

**SCHEDA DI LETTURA n. 85**  
**dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo**  
**sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità**

|                                |   |                           |            |
|--------------------------------|---|---------------------------|------------|
| <b>TITOLI:</b>                 | <p>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.</p> <p>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali.</p> <p>Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.</p> |                           |            |
| <b>NUMERO ATTO</b>             | <p>COM(2013) 821<br/>COM(2013) 822<br/>COM(2013) 824</p>  |                           |            |
| <b>NUMERO PROCEDURA</b>        | <p>2013/0407 (COD)<br/>2013/0408 (COD)<br/>2013/0409 (COD)</p>  |                           |            |
| <b>AUTORE</b>                  | Commissione europea   |                           |            |
| <b>DATA DEGLI ATTI</b>         | 27/11/2013  |                           |            |
| <b>DATA DI TRASMISSIONE</b>    | 17/12/2013  |                           |            |
| <b>SCADENZA OTTO SETTIMANE</b> | 12/02/2014  |                           |            |
| <b>ASSEGNATO IL</b>            | 23/12/2013  |                           |            |
| <b>COMM.NE DI MERITO</b>       | 2 <sup>a</sup>  | <b>COMM.NE DI MERITO</b>  | 30/01/2014 |
| <b>COMM.NI CONSULTATE</b>      | 1 <sup>a</sup> , 3 <sup>a</sup> e 14 <sup>a</sup>   | <b>COMM.NI CONSULTATE</b> | 23/01/2014 |
| <b>OGGETTO</b>                 | <p>La proposta COM(2013) 821 intende rafforzare il diritto a un equo processo nei procedimenti penali, stabilendo norme minime relative ad alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo.</p> <p>La proposta COM(2013) 822 intende stabilire norme minime sulla protezione dei diritti procedurali di minori indagati o imputati in procedimenti penali.</p> <p>La proposta COM(2013) 823 intende stabilire norme minime che garantiscano a indagati o imputati il diritto di avvalersi di un difensore già dalle fasi iniziali del procedimento penale.</p>   |                           |            |
| <b>BASE GIURIDICA</b>          | Le proposte si basano 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. Queste tengono conto delle differenze fra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano, oltre all'ammissibilità reciproca delle prove fra gli Stati membri e ai diritti delle vittime della criminalità, i "diritti della persona nella procedura penale".

#### **PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ**

Le proposte appaiono conformi al principio di sussidiarietà poiché gli obiettivi perseguiti non possono essere realizzati in misura sufficiente dagli Stati membri. La Commissione sottolinea, infatti, che scopo delle proposte è quello di promuovere la fiducia reciproca attraverso un sistema di norme minime comuni coerenti applicabili all'intera Unione.

Inoltre, come evidenziato nelle valutazioni d'impatto che accompagnano le proposte, l'azione a livello di Unione è ritenuta necessaria con riferimento alla circolazione delle persone (le persone coinvolte in procedimenti penali al di fuori del loro paese d'origine dovrebbero poter confidare nella tutela accordata in virtù del diritto generale europeo) e ai limiti delle norme internazionali (i meccanismi per la loro applicazione non garantiscono un livello di tutela coerente né l'osservanza da parte degli Stati firmatari<sup>1</sup>).

Le proposte appaiono altresì conformi al principio di proporzionalità poiché si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi individuati.

#### **ANNOTAZIONI:**

Ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 234/2012, il Ministero della Giustizia ha trasmesso alle Camere le relazioni sulle proposte di direttive in oggetto.

#### **Contesto delle proposte**

Il "[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, 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.

---

<sup>1</sup> La procedura di ricorso alla Corte europea dei diritti dell'uomo interviene soltanto a posteriori.

Fino ad ora sono state adottate tre misure: la [direttiva 2010/64/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 ottobre 2010, sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali<sup>2</sup> (da recepirsi entro il 27 ottobre 2013)<sup>3</sup>, la [direttiva 2012/13/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali<sup>4</sup> (da recepirsi entro il 2 giugno 2014) e la [direttiva 2013/48/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 ottobre 2013, relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari<sup>5</sup> (da recepirsi entro il 27 novembre 2016).

Le iniziative presenti esaminano ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati. Esse formano 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.

