

XVI legislatura

**Proposta di direttiva del  
Parlamento europeo e del Consiglio  
relativa al diritto di accesso a un  
difensore nel procedimento penale e  
al diritto di comunicare al momento  
dell'arresto - COM (2011) 326 def.**

72/DN  
11 luglio 2011



servizio affari  
internazionali  
del Senato

ufficio dei rapporti  
con le istituzioni  
dell'Unione europea

**Unione  
Europea**



Senato della Repubblica  
Servizio affari internazionali  
Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

XVI legislatura

**Proposta di direttiva del  
Parlamento europeo e del Consiglio  
relativa al diritto di accesso a un  
difensore nel procedimento penale e  
al diritto di comunicare al momento  
dell'arresto - COM (2011) 326 def.**

Dossier 72/DN  
11 luglio 2011

*ha collaborato Francesco Meucci*

XVI Legislatura  
Dossier

# Servizio affari internazionali

## Direttore

...

*Consigliere parlamentare*  
*Rappresentante permanente del Senato*  
*presso l'Unione Europea*  
Beatrice Gianani \_0032 2 284 2297

*Segretario parlamentare*  
*Documentarista*  
Federico Pommier Vincelli \_3542

## Segreteria

Grazia Fagiolini \_2989  
Simona Petrucci \_3666

Fax 06 6706\_4336

## Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo ) fax 06 6706\_4807

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Alessandra Lai \_2969

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Elena Di Pancrazio \_3882

*Coadiutori parlamentari*  
Nadia Quadrelli \_2653  
Laura E. Tabladini \_3428  
Monica Delli Priscoli \_4707

## Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince )  
fax 06 6865635

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Stefano Filippone Thaulero \_3652

*Segretario parlamentare Documentarista*  
Giuseppe Trezza \_3478

*Coadiutori parlamentari*  
Daniela Farneti \_2884  
Antonella Usiello \_4611

## Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria \_2891  
fax 06 6706\_3677

*Consigliere parlamentare capo ufficio*  
Roberta d'Addio \_2027

*Consigliere*  
Davide A. Capuano \_3477  
Raissa Teodori \_2405

## Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna \_2359  
Luca Briasco \_3581  
Antonella Colmignoli \_4986  
Viviana Di Felice \_3761  
Laura Lo Prato \_3992

## Coadiutori parlamentari

Antonina Celi \_4695  
Silvia Perrella \_2873  
Antonia Salera \_3414

## Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

*Segretario parlamentare*  
*Interprete Coordinatore*  
Paola Talevi \_2482

*Coadiutore parlamentare*  
Adele Scarpelli \_4529

## Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher \_3397  
Claudio Olmeda \_3416  
Cristina Sabatini \_2571  
Angela Scaramuzzi \_3417

## INDICE

|  |      |    |
|--|------|----|
| NOTA ILLUSTRATIVA  | Pag. | i  |
| Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto - COM (2011) 326 def.  | "    | 1  |
| Documento di lavoro dei servizi della Commissione - Sintesi della valutazione dell'impatto che accompagna la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto - SEC (2011) 687 def. | "    | 25 |



## NOTA ILLUSTRATIVA

La proposta di direttiva intende definire norme minime comuni relative al diritto di indagati e imputati in procedimenti penali e di persone sottoposte a mandato d'arresto europeo di avere accesso a un difensore, nonché al diritto di poter comunicare al momento dell'arresto con un terzo, sia questi un familiare, il datore di lavoro o l'autorità consolare.

L'iniziativa della Commissione europea fa parte della serie di misure previste dalla risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, quale allegata al programma di Stoccolma approvato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009. La presente proposta va quindi considerata parte integrante di un pacchetto legislativo globale che garantirà un nucleo minimo di diritti processuali nei procedimenti penali nell'Unione europea; in particolare, le iniziative già intraprese in questa tabella di marcia sono la direttiva 2010/64/UE, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali<sup>1</sup> e una direttiva, attualmente in fase di negoziazione, che stabilisce norme minime sul diritto a ricevere informazioni sui propri diritti e sull'accusa formulata<sup>2</sup>.

I principali strumenti normativi che rilevano in questo ambito sono la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU). La Carta si applica alle istituzioni dell'UE e agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione. Inoltre, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Carta ha acquistato lo stesso valore giuridico dei trattati.

Per quanto riguarda la CEDU, l'art. 6, par. 3, TUE prevede che i diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. Il paragrafo 2 del medesimo articolo, così come innovato dal Trattato di Lisbona, dispone l'adesione dell'Unione europea alla CEDU. Tale novità, tuttavia, non ha prodotto alcuna modifica riguardo alla collocazione della CEDU nel sistema delle fonti, come confermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 80 dell'11 marzo 2011<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> GU L 280 del 26 ottobre 2010, pag. 1.

<sup>2</sup> COM(2010) 392 del 20 luglio 2010.

<sup>3</sup> In tale occasione, il giudice costituzionale, ricordando che l'adesione dell'UE alla CEDU non sia ancora avvenuta, esclude che le innovazioni recate dall'art. 6, par. 2, TUE abbiano comportato un

La proposta di direttiva, stabilendo norme minime sul diritto degli indagati e imputati ad avere accesso a un difensore (*art. 3*), promuove l'applicazione della Carta, in particolare degli articoli 6 (diritto alla libertà e alla sicurezza), 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) e 48 (presunzione di innocenza e diritti della difesa), fondandosi sull'art. 6 della CEDU (diritto a un processo equo)<sup>4</sup> come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. In aggiunta, gli *artt. 5 e 6* prevedono il diritto, per coloro che sono privati della libertà personale, di poter comunicare con una persona da essi indicata e, per i detenuti stranieri, il diritto a comunicare con le autorità consolari. Come ripetutamente affermato dal Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa, il diritto alla notifica della detenzione a un terzo rappresenta una delle garanzie più importanti contro i maltrattamenti vietati dall'art. 3 della CEDU<sup>5</sup>, mentre il diritto a che le autorità consolari vengano informate dello stato di detenzione si fonda sull'art. 36 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari.

Un certo grado di compatibilità fra le legislazioni degli Stati membri è di importanza cruciale per migliorare la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea. La previsione di norme minime può aiutare a risolvere problemi relativi all'insufficiente fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri e all'insufficiente livello di tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti penali nell'Unione europea. Si registrano, infatti, rilevanti differenze sul momento in cui l'indagato o l'imputato può comunicare con un difensore (questione affrontata dall'*art 3*), sul diritto alla riservatezza delle comunicazioni fra un indagato o un imputato e il suo difensore (*art. 7*), sulla rinuncia al diritto a un difensore (*art. 9*)<sup>6</sup>, sul regime di accesso al gratuito patrocinio (*art. 12*), sull'uso di prove ottenute laddove l'accesso a un difensore sia stato negato (*art. 13*).

---

mutamento del rango della CEDU nell'ordinamento italiano. Restano, pertanto, pienamente attuali i principi al riguardo affermati dalla Corte Costituzionale a partire dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007, per cui la prevalenza della CEDU sulle leggi interne passa attraverso un tentativo di interpretazione conforme, seguito non dalla disapplicazione, come nel caso delle fonti dell'UE, ma dal classico schema della illegittimità costituzionale per violazione di norma interposta (in questo caso la CEDU si configura come norma interposta che integra il parametro dell'art. 117, 1° comma, Cost.).

<sup>4</sup> L'art. 6 CEDU recita: "3) *In particolare, ogni accusato ha diritto di: [...] b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia*".

<sup>5</sup> L'art. 3 CEDU recita: "Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti".

<sup>6</sup> L'Italia risulta essere l'unico Stato membro in cui l'assistenza di un difensore è sempre obbligatoria in un procedimento penale.

L'art. 4 sancisce il diritto dell'indagato o imputato di conferire con il difensore che lo rappresenta e attribuisce al difensore il diritto di essere presente a ogni interrogatorio e udienza, di porre domande, chiedere chiarimenti e rendere dichiarazioni, di essere presente a qualunque altro atto investigativo o di raccolta delle prove per il quale la presenza dell'indagato o imputato è richiesta o consentita di diritto ai sensi delle norme del diritto nazionale, di verificare le condizioni in cui l'indagato o imputato è detenuto e, a tal fine, di accedere al luogo di detenzione.

In aggiunta a ciò, le disposizioni di cui all'art. 11, concernenti il diritto all'accesso a un difensore nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, sono rese necessarie dall'assenza di norme a livello dell'UE che regolino l'assistenza legale della persona ricercata, tanto nello Stato emittente quanto nello Stato di esecuzione. Con riferimento, infine, alla comunicazione dell'arresto, l'iniziativa della Commissione europea mira a risolvere i problemi sollevati dal Comitato per la prevenzione della tortura, il quale ha ripetutamente rilevato casi in cui il diritto a comunicare l'arresto esiste sulla carta, ma nella pratica non è concesso a tutti i detenuti o lo è con considerevole ritardo.

La proposta dispone altresì alcune deroghe ai diritti dell'indagato o imputato. Nel ricordare che qualunque eccezione all'esercizio del diritto ad essere difeso in maniera effettiva da un avvocato deve essere assolutamente circoscritta e strettamente limitata nel tempo e non deve privare l'imputato del diritto a un processo equo, la Commissione propone di derogare al diritto all'accesso a un difensore solo in circostanze eccezionali (art. 8). Qualunque deroga deve essere giustificata da ragioni imperiose legate alla necessità urgente di scongiurare un pericolo per la vita o l'integrità fisica di una o più persone. Al di là del disposto dell'art. 14 (v. infra), manca in questo articolo una clausola che fa salve le disposizioni del diritto nazionale qualora dispongano un grado di tutela maggiore dei diritti dell'imputato (clausole specifiche che, invece, sono presenti negli articoli che si occupano della rinuncia al difensore e del patrocinio a spese dello Stato).

Ultimo elemento da tenere in considerazione è la clausola di non regressione recata dall'art. 14. La finalità di questo articolo è assicurare che la definizione di norme minime comuni ai sensi della direttiva non comporti un affievolimento delle norme vigenti in alcuni Stati membri, e che siano fatte salve le disposizioni della Carta e della CEDU. Poiché la direttiva introduce norme minime, in conformità all'articolo 82 TFUE, gli Stati membri rimangono liberi di definire norme di maggior tutela di quelle approvate con la presente direttiva.

La Commissione europea basa la proposta in oggetto sull'articolo 82, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale, *“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, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria*". Tali direttive tengono conto delle differenze fra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e possono riguardare anche *"i diritti della persona nella procedura penale"* (art. 82, par. 2, lett. b). Al medesimo paragrafo si dispone altresì che l'adozione delle norme minime non impedisce agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone.

