OSSERVAZIONI E PROPOSTE DELLA 14ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

Ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento

(Estensore: FLERES)

Roma, 19 luglio 2011

Osservazioni sull'atto:

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 definitivo)

La 14ª Commissione permanente, esaminato l'atto COM(2011) 326 definitivo,

considerato che la proposta in esame 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;

tenuto conto che 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;

ricordato che, a livello europeo, i principali strumenti normativi che rilevano in questo ambito sono la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha acquistato lo stesso valore giuridico dei Trattati;

ricordato, infine, che per la Costituzione italiana *«la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento. Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione»* (articolo 24, secondo e terzo comma) e che *«nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa ...»* (articolo 111, terzo comma),

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

Al Presidente
della 2ª Commissione permanente
S E D E

1. in relazione alla base giuridica, la Commissione europea fonda la proposta in oggetto sull'articolo 82, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, 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 possono riguardare anche «*i diritti della persona nella procedura penale*» (articolo 82, paragrafo 2, lettera b) e non impediscono agli Stati membri di mantenere o introdurre un livello più elevato di tutela delle persone. Benché l'articolo 82, paragrafo 2, limiti la competenza dell'azione dell'Unione europea alle sole «*materie penali aventi dimensione transnazionale*», si osserva come la Commissione europea estenda la proposta di direttiva a qualsiasi tipo di procedimento penale, indipendentemente dall'esistenza o meno di elementi di carattere transnazionale. A supporto di ciò, la Commissione europea 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. Inoltre, in caso contrario, si creerebbe – all'interno degli ordinamenti giuridici dei singoli Stati membri – un'irragionevole differenziazione tra i diritti degli indagati in procedimenti penali interni e quelli delle persone oggetto di procedimenti aventi carattere transnazionale.

Si ritiene che il parziale disancoraggio della proposta dalla base giuridica di cui all'articolo 82 del Trattato sia controbilanciato dal rispetto del più generale principio di uguaglianza. Tuttavia – anche in considerazione della valenza "comunitaria" della proposta e quindi del suo essere prevalente sulle disposizioni del diritto interno – si ritiene anche necessario un approfondimento sulle implicazioni che potrebbero derivare da possibili contestazioni in sede giurisdizionale di tale estensione;

2. la proposta appare conforme ai principi di sussidiarietà e proporzionalità, in quanto solo un'azione a livello dell'Unione europea consente di stabilire norme minime comuni coerenti e applicabili in tutto il territorio dell'UE. L'obiettivo della proposta, infatti, non può essere realizzato in misura sufficiente con iniziative unilaterali degli Stati membri, visto che i modi e i tempi dell'accesso a un difensore nel procedimento penale variano ancora notevolmente fra i diversi ordinamenti. È evidente, inoltre, che la sussistenza di garanzie minime di accesso ad un difensore in tutti gli Stati membri accresce ulteriormente la fiducia reciproca nei rispettivi ordinamenti ad agevola i meccanismi di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni assunte negli altri Stati;

3. nel merito si apprezza il fatto che la proposta contribuisca a risolvere i problemi relativi all'insufficiente fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri e concorra ad appianare le rilevanti differenze tuttora presenti fra gli ordinamenti giudiziari nazionali rispetto ad alcuni diritti di indagati o imputati in procedimenti penali (diritto alla riservatezza delle comunicazioni fra un indagato o un imputato e il suo difensore, momento in cui l'indagato o l'imputato può comunicare con un difensore, rinuncia al diritto a un difensore, regime di accesso al gratuito patrocinio, uso di prove ottenute laddove l'accesso a un difensore sia stato negato);

si dovrebbe, peraltro, valutare l'opportunità di specificare che il diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale – che gli Stati membri devono

garantire agli indagati e imputati ai sensi dell'articolo 3 della proposta – possa comprendere anche il diritto, valevole per l'imputato che non abbia nominato un difensore di fiducia o che ne sia rimasto privo, di essere assistito da un difensore di ufficio;

in riferimento all'articolo 8, con cui la Commissione europea propone di derogare al diritto all'accesso a un difensore in circostanze eccezionali, prevedendo che qualunque deroga debba 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, si dovrebbe valutare l'opportunità di prevedere una specifica clausola che faccia salve le disposizioni del diritto nazionale qualora dispongano un grado di tutela maggiore dei diritti dell'imputato;

non si riscontrano, infine, all'esito di questo primo esame delle disposizioni della proposta di direttiva, previsioni tali da dover richiedere al Governo l'attivazione del c.d. "freno di emergenza", previsto dall'articolo 82, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea allorché uno Stato membro ritenga che un progetto di direttiva *«nelle materie penali aventi dimensione transnazionale ... incida su aspetti fondamentali del proprio ordinamento giuridico penale»*.

Salvatore Fleres