### **Proposta di direttiva sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali (COM(2013) 821).**

Il principio della presunzione di innocenza si è sviluppato nel corso degli anni. La Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che l'articolo 6, paragrafo 2, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) contiene tre condizioni fondamentali<sup>6</sup>: il diritto di non essere presentato pubblicamente dalle autorità come condannato prima della sentenza definitiva<sup>7</sup>, il fatto che l'onere della prova incombe alla pubblica accusa e che qualsiasi ragionevole dubbio in merito alla colpevolezza deve valere in favore dell'imputato, il diritto di quest'ultimo di essere informato delle accuse nei suoi confronti. Secondo l'interpretazione della Corte, anche il diritto di presenziare al processo è un diritto essenziale della difesa.

La Commissione rileva che nell'Unione europea la tutela dei diritti fondamentali di indagati e imputati non è sufficiente a causa di un'altrettanto insufficiente tutela del principio della presunzione di innocenza. Dopo che le parti interessate sono state consultate a più riprese, nella valutazione d'impatto che accompagna la proposta in oggetto ([SWD\(2013\) 478](#)) è stato evidenziato come esistano ancora questioni sulle quali occorre migliorare le garanzie giuridiche e che sono ancora troppo frequenti i casi di violazione della presunzione di innocenza<sup>8</sup>.

L'obiettivo della proposta di direttiva è definire norme minime riguardo ad alcuni aspetti del diritto alla presunzione di innocenza di indagati e imputati fino a quando non ne sia provata la colpevolezza con sentenza definitiva (articolo 3). La proposta disciplina:

- il diritto di non essere presentato come colpevole dalle autorità pubbliche prima della sentenza definitiva (articolo 4). La Commissione ricorda che la Corte ha definito come uno degli aspetti fondamentali del principio della presunzione di innocenza il fatto che né un giudice né un funzionario pubblico possano pubblicamente presentare un indagato o imputato come colpevole di reato se questi non sia stato processato e condannato per tale reato con sentenza definitiva;

---

<sup>2</sup> Sulla proposta relativa il Senato italiano si è espresso con osservazioni favorevoli in data 23 aprile 2010 ([Doc. XVIII bis n. 1](#)).

<sup>3</sup> Il Governo ha presentato uno [Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali](#), approvato dal Consiglio dei ministri e trasmesso alla Presidenza del Senato per il parere il 3 dicembre 2013, con esito finale favorevole del 17 dicembre 2013.

<sup>4</sup> Sulla proposta il Senato italiano si è espresso con risoluzione il 20 ottobre 2010 ([Doc. XVIII - bis n. 19](#)).

<sup>5</sup> Sulla proposta il Senato italiano si è espresso con risoluzione il 21 marzo 2012 ([Doc. XVIII - bis n. 63](#)).

<sup>6</sup> Sentenza del 6 dicembre 1988, *Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna*, ricorsi 10588/83, 10589/83 e 10590/83. Si veda anche la sentenza del 10 febbraio 1995, *Alenet de Ribemont c. Francia*, ricorso 15175/89.

<sup>7</sup> Sentenza del 25 marzo 1983, *Minelli c. Svizzera*, ricorso 8660/79.

<sup>8</sup> La proposta è inoltre accompagnata da un piano di attuazione ([SWD\(2013\) 500](#)).

- il fatto che l'onere della prova incombe alla pubblica accusa e che qualsiasi ragionevole dubbio in merito alla colpevolezza deve valere in favore dell'imputato (articolo 5). La Commissione sottolinea che la decisione del giudice deve fondarsi su prove fornite e non su semplici accuse o supposizioni;
- il diritto di non incriminarsi e di non cooperare (articolo 6), il diritto al silenzio (articolo 7). La Commissione evidenzia che tali diritti costituiscono il fulcro della nozione di un equo processo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU. Il diritto di non incriminarsi presuppone che la pubblica accusa tenti di raccogliere elementi contro l'imputato senza ricorrere a prove ottenute mediante metodi coercitivi o oppressivi. Gli Stati membri dovranno garantire il diritto di restare in silenzio ed è escluso che possano trarsi conclusioni dall'esercizio di questo diritto. L'indagato o imputato deve essere tempestivamente informato del suo diritto di rimanere in silenzio. Tali informazioni dovranno riguardare anche il contenuto del diritto in questione e le eventuali conseguenze del suo esercizio o della rinuncia ad esso;
- il diritto di presenziare al proprio processo (articoli 8 e 9). Gli Stati membri dovranno assicurare che il diritto di presenziare al processo venga applicato a qualunque processo il cui oggetto è valutare la colpevolezza dell'imputato (che la decisione finale sia di condanna o di assoluzione). La proposta sancisce il diritto di presenziare al processo già conferito agli imputati dalla CEDU e stabilisce altresì eccezioni molto limitate, conformemente a quanto già previsto dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dalla CEDU e dal diritto dell'Unione<sup>9</sup>. Gli Stati membri potranno pertanto riconoscere al giudice la facoltà di decidere della colpevolezza in assenza dell'indagato o sospettato, purché quest'ultimo: a tempo debito, sia stato citato personalmente o sia stato di fatto informato ufficialmente in modo tale che sia stabilito inequivocabilmente che era al corrente del processo fissato, e sia stato informato del fatto che una decisione poteva essere emessa in caso di mancata comparizione in giudizio; oppure, abbia conferito un mandato a un difensore e sia stato in effetti patrocinato in giudizio.

