



Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali

Atto del Governo 89

Dossier n° 97 - Schede di lettura
6 maggio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	89
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali
Norma di delega:	articolo 1 della legge 6 agosto 2013, n. 96
Numero di articoli:	4
Date:	
presentazione:	1 aprile 2014
assegnazione:	1 aprile 2014
termine per l'espressione del parere:	11 maggio 2014
Commissione competente :	II Giustizia, XIV Unione Europea
Rilievi di altre Commissioni :	V Bilancio

Lo schema di decreto legislativo all'esame della Commissione Giustizia attua nel nostro ordinamento la [direttiva 2012/13/UE](#), del maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali. In sintesi, il provvedimento:

- introduce l'obbligo di consegna tempestiva di una comunicazione, redatta per iscritto, volta a informare la persona fermata o arrestata (in flagranza di reato o in quanto destinataria di una misura cautelare custodiale) di un elenco di diritti a lei spettanti nell'ambito del procedimento penale;
- richiede che tale comunicazione scritta sia redatta in forma chiara e precisa e in una lingua comprensibile all'interessato;
- richiede la verbalizzazione dell'attività informativa svolta, sanzionando l'omissione della comunicazione con la nullità degli atti successivi;
- garantisce che l'indagato riceva l'informazione sui propri diritti al più tardi al termine della conclusione delle indagini preliminari;
- garantisce che l'indagato sia avvisato del diritto a conoscere le eventuali modifiche dell'addebito.

La direttiva 2012/13/UE e la norma di delega per l'attuazione

La [direttiva 2012/13/UE](#) stabilisce norme relative al **diritto all'informazione, delle persone indagate o imputate, sui diritti di cui godono nel procedimento penale e sull'accusa elevata a loro carico**. Stabilisce inoltre norme relative al diritto all'informazione delle persone soggette al mandato di arresto europeo (articolo 1).

[La Direttiva 2012/13/UE](#)

La direttiva si inserisce nella tabella di marcia tracciata dalle istituzioni comunitarie per raggiungere l'obiettivo fissato nell'articolo 82, par. 2 del Trattato di Lisbona ossia l'attuazione dei diritti della persona nei procedimenti penali, funzionale a incrementare i diritti di indagati e imputati. In questo senso, nella direttiva è stata inserita una clausola di non regressione rispetto ai diritti consolidati nell'ambito della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

In estrema sintesi, la direttiva impone alle autorità nazionali di fornire una comunicazione dei diritti a indagati e imputati, «indipendentemente dal loro status giuridico e dalla loro cittadinanza». Il testo prescrive che alle persone indagate o imputate siano tempestivamente fornite le informazioni concernenti almeno i seguenti diritti processuali:

- il diritto a un avvocato;
- le condizioni per beneficiare del gratuito patrocinio;
- il diritto di essere informato dell'accusa;

- il diritto all'interpretazione e traduzione;
- il diritto al silenzio.

Tali informazioni dovranno essere fornite oralmente o per iscritto, in un linguaggio semplice e accessibile, tenendo conto delle eventuali necessità delle persone indagate o imputate in condizioni di vulnerabilità (**articolo 3**).

L'**articolo 4** della direttiva prevede, inoltre, che le persone indagate arrestate o detenute ricevano prontamente al momento dell'arresto, **per iscritto**, una "comunicazione dei diritti" in una **lingua a loro comprensibile**. La comunicazione dovrà contenere informazioni sui seguenti diritti:

- il diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine;
- il diritto di informare le autorità consolari e un'altra persona;
- il diritto di accesso all'assistenza medica d'urgenza;
- il diritto di conoscere il numero massimo di ore o giorni in cui l'indagato o l'imputato può essere privato della libertà prima di essere condotto dinanzi a un'autorità giudiziaria.

La direttiva precisa che qualora «la comunicazione non sia disponibile nella lingua appropriata, l'indagato o l'imputato è informato dei suoi diritti oralmente in una lingua a lui comprensibile. Senza indugio gli verrà quindi fornita la comunicazione dei diritti in una lingua a lui comprensibile».

