



## Attuazione della direttiva 2013/48/UE, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo (A.G. n. 317)

Lo schema di decreto legislativo A.G. 317 (*Attuazione della direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari*) è adottato in attuazione della legge di delegazione europea per il 2014 ([art. 1, legge n. 114 del 2015](#)).

### La normativa europea

La [Direttiva 2013/48/UE](#) stabilisce norme minime relative al diritto di indagati e imputati di avvalersi di un difensore nei procedimenti penali, nonché nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo ai sensi della [decisione quadro 2002/584/GAI](#), al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

Essa si inserisce all'interno della «[Tabella di marcia](#)» predisposta con la Risoluzione del Consiglio dell'Unione europea in data 30 novembre 2009 e volta all'introduzione di misure in grado di fissare specifici **diritti processuali** nei confronti del destinatario di procedure penali.

Tale Tabella si pone, a sua volta, nel solco del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, che ha affermato che il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle altre decisioni giudiziarie deve costituire il fondamento della cooperazione giudiziaria nell'Unione europea in materia civile e penale. Successivamente nel [programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali](#) è stata espressamente affermata l'idea per la quale il reciproco riconoscimento «*deve consentire di rafforzare non solo la cooperazione tra Stati membri, ma anche la protezione dei diritti delle persone*».

La *road map* è stata, poi, ripresa nel "[Programma di Stoccolma](#) - Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", adottato dal Consiglio europeo del 10 e 11 dicembre 2009, il quale, delineando le priorità dell'Unione europea per lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia per il periodo 2010-2014, **ha sottolineato con forza l'importanza dei diritti della persona nei procedimenti penali**. In particolare, il Consiglio europeo (punto 2.4) ha invitato la Commissione a presentare proposte volte a rafforzare i diritti dell'indagato o imputato stabilendo norme minime comuni e a "valutare se sia necessario affrontare altre questioni, ad esempio la presunzione di innocenza, per promuovere una migliore cooperazione nel settore." Inoltre, il 14 giugno 2011 la Commissione europea ha pubblicato "Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo - Libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione" ([COM\(2011\) 327](#)), allo scopo di portare avanti una riflessione su come rafforzare la fiducia reciproca e l'applicazione del principio del riconoscimento reciproco in questo campo, entro i limiti delle competenze dell'Unione.

Nell'ambito del percorso così tracciato si inseriscono la [Direttiva 2010/64/UE](#) sulla traduzione e interpretazione (attuata con il decreto legislativo n. 32 del 2014), la [Direttiva 2012/13/UE](#) relativa al diritto all'informazione nel procedimento penale (decreto legislativo n. 101 del 2014) e la recepita Direttiva 2013/48/UE. Tali atti costituiscono quindi un **pacchetto unico di misure che intende rafforzare la fiducia di ogni Stato membro nei sistemi di giustizia penale degli altri Stati membri**, contribuendo a facilitare il **riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale**.

In particolare, la **direttiva 2013/48/UE** 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).

[La direttiva 2013/48/UE](#)

Si applica, inoltre, alle persone oggetto di un procedimento di esecuzione del **mandato**

**d'arresto europeo** a partire dal momento del loro arresto nello Stato membro di esecuzione. In ogni caso, la direttiva dovrà essere integralmente applicata se l'indagato o imputato è privato della libertà personale, indipendentemente dalla fase del procedimento penale. Sempre con riguardo al piano soggettivo la direttiva, in ipotesi di reati di minore gravità, trova anche applicazione ove l'ordinamento interno preveda l'irrogazione di una sanzione da parte dell'autorità diversa dalla giurisdizione penale, quando il provvedimento possa essere impugnato in sede penale o "la questione sia altrimenti a quella sede deferita" (art. 2).

La direttiva stabilisce che gli Stati membri debbano:

- assicurare che, nel procedimento penale, indagati e imputati abbiano il **diritto di avvalersi di un difensore senza indebito ritardo**, a partire dal primo fra i momenti seguenti: prima di essere interrogati dalla polizia o da un'altra autorità di contrasto o giudiziaria; quando le autorità inquirenti o altre autorità competenti procedono ad atti investigativi o altri atti di raccolta delle prove (quali ricognizioni delle prove, confronti o ricostruzioni della scena di un crimine); dopo la privazione della libertà personale; qualora siano stati chiamati a comparire dinanzi a un giudice competente in materia penale, prima di comparire dinanzi a tale giudice (art. 3);
- rispettare la **riservatezza delle comunicazioni** fra indagati o imputati e il loro difensore; la comunicazione comprende gli incontri, la corrispondenza, le conversazioni telefoniche e le altre forme consentite ai sensi del diritto nazionale (art. 4);
- riconoscere a indagati o imputati privati della libertà personale in un altro Stato membro il **diritto di informare le autorità consolari** del loro Stato di cittadinanza. Avranno inoltre il diritto di ricevere **visite** delle loro autorità consolari, il diritto di conversare e di corrispondere con esse nonché il diritto a un'assistenza legale da queste predisposta (art. 7);
- nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, riconoscere alle "persone ricercate" il diritto di avvalersi di un difensore nello Stato membro di esecuzione e di nominare un difensore nello Stato membro di emissione (art. 10). Indagati e imputati che sono privati della libertà personale avranno il diritto, se lo desiderano: di **informare della privazione della libertà personale almeno una persona**, quale un parente o un datore di lavoro, da loro indicata, senza indebito ritardo (art. 5); di comunicare senza indebito ritardo con almeno un terzo, quale un parente, da essi indicato (art. 6). Qualora l'indagato o imputato sia un minore, il titolare della potestà genitoriale dovrà essere informato quanto prima della privazione della libertà personale e dei relativi motivi, salvo che ciò sia contrario all'interesse superiore del minore.

Gli Stati membri potranno autorizzare deroghe temporanee ai diritti conferiti dalla direttiva in circostanze eccezionali e sulla base di uno dei "motivi imperativi" definiti dalla direttiva stessa: a causa della lontananza geografica dell'indagato o imputato; nel caso vi sia necessità impellente di evitare gravi conseguenze negative per la vita, la libertà o l'integrità fisica di una persona; qualora vi sia la necessità indispensabile di un intervento immediato delle autorità inquirenti per evitare di compromettere in modo sostanziale un procedimento penale (artt. 3, 5 e 8).

Gli Stati membri dovranno infine garantire che, nell'applicazione della direttiva, si tenga conto delle particolari esigenze di indagati e imputati vulnerabili (art. 13).

L'art. 15 fissa al **27 novembre 2016** il **termine** ultimo per il **recepimento** della direttiva.

Recepimento  
entro il 27  
novembre 2016

Si ricorda che, sulla proposta legislativa ([COM\(2011\) 326](#)) da cui è scaturita la direttiva in oggetto, la Commissione 14a del Senato ha approvato una risoluzione ([Doc. XVIII-bis n. 63](#)), che ha ricevuto risposta dalla Commissione europea ([C\(2012\) 6661](#)). In tale risoluzione sono state espresse osservazioni favorevoli. Si evidenziava, fra l'altro, che la proposta "contribuisce a risolvere i problemi relativi all'insufficiente fiducia reciproca fra autorità giudiziarie degli Stati membri e concorre ad appianare le rilevanti differenze fra gli ordinamenti giudiziari nazionali". Veniva, tuttavia, rilevata l'opportunità di specificare "che il diritto di accesso a un difensore nel procedimento penale 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".

## La legge di delegazione europea

Il comma 1 dell'**articolo 1** della legge di delegazione europea 2014 **reca la delega al Governo per l'attuazione delle direttive elencate negli allegati A e B**. Esso rinvia, per quanto riguarda le procedure, i principi e i criteri direttivi della delega, alle disposizioni previste dalla legge 24 dicembre 2012, n. 234.

L'articolo 32 della legge n. 234 del 2012 detta i seguenti principi e criteri direttivi generali di

delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea:

a) le amministrazioni direttamente interessate provvedono all'attuazione dei decreti legislativi con le ordinarie strutture, secondo il principio della massima semplificazione dei procedimenti;

b) ai fini di un migliore coordinamento con le discipline vigenti sono introdotte le occorrenti modificazioni alle discipline stesse, anche attraverso il riassetto e la semplificazione normativi;

c) gli atti di recepimento di direttive dell'Unione europea non possono prevedere l'introduzione o il mantenimento di livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti dalle direttive stesse (c.d. *gold plating*);

d) ove necessario, al fine di assicurare l'osservanza delle disposizioni contenute nei decreti legislativi, sono previste sanzioni amministrative e penali per le infrazioni alle disposizioni dei decreti stessi;

