



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE OSSERVATORIO EUROPA

LA PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E CONSIGLIO SUL RAFFORZAMENTO DI ALCUNI ASPETTI DELLA PRESUNZIONE DI INNOCENZA E DEL DIRITTO DI PRESENZIARE AL PROCESSO NEI PROCEDIMENTI PENALI

COM (2013) 821 DEF. DEL 27 NOVEMBRE 2013

CONTESTO STORICO DELLA PROPOSTA

Nel 2006 la Commissione europea ha pubblicato un Libro verde sulla presunzione di non colpevolezza e i diritti che da essa derivano, tra cui il diritto a non autoincriminarsi, il diritto di non produrre prove contro se stesso e l'onere della prova¹. Obiettivo dell'iniziativa della Commissione europea era di individuare le differenze di interpretazione e di applicazione della presunzione di non colpevolezza negli Stati membri, nonché di proporre di istituire norme minime comuni di diritto processuale penale per evitare divari tra i livelli di garanzie processuali offerte dagli Stati membri.

Più in generale, tale Libro verde rientrava nel processo di armonizzazione del diritto penale volto al rafforzamento della fiducia reciproca tra Stati membri ai fini dell'effettiva creazione e dell'efficace funzionamento dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia fondato sul principio del mutuo riconoscimento.

Nonostante ben 11 Stati membri abbiano risposto alle questioni sollevate nel Libro verde, il dibattito in materia si è, però, arenato a fronte della crisi dell'azione europea in materia di ravvicinamento delle legislazioni penali degli Stati membri seguita all'abbandono della Proposta di decisione quadro su determinati diritti processuali penali nei procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea².

Soltanto nel 2009, sulla scia del rinnovamento promosso dal Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha lanciato una nuova strategia per l'adozione di norme minime comuni relative ai diritti fondamentali del processo penale, approvando la Tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali³. In tale Risoluzione del 2009 sono indicati, peraltro in modo non esaustivo, i diritti processuali fondamentali cui le istituzioni dell'Unione europea dovrebbero assicurare priorità. Proponendo un approccio in varie tappe, ossia l'adozione di una misura legislativa per ciascuno dei diritti ivi considerati, la Tabella di marcia in esame ha auspicato l'introduzione di norme minime comuni in materia di: diritto alla traduzione e all'interpretazione; diritto a ricevere informazioni relative ai diritti e all'accusa; diritto alla

¹ Cfr. Libro Verde sulla presunzione di non colpevolezza, COM/2006/0174 def., del 26 aprile 2006, non pubblicato ma disponibile alla pagina web <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:52006DC0174>.

² Si tratta della Proposta di Decisione quadro su determinati diritti processuali nei procedimenti penali nel territorio dell'Unione europea, COM(2004) 328, del 28 aprile 2004.

³ Cfr. Risoluzione del Consiglio (2009/C 295/01), del 30 novembre 2009, relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, pubblicata in *G.U.* C 295/1 del 4.12.2009, disponibile alla pagina web

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:295:0001:0003:it:PDF>.



consulenza legale e all'assistenza legale gratuita; diritto a comunicare con familiari, datori di lavoro e autorità consolari, nonché garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili.

Con il successivo Programma di Stoccolma, il Consiglio europeo si è, però, spinto oltre, invitando la Commissione europea a “esaminare ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati e valutare se sia necessario affrontare altre questioni, ad esempio la presunzione di innocenza, per promuovere una migliore cooperazione” e, più in generale, un processo penale equo⁴. In altri termini, il Consiglio ha auspicato che le norme minime comuni in materia di diritto processuale penale avessero un ambito applicativo più ampio, in linea con quanto disposto dall'articolo 82, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Infatti, la predetta norma prevede, alla sua lettera b), che il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire, mediante direttive, norme minime riguardanti “i diritti della persona nella procedura penale” laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.

Sulla scia del positivo e rapido follow-up di tale Tabella di marcia, segnatamente delle già adottate direttive sul diritto alla traduzione e all'interpretazione⁵, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali⁶ e sul diritto all'assistenza legale⁷, le istituzioni europee hanno ripreso le questioni sollevate dal Libro verde del 2006 summenzionato e lo specifico tema della presunzione di innocenza, confrontandosi con esperti, professionisti indipendenti, accademici e varie associazioni rappresentanti dei principali portatori di interessi. In particolare, il 23 gennaio 2013 si è tenuta una riunione del gruppo di esperti sulla politica penale dell'Unione europea, seguita, poi, dall'incontro dei ministri della Giustizia degli Stati membri e della Croazia del successivo 19 febbraio. Nello stesso mese è stato condotto anche un sondaggio online, promosso dalla Commissione europea, per comprendere appieno quale fosse la protezione giuridica accordata dai diversi ordinamenti giuridici degli Stati membri al diritto alla presunzione di innocenza, nonché come tale principio funzionasse in concreto.