La proposta contiene una clausola di non regressione (articolo 12), la cui finalità è assicurare che la definizione di norme minime comuni non comporti un affievolimento delle norme vigenti in alcuni Stati membri, e che siano fatte salve le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali e della CEDU.

La **relazione elaborata dal Ministero della Giustizia** valuta le finalità generali della proposta in modo complessivamente positivo. Ritiene le disposizioni in essa contenute conformi all'interesse nazionale, in quanto tese a realizzare, nell'ambito del diritto al giusto processo, diritto di rilievo costituzionale ai sensi dell'art. 111, un sistema di garanzie minime.

Rileva tuttavia criticità con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo 8 della proposta. Nel nostro ordinamento interno alcuni casi di processo contumaciale prescindono, infatti, dall'esistenza di una prova certa della conoscenza da parte dell'imputato della data e del luogo del processo. Questi si riferiscono in particolare a: la citazione degli imputati dichiarati irreperibili ai sensi dell'art. 159 c.p.p.; la citazione degli imputati attraverso le notifiche a mezzo posta ai sensi della legge 20 novembre 1982, n. 890; la citazione degli imputati ai sensi dell'art. 160, comma 4, c.p.p.; la citazione degli imputati latitanti *ex art.* 165 c.p.p.

Le previsioni di cui all'art. 8 della proposta richiamano fedelmente quelle contenute nella decisione quadro 2009/299/GAI del Consiglio, la quale ha previsto l'inserimento dell'art. 4 bis ("decisioni pronunciate al termine di un processo a cui l'interessato non è comparso personalmente") nella precedente decisione quadro 2002/584/GAI. Il termine per il recepimento da parte degli Stati membri era fissato al 1° gennaio 2014. La relazione sottolinea che, di conseguenza, a partire da

---

<sup>9</sup> Si veda la [decisione quadro 2009/299/GAI](#) del Consiglio, del 26 febbraio 2009, che modifica le decisioni quadro 2002/584/GAI, 2005/214/GAI, 2006/783/GAI, 2008/909/GAI e 2008/947/GAI, rafforzando i diritti processuali delle persone e promuovendo l'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato al processo.

questa data, tutti gli Stati membri che hanno recepito tale direttiva potranno rifiutarsi di dare esecuzione alle decisioni emesse dall'autorità giudiziaria italiana nei confronti di un imputato raggiunto da una sentenza di condanna senza essere stato presente al processo, in tutti i casi in cui non possa provarsi che lo stesso aveva avuto personalmente effettiva conoscenza della data e del luogo del suddetto processo.

### **Proposta di direttiva sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali (COM(2013) 822).**

La misura rientra nel programma UE per i diritti dei minori, cui hanno contribuito il Parlamento europeo, il Comitato delle regioni, il Comitato economico e sociale europeo, il Consiglio d'Europa e parti interessate di rilievo come l'UNICEF<sup>10</sup>. La proposta è presentata congiuntamente a una [raccomandazione della Commissione sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali](#) e le persone vulnerabili oggetto di un procedimento di esecuzione del mandato di arresto europeo.

Il 23 settembre 2011, il 26 aprile 2012 e l'11 dicembre 2012 si sono tenute tre riunioni in cui i rappresentanti degli Stati membri, un gruppo di esperti del Consiglio d'Europa, dell'Associazione internazionale dei magistrati per i minori e per la famiglia e delle Nazioni Unite, insieme a professionisti della medicina e del diritto specializzati in materia di minori hanno discusso sulle misure per una maggiore protezione dei minori e degli adulti vulnerabili nei procedimenti penali. La Commissione ha quindi effettuato una valutazione d'impatto ([SWD\(2013\) 480](#))<sup>11</sup>.