Benché l'art. 82, par. 2, limiti la competenza dell'azione dell'Unione europea alle sole *"materie penali aventi dimensione transazionale"*, la Commissione estende la proposta di direttiva a qualsiasi tipo di procedimento penale, indipendentemente dall'esistenza o meno di elementi di carattere transazionale. A supporto di ciò, nella valutazione d'impatto<sup>7</sup> che accompagna la proposta in oggetto, la Commissione europea, dopo aver ricordato che il principio del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie è il fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'UE (art. 82, par. 1, TFUE), afferma che l'adozione di norme comuni valevoli per tutti i procedimenti penali risulta necessaria per garantire la fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri. Al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria, infatti, le autorità giudiziarie devono poter contare sull'esistenza di un sufficiente grado di protezione dei diritti dell'imputato negli altri Stati membri. Per di più, in caso contrario, si creerebbe un'irragionevole differenziazione tra i diritti degli indagati in procedimenti penali interni e quelli delle persone oggetto di procedimenti aventi carattere transazionale. Inoltre, la Commissione europea sottolinea che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"), avente lo stesso valore giuridico dei trattati in base all'art. 6, par. 1, del trattato sull'Unione europea (TUE), garantisce i diritti della difesa a ogni persona oggetto di indagine o procedimento penale<sup>8</sup>. Per ultimo, la Commissione rileva come in molti casi sia impossibile definire *ex ante* la natura transazionale del procedimento penale, rendendo così necessaria l'applicazione delle norme in oggetto a qualsiasi tipo di procedimento.

---

<sup>7</sup> SEC(2011) 686, in lingua inglese.

<sup>8</sup> L'art. 47 della Carta (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) prevede che: "[...] Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona 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'art. 48 della Carta (Presunzione di innocenza e diritti della difesa) recita: "Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato".

Si ricorda, infine, che l'art. 82, par. 3, TFUE prevede, rispetto a progetti di direttiva di cui all'art. 82, par. 2, la possibilità di sospendere la procedura legislativa ordinaria ed investire della questione il Consiglio europeo, qualora uno Stato membro ritenga che la proposta di atto legislativo "*incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale*" (c.d. "freno di emergenza"). Qualora in seno al Consiglio europeo si raggiunga sul testo una forma di consenso, il progetto viene rinviato al Consiglio, entro quattro mesi dalla sospensione, perché prosegua il suo *iter*. In caso di dissenso, invece, è data la possibilità ad almeno nove Stati membri che lo desiderino di procedere, sempre entro il termine di quattro mesi, ad instaurare tra loro una "cooperazione rafforzata" sulla base del progetto di direttiva in questione.

Secondo la Commissione europea, la proposta in oggetto è conforme al principio di sussidiarietà: poiché la proposta mira a promuovere la fiducia reciproca fra le autorità giudiziarie degli Stati membri, solo un'azione a livello dell'Unione europea consentirà di stabilire norme minime comuni coerenti, applicabili in tutto il territorio dell'UE. L'obiettivo della proposta non può essere realizzato in misura sufficiente con iniziative unilaterali degli Stati membri, in quanto i modi e i tempi dell'accesso a un difensore nel procedimento penale variano ancora notevolmente fra i diversi ordinamenti.

Inoltre, la Commissione europea reputa necessario un intervento a livello dell'Unione europea sulla base della dimensione transnazionale del problema relativo alla mobilità dei cittadini (inclusi i criminali) e delle carenze nei meccanismi di attuazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e della Convenzione sulla prevenzione della tortura.

Il valore aggiunto dell'azione a livello dell'Unione europea sarebbe, invece, garantito dalla possibilità di accedere alla completa serie di strumenti di esecuzione dell'Unione europea. La direttiva creerà obblighi in capo agli Stati membri che, una volta implementati, potranno essere fatti valere dinanzi alle autorità giurisdizionali nazionali. La Corte di giustizia europea costituirà il mezzo di ricorso in caso di mancato rispetto e ciò, congiuntamente al potere della Commissione di promuovere procedimenti di infrazione contro gli Stati membri, creerà forti incentivi affinché questi ultimi rispettino i propri obblighi derivanti dalla direttiva.

Infine, per quanto riguarda il principio di proporzionalità, tenendo conto dell'impatto economico sugli Stati membri riportato nella valutazione d'impatto-la proposta di direttiva è ritenuta dalla Commissione congrua agli obiettivi che intende perseguire.





COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.6.2011  
COM(2011) 326 definitivo

2011/0154 (COD)

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto**

{SEC(2011) 686 definitivo}

{SEC(2011) 687 definitivo}



## RELAZIONE

### 1. INTRODUZIONE

1. La presente proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio intende definire norme minime comuni relative al diritto degli indagati e degli imputati in procedimenti penali nell'Unione europea di avere accesso a un difensore, nonché al diritto di poter comunicare al momento dell'arresto con un terzo, sia questi un familiare, il datore di lavoro o l'autorità consolare. La proposta fa parte della serie di misure previste dalla risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali, quale allegata al programma di Stoccolma approvato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2010. La tabella di marcia suggerisce che la Commissione presenti proposte procedendo per tappe; la presente proposta va quindi considerata parte integrante di un pacchetto legislativo globale che verrà presentato nel corso dei prossimi anni e garantirà un nucleo minimo di diritti processuali nei procedimenti penali nell'Unione europea. Il problema dell'assistenza legale, che nella tabella di marcia era stato considerato unitamente alla consulenza legale, merita una proposta distinta, in virtù della specificità e della complessità della materia.
2. La prima tappa è costituita dalla direttiva 2010/64/UE, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali<sup>1</sup>.
3. La seconda sarà una direttiva, attualmente in fase di negoziazione sulla base della proposta della Commissione, sul diritto all'informazione<sup>2</sup>, che stabilisce norme minime sul diritto a ricevere informazioni sui propri diritti e sull'accusa formulata nonché il diritto di accesso al fascicolo.
4. Analogamente alle due misure di cui sopra, la presente proposta intende migliorare i diritti degli indagati e degli imputati. Stabilire norme minime comuni per regolare questi diritti dovrebbe consentire di incrementare la fiducia reciproca fra autorità giudiziarie e quindi facilitare l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco. Un certo grado di compatibilità fra le legislazioni degli Stati membri è di importanza cruciale per migliorare la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea.
5. La base giuridica della proposta è l'articolo 82, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale, *“[l]addove 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, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri.*

---

<sup>1</sup> GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1.

<sup>2</sup> COM(2010) 392 del 20.7.2010.

*Esse riguardano:*

*a) l'ammissibilità reciproca delle prove tra gli Stati membri;*

***b) i diritti della persona nella procedura penale;***

*c) i diritti delle vittime della criminalità;*

*d)[...].”*

6. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta") sancisce il diritto a un giudice imparziale; l'articolo 48 garantisce i diritti della difesa e ha significato e portata identici al diritto garantito dall'articolo 6, paragrafo 3, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)<sup>3</sup>. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 3, lettera b), della CEDU, ogni accusato ha diritto di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa, mentre la lettera c) dello stesso paragrafo sancisce il diritto dell'accusato di "difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta". L'articolo 14, paragrafo 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR)<sup>4</sup> contiene disposizioni molto simili. Sia il diritto di accesso a un difensore che il diritto a comunicare al momento dell'arresto costituiscono garanzie esplicite contro i maltrattamenti e fanno ostacolo a una eventuale violazione dell'articolo 3 (proibizione della tortura) della CEDU. Il diritto di comunicare al momento dell'arresto promuove il diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'articolo 8 della CEDU. Secondo la Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (VCCR)<sup>5</sup>, in caso di arresto o detenzione, il cittadino straniero ha il diritto di chiedere che il proprio consolato sia informato del suo stato di detenzione ed ha il diritto di ricevere visite da parte di funzionari consolari.
7. La Commissione ha proceduto a una valutazione dell'impatto di questa proposta. La relazione sulla valutazione d'impatto è consultabile sul sito Internet <http://ec.europa.eu/governance/.....>

## **2. CONTESTO**

8. L'articolo 6, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE) stabilisce che i diritti fondamentali, garantiti dalla CEDU e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali. L'articolo 6, paragrafo 1, del TUE afferma che l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007<sup>6</sup> a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico del TFUE e del TUE. La Carta si applica alle istituzioni dell'Unione

---

<sup>3</sup> GU C 303 del 14.12.2007, pag. 30. Spiegazioni relative alla carta dei diritti fondamentali.

<sup>4</sup> 999 U.N.T.S. 171. L'ICCPR è una convenzione internazionale sui diritti civili e politici aperta alla firma con risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 16 dicembre 1966 e ratificata da tutti gli Stati membri dell'Unione europea, che ne sono quindi vincolati ai sensi del diritto internazionale.

<sup>5</sup> Organizzazione delle Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 596, pag. 261.

<sup>6</sup> GU C 303 del 14.12.2007, pag. 1.

europea e agli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'Unione, ad esempio nel campo della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione europea.

9. Nel 2004 la Commissione ha presentato una proposta legislativa globale<sup>7</sup> riguardante i più importanti diritti degli imputati nei procedimenti penali; proposta che il Consiglio non ha adottato.
10. Il 30 novembre 2009 il Consiglio Giustizia ha adottato una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali<sup>8</sup> in cui chiede l'adozione di misure relative ai più importanti diritti fondamentali processuali; la tabella di marcia si basa su un approccio "per tappe" e invita la Commissione a presentare le proposte necessarie a tal fine. I vantaggi di una legislazione dell'UE in questo settore si percepiranno appieno soltanto quando tutte le misure saranno state trasposte in atti legislativi. La terza e quarta misura nella tabella di marcia riguardano rispettivamente il diritto di accesso a un difensore e il diritto di comunicare con i terzi, quali familiari, datori di lavoro o autorità consolari.
11. Il programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009<sup>9</sup>, ha ribadito l'importanza dei diritti della persona nei procedimenti penali quale valore fondante dell'Unione, essenziale per garantire la fiducia reciproca tra gli Stati membri e la fiducia dei cittadini nei riguardi dell'Unione europea. Inoltre, la tutela dei diritti fondamentali della persona rimuoverà gli ostacoli alla libera circolazione. Il programma di Stoccolma fa riferimento alla tabella di marcia quale parte integrante del programma pluriennale e invita la Commissione a presentare proposte adeguate per una sua rapida attuazione.

### 3. IL DIRITTO ALL'ACCESSO A UN DIFENSORE SECONDO LA CARTA E LA CEDU

12. L'articolo 6 della Carta (Diritto alla libertà e alla sicurezza) recita:

*"Ogni persona ha diritto alla libertà e alla sicurezza."*

L'articolo 47 della Carta (Diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale) prevede che:

*"(...) Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare (...)"*.

L'articolo 48 della Carta (Presunzione di innocenza e diritti della difesa) recita:

*"2. Il rispetto dei diritti della difesa è garantito ad ogni imputato."*

Nel suo ambito di applicazione, la Carta garantisce e riflette i diritti corrispondenti sanciti nella CEDU.

---

<sup>7</sup> COM(2004) 328 del 28.4.2004.

<sup>8</sup> GU C 295 del 4.12.2009, pag. 1.

<sup>9</sup> GU C 115 del 4.5.2010.

