



Bruxelles, 27.11.2013
COM(2013) 820 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Progredire nell'attuazione dell'agenda dell'Unione europea sulle garanzie procedurali
per indagati e imputati — Rafforzare le basi dello spazio europeo di giustizia penale**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Progredire nell'attuazione dell'agenda dell'Unione europea sulle garanzie procedurali
per indagati e imputati — Rafforzare le basi dello spazio europeo di giustizia penale**

Un noto brocardo anglosassone recita: "*justice must not only be done, but be seen to be done*" (non basta fare giustizia: occorre far vedere che è stata fatta giustizia). Applicato allo spazio europeo di giustizia, questo implica che i cittadini devono non solo godere del diritto a un equo processo ovunque si trovino nell'Unione europea, ma anche potervi fare affidamento quando esercitano il diritto di circolare liberamente all'interno dell'Unione. Analogamente, le autorità giudiziarie degli Stati membri devono poter confidare nel funzionamento corretto dei reciproci sistemi giudiziari.

Per sviluppare tale spazio di giustizia basato sul riconoscimento e la fiducia reciproci, nel programma di Stoccolma¹ è chiesto alla Commissione di presentare proposte volte a rafforzare i diritti procedurali di indagati e imputati². In forza di questo mandato politico a prestare particolare attenzione al rafforzamento dei diritti dei cittadini nei procedimenti penali per garantire il diritto a un equo processo in tutta l'Unione europea, la Commissione ha elaborato l'agenda sui diritti procedurali.

Il presente pacchetto rappresenta il prolungamento di un efficace programma legislativo. Passo dopo passo, sono stati compiuti notevoli progressi e l'Unione europea ha adottato tre direttive in materia di diritti procedurali:

- una direttiva sul diritto **all'interpretazione e alla traduzione** nei procedimenti penali, adottata nel 2010 e da recepirsi entro il 27 ottobre 2013³. Indagati e imputati potranno beneficiare dell'interpretazione gratuita non solo nel corso del processo ma anche durante gli interrogatori di polizia e gli incontri importanti con il difensore, nonché di una traduzione scritta dei documenti essenziali per l'esercizio dei diritti della difesa;
- una direttiva sul diritto **all'informazione** nei procedimenti penali, adottata nel 2012 e da recepirsi entro il 2 giugno 2014⁴. Gli indagati arrestati dovranno sempre ricevere una "comunicazione dei diritti", redatta per iscritto e in modo facilmente comprensibile, con le informazioni sui loro diritti. Se necessario, tale comunicazione sarà tradotta;
- una direttiva sul **diritto di avvalersi di un difensore e sul diritto di comunicare dal momento della privazione della libertà**, adottata nell'ottobre 2013⁵. Questa misura è al centro dell'agenda sui diritti procedurali. A ogni indagato sarà garantito il diritto di avvalersi di un difensore sin dalle prime fasi del procedimento fino alla sua conclusione. Inoltre, chiunque sia privato della libertà personale avrà la possibilità di comunicare con i propri familiari e, se è arrestato in un altro paese dell'UE, con le autorità consolari.

¹ GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1.

² GU C 291 del 4.12.2009, pag. 1.

³ Direttiva 2010/64/UE del 20 ottobre 2010 (GU L 280 del 26.10.2010, pag. 1).

⁴ Direttiva 2012/13/UE del 22 maggio 2012 (GU L 142 dell'1.6.2012, pag. 1).

⁵ Direttiva 2013/48/UE del 22 ottobre 2013 (GU L 294 del 6.11.2013, pag. 1).

Tali direttive sono decisive per il rafforzamento dei diritti procedurali dei cittadini dell'Unione. Le novità introdotte dal trattato di Lisbona nel settore del diritto penale, tra cui il voto a maggioranza qualificata in sede di Consiglio e di Parlamento europeo in qualità di colegislatori, hanno portato all'adozione di questi strumenti "pionieri" frutto di un impegno particolare delle istituzioni a collaborare tra loro.

Inoltre, nel giugno 2011 è stato pubblicato un libro verde sull'applicazione della normativa dell'UE sulla giustizia penale nel settore della **detenzione**, che esamina i fattori che legano la detenzione e la fiducia reciproca nell'UE. Le condizioni detentive possono avere un impatto diretto sul buon funzionamento del riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie: laddove non rispettino norme minime, potrebbero ad esempio indurre il giudice a rifiutare la consegna di una persona ricercata nell'ambito di un procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo⁶. Le risposte al libro verde e una loro analisi sono state pubblicate sul sito web della Commissione e hanno portato alla conclusione che, sebbene la custodia cautelare e la promozione di misure alternative siano questioni importanti, messe in evidenza dagli Stati membri e dalla società civile, è prioritario garantire l'attuazione adeguata e tempestiva della legislazione dell'UE in vigore⁷.

La presente comunicazione illustra un **pacchetto di cinque misure legislative per progredire nell'attuazione dell'agenda sui diritti procedurali e rafforzare ulteriormente le basi dello spazio europeo di giustizia penale**, e fa seguito alla recente adozione delle tre direttive sui diritti procedurali.