La comunicazione contenente informazioni sui propri diritti è assicurata inoltre a chiunque sia arrestato ai fini dell'esecuzione di un **mandato d'arresto europeo**. Per garantire uniformità negli Stati membri, è stato incluso nell'allegato alla direttiva un modulo che contiene un elenco minimo di diritti che può essere ampliato dai vari Stati membri i quali, però, non possono andare al di sotto della soglia minima fissata e questo anche nei procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo (**articolo 5**).

Le persone accusate di aver commesso un reato dovranno ricevere tutte le informazioni sull'accusa necessarie per consentire loro di preparare la difesa e garantire l'equità del procedimento, nonché l'accesso almeno a tutto il materiale probatorio in possesso delle autorità competenti, sia esso a favore o contro.

L'**accesso a parte della documentazione relativa all'indagine** potrà essere, tuttavia, **rifiutato** se in grado di comportare una grave minaccia per la vita o per i diritti fondamentali di un'altra persona o se tale rifiuto è strettamente necessario per la **salvaguardia di interessi pubblici importanti** (articoli 6 e 7).

Gli Stati membri dovranno **recepire la direttiva entro il 2 giugno 2014**.

La **delega** per l'attuazione della Direttiva è contenuta nella [legge 6 agosto 2013, n. 96](#) (*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - **Legge di delegazione europea 2013***).

La norma di delega: legge 96/2013

In particolare, l'articolo 1, comma 1, delega il Governo ad adottare, secondo le procedure, i principi e i criteri direttivi di cui agli articoli 31 e 32 della [legge 234/2012](#) (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*), i decreti legislativi per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B. Gli articoli 31 e 32 riguardano il procedimento per l'esercizio delle deleghe annuali e i criteri generali che devono essere osservati a tal fine.

Il comma 2 individua il termine per l'esercizio della delega mediante rinvio all'[art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012](#): analogamente a quanto previsto in precedenza per le leggi comunitarie annuali, il termine per l'esercizio delle deleghe conferite al Governo con la legge di delegazione europea è di due mesi antecedente a quello per il recepimento indicato in ciascuna delle direttive.

Si ricorda che il comma 5 dell'art. 31 della legge n. 234 prevede inoltre che il Governo possa adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi emanati in base alla delega conferita con la legge di delegazione entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge stessa.

Il comma 3 prevede che gli schemi di decreto legislativo recanti attuazione delle direttive incluse nell'**allegato B** siano sottoposti al **parere** delle competenti Commissioni parlamentari.

La direttiva 2012/13/UE è inserita nell'allegato B della legge di delegazione europea 2013 e **non esistono specifici principi e criteri direttivi** per l'esercizio della delega; occorre dunque fare riferimento ai principi e criteri generali fissati all'[art. 32 della legge n. 234 del 2012](#) per l'attuazione del diritto dell'Unione europea.

Il contenuto dello schema di decreto legislativo

Il diritto all'informazione, in una forma chiara e comprensibile, di imputati e indagati all'interno di un procedimento penale è già ampiamente riconosciuto nel nostro ordinamento. Basti ricordare il terzo comma dell'art. 111 della **Costituzione**, in base al quale «*Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo*».

Quadro
normativo
interno

Quanto al **codice di procedura penale**, la disciplina delle informazioni di garanzia all'indagato sul diritto al silenzio, il diritto di difesa e sull'avviso di conclusione delle indagini preliminari già sostanzialmente rispettano i precetti della direttiva europea (cfr. artt. 64, 143, 335, 369, 369-bis, 415), da ultimo anche grazie al recente intervento operato dal [decreto-legislativo n. 32 del 2014](#) sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, emanato in attuazione della direttiva 2010/64/UE.