L'articolo 6 (Diritto a un processo equo) recita:

“3) *In particolare, ogni accusato ha diritto di:*

*b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;*

*c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta [...]”.*

13. Una serie di recenti sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (la “Corte”) ha chiarito la portata di tali norme. La Corte ha ripetutamente affermato che l'articolo 6 trova applicazione nella fase che precede il procedimento penale<sup>10</sup> e che un indagato deve avere la possibilità di ottenere l'assistenza di un difensore nelle fasi iniziali degli interrogatori di polizia<sup>11</sup> e dal momento in cui viene privato della libertà personale, a prescindere da qualunque forma di interrogatorio<sup>12</sup>. La Corte ha stabilito che queste garanzie devono applicarsi anche ai testimoni quando fossero in realtà indagati per un reato, dal momento che la qualifica formale della persona è irrilevante<sup>13</sup>. Nella causa *Panovits*<sup>14</sup>, la Corte ha rilevato una violazione dell'articolo 6 laddove delle dichiarazioni rese dall'indagato in assenza del suo difensore, pur non essendo gli unici mezzi di prova a disposizione, erano state utilizzate per confermare il verdetto di condanna. La Corte ha considerato che, in assenza di ragioni imperiose (che non pregiudicano tuttavia l'equità complessiva del procedimento), la mancanza di assistenza legale durante l'interrogatorio di un indagato costituisce una limitazione dei suoi diritti di difesa<sup>15</sup>. Il numero di denunce relative al diritto di accesso a un difensore è costantemente in crescita da qualche anno a questa parte. Senza un'adeguata attuazione della giurisprudenza della Corte, gli Stati membri rischiano di dover sostenere costi elevati derivanti dalla liquidazione dei danni riconosciuti dalla Corte ai ricorrenti che vedono accolte le loro richieste<sup>16</sup>.
14. Conformemente al mandato contenuto nella tabella di marcia dei diritti procedurali, la presente direttiva stabilisce norme minime a livello dell'UE sul diritto di indagati e imputati ad avere accesso a un difensore. Promuove pertanto l'applicazione della Carta, in particolare degli articoli 6, 47 e 48, fondandosi sull'articolo 6 della CEDU come interpretato dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.

#### **4. IL DIRITTO DI COMUNICARE AL MOMENTO DELL'ARRESTO**

15. All'indagato o imputato che sia privato della libertà personale dovrebbe essere concesso di comunicare al momento dell'arresto con almeno una persona di sua scelta, quale un familiare o il datore di lavoro. Gli Stati membri dovrebbero inoltre garantire che i rappresentanti legali del minore indagato o imputato di reato siano informati quanto prima della sua detenzione e dei motivi che l'hanno giustificata, salvo che ciò sia contrario all'interesse superiore del minore. Questo diritto dovrebbe fare oggetto di deroga solo in casi estremamente limitati.

---

<sup>10</sup> Sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v Turkey*, domanda n. 36391/02, punto 50.

<sup>11</sup> *Idem*, punto 52.

<sup>12</sup> Sentenza del 13 gennaio 2010, *Dayanan v Turkey*, domanda n. 7377/03, punto 32.

<sup>13</sup> Sentenza del 14 ottobre 2010, *Brusco v France*, domanda n. 1466/07, punto 47.

<sup>14</sup> Sentenza dell'11 dicembre 2008, *Panovits v Cyprus*, domanda n. 4268/04 punti 73-76.

<sup>15</sup> *Idem*, punto 66.

<sup>16</sup> Si veda la relazione d'impatto che accompagna la presente proposta, citata al punto 7, pag. 12.

16. Ove il detenuto non sia cittadino dello Stato in cui è disposta la misura detentiva, è opportuno che le autorità consolari del suo paese d'origine vengano informate. Indagati e imputati stranieri costituiscono un gruppo facilmente identificabile come vulnerabile che in taluni casi necessita di una protezione aggiuntiva quale offerta dalla Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari (VCCR), secondo cui, in caso di arresto o detenzione, il cittadino straniero ha il diritto di chiedere che il proprio consolato sia informato del suo stato di detenzione ed ha il diritto di ricevere visite da parte di funzionari consolari.

## **5 DISPOSIZIONI SPECIFICHE**

### **Articolo 1 - Oggetto**

17. L'oggetto della direttiva è la definizione di norme che regolamentino i diritti di indagati, imputati e persone sottoposte a mandato d'arresto europeo, ad avere accesso a un difensore nel procedimento penale a loro carico, nonché di norme che regolamentino il diritto di indagati e accusati sottoposti a misura privativa della libertà personale di comunicare con un terzo al momento dell'arresto.

### **Articolo 2 - Ambito di applicazione**

18. La direttiva si applica a chiunque sia messo a conoscenza dalle autorità competenti di uno Stato membro, mediante notifica ufficiale o in altro modo, di essere indagato o imputato per un reato, fino alla conclusione del procedimento (comprese le eventuali impugnazioni).
19. Il procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo<sup>17</sup> rientra espressamente nell'ambito di applicazione della direttiva, la quale prevede esplicitamente che le garanzie procedurali di cui agli articoli 47 e 48 della Carta e agli articoli 5 e 6 della CEDU si applichino alla procedura di consegna sulla base del mandato di arresto europeo.

### **Articolo 3 – Diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale**

20. Questo articolo sancisce il principio generale secondo cui ogni indagato e ogni imputato in un procedimento penale deve avere accesso a un difensore quanto prima, in tempo utile e in modo tale da permettergli di esercitare i propri diritti di difesa. L'accesso al difensore deve essere consentito al più tardi nel momento della privazione della libertà personale, e quanto prima considerando le circostanze di ciascun caso. A prescindere dalla privazione della libertà personale, l'accesso a un difensore deve essere concesso quando venga effettuato un interrogatorio, nonché quando si proceda ad atti procedurali o di raccolta delle prove che richiedono o consentono la presenza dell'indagato o dell'imputato, salvo qualora le prove da raccogliere possano essere alterate, rimosse o distrutte in conseguenza del passare del tempo necessario all'arrivo del difensore. Questa misura riflette la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, che ha stabilito che all'indagato deve essere offerta l'assistenza di un avvocato "già durante le fasi iniziali di un interrogatorio di

---

<sup>17</sup> Decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri (GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1).

polizia” e non appena venga privato della libertà personale, a prescindere da qualsiasi interrogatorio.

#### **Articolo 4 – Contenuto del diritto di accesso a un difensore**

21. Questo articolo elenca le attività che un difensore che rappresenta un imputato o indagato deve poter svolgere per assicurare un effettivo esercizio dei diritti della difesa, tra cui: conferire con il proprio assistito per un tempo e con frequenza adeguati a questo scopo; presenziare a qualunque interrogatorio o udienza; salva l’eccezione di cui sopra, laddove un ritardo può compromettere la disponibilità delle prove, presenziare a qualunque atto investigativo o di raccolta di prove per il quale il diritto nazionale applicabile richiede o autorizza espressamente la presenza dell’indagato o dell’imputato; avere accesso al luogo di detenzione per verificarne le condizioni. Le disposizioni del presente articolo riflettono sentenze consolidate della Corte europea dei diritti dell’uomo le quali insistono sul fatto che l’esercizio dei diritti della difesa deve essere effettivo ed indicano le attività<sup>18</sup> che un difensore che rappresenta l’indagato o l’imputato deve poter svolgere.

#### **Articolo 5 - Il diritto di comunicare al momento dell’arresto**

22. Questo articolo consente a coloro che sono privati della libertà personale nel quadro di un procedimento penale, di poter comunicare quanto prima al momento dell’arresto con una persona da essi indicata, nella maggior parte dei casi un familiare o il datore di lavoro, in modo da informarla della loro detenzione. I rappresentanti legali di minori privati della libertà personale devono essere informati quanto prima della detenzione del minore e delle relative motivazioni, salvo che ciò sia in contrasto con l’interesse superiore del minore. Ove non sia possibile comunicare con la persona indicata dal detenuto o informarla, malgrado ogni tentativo in tal senso (ad esempio, qualora detta persona non risponda al telefono), il detenuto deve essere informato della mancata notifica. La disciplina delle eventuali conseguenze è lasciata al diritto nazionale. È consentito derogare a questo diritto esclusivamente nelle limitate circostanze descritte all’articolo 8. Le disposizioni di questo articolo fanno eco alla richiesta della Commissione europea di rendere il sistema dell’amministrazione della giustizia più “a misura di minore” in Europa<sup>19</sup>, al riconoscimento a più riprese - da parte del Comitato per la prevenzione della tortura - del diritto alla notifica della detenzione come garanzia fondamentale contro i maltrattamenti, nonché al contenuto delle linee guida del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa su una giustizia “a misura di minore”<sup>20</sup>.

#### **Articolo 6 – Diritto a comunicare con autorità consolari o diplomatiche**

23. Questo articolo conferma il diritto a comunicare con le autorità consolari. Esso impone agli Stati membri l’obbligo di assicurare che tutti i detenuti stranieri che lo desiderano possano ottenere che le autorità consolari del loro Stato d’origine siano informate della loro detenzione. La deroga a questo diritto è consentita esclusivamente nelle limitate circostanze descritte all’articolo 8.

---

<sup>18</sup> Sentenza del 13 gennaio 2010, *Dayanan v Turkey*, domanda n. 7377/03, punto 32.

<sup>19</sup> Comunicazione della Commissione - Programma UE per i diritti dei minori, COM(2011) 60 del 15.2.2011.

<sup>20</sup> Linee guida del Consiglio d’Europa su una giustizia a misura di minore, 17.10.2010.

## Articolo 7 - Riservatezza

24. I diritti della difesa sono tutelati mediante l'obbligo di garantire che tutte le comunicazioni, in qualunque forma esse siano, fra un indagato o un imputato e il suo difensore siano tenute totalmente riservate, senza alcun margine di deroga. La Corte ha riconosciuto nel principio di tutela della riservatezza delle informazioni scambiate tra l'avvocato ed il suo assistito uno dei fattori principali per un'effettiva rappresentanza degli interessi di quest'ultimo. Ha infatti dichiarato che la comunicazione riservata con il proprio difensore è tutelata dalla CEDU quale salvaguardia importante dei diritti della difesa<sup>21</sup>.

## Articolo 8 - Deroghe

25. L'importanza capitale dei diritti sanciti dalla presente direttiva suggerisce che non si debba, in linea di principio, concedere agli Stati membri la possibilità di introdurre deroghe. Tuttavia, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo ammette un limitato margine di deroga agli articoli 3, 4 (paragrafi da 1 a 3), 5 e 6 per quanto riguarda le fasi iniziali del procedimento penale. La Corte ha stabilito che, se è vero che il diritto di una persona incriminata ad essere difesa in maniera effettiva da un avvocato non è un diritto assoluto, pur tuttavia qualunque eccezione all'esercizio di questo diritto deve essere chiaramente circoscritta e strettamente limitata nel tempo<sup>22</sup> e non deve, alla luce del procedimento complessivo, privare l'imputato del diritto a un processo equo<sup>23</sup>. Questa norma si fonda su tale giurisprudenza per consentire agli Stati membri di derogare al diritto all'accesso a un difensore solo in circostanze eccezionali, in caso di necessità e nel rispetto di garanzie processuali. Qualunque deroga deve essere giustificata da ragioni imperiose legate alla necessità urgente di scongiurare un pericolo per la vita o l'integrità fisica di una o più persone. Inoltre, qualunque deroga deve rispettare il principio di proporzionalità, in base al quale l'autorità competente deve sempre scegliere l'alternativa che riduce il meno possibile il diritto di accesso a un difensore e deve limitare la durata della restrizione quanto più possibile. Conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nessuna deroga può basarsi esclusivamente sul tipo o sulla gravità del reato e qualunque decisione di applicare una deroga richiede una valutazione caso per caso da parte dell'autorità competente. In ogni caso, nessuna deroga può avere come effetto di compromettere l'equità del procedimento e le dichiarazioni fatte dalla persona in assenza di un difensore non possono mai essere utilizzate come prova a suo carico. Infine, questa norma prevede che le deroghe possano essere autorizzate solo sulla base di una decisione motivata dell'autorità giudiziaria, per cui la decisione non può essere presa dalla polizia o da altre autorità di contrasto che non siano considerate autorità giudiziarie ai sensi del diritto nazionale e della CEDU. Lo stesso principio e gli stessi limiti si applicano alle deroghe al diritto di comunicare al momento dell'arresto a un terzo.