I principali obiettivi della proposta di direttiva sono: stabilire garanzie procedurali affinché i minori indagati o imputati in procedimenti penali, e i minori oggetto di una procedura di consegna 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, siano in grado di capire e seguire il procedimento; permettere a tali minori di esercitare il diritto a un equo processo; evitare la recidiva; promuovere il reinserimento sociale dei minori.

La direttiva dovrà applicarsi ai minori, ovvero alle persone che non hanno ancora diciotto anni al momento in cui diventano indagate o imputate per un reato, e fino alla fine del procedimento (articolo 2).

I diritti procedurali che la proposta intende garantire ai minori includono:

- il diritto all'informazione (articolo 4). Il minore dovrà essere informato tempestivamente dei diritti conferiti dalla direttiva. La Commissione specifica che nei procedimenti che coinvolgono i minori si dovrà applicare il principio dell'urgenza (articolo 13), al fine di fornire una rapida risposta e tutelare l'interesse superiore del minore;
- il diritto all'informazione del titolare della responsabilità genitoriale (articolo 5). La proposta contempla garanzie complementari riguardanti l'informazione del titolare della responsabilità genitoriale o di un adulto idoneo, intese a tener conto delle specifiche esigenze del minore, a condizione che ciò non pregiudichi il normale svolgimento del procedimento penale;
- il diritto di avvalersi di un difensore (articolo 6). Si garantisce l'obbligatorietà del difensore per i minori indagati o imputati in procedimenti penali e viene introdotta la garanzia che il minore non possa rinunciare a questo diritto;

---

<sup>10</sup> Vd. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Programma UE per i diritti dei minori" ([COM\(2011\) 60](#)), del 15 febbraio 2011.

<sup>11</sup> La proposta è inoltre accompagnata da un piano di attuazione ([SWD\(2013\) 492](#)).

- il diritto a una valutazione individuale (articolo 7). Tale valutazione sarà necessaria per individuare le specifiche esigenze del minore in materia di protezione, istruzione, formazione e reinserimento sociale, al fine di determinare se e in quale misura potrà avere bisogno di misure speciali nel corso del procedimento penale. La valutazione individuale dovrà essere effettuata in una fase opportuna del procedimento, al più tardi prima dell'imputazione;
- il diritto all'esame medico (articolo 8). Il minore privato della libertà dovrà avere il diritto di essere visitato da un medico su richiesta del titolare della responsabilità genitoriale, dell'adulto idoneo o del proprio difensore. Se dall'esame medico risulta che le misure previste nel corso del procedimento penale (ad esempio, interrogatorio, detenzione) sono incompatibili con lo stato fisico e mentale generale del minore, l'autorità competente dovrà prendere misure opportune conformemente al diritto nazionale;
- l'interrogatorio del minore (articolo 9). L'interrogatorio dovrà sempre essere registrato se il minore è privato della libertà. La Commissione specifica che le registrazioni dovranno essere accessibili solo alle autorità giudiziarie e alle parti del procedimento (vd. articolo 14 sul diritto alla protezione della vita privata) al fine di garantirne il contenuto e il contesto;
- il diritto alla libertà (articolo 10). La Commissione prescrive che, conformemente alla Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, ogni forma di privazione della libertà di un minore sia una misura di ultima istanza e della più breve durata possibile<sup>12</sup>. Tenendo conto di tali norme internazionali, la proposta stabilisce pertanto norme minime in materia di detenzione. Prescrive inoltre che, per evitare che il minore sia privato della libertà, l'autorità competente dovrà prendere tutte le misure alternative alla privazione della libertà ogniqualvolta sia nell'interesse superiore del minore (articolo 11);
- il diritto a un trattamento specifico in caso di privazione della libertà (articolo 12). In particolare, considerata la sua vulnerabilità, il minore dovrà essere detenuto separatamente dagli adulti e dovrà godere del diritto di mantenere contatti regolari e significativi con i genitori, la famiglia e gli amici, del diritto a un'istruzione, un orientamento e una formazione professionale adeguati, del diritto all'assistenza medica;
- il diritto alla protezione della vita privata (articolo 14). Il minore dovrà essere giudicato a porte chiuse. La proposta consente al giudice di ammettere il pubblico solo in casi eccezionali, e nell'interesse superiore del minore. Affinché al minore siano garantiti assistenza e sostegno adeguati durante le udienze, il titolare della responsabilità genitoriale avrà diritto ad essere presente (articolo 15);
- il diritto del minore di presenziare al processo volto ad accertarne la colpevolezza, che la decisione finale sia di condanna o di assoluzione (articolo 16).