Se per l'indagato e l'imputato per ogni comunicazione è prevista la forma scritta, lo stesso non accade per i soggetti fermati, arrestati in flagranza di reato o sottoposti a misura cautelare (artt. 386 e 293 c.p.p.), nonché per la persona oggetto di mandato d'arresto europeo, per i quali l'avvertimento circa la nomina di un difensore di fiducia non richiede oggi tale forma.

Sul versante del diritto di accesso alla documentazione di indagine, previsto dall'art. 7 della direttiva, si ricordano le disposizioni sull'accesso del difensore agli atti sui quali si fonda l'ordinanza di custodia cautelare (art. 293 c.p.p.), sull'accesso agli atti su cui si fonda la richiesta di convalida dell'arresto in flagranza di reato (art. 390 c.p.p., come interpretato in funzione di garanzia dalla giurisprudenza).

Dato il ricco quadro normativo interno, lo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva ha un contenuto ridotto, limitandosi nei suoi **4 articoli** ad operare alcuni aggiustamenti.

Nella Relazione illustrativa il Governo chiarisce che non è necessario modificare il diritto interno per dare attuazione ad alcune disposizioni della direttiva, dal momento che la normativa interna risulta già conforme. Si tratta, oltre che degli articoli 1 (*Oggetto*) e 2 (*Ambito di applicazione*), dell'art. 7 (*Diritto di accesso alla documentazione relativa all'indagine*) e dell'art. 9 (*Formazione*).

L'**articolo 1** modifica il codice di procedura penale e, in particolare:

Le modifiche al
codice di
procedura
penale

- interviene sull'**art. 293 c.p.p.**, che disciplina l'**esecuzione dell'ordinanza che dispone una misura cautelare personale**. Ne integra il testo, stabilendo che contestualmente alla consegna all'imputato di copia dell'ordinanza, l'ufficiale o agente incaricato debba consegnargli anche - a pena di nullità degli atti successivi - una analitica **comunicazione scritta**, in una lingua a lui comprensibile, contenente l'indicazione di tutti i diritti a disposizione del destinatario della misura (dal possibile accesso al gratuito patrocinio, al diritto a ottenere informazioni sull'accusa che gli viene mossa, dal diritto all'interprete e alla traduzione, alla facoltà di non rispondere, dalla possibilità di informare della sua situazione i familiari e le autorità consolari, all'assistenza sanitaria, alla tempistica dell'interrogatorio di garanzia). Le novelle previste dalla **lettera a)** danno così attuazione all'art. 4 della direttiva europea;
- modifica l'**art. 369 c.p.p.**, in tema di **informazione di garanzia**, aggiungendo che con l'informazione stessa, con la quale il PM indica a indagato e persona offesa le norme di legge che si assumono violate, data e luogo del fatto e li invita a nominare un difensore di fiducia, egli deve anche informarli del fatto che hanno diritto a conoscere le iscrizioni effettuate sul registro delle notizie di reato (ai sensi dell'art. 335, comma 3, c.p.p.) e dunque, in particolare, il diritto a conoscere l'eventuale **mutamento della qualificazione giuridica del fatto**. La novella, introdotta dalla **lettera b)**, dà attuazione all'art. 3 della direttiva per quanto concerne il «diritto ad essere informato dell'accusa» e di ogni eventuale modifica della stessa (ai sensi dell'art. 6, par. 4, della direttiva);
- modifica il successivo **art. 369-bis c.p.p.**, relativo all'informazione alla persona sottoposta alle indagini sul diritto di difesa. Alla previsione attuale, che obbliga il PM a **nominare un difensore d'ufficio** ogniqualvolta stia per compiere il primo atto al quale

il difensore ha diritto di assistere, ovvero ogniqualvolta inviti l'indagato a rendere l'interrogatorio, lo schema di decreto legislativo aggiunge comunque un obbligo di nomina del difensore d'ufficio contestuale all'avviso di **conclusione delle indagini preliminari** (ai sensi dell'art. 415-bis del codice). Nella comunicazione sulla nomina del difensore, il PM dovrà anche specificare il diritto dell'indagato all'interprete nonché alla traduzione degli atti fondamentali. La **lettera c)** intende dare attuazione all'art. 3 della direttiva;