---

<sup>21</sup> Sentenza del 13 marzo 2007, *Castravet v Moldova*, domanda n. 23393/05, punto 49; sentenza del 27 marzo 2007, *Istratii and others v Moldova*, domande nn. 8721/05, 8705/05, 8742/05, punto 89.

<sup>22</sup> Sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v Turkey*, domanda n. 36391/02, punto 55.

<sup>23</sup> *Idem*, punto 52.

## Articolo 9 - Rinuncia

26. La Corte ha dichiarato che una rinuncia che voglia essere effettiva ai fini della CEDU, deve essere volontaria, stabilita in modo inequivocabile e fondata su garanzie minime proporzionate alla sua importanza<sup>24</sup>. Detta giurisprudenza è ripresa nell'articolo 9, che dispone che la rinuncia (di cui deve risultare l'avvenimento e le circostanze), deve essere volontaria e inequivoca e fatta con piena cognizione delle conseguenze analizzate mediante un parere legale o altrimenti. La persona deve inoltre essere in grado di capire dette conseguenze.

## Articolo 10 – Persone diverse da indagati e imputati

27. Questo articolo introduce tutela e rimedi per coloro, come i testimoni, che durante un interrogatorio o un'udienza si ritrovano indagati o incriminati. Ciò si fonda sulla giurisprudenza della Corte dei diritti dell'uomo secondo cui la garanzia di un equo processo, incluso l'accesso a un difensore, deve applicarsi ai testimoni qualora siano in realtà indagati di un reato, dal momento che la qualifica formale della persona è irrilevante<sup>25</sup>.

## Articolo 11 – Diritto all'accesso a un difensore nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo

28. Questo articolo rispecchia il mandato, contenuto nell'articolo 82, paragrafo 2, del trattato, di adottare, mediante direttive, norme minime dirette a “facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale”. Migliorare il sistema del mandato d'arresto europeo è un principio fondamentale della terza relazione della Commissione sull'attuazione della decisione quadro del Consiglio ad esso relativa<sup>26</sup>. Questo articolo si fonda sull'articolo 11 della decisione quadro 2002/584/GAI<sup>27</sup> relativa al mandato d'arresto europeo, ai sensi del quale il ricercato arrestato in esecuzione di un mandato d'arresto europeo ha il diritto di essere assistito da un consulente legale, conformemente al diritto interno dello Stato membro dell'esecuzione. Questa norma non intende compromettere il riconoscimento reciproco; il difensore dello Stato membro emittente non interviene nel merito della causa in questa fase poiché il suo ruolo è limitato a consentire al ricercato di esercitare i propri diritti ai sensi della decisione quadro. A tal fine, la funzione del difensore nello Stato membro emittente sarà limitata a fornire assistenza e informazioni al difensore nello Stato membro dell'esecuzione.

La promozione della fiducia reciproca, essenziale al meccanismo di riconoscimento reciproco, è supportata dal fatto che l'arresto avvenuto sulla base di un mandato d'arresto europeo deve essere comunicato allo Stato membro emittente; gli interessi

---

<sup>24</sup> Sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v Turkey*, domanda n. 36391/02, punto 59; sentenza dell'11 dicembre 2008, *Panovits v Cyprus*, domanda n. 4268/04, punto 68; sentenza del 23 febbraio 2010, *Yoldas v Turkey*, domanda n. 27503/04, punto 52.

<sup>25</sup> Sentenza del 14 ottobre 2010, *Brusco v France*, domanda n. 1466/07, punto 47.

<sup>26</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione dal 2007 della decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri, COM (2011) 175 dell'11.4.2011.

<sup>27</sup> GU L 190 del 18.7.2002, pag. 1.

dell'arrestato devono essere tutelati da un difensore nello Stato membro emittente che assiste il difensore nello Stato membro dell'esecuzione, in modo da consentire all'arrestato di esercitare i propri diritti nel modo più efficace, in conformità alla decisione quadro del Consiglio 2002/584/GAI. Detta assistenza può facilitare l'effettivo esercizio dei diritti delle persone ai sensi della decisione quadro nello Stato membro dell'esecuzione, segnatamente la possibilità di invocare uno dei motivi per la non esecuzione del mandato d'arresto europeo ai sensi degli articoli 3 e 4. Ad esempio, l'assistenza di un difensore nello Stato membro emittente può risultare importante al fine di procurare la prova di una precedente sentenza, che comporterebbe l'applicazione del principio "*ne bis in idem*" contenuto all'articolo 3, paragrafo 2. Il procedimento per l'esecuzione del mandato d'arresto europeo non verrebbe ritardato poiché questo articolo non pregiudica i termini stabiliti dalla decisione quadro. Al contrario, il coinvolgimento di un difensore nello Stato membro emittente risulterebbe in un consenso dato più rapidamente dal ricercato che riceverebbe maggiori informazioni sulla procedura nello Stato membro emittente e sulle conseguenze del proprio consenso.

### **Articolo 12 - Patrocinio a spese dello Stato**

29. L'articolo 47, paragrafo 3, della Carta così recita:

*“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 6, paragrafo 3, della CEDU stabilisce che ogni accusato ha diritto di poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, "*se non ha i mezzi per retribuire un difensore, [...] quando lo esigono gli interessi della giustizia*".

Nonostante questa direttiva non intenda regolare la questione del patrocinio a spese dello Stato, essa stabilisce una norma che impone agli Stati membri di continuare ad applicare i rispettivi regimi di accesso al gratuito patrocinio. Detti regimi devono essere conformi alla Carta e alla CEDU. Inoltre, gli Stati membri non possono applicare al gratuito patrocinio concesso in casi di accesso a un difensore garantito dalla presente direttiva condizioni meno favorevoli di quelle praticate in casi in cui il medesimo accesso era già disponibile in virtù del diritto nazionale.

### **Articolo 13 – Mezzi di ricorso in caso di violazione del diritto di accesso a un difensore**

30. Questo articolo rispecchia la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo secondo cui la forma di ricorso più appropriata in caso di violazione del diritto a un processo equo, sancito dalla CEDU, è garantire che un indagato o un imputato sia messo quanto prima nella condizione in cui si sarebbe trovato se i suoi diritti non fossero stati violati<sup>28</sup>. La Corte ha stabilito che, anche qualora ragioni imperiose giustificano in via eccezionale il diniego dell'accesso a un difensore, tale restrizione, a prescindere dalla sua giustificazione, non deve indebitamente pregiudicare i diritti dell'accusato ai sensi dell'articolo 6 della CEDU. Si considera che tali diritti siano irrimediabilmente pregiudicati quando dichiarazioni incriminanti rese durante un

---

<sup>28</sup> Sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v Turkey*, domanda n. 36391/02, punto 72.

interrogatorio di polizia senza l'accesso a un difensore sono usate ai fini di una condanna<sup>29</sup>. Pertanto, questo articolo vieta in linea teorica l'uso di prove ottenute laddove l'accesso a un difensore sia stato negato, salvo in quei casi eccezionali in cui l'uso di tali prove non pregiudica i diritti della difesa.

#### **Articolo 14 - Clausola di non regressione**

31. La finalità di questo articolo è assicurare che la definizione di norme minime comuni ai sensi della direttiva non comporti un affievolimento delle norme vigenti in alcuni Stati membri, e che siano fatte salve le disposizioni della Carta e della CEDU. Poiché la direttiva introduce norme minime, in conformità all'articolo 82 TFUE, gli Stati membri rimangono liberi di definire norme più restrittive di quelle approvate con la presente direttiva.

#### **Articolo 15 - Recepimento**

32. L'articolo dispone che gli Stati membri devono attuare la direttiva entro il x /xx/ 20xx e inviare alla Commissione, entro lo stesso termine, il testo delle disposizioni di attuazione nell'ordinamento nazionale.

#### **Articolo 16 - Entrata in vigore**

33. L'articolo stabilisce che la direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

#### **6. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ**

34. L'obiettivo della proposta non può essere conseguito in maniera sufficiente dai singoli Stati membri, in quanto i modi e i tempi dell'accesso a un difensore nel procedimento penale variano ancora notevolmente all'interno dell'Unione europea. Poiché la proposta mira a promuovere la fiducia reciproca, solo un'azione a livello dell'Unione consentirà di stabilire norme minime comuni coerenti, applicabili in tutto il territorio dell'Unione. Dato il suo obiettivo, la proposta ravvicinerà le norme procedurali degli Stati membri riguardo ai tempi ed alle modalità di accesso a un difensore per gli indagati e gli imputati nonché per persone oggetto di un mandato d'arresto europeo. La proposta pertanto rispetta il principio di sussidiarietà.

#### **7. PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ**

35. La proposta ottempera al principio di proporzionalità in quanto si limita al minimo richiesto per il conseguimento del citato obiettivo a livello europeo e non va oltre quanto è necessario a tale scopo.

---

<sup>29</sup> Sentenza del 27 novembre 2008, *Salduz v Turkey*, domanda n. 36391/02, punto 55.

Proposta di

**DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa al diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale e al diritto di comunicare al momento dell'arresto**

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo<sup>30</sup>,

visto il parere del Comitato delle regioni<sup>31</sup>,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (la "Carta"), l'articolo 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e l'articolo 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (ICCPR) sanciscono il diritto a un processo equo. L'articolo 48 della Carta garantisce il rispetto dei diritti della difesa.
- (2) Il principio del riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie è il fondamento della cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione.
- (3) Il riconoscimento reciproco può funzionare efficacemente solo se vi sia fiducia reciproca, per la quale sono necessarie norme dettagliate sulla tutela dei diritti e delle garanzie procedurali derivanti dalla Carta, dalla CEDU e dall'ICCPR. Le norme minime comuni dovrebbero incrementare la fiducia nei sistemi di giustizia penale di tutti gli Stati membri, la quale a sua volta dovrebbe generare una più efficace cooperazione giudiziaria in un clima di fiducia reciproca e promuovere una cultura dei diritti fondamentali nell'Unione. Inoltre dovrebbero rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini. Tali norme minime comuni dovrebbero applicarsi al diritto di accesso a un difensore e al diritto a comunicare al momento dell'arresto.

---

<sup>30</sup> GU C del [...], pag. [...].

<sup>31</sup> GU C del [...], pag. [...].