e) al recepimento di direttive o di altri atti che modificano precedenti direttive o di atti già attuati con legge o con decreto legislativo si procede apportando le corrispondenti modificazioni alla legge o al decreto legislativo di attuazione;

f) nella redazione dei decreti legislativi si tiene conto delle eventuali modificazioni delle direttive comunque intervenute fino al momento dell'esercizio della delega;

g) quando si verificano sovrapposizioni di competenze tra amministrazioni diverse o comunque siano coinvolte le competenze di più amministrazioni statali, i decreti legislativi individuano le procedure per salvaguardare l'unitarietà dei processi decisionali, l'efficacia e la trasparenza dell'azione amministrativa, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti territoriali;

h) le direttive che riguardano le stesse materie o che comunque comportano modifiche degli stessi atti normativi vengono attuate con un unico decreto legislativo, compatibilmente con i diversi termini di recepimento;

i) è sempre assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani.

**La direttiva 2013/48/UE è ricompresa fra quelle contenute nell'allegato B.**

Il comma 2 dell'articolo 1 individua il **termine per l'esercizio della delega** mediante rinvio all'[art. 31, comma 1, della legge n. 234 del 2012](#), ovvero due mesi prima dello scadere del termine di recepimento indicato in ciascuna delle direttive. **La delega scade dunque il 27 settembre 2016.**

L'[articolo 31, comma 5, della legge n. 234 del 2012](#) prevede inoltre che il Governo possa adottare **disposizioni integrative e correttive** dei decreti legislativi emanati in base alla delega conferita con la legge di delegazione **entro 24 mesi** dalla data di entrata in vigore di ciascun decreto legislativo, sempre nel rispetto dei principi e criteri direttivi fissati dalla legge stessa.

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

Gli schemi di decreto legislativo, una volta acquisiti gli altri pareri previsti dalla legge, devono essere trasmessi alle Camere per l'espressione del parere; decorsi quaranta giorni dalla data di trasmissione, i decreti siano emanati anche in mancanza del parere. Qualora il termine fissato per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono il termine per l'esercizio della delega o successivamente, il termine per la delega è prorogato di tre mesi. Si intende in tal modo permettere al Governo di usufruire in ogni caso di un adeguato periodo di tempo per l'eventuale recepimento nei decreti legislativi delle indicazioni emerse in sede parlamentare. Ove il Governo *non* intenda conformarsi ai pareri espressi dagli organi parlamentari relativi a sanzioni penali contenute negli schemi di decreti legislativi, ritrasmette i testi alle Camere, con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni. Decorsi venti giorni dalla data di ritrasmissione, i decreti sono emanati anche in mancanza di nuovo parere.

## Contenuto dello schema di decreto legislativo

Lo schema di decreto legislativo A.G. 317 si compone di cinque articoli.

L'**articolo 1** definisce l'**ambito di applicazione** del provvedimento: l'attuazione della direttiva 2013/48/UE.

L'**articolo 2** novella l'art. 364 del codice di procedura penale, in tema di **nomina e assistenza di un difensore**, per estendere anche alla **individuazione di persone** svolta dal PM (e disciplinata dall'art. 361 c.p.p.), le garanzie difensionali già previste in caso di interrogatorio, ispezione o confronto, cui deve partecipare la persona sottoposta alle indagini.

[Modifica al c.p.p.](#)

La disposizione dà attuazione all'articolo 3, paragrafo 3, punto c), sub i), della direttiva, il quale prevede che gli Stati membri garantiscono che gli indagati e imputati abbiano almeno diritto alla presenza del proprio difensore agli atti di ricognizione di persone, ove secondo il

diritto nazionale sia richiesto o permesso all'indagato o all'imputato di essere presente.

La relazione illustrativa dello schema sottolinea che «quanto alle altre disposizioni della direttiva in materia di diritto di accesso a un difensore nel procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo, stante la disciplina già in vigore ed il richiamo, per quanto compatibili, alle disposizioni del codice di procedura penale e delle leggi complementari (art. 39, legge 22 aprile 2005, n. 69), non appare necessario prevedere espressamente ciò che è già previsto dal codice di rito in materia di accesso alla difesa (nello Stato di esecuzione) e di avvisi, comunicazioni e colloqui con parenti e terze persone (ivi compresi gli agenti consolari)».

