilizzo in tal caso di apparecchiature per la videoconferenza permetterebbe il risparmio delle spese di viaggio relative al trasferimento dell'imputato nello Stato in cui si tiene il processo.

In conclusione, l'uso di apparecchiature per la videoconferenza contribuirebbe a massimizzare la probabilità che l'opzione scelta si traduca in una riduzione dei costi.

5.3. Proporzionalità e valore aggiunto europeo

Il valore aggiunto europeo del reciproco riconoscimento delle misure cautelari può essere rilevato nei seguenti settori.

L'opzione scelta fornirebbe una soluzione ai problemi attualmente esistenti nel settore della custodia cautelare là dove le azioni degli Stati membri sono state chiaramente insufficienti ed è richiesto un intervento a livello dell'UE. La percentuale dei cittadini dell'UE in custodia cautelare è molto più elevata rispetto a quella della complessiva popolazione carceraria. I cittadini dell'UE non residenti nello Stato in cui sono arrestati hanno meno probabilità di essere accusati di gravi reati (come omicidio, stupro o rapina ad esempio) dei cittadini di tale Stato. Eppure essi sono detenuti molto spesso in stato di custodia cautelare e per reati per i quali i residenti sarebbero soggetti a misure cautelari diverse dalla custodia cautelare. Il reciproco riconoscimento delle misure cautelari tra gli Stati membri dell'Unione europea permetterebbe sicuramente di evitare una simile discriminazione dei cittadini dell'Unione europea non residenti nello Stato in cui sono detenuti e di garantire la giustizia al di là delle frontiere. Diversamente, si assisterebbe a un proseguimento dell'attuale situazione in cui i principi intrinseci dei sistemi di giustizia penale degli Stati membri dell'Unione europea conducono a una discriminazione dei cittadini dell'Unione europea non residenti nello Stato in cui sono detenuti.