- (4) Sebbene gli Stati membri siano firmatari della CEDU e dell'ICCPR, l'esperienza ha dimostrato che questa circostanza in sé non sempre assicura che ciascuno di essi abbia un grado sufficiente di fiducia nei sistemi di giustizia penale degli altri.
- (5) Il 30 novembre 2009 il Consiglio ha adottato una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali ("tabella di marcia")<sup>32</sup>. Il Consiglio europeo ha accolto con favore la tabella di marcia e l'ha integrata nel programma di Stoccolma (punto 2.4), adottato l'11 dicembre 2009<sup>33</sup>. Seguendo un approccio in varie tappe, la tabella di marcia invita ad adottare misure concernenti il diritto alla traduzione e all'interpretazione<sup>34</sup>, il diritto a informazioni relative ai diritti e all'accusa<sup>35</sup>, il diritto a una consulenza legale e assistenza legale gratuita, il diritto alla comunicazione con familiari, datori di lavoro e autorità consolari nonché le garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili. Nella tabella di marcia si sottolinea che l'ordine dei diritti è puramente indicativo e di conseguenza potrà essere cambiato a seconda delle priorità. La tabella di marcia è concepita come uno strumento operativo globale; solo quando tutte le sue componenti saranno state attuate, se ne percepiranno appieno i benefici.
- (6) La presente direttiva introduce norme minime relative al diritto di accesso a un difensore e al diritto a comunicare con un terzo al momento dell'arresto nel quadro di un procedimento penale, ad esclusione dei procedimenti amministrativi esecutori quali quelli in materia di concorrenza o di contenziosi fiscali, e nell'ambito di procedimenti di esecuzione di un mandato d'arresto europeo. La direttiva promuove l'applicazione della Carta, in particolare degli articoli 4, 6, 7, 47 e 48, fondandosi sugli articoli 3, 5, 6 e 8 della CEDU come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.
- (7) Il diritto di accesso a un difensore è sancito dall'articolo 6 della CEDU e dall'articolo 14, paragrafo 2, dell'ICCPR. Il diritto a comunicare con un terzo è una delle garanzie importanti contro i maltrattamenti vietati dall'articolo 3 della CEDU, mentre il diritto a che le autorità consolari vengano informate dello stato di detenzione si fonda sulla Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari. La presente direttiva dovrebbe facilitare l'applicazione di tali diritti nella pratica, al fine di garantire il diritto a un processo equo.
- (8) La Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente dichiarato che, al fine di tutelare il diritto a un processo equo, in particolare la garanzia contro l'autoincriminazione, e di evitare i maltrattamenti, l'indagato o l'imputato dovrebbe poter avere accesso a un difensore sin dalle prime fasi dell'interrogatorio di polizia ed in ogni caso a partire dall'inizio della detenzione.
- (9) Un analogo diritto alla presenza di un difensore dovrebbe essere garantito ogni qual volta le norme del diritto nazionale consentono espressamente o richiedono la presenza dell'indagato o dell'imputato durante una fase del procedimento o durante una raccolta di prove come la perquisizione; in questi casi, in realtà, la presenza di un difensore può

---

<sup>32</sup> GU C 295 del 4.12.2009, pag. 1.

<sup>33</sup> GU C 115 del 4.5.2010.

<sup>34</sup> Direttiva 2010/64/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1).

<sup>35</sup> Direttiva 2011/xxx/UE del Parlamento europeo e del Consiglio sul diritto all'informazione nei procedimenti penali.

rafforzare i diritti della difesa senza compromettere la necessaria riservatezza di taluni atti investigativi, dal momento che la presenza della persona esclude la natura riservata degli atti in questione; tale diritto non dovrebbe pregiudicare la necessità di conservare prove che, per loro natura, possono essere alterate, rimosse o distrutte se l'autorità competente è tenuta ad aspettare l'arrivo di un difensore.

- (10) Per essere efficace, l'accesso a un difensore dovrebbe comportare la possibilità per quest'ultimo di svolgere tutta la vasta gamma di azioni inerenti alla consulenza legale, come ha dichiarato la Corte europea dei diritti dell'uomo. Questo dovrebbe includere la partecipazione attiva a qualunque interrogatorio o udienza, incontri con il proprio cliente per discutere la causa e preparare la difesa, la perquisizione per la raccolta di prove a favore della difesa, il sostegno a un cliente in difficoltà e il controllo delle condizioni di detenzione.
- (11) La durata e la frequenza degli incontri fra l'indagato o l'imputato e il suo difensore dipendono dalle circostanze di ciascun procedimento, in particolare dalla complessità del caso e dagli interventi esperibili durante la procedura. L'accesso non dovrebbe pertanto essere limitato in alcun modo, dato che ciò potrebbe pregiudicare l'effettivo esercizio dei diritti della difesa.
- (12) Gli indagati o imputati privati della libertà personale dovrebbero avere il diritto di comunicare immediatamente l'arresto a una persona da loro scelta, come un familiare o il datore di lavoro, al fine di informarla del loro stato di detenzione.
- (13) Gli indagati o imputati privati della libertà personale dovrebbero inoltre poter comunicare con le autorità consolari o diplomatiche pertinenti. Il diritto all'assistenza consolare è sancito dall'articolo 36 della Convenzione di Vienna del 1963 sulle relazioni consolari, dove si tratta del diritto conferito agli Stati di avere contatti con i propri cittadini. La presente direttiva conferisce invece questo diritto alle persone in stato di detenzione che lo desiderino.
- (14) Data l'importanza della riservatezza delle comunicazioni fra un indagato o imputato e il proprio difensore ai fini di garantire l'effettivo esercizio dei diritti della difesa, gli Stati membri dovrebbero essere tenuti a difendere e garantire la riservatezza degli incontri fra il difensore e il cliente e di qualunque altra forma di comunicazione consentita dal diritto nazionale. La riservatezza non dovrebbe fare oggetto di eccezioni.
- (15) Deroghe al diritto all'accesso a un difensore e al diritto a comunicare al momento dell'arresto dovrebbero essere consentite solo in circostanze eccezionali, conformemente alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove sussistano ragioni imperiose connesse al bisogno impellente di scongiurare conseguenze negative gravi per la vita o l'integrità fisica di un'altra persona e non vi siano mezzi meno restrittivi per conseguire lo stesso risultato (quali ad esempio, in caso di rischio di collusione, la sostituzione del difensore scelto dall'indagato o dall'imputato, o l'indicazione di una parte terza diversa con cui comunicare).
- (16) Qualunque deroga in tal senso dovrebbe limitarsi a produrre un rinvio, per quanto possibile limitato, dell'iniziale accesso a un difensore e non dovrebbe incidere sulla sostanza del diritto. Dovrebbe essere soggetto a una valutazione caso per caso da parte

dell'autorità giudiziaria competente, che dovrebbe essere tenuta a motivare la propria decisione.

- (17) Le deroghe non dovrebbero pregiudicare il diritto a un processo equo e in particolare non dovrebbero in alcun modo consentire che dichiarazioni rese dall'indagato o imputato in assenza del proprio difensore vengano usate per confermare il verdetto di condanna.
- (18) L'indagato o imputato dovrebbe poter rinunciare al diritto a un difensore, purché sia pienamente consapevole delle conseguenze di tale rinuncia, segnatamente dopo aver incontrato un difensore prima di prendere una decisione, ed abbia la necessaria capacità di comprendere dette conseguenze e la rinuncia sia libera ed inequivoca. L'indagato o imputato dovrebbe poter revocare la propria rinuncia in qualunque momento nel corso del procedimento.
- (19) Qualunque persona ascoltata dall'autorità competente in qualità diversa da quella di indagato o imputato, ad esempio come testimone, dovrebbe poter immediatamente avere accesso a un difensore qualora l'autorità ritenga che sia divenuta indagata nel corso dell'interrogatorio e nessuna dichiarazione resa prima che la persona sia qualificata come indagata o imputata dovrebbe essere usata a suo carico.
- (20) Al fine di migliorare il funzionamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea, i diritti previsti dalla presente direttiva dovrebbero applicarsi anche, *mutatis mutandis*, nei procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri<sup>36</sup>.
- (21) La persona sottoposta a mandato d'arresto europeo dovrebbe avere il diritto di accesso a un difensore nello Stato membro dell'esecuzione al fine di poter esercitare effettivamente i propri diritti ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio.
- (22) Detta persona dovrebbe poter accedere a un difensore nello Stato membro emittente che assista il difensore nello Stato membro dell'esecuzione in casi specifici durante la procedura di consegna, fatti salvi i termini definiti dalla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio; tale difensore dovrebbe poter fornire assistenza al difensore nello Stato membro dell'esecuzione quando si esercitino i diritti della persona nello Stato dell'esecuzione ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, con particolare riferimento ai motivi di diniego previsti agli articoli 3 e 4 della decisione; poiché il mandato d'arresto europeo si fonda sul principio del riconoscimento reciproco, questo non dovrebbe comportare nessun diritto ad intervenire nel merito della causa nello Stato membro dell'esecuzione; dal momento che i diritti della difesa non sono incompatibili con il riconoscimento reciproco, accrescere il diritto a un processo equo sia nello Stato membro dell'esecuzione che in quello emittente rafforzerà la fiducia reciproca.
- (23) Al fine di consentire l'effettivo esercizio del diritto di accesso a un difensore nello Stato membro emittente, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione dovrebbe notificare

---

<sup>36</sup> GUL 190 del 18.7.2002, pag. 1.

immediatamente all'autorità giudiziaria emittente l'arresto della persona e la sua richiesta di avere accesso a un difensore nello Stato membro emittente.

- (24) Poiché manca a tutt'oggi uno strumento legislativo a livello dell'Unione europea sull'accesso al patrocinio a spese dello Stato, gli Stati membri dovrebbero continuare ad applicare le rispettive normative nazionali in materia, che dovrebbero essere conformi alla Carta, alla CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo. Qualora nuove disposizioni nazionali, adottate per dare attuazione alla presente direttiva, dovessero conferire un diritto di accesso a un difensore più ampio di quello precedentemente accordato dal diritto nazionale, le norme attualmente in vigore in materia di patrocinio a spese dello Stato dovrebbero applicarsi senza distinzione fra le due situazioni.
- (25) Secondo il principio dell'efficacia del diritto dell'Unione europea, gli Stati membri dovrebbero istituire mezzi di ricorso adeguati ed efficaci nel caso di violazione di un diritto conferito ai singoli dal diritto dell'Unione.
- (26) La Corte europea dei diritti dell'uomo ha costantemente dichiarato che qualunque conseguenza negativa di una violazione del diritto a un difensore deve essere corretta mettendo la persona nelle condizioni in cui si sarebbe trovata se la violazione non si fosse prodotta. Ciò può comportare la rinnovazione del processo o misure equivalenti se era stato emesso un verdetto di condanna in violazione del diritto a un difensore.
- (27) La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che l'uso di una dichiarazione incriminante resa dall'indagato o imputato senza l'accesso a un difensore arreca un danno irrimediabile ai diritti della difesa; gli Stati membri dovrebbero pertanto essere tenuti in linea di principio a vietare l'uso di qualunque dichiarazione resa in violazione del diritto di accesso a un difensore come prova a carico dell'indagato o imputato, salvo qualora ciò non arrechi pregiudizio ai diritti della difesa. Ciò non dovrebbe pregiudicare l'uso di tali dichiarazioni per altri scopi consentiti dal diritto nazionale, quali la necessità di eseguire atti investigativi urgenti o di evitare la perpetrazione di ulteriori reati o conseguenze negative gravi verso chiunque.
- (28) La presente direttiva stabilisce norme minime. Gli Stati membri possono ampliare i diritti previsti dalla presente direttiva al fine di assicurare un livello di tutela più elevato in situazioni non espressamente contemplate dalla presente direttiva. Il livello di tutela non dovrebbe mai essere inferiore alle disposizioni della Carta e della CEDU come interpretate della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.
- (29) La presente direttiva difende i diritti fondamentali e i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, inclusi la proibizione della tortura e di trattamenti inumani o degradanti, il diritto alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e familiare, il diritto all'integrità della persona, i diritti dei minori, l'inserimento delle persone con disabilità, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, la presunzione d'innocenza e i diritti della difesa. La presente direttiva deve essere applicata nel rispetto di tali diritti e principi.
- (30) La presente direttiva promuove i diritti del minore e tiene conto delle linee guida del Consiglio d'Europa su una giustizia a misura di minore, in particolare delle relative norme in materia di informazione e consulenza. La direttiva garantisce che i minori non possano rinunciare ai diritti da essa conferiti qualora non siano in grado di

comprendere le conseguenze di una tale rinuncia. I rappresentanti legali di un minore indagato o imputato dovrebbero essere sempre informati senza indugio della detenzione del minore e delle relative motivazioni, salvo qualora ciò sia in contrasto con l'interesse superiore del minore.