Dalla consultazione così svolta è emerso, anzitutto, che gli Stati membri tutelavano in modo insufficiente alcuni aspetti significativi della presunzione di innocenza, segnatamente i casi in cui l'onere della prova è trasferito alla difesa, il diritto di non cooperare, il diritto al silenzio, il diritto di presenziare al processo e il dovere di evitare, prima della condanna, riferimenti in pubblico alla colpevolezza da parte delle autorità di pubblica sicurezza e giudiziarie. Ancora troppo frequenti risultavano, poi, le violazioni della presunzione di innocenza nell'Unione europea, da cui derivava

⁴ Al riguardo si veda il punto 2.4. del Programma di Stoccolma “Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”, in *G.U.* C 115 del 4.5.2010, pagg. 1–38.

⁵ Cfr. Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2010, relativa al diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, in *G.U.* L 280 del 26.10.2010, pag. 1.

⁶ Cfr. Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, in *G.U.* L 142 dell'1.6.2012, pag. 1.

⁷ Cfr. Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari, in *G.U.* L 294 del 6.11.2013, pag. 1.



una seria compromissione della fiducia reciproca tra autorità giudiziarie e, di conseguenza, del buon funzionamento dello Spazio europeo di giustizia⁸. Tali violazioni erano dovute anche al fatto che la Corte europea dei diritti dell'uomo non era in grado di garantire, da sola, un livello di tutela sufficiente della presunzione di innocenza. Infatti, da un lato, tale giudice di Strasburgo non è ancora stato chiamato a pronunciarsi su tutti gli aspetti del principio in esame; dall'altro, esso non ha sempre trattato in modo esaustivo gli aspetti della presunzione di non colpevolezza coinvolti nei casi concreti di cui era investito, sempre nel rispetto del previo esaurimento dei rimedi nazionali⁹. Pertanto, alla luce delle suesposte considerazioni, la Commissione ha giudicato necessario, nonché legittimo alla luce del principio di sussidiarietà, un intervento a livello europeo in materia di diritto alla presunzione di innocenza. Di conseguenza, essa ha ricompreso nel pacchetto di nuove misure in merito alle garanzie procedurali nei procedimenti penali, pubblicato il 27 novembre 2013, una Proposta di direttiva in materia di presunzione di innocenza e diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali¹⁰. In linea con il procedimento legislativo ordinario europeo, tale Proposta di direttiva è attualmente oggetto di esame da parte del Parlamento europeo¹¹.

STRUTTURA E OBIETTIVI DELLA PROPOSTA

La Proposta della Commissione del 2013 si compone di 32 considerando e 15 articoli, questi ultimi suddivisi in quattro capi. In particolare, dopo i primi due articoli, che definiscono, rispettivamente, il campo di applicazione e l'oggetto della Proposta, troviamo nel Capo 2 la disciplina della presunzione di innocenza (artt. 3 – 7), mentre il successivo Capo è dedicato al diritto di presenziare al processo (artt. 8 – 9). Seguono, da ultimo, le disposizioni generali e finali (artt. 10 – 15), tra le quali spicca l'importante previsione di una clausola di non regressione (art. 12), onde garantire che l'adozione della misura legislativa in esame non mini il livello di tutela già offerto in materia dalla C.E.D.U., dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dai trattati internazionali e dagli ordinamenti giuridici degli Stati membri¹². Al riguardo, la Relazione

⁸ Si veda la Valutazione d'impatto che accompagna la Proposta di direttiva del Parlamento europeo e Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, disponibile alla pagina web

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/swd_2013_0478_en.pdf.