Il pacchetto si compone di **tre proposte di direttive** riguardanti:

- 1) il rafforzamento di alcuni aspetti della **presunzione di innocenza** e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali;
- 2) le garanzie speciali per i **minori** indagati o imputati in procedimenti penali;
- 3) l'**ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato** per indagati o imputati privati della libertà personale e il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

Poiché le misure devono essere proporzionate all'obiettivo dell'azione dell'UE, il pacchetto comprende anche due **raccomandazioni della Commissione** riguardanti:

- 4) le garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali;
- 5) il diritto al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati in procedimenti penali.

1. GIUSTIFICAZIONE DELL'AZIONE A LIVELLO DELL'UE

- *Base comune: Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*

L'UE ha una forte tradizione di promozione e sviluppo dei diritti fondamentali. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta") e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("CEDU") costituiscono la base della tutela dei diritti di indagati e imputati nei sistemi di giustizia penale dell'Unione europea. Il trattato conferisce alla Carta valore giuridicamente vincolante⁸ e prevede l'adesione

⁶ 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).

⁷ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁸ Articolo 6, paragrafo 1, del TUE.

dell'Unione europea alla CEDU⁹. Tutti gli Stati membri sono firmatari della CEDU. Il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale e la presunzione di innocenza e i diritti della difesa, sanciti dagli articoli 47 e 48 della Carta e dall'articolo 6 della CEDU, devono essere rispettati nello spazio di giustizia dell'UE. Ciò significa che esiste un importante quadro giuridico riconosciuto negli Stati membri per i diritti contemplati nel pacchetto di misure.

Cambiamento di priorità: necessità di integrare la sicurezza con i diritti procedurali e la fiducia reciproca quale prerequisito per il riconoscimento reciproco

Nei dieci anni precedenti l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, la legislazione dell'UE è stata dedicata a favorire la lotta contro la criminalità, il che ha portato a un notevole numero di strumenti di cooperazione giudiziaria e di riconoscimento reciproco diretti a perseguire gli autori di reati. Il più noto è la decisione quadro sul mandato d'arresto europeo, che permette di trasferire rapidamente i ricercati da uno Stato membro all'altro. Lo scopo è innanzitutto quello di garantire che la libera circolazione dei cittadini attraverso le frontiere dell'UE non ostacoli le attività transfrontaliere di contrasto.

Questi strumenti dell'UE consentono alle autorità giudiziarie nazionali di riconoscere reciprocamente, facilmente e tempestivamente le misure investigative e le decisioni di condanna in tutta l'Unione europea. Si fondano sul presupposto che la richiesta debba essere riconosciuta ed eseguita perché ciascuno Stato membro dispone di un sistema giudiziario che garantisce in misura relativamente simile il diritto a un equo processo.

Il sistema del riconoscimento reciproco può funzionare in modo soddisfacente solo se gli Stati membri hanno fiducia nei reciproci sistemi nazionali di giustizia penale. Tuttavia, la protezione dei diritti procedurali di indagati e imputati è ancora notevolmente diversa da uno Stato membro all'altro, e questo ostacola l'instaurarsi di un clima di fiducia reciproca. Per far fronte a tale situazione l'Unione europea deve garantire che tutti gli Stati membri rispettino dei diritti procedurali minimi comuni, e che tali diritti possano essere fatti valere attraverso il diritto dell'UE.

È per questo motivo che il trattato di Lisbona autorizza l'azione a livello dell'UE in materia di diritti della persona nella procedura penale (articolo 82, paragrafo 2, lettera b), del TFUE). Inoltre, nel mandato che il Consiglio europeo ha conferito alla Commissione per il periodo 2010-2014 è precisato che "*[s]ono stati [...] compiuti notevoli progressi nel settore della cooperazione giudiziaria e di polizia con riferimento a misure volte ad agevolare il procedimento penale. È giunto il momento di agire per migliorare l'equilibrio tra tali misure e la tutela dei diritti procedurali della persona. Ci si dovrebbe sforzare di potenziare le garanzie procedurali e il rispetto dello stato di diritto nei procedimenti penali, indipendentemente dal luogo dell'Unione europea in cui i cittadini decidono di viaggiare, studiare, lavorare o vivere*"¹⁰.

- *Fiducia dei cittadini nell'esistenza di condizioni paritarie in materia di diritti procedurali*

La necessità di proteggere il diritto di indagati e imputati a un equo processo ha una chiara dimensione transnazionale. Circa 14,1 milioni di cittadini dell'Unione risiedono in modo permanente al di fuori del loro paese di origine¹¹, il 10% dei cittadini dell'Unione ha vissuto e lavorato all'estero in un periodo della sua vita e il 13% si è recato all'estero per motivi di studio o formazione¹². Poiché nell'Unione europea le persone viaggiano e si spostano

⁹ Articolo 6, paragrafo 3, del TUE.

¹⁰ Considerando 10 (GU C 291 del 4.12.2009, pag. 1).

¹¹ Eurostat, Statistiche sulla migrazione e sulla popolazione migrante (marzo 2013).