- novella l'**art. 386 c.p.p.**, in tema di **doveri della polizia giudiziaria in caso di arresto o di fermo**. Analogamente a quanto disposto per l'esecuzione della misura cautelare, anche in caso di arresto o fermo l'ufficiale o agente di polizia giudiziaria deve, una volta preso in consegna il fermato, fornirgli una comunicazione scritta, in una lingua a lui comprensibile, sui suoi diritti di difesa. La comunicazione deve essere consegnata a pena di nullità degli atti successivi e dell'esecuzione di tale adempimento deve essere tempestivamente informato anche il PM. La **lettera d)** attua gli articoli 4 e 8 della direttiva.

In merito, si osserva che la sanzione per la mancata consegna della comunicazione in una lingua comprensibile al fermato è la nullità degli atti successivi.

Di nullità non tratta espressamente la direttiva, che però all'art. 8 afferma che gli Stati devono assicurare agli interessati «il diritto di impugnare, secondo le procedure del diritto nazionale, l'eventuale rifiuto delle autorità competenti di fornire le informazioni di cui alla presente direttiva o l'eventuale mancata comunicazione delle stesse».

Data la difficoltà pratica, in molti casi, di individuare la lingua effettivamente comprensibile per il fermato/arrestato in flagranza, nonché la presumibile difficoltà di avere a disposizione copie della comunicazione scritta già tradotte nella suddetta lingua, occorre valutare la possibilità di recepire nell'attuazione interna la disposizione contenuta nell'art. 4, par. 5, della direttiva, in base a cui «Qualora la comunicazione non sia disponibile nella lingua appropriata, l'indagato o l'imputato è informato dei suoi diritti oralmente in una lingua a lui comprensibile. Senza indugio gli verrà quindi fornita la comunicazione dei diritti in una lingua a lui comprensibile».

L'**articolo 2** dello schema di decreto legislativo modifica l'art. 12 della legge n. 69 del 2005, di attuazione della decisione quadro sul **mandato d'arresto europeo**. Anche in questo caso il Governo, dando seguito all'art. 5 della direttiva, stabilisce che all'atto dell'arresto l'ufficiale di polizia giudiziaria non solo debba informare la persona, in una lingua alla stessa comprensibile, del mandato emesso e del suo contenuto, ma debba anche consegnargli una **comunicazione scritta** sulla possibilità di acconsentire alla propria consegna all'autorità giudiziaria emittente, la facoltà di nominare un difensore di fiducia e il diritto di essere assistita da un interprete.

La novella della legge sul mandato d'arresto europeo

L'**articolo 3** stabilisce che l'attuazione del decreto legislativo dovrà avvenire senza ulteriori oneri per il bilancio statale. Peraltro, come evidenziato dalla Relazione tecnica, il capitolo 1360 del bilancio del Ministero della Giustizia sarà «oggetto, nel trienni 2014-2016, di una cospicua integrazione di fondi, pari a euro 6.084.833, 36, in ragione d'anno» in applicazione del [decreto legislativo n. 32 del 2014](#), sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

Invarianza finanziaria e entrata in vigore

L'**articolo 4** dispone in ordine all'entrata in vigore del provvedimento (trenta giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta ufficiale). Come evidenziato nella relazione illustrativa, il differimento dell'entrata in vigore è dovuto alla necessità di provvedere alla predisposizione dei modelli informativi e di procedere alla relativa traduzione, quanto meno nelle lingue più diffuse.

Relazioni e pareri allegati

Lo schema di decreto legislativo è accompagnato dalla relazione illustrativa, che contiene le tabelle di concordanza tra la direttiva europea e il diritto nazionale (richieste dalla legge 234/2012), la relazione tecnica, l'Analisi di impatto della regolamentazione - AIR e l'Analisi tecnico-normativa - ATN.