⁹ Cfr. Sintesi della valutazione d'impatto, documento di lavoro della Commissione, disponibile alla pagina web <https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ipex.eu%2FPIPEXL->

[WEB%2Fdossier%2Ffiles%2Fdownload%2F082dbcc5429d1f4a0143005b68c93609.do&ei=UaxgU_fQAqH8ygPXjYDoB_A&usq=AFQjCNHdTmMibIkujN8kYhcCnaLucYr5PQ&sig2=yGI7E72MQP6dwnI9XaddVg](http://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CDsQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.ipex.eu%2FPIPEXL-WEB%2Fdossier%2Ffiles%2Fdownload%2F082dbcc5429d1f4a0143005b68c93609.do&ei=UaxgU_fQAqH8ygPXjYDoB_A&usq=AFQjCNHdTmMibIkujN8kYhcCnaLucYr5PQ&sig2=yGI7E72MQP6dwnI9XaddVg).

¹⁰ Si tratta della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e Consiglio, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, del 27 novembre 2013, COM(2013) 821 def., disponibile alla pagina web

[http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/16762165812C7BEBC1257C440041D7CC/\\$FILE/COM2013_0821_IT.pdf](http://notes9.senato.it/web/docuorc2004.nsf/16762165812C7BEBC1257C440041D7CC/$FILE/COM2013_0821_IT.pdf).

Tale proposta rientra in un pacchetto di misure relative anche alla tutela processuale dei minori durante il procedimento penale e al diritto all'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali.

¹¹ Per un più approfondito esame dell'iter relativo alla Proposta in esame si veda

<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/printfichedocumentation.pdf?id=641957&lang=en>.

¹² Si vedano, in particolare, il paragrafo 2 dell'articolo 6 della C.E.D.U. e l'articolo 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.



della Commissione alla Proposta in esame chiarisce che la Proposta di direttiva “definisce requisiti minimi a livello dell’Unione europea per disciplinare taluni aspetti della presunzione di innocenza conformemente a quanto già previsto nel Programma di Stoccolma e dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo”. In tal modo, secondo la predetta Relazione, la Proposta di direttiva “promuove l’applicazione della Carta, in particolare degli articoli 6, 47 e 48, fondandosi sull’articolo 6 della CEDU come interpretato dalla giurisprudenza della Corte”¹³.

Per quanto riguarda gli obiettivi della Proposta di direttiva in esame, nella Relazione della Commissione si afferma che essa mira a rafforzare alcuni aspetti del diritto alla presunzione di innocenza dell’indagato o imputato nei procedimenti penali di tutta l’Unione europea sino a quando non ne sia provata la colpevolezza con sentenza definitiva, nonché il diritto di presenziare al proprio processo¹⁴. Da un punto di vista generale, l’adozione della Proposta di direttiva sulla presunzione di innocenza e sul diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali rientra, quindi, tra gli obiettivi dell’agenda europea sui diritti procedurali destinata a “dare un contenuto concreto al diritto a un equo processo” all’interno dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia¹⁵. Inoltre, essa contribuisce al rafforzamento delle garanzie procedurali che si applicano nei procedimenti che saranno condotti dalla istituenda Procura europea¹⁶.

Da un punto di vista, poi, più specifico, la Proposta di direttiva di cui trattasi intende garantire che le autorità responsabili della cooperazione giudiziaria e dell’esecuzione di una sanzione penale, di una misura investigativa o di un mandato d’arresto europeo emesso in un altro Stato membro possano essere certe che la decisione all’origine di tali procedimenti è stata emessa nello Stato membro d’origine nel pieno rispetto della presunzione di innocenza. Inoltre, ai sensi della Proposta di cui si discute, l’indagato o imputato deve essere presunto innocente durante l’intero procedimento penale fino a che la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata e sia trattato come tale dalle autorità giudiziarie degli Stati membri.

Pertanto, in linea con tali obiettivi, la Proposta di direttiva sulla presunzione di innocenza e sul diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali promuove l’adozione di norme minime comuni riguardanti: il divieto alle autorità pubbliche di presentare in dichiarazioni pubbliche e decisioni ufficiali l’imputato come se fosse già condannato (art. 4); il fatto che l’onere della prova incomba alla pubblica accusa e che, in caso sussistano dubbi circa la colpevolezza dell’imputato, questi debba essere assolto (art. 5); il diritto di non incriminarsi e di non cooperare (art. 6); il diritto al silenzio (art. 7) e il diritto dell’imputato di presenziare al proprio processo (artt. 8 e 9).

¹³ Cfr. punto 17 della Relazione, cit..

¹⁴ Tale Relazione della Commissione è contenuta nell’introduzione alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e Consiglio, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali, cit..

¹⁵ Cfr. punto 6 della Relazione, cit...

¹⁶ Cfr. punto 10 della Relazione, cit..