L'**articolo 3** modifica l'art. 29 delle disposizioni di attuazione del c.p.p., recante la disciplina degli **elenchi e tabelle dei difensori d'ufficio**, così da prevedere espressamente la **reperibilità, secondo turni curati dai competenti consigli dell'ordine degli avvocati, di difensori** che tutelino detenuti o arrestati all'estero in esecuzione di un mandato di arresto europeo nell'ambito di procedura attiva di consegna, al fine di agevolare la tempestiva nomina di un difensore che assista quello officiato nello Stato di esecuzione.

Modifica alle  
disp.att.c.p.p.

Lo schema intende così dare attuazione all'art. 10 della direttiva, tenuto conto del *considerando* n. 46. La direttiva impone, infatti, di prevedere che l'autorità giudiziaria dello Stato membro di emissione, senza indebito ritardo dopo essere stata informata che una persona ricercata desidera nominare un difensore nello Stato membro di emissione, fornisca informazioni alla persona ricercata per agevolarla nella nomina. Tali informazioni potrebbero comprendere - come specifica il *considerando* richiamato - l'elenco aggiornato dei difensori oppure il nome di un difensore di turno nello Stato di emissione in grado di fornire informazioni e consulenza in casi connessi al mandato d'arresto europeo. Gli Stati membri potrebbero chiedere che detto elenco sia stilato dall'ordine degli avvocati competente. Nell'ambito di procedura attiva di consegna spetta, quindi, allo Stato di emissione assicurare informazioni ai fini di facilitare la nomina del difensore. Se il soggetto, raggiunto evidentemente in altro Paese UE da mandato di arresto europeo, non ha nominato un difensore di fiducia, la possibilità di accedere ad una lista dei difensori di ufficio, organizzati per turni in relazione agli imputati detenuti anche in forza di mandato di arresto, permette di ritenere adeguatamente assolti gli obblighi di comunicazione nei confronti dell'autorità di esecuzione discendenti dalla direttiva.

Sempre in attuazione di quanto specificamente disposto dall'art. 10 della direttiva e dal *considerando* n. 46, il successivo **articolo 4** interviene sugli articoli 9 e 12 della [legge n. 69 del 2005](#), relativa al **mandato di arresto europeo** e alle procedure di consegna tra Stati membri.

Modifiche alla  
legge sul  
mandato di  
arresto europeo

Più nel dettaglio, la disposizione introduce un ulteriore comma *5-bis* all'articolo 9, il quale pone a carico dell'ufficiale o dell'agente di polizia giudiziaria **l'obbligo di informare la persona della quale è richiesta la consegna della facoltà di nominare un difensore nello Stato di emissione**. Il presidente della Corte d'appello, ricevuta notizia della nomina ovvero della volontà dell'interessato di nominare un difensore nello Stato di emissione, ne dà immediato avviso all'autorità competente dello stesso (lettera a). La disposizione, inoltre, introduce il richiamo alla nuova disposizione nell'articolo 12, relativo agli adempimenti conseguenti all'arresto ad iniziativa della polizia giudiziaria (lettera b).

L'**articolo 5**, infine, prevede la **clausola di invarianza finanziaria**.

## Relazioni e pareri allegati

L'A.G. n. 317 è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla tabella di concordanza e dalla relazione tecnica. Mancano l'Analisi Tecnico-Normativa e l'Analisi dell'impatto della regolamentazione (AIR).

## Conformità con la norma di delega

La norma di delega, vale a dire la [legge 9 luglio 2015, n. 114 \(legge di delegazione europea 2014\)](#), articolo 1, non reca principi e criteri direttivi, salvo che per eventuali nuove spese, ma lo schema di decreto legislativo presentato dal Governo reca, al suo articolo 5, la clausola di invarianza finanziaria.

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva sui rapporti dello Stato con l'Unione europea, su ordine pubblico e sicurezza (ad esclusione della

polizia amministrativa locale), su giurisdizione e norme processuali e su ordinamento civile e penale.

### **Conformità con altri principi costituzionali**

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali; non vi sono profili di incompatibilità con le competenze delle Regioni ordinarie e a statuto speciale, in quanto la materia delle norme processuali e penali è riservata alla competenza dello Stato. Inoltre, non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza sanciti dall'articolo 118 della Costituzione.

**Senato: Dossier n. 350**

**Camera: Atti del Governo n. 314**

**18 luglio 2016**

Camera

Servizio Studi  
Dipartimento Giustizia

st\_giustizia@camera.it - 066760-9148

 CD\_giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.  
gi0512