- (31) Gli Stati membri dovrebbero assicurare che le disposizioni della presente direttiva, quando corrispondono ai diritti garantiti dalla CEDU, siano applicate in modo coerente con le disposizioni della CEDU come sviluppate dalla pertinente giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo.
- (32) Poiché l'obiettivo di stabilire norme minime comuni non può essere conseguito con iniziative unilaterali degli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale o locale, e può essere conseguito solo a livello dell'Unione, il Parlamento europeo e il Consiglio possono adottare misure conformemente al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. In conformità del principio di proporzionalità sancito dallo stesso articolo, la presente direttiva si limita a quanto necessario per il conseguimento di quell'obiettivo.
- (33) [A norma degli articoli 1, 2, 3 e 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito e l'Irlanda hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva] OPPURE [Fatto salvo l'articolo 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Regno Unito e l'Irlanda non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione]<sup>37</sup>.
- (34) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

### *Articolo 1* **Oggetto**

La direttiva stabilisce norme relative al diritto di indagati e imputati in procedimenti penali e di persone oggetto di un procedimento ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, di avere accesso a un difensore e di comunicare con un terzo al momento dell'arresto.

---

<sup>37</sup> La versione ultima di questo considerando dipenderà dalla posizione definitiva che Regno Unito e Irlanda decideranno di assumere ai sensi delle disposizioni del protocollo n. 21.

*Articolo 2*  
**Ambito di applicazione**

1. La presente direttiva si applica a chiunque sia messo a conoscenza dalle autorità competenti di uno Stato membro, mediante notifica ufficiale o in altro modo, di essere indagato o imputato per un reato, fino alla conclusione del procedimento, vale a dire fino alla decisione definitiva che stabilisce se l'indagato o l'imputato abbia commesso il reato, inclusi, se del caso, l'irrogazione della pena e l'esaurimento dei mezzi di ricorso.
2. La presente direttiva si applica a coloro che sono oggetto di un procedimento ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI, a partire dal momento in cui sono arrestati nello Stato dell'esecuzione.

*Articolo 3*  
**Diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale**

1. Gli Stati membri garantiscono agli indagati e agli imputati di accedere a un difensore quanto prima ed in ogni caso:
  - a) prima dell'inizio di qualunque interrogatorio da parte delle forze di polizia o di altre autorità di contrasto;
  - b) quando vengano posti in essere atti relativi al procedimento o di raccolta delle prove per i quali la presenza dell'indagato o imputato è richiesta o consentita di diritto ai sensi delle norme del diritto nazionale, salvo qualora ciò possa pregiudicare l'acquisizione delle prove;
  - c) a partire dalla privazione della libertà personale.
2. L'accesso a un difensore è garantito in tempi e secondo modalità tali da permettere all'indagato o imputato di esercitare in modo effettivo i propri diritti di difesa.

*Articolo 4*  
**Contenuto del diritto di accesso a un difensore**

1. L'indagato o imputato ha il diritto di conferire con il difensore che lo rappresenta.
2. Il difensore ha il diritto di essere presente a ogni interrogatorio e udienza. Il difensore ha il diritto di porre domande, chiedere chiarimenti e rendere dichiarazioni che sono verbalizzate secondo le norme del diritto nazionale.
3. Il difensore ha il diritto di essere presente a qualunque altro atto investigativo o di raccolta delle prove per il quale la presenza dell'indagato o imputato è richiesta o consentita di diritto ai sensi delle norme del diritto nazionale, salvo qualora ciò pregiudichi l'acquisizione delle prove.
4. Il difensore ha il diritto di verificare le condizioni in cui l'indagato o imputato è detenuto e, a tal fine, ha diritto di accedere al luogo di detenzione.

5. La durata e la frequenza degli incontri fra l'indagato o imputato e il suo difensore non devono essere limitate in alcun modo che possa pregiudicare l'esercizio dei diritti della difesa.

#### *Articolo 5*

#### **Il diritto di comunicare al momento dell'arresto**

1. Gli Stati membri garantiscono che la persona di cui all'articolo 2 che è privata della libertà personale abbia il diritto di comunicare quanto prima con almeno una persona da essa indicata.
2. Gli Stati membri garantiscono che, qualora la persona sia un minore, il suo rappresentante legale o un altro adulto, a seconda dell'interesse del minore, sia informato quanto prima della privazione della libertà personale e delle relative motivazioni, salvo che ciò sia contrario all'interesse superiore del minore; in quest'ultimo caso, ne è informato un altro adulto appropriato.

#### *Articolo 6*

#### **Diritto a comunicare con autorità consolari o diplomatiche**

Gli Stati membri assicurano che le persone di cui all'articolo 2 che sono private della libertà personale e non sono loro cittadini abbiano il diritto a che le autorità consolari o diplomatiche del loro Stato di origine siano quanto prima informate della loro detenzione, nonché il diritto di comunicare con dette autorità.

#### *Articolo 7*

#### **Riservatezza**

Gli Stati membri assicurano che sia garantita la riservatezza degli incontri fra l'indagato o imputato e il suo difensore. Gli Stati membri garantiscono inoltre la riservatezza della corrispondenza, delle conversazioni telefoniche e di altre forme di comunicazione consentite dal diritto nazionale fra l'indagato o imputato ed il suo difensore.

#### *Articolo 8*

#### **Deroghe**

Gli Stati membri non derogano ad alcuna delle disposizioni della presente direttiva, fatti salvi, in circostanze eccezionali, l'articolo 3, l'articolo 4, paragrafi da 1 a 3, l'articolo 5 e l'articolo 6. Qualunque deroga di questo tipo:

- a) deve essere giustificata da ragioni imperiose relative alla necessità impellente di evitare conseguenze negative gravi per la vita o l'integrità fisica di una persona;
- b) non deve basarsi esclusivamente sul tipo o sulla gravità del reato contestato;
- c) non deve andare oltre quanto è necessario;

- d) deve essere limitata quanto più possibile nel tempo ed in ogni caso non deve andare oltre la fase del processo;
- e) non deve pregiudicare l'equità del procedimento.

Le deroghe possono essere autorizzate solo mediante decisione debitamente motivata, adottata da una autorità giudiziaria caso per caso.

#### *Articolo 9*

#### **Rinuncia**

1. Fatte salve le disposizioni del diritto nazionale che impongono la presenza l'assistenza obbligatoria o di un difensore, qualunque rinuncia al diritto a un difensore previsto dalla presente direttiva è subordinata alle seguenti condizioni:
  - a) l'indagato o imputato ha ricevuto un previo parere legale in merito alle conseguenze di tale rinuncia o ha in altro modo acquisito piena conoscenza di tali conseguenze;
  - b) l'indagato o imputato possiede la necessaria capacità di comprendere tali conseguenze; e
  - c) la rinuncia avviene in maniera volontaria ed inequivoca.
2. L'avvenuta rinuncia e le circostanze in cui avviene sono verbalizzate secondo le norme dello Stato membro interessato.
3. Gli Stati membri assicurano che una rinuncia possa essere successivamente revocata in qualunque fase del procedimento.

#### *Articolo 10*

#### **Persone diverse da indagati e imputati**

1. Gli Stati membri garantiscono che a qualunque persona diversa dall'indagato o dall'imputato, che è ascoltata dalla polizia o da altra autorità di contrasto nell'ambito di una procedura penale, venga concesso l'accesso a un difensore qualora, nel corso di un'audizione, un interrogatorio o un'udienza, essa si ritrovi indagata o imputata di aver commesso un reato.
2. Gli Stati membri assicurano che qualunque dichiarazione resa da detta persona prima di essere stata informata della propria messa sotto indagine o incriminazione non possa essere usata a suo carico.

#### *Articolo 11*

#### **Diritto di accesso a un difensore nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo**

1. Gli Stati membri garantiscono che chiunque sia oggetto di un procedimento ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio abbia diritto di accedere a un

difensore immediatamente al momento dell'arresto eseguito in conformità al mandato di arresto europeo nello Stato membro dell'esecuzione.

2. Con riferimento al contenuto del diritto di accesso a un difensore, l'interessato gode, nello Stato membro dell'esecuzione, dei seguenti diritti:
  - il diritto di accesso a un difensore secondo tempi e modalità tali da permettere l'esercizio effettivo dei diritti della difesa;
  - il diritto a conferire con il difensore che lo rappresenta;
  - il diritto a che il difensore sia presente ad ogni interrogatorio ed udienza, incluso il diritto a porre domande, chiedere chiarimenti e rendere dichiarazioni, che sono verbalizzate secondo le norme nazionali;
  - il diritto a che il difensore abbia accesso al luogo in cui l'interessato è detenuto al fine di verificarne le condizioni di detenzione.

La durata e la frequenza degli incontri fra l'interessato e il suo difensore non devono essere limitate in alcun modo che possa pregiudicare l'esercizio dei suoi diritti ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio.

3. Gli Stati membri garantiscono che chiunque sia oggetto di un procedimento ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio abbia diritto, qualora ne faccia richiesta, di accedere immediatamente, al momento dell'arresto eseguito in conformità al mandato di arresto europeo nello Stato membro emittente, a un difensore che assista il difensore nello Stato membro dell'esecuzione ai sensi del paragrafo 4. L'interessato deve essere informato di tale diritto.
4. Il difensore nello Stato membro emittente ha il diritto di svolgere soltanto le attività necessarie a fornire assistenza al difensore nello Stato membro dell'esecuzione, ai fini di un esercizio effettivo dei diritti della difesa dell'interessato nello Stato membro dell'esecuzione previsti dalla decisione quadro del Consiglio, in particolare ai sensi degli articoli 3 e 4.
5. Immediatamente dopo l'arresto eseguito sulla base di un mandato d'arresto europeo, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione notifica all'autorità giudiziaria emittente l'avvenuto arresto e la richiesta dell'interessato di avere accesso a un difensore nello Stato membro emittente.

#### *Articolo 12*

#### **Patrocinio a spese dello Stato**

1. La presente direttiva fa salve le norme nazionali sul patrocinio a spese dello Stato, che sono applicate in conformità alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
2. Gli Stati membri non applicano disposizioni in materia di patrocinio a spese dello Stato meno favorevoli di quelle vigenti in materia di accesso a un difensore ai sensi della presente direttiva.