L'articolo 17 specifica che la direttiva dovrà applicarsi ai minori che sono oggetto di un procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, ai sensi della decisione quadro 2002/584/GAI, a partire dal momento in cui sono arrestati nello Stato di esecuzione. La Commissione ritiene che, applicando l'autorità competente dello Stato membro di esecuzione i diritti previsti dalla direttiva, la fiducia e il riconoscimento reciproci ne risulteranno rafforzati.

L'articolo 19 della proposta prevede inoltre una specifica formazione per i professionisti in contatto diretto con i minori.

Come evidenziato dalla **relazione elaborata dal Ministero della Giustizia**, il progetto promuove condizioni di garanzia del minore imputato o indagato in procedimenti penali in linea con le garanzie già previste dal nostro ordinamento, in particolare il [D.P.R. n. 448 del 22 settembre 1988](#) "Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni". Per quanto

---

<sup>12</sup> Cfr il capo 5 sui minori del libro verde "Rafforzare la fiducia reciproca nello spazio giudiziario europeo" (COM(2011) 327).

riguarda la formazione delle autorità giudiziarie, di contrasto e del personale penitenziario, la [legge n. 835 del 27 maggio 1935](#) "Conversione in legge, con modificazioni del regio decreto-legge 20 luglio 1934, n. 1404, riguardante l'istituzione e il funzionamento del tribunale per i minorenni", disciplina nel dettaglio la composizione dei collegi giudicanti e la formazione degli operatori del settore. Risultano inoltre pertinenti le disposizioni contenute nel [decreto legislativo n. 272 del 28 luglio 1989](#) "Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, recante disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni", nella parte in cui contempla espressamente la formazione dei magistrati e del personale addetto agli uffici giudiziari minorili (articoli 5 e 6).

Per quanto riguarda la portata innovativa delle previsioni contenute nell'articolo 9 della proposta, la relazione evidenzia che il nostro diritto interno prevede l'obbligatorietà della registrazione audio o video dell'interrogatorio, svolto in udienza, dell'indagato o imputato minore che sia stato privato della libertà personale (vd. art. 142 *bis* c.p.p., applicabile al processo minorile in ragione del rinvio operato dall'art. 1 del D.P.R. 448/1988). Con riferimento alle previsioni contenute nell'articolo 13 della proposta "affinché i procedimenti penali riguardanti i minori siano trattati con urgenza e con la dovuta diligenza", la norma dell'art. 3 del D.P.R. 488/1988, che attribuisce al Tribunale per i minorenni la competenza a conoscere dei reati commessi dai minori e al magistrato di sorveglianza per i minorenni la competenza demandata alla magistratura di sorveglianza, si ritiene in linea con le esigenze espresse dalla normativa proposta.

Per quanto riguarda infine il diritto riconosciuto ai minori di partecipare di persona al giudizio, di cui all'articolo 16, comma 2, della proposta, la norma va a collocarsi nel contesto della questione generale relativa alla conoscenza effettiva del processo da parte del minore, e comporterebbe quindi la necessità di una revisione delle norme di diritto interno relative al sistema delle notifiche e, più in generale, del processo in contumacia<sup>13</sup>.

### **Proposta di direttiva sull'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo (COM(2013) 824).**

Questa misura è presentata unitamente a una [raccomandazione della Commissione relativa al diritto al patrocinio a spese dello Stato a favore di indagati o imputati in procedimenti penali](#).

Nel quadro dello studio per la valutazione d'impatto effettuata dalla Commissione ([SWD\(2013\) 476](#))<sup>14</sup>, sono stati presi contatti su vasta scala con i ministeri della Giustizia degli Stati membri, organizzazioni d'interesse a livello nazionale, ordini degli avvocati e organismi responsabili del patrocinio a spese dello Stato.