*Articolo 13*  
**Mezzi di ricorso**

1. Gli Stati membri assicurano che la persona di cui all'articolo 2 abbia a disposizione mezzi di ricorso effettivi nei casi in cui il suo diritto di accesso a un difensore venga violato.
2. Il ricorso produce l'effetto di porre l'indagato o l'imputato nella condizione in cui si sarebbe trovato se i suoi diritti non fossero stati violati.
3. Gli Stati membri garantiscono che dichiarazioni rese dall'indagato o imputato, o le prove raccolte in violazione del diritto di accesso a un difensore o in casi in cui è stata autorizzata una deroga a tale diritto ai sensi dell'articolo 8, non possano essere utilizzate in nessuna fase della procedura come prove a suo carico, salvo che l'utilizzo di tali prove non arrechi alcun pregiudizio ai diritti della difesa.

*Articolo 14*  
**Clausola di non regressione**

Nessuna disposizione della presente direttiva può essere interpretata in modo tale da limitare o derogare ai diritti e alle garanzie procedurali previsti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, da altre pertinenti disposizioni di diritto internazionale o dalle legislazioni degli Stati membri che assicurano un livello di protezione più elevato.

*Articolo 15*  
**Recepimento**

1. Gli Stati membri adottano le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva al più tardi entro il [24 mesi dalla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale*].
2. Gli Stati membri trasmettono alla Commissione il testo di tali disposizioni, unitamente a una tavola di corrispondenza tra queste ultime e la presente direttiva.
3. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate da un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di tale riferimento sono decise dagli Stati membri.

*Articolo 16*  
**Entrata in vigore**

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

*Articolo 17*  
**Destinatari**

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a

*Per il Parlamento europeo*  
*Il presidente*

*Per il Consiglio*  
*Il presidente*



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 8.6.2011  
SEC(2011) 687 definitivo

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di  
DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativa al diritto di accesso ad un difensore e al diritto alla notifica a terzi dello stato di  
detenzione nel procedimento penale**

{COM(2011) 326 definitivo}  
{SEC(2011) 686 definitivo}



## SINTESI DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

La valutazione d'impatto si riferisce ad una misura relativa ai diritti a favore di indagati ed imputati nel quadro di un procedimento penale, di accedere ad un difensore e di comunicare l'arresto ad un terzo. Questo provvedimento intende stabilire norme minime nell'intera UE per regolamentare il diritto di accesso ad un difensore e il diritto a comunicare l'arresto.

### Problemi

I problemi di carattere generale identificati nella valutazione d'impatto sono (1) l'insufficiente fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri; (2) l'insufficiente livello di tutela dei diritti fondamentali nei procedimenti penali nell'Unione. Il problema specifico è il livello insufficiente di accesso ad un difensore e di comunicazione dell'arresto in molti Stati membri. Questa situazione si presenta in diverse forme: diversi Stati membri attualmente non riconoscono all'indagato il diritto di rivolgersi ad un difensore prima di qualunque interrogatorio di polizia e/o di farsi assistere da un difensore durante l'interrogatorio. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che gli indagati hanno diritto sia a consultare un avvocato sin dal primo interrogatorio di polizia, sia a che il difensore possa svolgere un ruolo attivo nella loro difesa durante l'interrogatorio di polizia (*Salduz v Turkey, Brusco v France*). Vi sono differenze fra gli Stati membri quanto alla possibilità di rinunciare al proprio diritto ad un difensore. La raccolta di prove in assenza di un difensore è valutata diversamente da uno Stato membro all'altro. Infine, nel quadro di un procedimento di mandato d'arresto europeo, non vi sono norme a livello dell'UE che regolino l'assistenza legale al ricercato, tanto nello Stato emittente quanto nello Stato di esecuzione, situazione che va a ulteriore discapito della fiducia. Tutto ciò è ampiamente illustrato attraverso lo studio di alcuni casi nella valutazione d'impatto. Con riferimento alla comunicazione dell'arresto, il Comitato per la prevenzione della tortura (CPT), nei suoi contatti con detenuti in occasione di visite nei paesi interessati, ha ripetutamente rilevato casi in cui il diritto a comunicare l'arresto esiste sulla carta, ma nella pratica non è concesso a tutti i detenuti o lo è con considerevole ritardo (spesso solo dopo che la procedura ha raggiunto una determinata fase, ossia è giunta innanzi all'autorità giudiziaria), nonché casi in cui non è fornito al detenuto alcun riscontro sul contatto stabilito con la persona da lui indicata.

Sussidiarietà: si considera che sia necessario un intervento a livello dell'Unione sulla base, tra l'altro, della dimensione transnazionale del problema legata alla mobilità dei cittadini (inclusi i criminali), delle carenze nei meccanismi di attuazione della CEDU e della Convenzione sulla prevenzione della tortura e sulla possibilità di accedere alla completa serie di strumenti di esecuzione dell'Unione europea che accompagnerebbero un'azione a livello UE.

### Obiettivi

Qualunque provvedimento adottato a livello dell'UE in merito all'accesso ad un difensore realizza i seguenti obiettivi generali e specifici:

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| <b>Obiettivi generali:</b>  | <ul style="list-style-type: none"><li>• Migliorare la cooperazione giudiziaria nell'Unione europea</li><li>• Garantire un livello adeguato di tutela dei diritti fondamentali per tutti i cittadini nei procedimenti penali</li></ul> |
| <b>Obiettivi specifici:</b> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ridurre i costi di ritardi, dinieghi, ricorsi nell'esecuzione di richieste di cooperazione giudiziaria fra Stati membri</li></ul>   |

|  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantire che indagati o imputati abbiano adeguato accesso ad un difensore nel procedimento penale</li> <li>• Assicurare che indagati o imputati privati della libertà personale abbiano il diritto di comunicare ad un terzo da essi scelto tale privazione della libertà personale</li> </ul> |
|--|--|

### Opzioni

Nella valutazione d'impatto sono state definite le seguenti opzioni di intervento:

- **Opzione politica 1:** conservazione dello status quo. Tale opzione implica che non viene adottato alcun intervento a livello dell'Unione europea.
- **Opzione politica 2:** una raccomandazione sulle buone prassi relative al diritto di indagati e imputati di avere accesso ad un difensore e di comunicare l'arresto.
- **Opzione politica 3:** una direttiva che introduce norme minime che recepiscano l'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo (ovvero, la Convenzione e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo) e le raccomandazioni del CPT sulla comunicazione dell'arresto e rafforzino l'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco.
  - Questa opzione coprirebbe cinque aspetti specifici dei diritti all'accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto, in particolare garantirebbe la rapidità dell'accesso, specificherebbe il contenuto dell'accesso e il diritto ad avere un riscontro della comunicazione dell'arresto, introdurrebbe la possibilità di rinunciare al diritto e i mezzi di ricorso ed estenderebbe l'applicazione al procedimento di mandato d'arresto europeo nello Stato emittente come in quello di esecuzione.
- **Opzione politica 4:** una direttiva che applichi la raccomandazione del CPT sulla comunicazione dell'arresto e stabilisca ulteriori norme che vanno al di là dell'acquis della Corte europea dei diritti dell'uomo sull'accesso ad un difensore e che rafforzi l'applicazione degli strumenti di riconoscimento reciproco.
  - Questa opzione, oltre a quanto descritto per l'opzione 3 (introducendo al contempo lo stesso diritto alla comunicazione dell'arresto), garantisce che l'accesso ad un difensore sia concesso prima (anziché al momento) di qualunque interrogatorio; imporrebbe un mezzo di difesa obbligatorio di carattere generale e introdurrebbe il divieto di utilizzare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto ad un difensore.

### IMPATTI

#### Efficacia nel conseguimento degli obiettivi

- **Opzione politica 1:** Poiché la CEDU e la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché le raccomandazioni del CPT non sono attuate in modo uniforme da parte degli Stati membri, il livello di tutela degli indagati rimane attualmente inadeguato. Inoltre, la CEDU e la relativa giurisprudenza non coprono taluni aspetti del problema che sono di centrale importanza per garantire un processo equo, ad esempio il procedimento di mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 2:** Non è certo che la raccomandazione in quanto strumento non vincolante, sia attuata pienamente da parte di tutti gli Stati membri, in particolare quelli che

attualmente non rispettano gli standard minimi della Corte europea dei diritti dell'uomo e le raccomandazioni del CPT.

- **Opzione politica 3:** questa opzione avrebbe tutti i punti di forza dello strumento legislativo (natura vincolante, elevato livello di applicabilità). In particolare, la conformità all'*acquis* della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle raccomandazioni del CPT nonché la cooperazione giudiziaria saranno rafforzate dalle misure specifiche seguenti:
  1. **applicabilità nel tempo** - il diritto all'accesso ad un difensore è previsto sin dal primo interrogatorio di polizia e la comunicazione dell'arresto sin dal momento in cui la persona è privata della libertà personale
  2. **campo di applicazione materiale** - è prevista una regolamentazione specifica dell'attività che può essere svolta dal difensore, mentre il diritto a comunicare è rafforzato dall'obbligo di fornire il riscontro
  3. **rinuncia al diritto ad un difensore**
  4. **conseguenze delle violazioni** – è previsto che gli Stati membri istituiscano i mezzi di ricorso in caso di violazione del diritto ad un difensore
  5. **mandato d'arresto europeo** - la persona oggetto di mandato è assistita da un difensore sia nello Stato membro emittente che in quello dell'esecuzione.
- **Opzione politica 4:** con questa opzione, oltre a quanto descritto per l'opzione 3 (introducendo al contempo lo stesso diritto alla comunicazione dell'arresto), la direttiva garantirebbe che l'accesso ad un difensore sia concesso prima (anziché al momento) di qualsiasi interrogatorio, istituirebbe il principio generale della difesa obbligatoria, introdurrebbe il divieto di utilizzare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto ad un difensore. Di conseguenza, questi tre elementi aggiuntivi (aspetti n. 1, 3 e 4) approfondirebbero la cooperazione giudiziaria come segue:
  1. **applicabilità nel tempo** - permettere l'accesso ad un difensore già prima dell'interrogatorio iniziale di polizia garantirebbe che l'indagato possa preparare la propria difesa prima di essere interrogato;
  2. **difesa obbligatoria:** il requisito per cui un indagato deve essere sempre assistito da un difensore rappresenterebbe di per sé lo strumento di maggior impatto sull'incremento della fiducia fra autorità giudiziarie;
  3. **conseguenze delle violazioni** – sancire a livello dell'Unione europea che le prove raccolte in violazione del diritto ad un difensore non possono essere utilizzate durante il processo.

### **Impatto sui diritti fondamentali**

- **Opzione politica 1:** i diritti fondamentali continueranno ad essere tutelati in modo diverso a seconda dei diversi sistemi nazionali. La Carta dei diritti fondamentali sarà applicata solo qualora sia chiamato in causa il diritto dell'Unione europea, ad esempio nel quadro del mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 2:** l'impatto di questa opzione e il rafforzamento del diritto ad un processo equo, del diritto alla difesa dell'indagato e dell'imputato, nonché della protezione contro i maltrattamenti dipenderebbero dal modo in cui gli Stati membri implementano la raccomandazione UE.

- **Opzione politica 3: il diritto alla libertà e alla sicurezza** (articolo 6 della Carta; articolo 5 della CEDU), il **diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale** (articolo 47 della Carta; articoli 6 e 13 della CEDU), nonché la **presunzione d'innocenza e i diritti della difesa** (articolo 48 della Carta; articolo 6 della CEDU) risulterebbero rafforzati. Sia il diritto di accesso ad un difensore che il diritto alla comunicazione dell'arresto costituiscono garanzie esplicite contro i maltrattamenti e fanno ostacolo ad una eventuale violazione della **proibizione della tortura** (articolo 4 della Carta e articolo 3 della CEDU). Il diritto alla comunicazione della detenzione promuove il **diritto al rispetto della vita privata e familiare** (articolo 7 della Carta e articolo 8 della CEDU).
- **Opzione politica 4: il diritto alla libertà e alla sicurezza** (articolo 6 della Carta; articolo 5 della CEDU), il **diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale** (articolo 47 della Carta; articoli 6 e 13 della CEDU), nonché la **presunzione d'innocenza e i diritti della difesa** (articolo 48 della Carta; articolo 6 della CEDU) risulterebbero rafforzati. Il diritto ad un ricorso effettivo risulterebbe ulteriormente garantito dall'introduzione del divieto di usare materiale probatorio ottenuto in violazione del diritto alla consulenza legale durante il processo.
- **Impatto economico e finanziario**
- **Opzione politica 1:** Benché non vi sia un immediato aggravio dei costi associato a questa opzione, essa non porterà ad una riduzione dei costi nel bilancio degli Stati membri per l'applicazione della legge e dei costi per i singoli indagati o imputati connessi all'appello e alle azioni penali annullate/ritardate a causa di un insufficiente accesso ad un difensore.
- **Opzione politica 2:** l'impatto dipende dal livello di attuazione da parte degli Stati membri di tutte o alcune delle disposizioni contenute nella raccomandazione.
- **Opzione politica 3:** il carico finanziario per uno Stato membro di media grandezza si colloca entro uno spettro di circa **300 000 EUR per un grande Stato membro e fra 4 100 EUR e 70 950 EUR per uno Stato membro di piccole dimensioni**. Vi sarà anche un impatto economico e finanziario per le persone fisiche, che è quantificato nella valutazione d'impatto in circa **1 500 EUR** per ogni persona soggetta a mandato d'arresto europeo.
- **Opzione politica 4:** L'impatto finanziario di questa opzione sugli Stati membri può essere stimato a **179 milioni** di euro per uno Stato di grandi dimensioni e a circa **110 milioni** di euro per uno Stato membro medio/grande. Per quel che riguarda i costi finanziari per le persone fisiche, essi sono calcolati fra **4 170 EUR e 5 200 EUR** per indagato/imputato per causa (persone oggetto di procedimento penale) e di circa **1 500 EUR** per persona per causa (persone oggetto di un mandato d'arresto europeo).

#### **Impatto sui sistemi della giustizia nazionali**

- **Opzione politica 1:** la necessità di dare attuazione a certe sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e alle raccomandazioni del CPT può addirittura aumentare le divergenze esistenti, dal momento che vi sono indicazioni secondo cui gli Stati membri interpretano le pronunce della Corte in modi diversi.
- **Opzione politica 2:** è improbabile che questo effetto sia più significativo di quello delle pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo e della raccomandazioni del CPT singolarmente.
- **Opzione politica 3:** Questa opzione garantirebbe che i sistemi di giustizia nazionali siano nelle grandi linee resi conformi ai precetti della CEDU e alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo nonché alle raccomandazioni del CPT, cambiamento che richiede alcune riforme legislative.

- **Opzione politica 4:** Al fine di conformarsi al disposto della direttiva, dovranno essere intraprese importanti riforme legislative. Certi Stati membri possono incontrare difficoltà ad accettare alcuni dei requisiti posti da questa opzione.
- Confronto delle opzioni

L'opzione politica 3 mostra la migliore combinazione di costi ed efficacia nel raggiungere gli obiettivi. **È pertanto l'opzione preferita:**

| Obiettivi/costi  | Opzione politica 1 | Opzione politica 2  | Opzione politica 3  | Opzione politica 4   |
|--|--------------------|---|---|--|
| Risparmi legati alla migliore cooperazione giudiziaria   | 0                  | √   | √√  | √√[√]  |
| <b>Impatto sui diritti fondamentali</b>  | Basso              | Basso   | Medio a elevato   | Elevato  |
| <b>Impatto economico e finanziario</b><br>(cfr. tabelle agli allegati V e VI per una completa illustrazione) | 0 <sup>1</sup>     | Variabile, a seconda del livello di attuazione delle disposizioni della raccomandazione da parte degli Stati membri | <p><b>Per gli Stati membri:</b></p> <p>Il costo di fornire l'accesso ad un difensore nei procedimenti di mandato d'arresto europeo nello Stato dell'esecuzione è stimato fra <b>300 000 EUR</b> per uno Stato membro grande e fra 4 100 EUR e 70950 EUR per uno Stato membro piccolo [su riserva di quanto menzionato nella tabella al punto 5.3.3].</p> <p>NB: tutti i requisiti aggiuntivi imposti dalla direttiva al di là di quanto previsto dall'opzione 1 sono risultati neutri in termini di costi (cfr. un'ulteriore analisi di tutti questi dati nella tabella all'allegato V)</p> | <p><b>Per gli Stati membri:</b></p> <p>Il costo iniziale di questa opzione sarebbe di <b>179 milioni</b> di euro per uno Stato membro grande e di circa <b>110 milioni</b> di euro per uno Stato membro medio [su riserva di quanto menzionato nella tabella al punto 5.3.4].</p> <p>Il costo di questa opzione al termine dell'attuazione si collocherebbe fra <b>309 milioni</b> di euro per uno Stato membro grande con un sistema generoso di gratuito patrocinio, e <b>137 046 EUR</b> per uno Stato membro medio con un accesso più ristretto al gratuito patrocinio.</p> <p>Il costo di fornire l'accesso ad un difensore nei procedimenti di mandato d'arresto europeo nello Stato membro dell'esecuzione è stimato fra <b>300 000 EUR</b> per uno Stato membro grande e fra <b>4100 EUR e 70950 EUR</b> per uno Stato membro piccolo.</p> <p>NB: tutti i requisiti aggiuntivi imposti dalla direttiva al di là di quanto previsto</p> |

<sup>1</sup> Come illustrato sopra al punto 5.3.1, tuttavia, questa opzione comporterà costi considerevoli per gli Stati membri che non rispettano i precetti della CEDU.

|  |   |   |  |  |
|--|---|---|--|--|
|  |   |   |  | dall'opzione 1 sono risultati neutri in termini di costi.<br>(cfr. un'ulteriore analisi di tutti questi dati nella tabella all'allegato VI)  |
|  | <b>Per le persone fisiche:</b><br>nessuno | <b>Per le persone fisiche:</b><br>nessuno | <b>Per le persone fisiche:</b> circa <b>1 500 EUR</b> per persona oggetto di mandato d'arresto europeo | <b>Per le persone fisiche:</b><br>1. Persone oggetto di procedimento penale: fra <b>4 170 EUR</b> e <b>5 200 EUR</b> per indagato/imputato per caso.<br>2. Persone oggetto di un mandato d'arresto europeo: circa <b>1 500 EUR</b> per persona |
| <b>Impatto sui sistemi della giustizia nazionali</b> | 0   | Basso a medio                             | Medio a elevato  | Elevato  |

Appare evidente che l'opzione 4 è la più efficiente nel realizzare gli obiettivi generali e specifici; ciononostante, l'opzione 3 è solo limitatamente meno efficiente. Tuttavia, in termini di efficienza, i costi per gli Stati membri legati all'opzione 4 (dell'ordine di diverse centinaia di milioni di euro) sono incomparabilmente più elevati di quelli prospettati in conseguenza dell'opzione 3 (300 000 EUR per Stato membro). Pertanto, la diversa dimensione dei costi non sembra essere compensata dal guadagno marginale in termini di raggiungimento degli obiettivi. Per quanto riguarda l'impatto finanziario sulle persone fisiche, si rileva anche una marcata differenza fra l'opzione 3 e l'opzione 4, dove quest'ultima rappresenta un costo fino a diverse migliaia di euro per persona per causa penale.

#### VALORE AGGIUNTO UE E PROPORZIONALITÀ DELL'OPZIONE PREFERITA

L'opzione preferita garantirà che tutti gli indagati e imputati nell'Unione europea godano di un adeguato ed effettivo accesso ad un difensore. Inoltre, tutti gli indagati e imputati privati della libertà personale avranno il diritto di comunicare il loro arresto a terzi. La direttiva creerà obblighi in capo agli Stati membri che, una volta implementati, potranno essere fatti valere dinanzi alle autorità giurisdizionali degli Stati membri. La Corte di giustizia europea costituirà il mezzo di ricorso in caso di mancato rispetto e ciò, congiuntamente al potere della Commissione di promuovere procedimenti di infrazione contro gli Stati membri, creerà forti incentivi affinché questi ultimi rispettino i propri obblighi derivanti dalla direttiva.

Il diritto di accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto dovrebbe apparire esplicitamente nell'ordinamento dell'Unione europea, dato che gli articoli 4, 7, 47 e 48 della Carta sanciscono la tutela contro i maltrattamenti, il diritto alla tutela della vita privata e familiare, il diritto ad un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, così come i diritti della difesa e la presunzione d'innocenza. L'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE prevede una chiara

base giuridica per la definizione di norme minime a livello dell'UE relativamente ai diritti della persona in materia penale.

Inoltre, l'opzione preferita dovrebbe condurre a risparmi sui costi grazie ad una riduzione del numero degli appelli, delle condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo o di ritardi in procedimenti di cooperazione giudiziaria. Detti risparmi possono essere stimati, per tutti gli Stati membri per i prossimi dieci anni, fra **3,73 milioni** e **11,19 milioni** di euro.

## **MONITORAGGIO E VALUTAZIONE**

Dal momento che la direttiva riflette, almeno in parte, obblighi esistenti derivanti dalla CEDU o che già esistono in una certa forma in alcuni Stati membri, si ritiene che una scadenza in due fasi darebbe loro il tempo sufficiente per porre in essere le modifiche necessarie alle rispettive leggi e pratiche nazionali. La combinazione del diritto di accesso ad un difensore e alla comunicazione dell'arresto in un solo provvedimento con la stessa data di attuazione faciliterà 21 Stati membri in cui le disposizioni normative sull'accesso ad un difensore e sulla comunicazione dell'arresto sono già al momento contenute nello stesso testo legislativo nazionale. Inoltre, per molti Stati membri questa non sarà la prima occasione in cui la questione viene trattata, dato che possono trarre spunto dalle risposte già date da molti di loro alle raccomandazioni del CPT sulla comunicazione dell'arresto. Le riforme del sistema giudiziario che sono state portate avanti di recente in alcuni Stati membri al fine di allineare la normativa nazionale alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo mostra che cambiamenti profondi possono essere effettuati anche in un periodo ancora più breve.

Oltre ad un piano di attuazione che accompagnerà la proposta di direttiva, quest'ultima disporrà che gli Stati membri debbano riferire in merito all'effettiva attuazione delle misure legislative o non legislative sulla base della natura delle modifiche proposte. La Commissione prevede di svolgere uno specifico studio fattuale che si concentri sulla raccolta dei dati nei 3-5 anni successivi all'attuazione della proposta.