La proposta di direttiva si pone l'obiettivo di garantire l'effettività del diritto di avvalersi di un difensore fin dalle fasi iniziali del procedimento penale a chi è privato della libertà personale, nonché ai ricercati nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo, che avranno quindi il diritto di avvalersi di un difensore sia nello Stato membro di esecuzione che in quello emittente ("diritto alla duplice difesa").

La direttiva troverà applicazione dal momento della privazione della libertà personale, ossia da quando l'interessato viene sottoposto a fermo o ad altro tipo di custodia, compresi i periodi precedenti l'imputazione formale e l'avvenuto arresto<sup>15</sup>. Si applicherà inoltre ai ricercati dal momento dell'arresto nello Stato membro di esecuzione (articolo 2).

I principali elementi giuridici della proposta sono:

---

<sup>13</sup> Per il quale valgono le stesse osservazioni già evidenziate con riferimento alla proposta di direttiva COM(2013) 821.

<sup>14</sup> La proposta è inoltre accompagnata da un piano di attuazione ([SWD\(2013\) 499](#)).

<sup>15</sup> La portata e il contenuto del diritto di avvalersi di un difensore sono definiti nella direttiva 2013/48/UE, che la presente proposta va a integrare.

- l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato (articolo 4). La Commissione sottolinea che, nelle fasi iniziali del procedimento, l'indagato o imputato è particolarmente vulnerabile e che la possibilità di avvalersi di un difensore è estremamente importante. Prevede pertanto che gli Stati membri garantiscano l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato e che, affinché tale diritto possa essere esercitato effettivamente, l'indagato o imputato si avvalga di un difensore "senza indebito ritardo" dopo la privazione della libertà personale e, in ogni caso, prima dell'interrogatorio. Il diritto all'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato sarà assicurato fino a quando l'autorità competente non abbia reso la decisione finale in merito all'ammissibilità dell'indagato o imputato o fino alla sua effettiva ammissione a tale beneficio.

Gli Stati membri dovranno inoltre garantire l'applicazione di tale diritto ai ricercati privati della libertà personale che sono oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo;

- il patrocinio a spese dello Stato per i ricercati (articolo 5). Al fine di accrescere la fiducia reciproca e rendere effettivo il diritto alla duplice difesa nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo (sia nello Stato di esecuzione che in quello di emissione), la proposta prevede che gli Stati membri concedano l'accesso al patrocinio a spese dello Stato anche oltre l'ammissione provvisoria, dal momento che non sempre i ricercati sono privati della libertà personale;
- clausola di non regressione (articolo 7). La proposta intende assicurare che la definizione di norme minime comuni non comporti un affievolimento delle norme vigenti in alcuni Stati membri con un livello di protezione più alto, e che siano fatte salve le disposizioni della Carta dei diritti fondamentali e della CEDU.

La **relazione elaborata dal Ministero della Giustizia** valuta positivamente le finalità generali della proposta, in quanto appaiono in linea sia con l'art. 24, comma 3, della Costituzione, che assicura ai non abbienti i mezzi per agire e difendersi davanti ogni giurisdizione, sia con i principi generali del processo penale. Si vedano, in particolare, le disposizioni che istituiscono e disciplinano il patrocinio a spese dello Stato, contenute nella parte III del [D.P.R. n. 115 del 30 maggio 2002](#) "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia", nonché gli artt. 97, 98, 386, 388, 293 e 294 c.p.p.

Per quanto riguarda il diritto all'ammissione provvisoria e definitiva al patrocinio a spese dello Stato per i ricercati oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato di arresto europeo, si rimanda alla [legge n. 69 del 22 aprile 2005](#) che ha dato attuazione alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna fra Stati membri.

Le **relazioni del Governo** sottolineano inoltre che, allo stato attuale, non risultano elementi per poter definire gli effetti delle proposte con riferimento ai costi di adeguamento o di semplificazione normativa a carico della pubblica amministrazione e che, per poter procedere a una compiuta analisi dei **costi gravanti sul bilancio nazionale**, occorre attendere i futuri sviluppi negoziali.

Si rileva l'estremo interesse delle proposte in oggetto, il cui **esame** è stato peraltro già avviato da numerosi **parlamenti nazionali**: Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Olanda, Regno Unito.

---

21 gennaio 2014

A cura di Viviana Di Felice

Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea ([affeuropei@senato.it](mailto:affeuropei@senato.it))