¹² Eurobarometro 337/2010.

costantemente attraverso le frontiere, rischiando quindi di essere coinvolte in procedimenti penali al di fuori del loro paese, l'Unione europea deve garantire che vi siano condizioni paritarie in materia di diritti procedurali nei procedimenti penali.

2. NECESSITÀ DI MISURE PONDERATE PER PROGREDIRE NELL'ATTUAZIONE DELL'AGENDA DELL'UNIONE EUROPEA SUI DIRITTI PROCEDURALI

- *Perché proseguire a livello dell'UE?*

Una volta attuate dagli Stati membri, le recenti direttive sui diritti procedurali garantiranno che indagati e imputati beneficino di un'ampia gamma di garanzie essenziali. È tuttavia necessario andare oltre nell'agenda sui diritti procedurali.

- Indagati e imputati saranno tempestivamente informati del loro diritto al silenzio, ma cosa succederà se eserciteranno tale diritto? In alcuni Stati membri le autorità giudiziarie potrebbero considerare il silenzio come una conferma delle prove a carico dell'interessato. Il diritto a un equo processo deve fondarsi su una base solida e la protezione della **presunzione di innocenza** deve essere garantita a livello dell'UE.
- Coloro che non parlano o non comprendono la lingua del procedimento penale potranno beneficiare dell'interpretazione e della traduzione, ma che ne è di coloro che, ad esempio, a causa della loro giovane età o disabilità mentale, non sono in grado di seguire e partecipare adeguatamente al procedimento penale? Le vigenti direttive dell'UE sulle garanzie per indagati e imputati si applicano anche ai minori. Tuttavia, le parti interessate e gli Stati membri concordano ampiamente sul fatto che i minori, per la loro intrinseca vulnerabilità, hanno bisogno di una protezione rafforzata specifica, quale, ad esempio, l'assistenza obbligatoria di un difensore quando affrontano la polizia o il sistema di giustizia penale¹³. Attualmente, il diritto a un equo processo dei minori e delle altre persone vulnerabili non è sufficientemente garantito nell'UE, poiché non esiste una protezione generale. Il programma di Stoccolma prevede esplicitamente l'adozione di una misura specifica che introduca norme minime comuni per le persone vulnerabili. Tali norme minime rafforzeranno la fiducia degli Stati membri nei reciproci sistemi nazionali di giustizia penale, contribuendo così a migliorare il riconoscimento reciproco delle decisioni in materia penale. Sono necessarie **garanzie speciali** per rispondere alle esigenze dei minori e delle persone vulnerabili durante il procedimento penale.
- La direttiva sul diritto di avvalersi di un difensore conferisce a indagati e imputati il diritto di avvalersi di un difensore a partire dalle prime fasi del procedimento, ad esempio durante gli interrogatori di polizia. Ma cosa succede se l'interessato non dispone dei mezzi per pagare un difensore? Al fine di garantire l'effettività di tale diritto, dovrà essere ammesso al **patrocinio a spese dello Stato**.
- *Necessità di un'azione equilibrata*

Quello presentato dalla Commissione è un pacchetto di misure equilibrato, che tiene conto e rispetta le differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri, come previsto dall'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE, e che mira a rafforzare la fiducia reciproca nel rispetto del principio di proporzionalità (articolo 5 del TUE). Ciascun elemento, compresi i costi potenziali per gli Stati membri, è stato attentamente valutato per decidere se l'azione dell'UE fosse necessaria e, in caso affermativo, a quale livello e in quale forma. In un

¹³ Cfr. le linee guida del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa per una giustizia a misura di minore.

periodo di risanamento di bilancio la prudenza è chiaramente d'obbligo e le implicazioni in termini di costi devono essere soppesate accuratamente. È per questo motivo che nel pacchetto, ad esempio per quanto riguarda il patrocinio a spese dello Stato, la Commissione non ha proposto in una direttiva parametri giuridicamente vincolanti per l'esame delle condizioni di ammissibilità. I costi che gli Stati membri dovranno sostenere per garantire l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato e il patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo saranno limitati.

- *Una prospettiva più ampia: garanzie procedurali e Procura europea*

Il pacchetto contribuirà inoltre a potenziare le garanzie giuridiche che tutelano le persone coinvolte in procedimenti avviati dalla Procura europea. La recente proposta di regolamento del Consiglio¹⁴ chiarisce che l'indagato gode di tutti i diritti riconosciuti dalla legislazione dell'UE, dalla Carta e dal diritto nazionale applicabile, e fa esplicito riferimento al diritto al patrocinio a spese dello Stato e al diritto alla presunzione di innocenza. Il rafforzamento dei diritti consoliderà le garanzie procedurali applicabili ai procedimenti avviati dalla Procura europea e potenzierà la fiducia dei cittadini nel buon funzionamento della Procura europea.

3. ELEMENTI PRINCIPALI DELLE PROPOSTE

3.1. Una base solida per il diritto a un equo processo: la presunzione di innocenza

- *Presunzione di innocenza: principio fondamentale di giustizia*

Il principio secondo cui l'imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata provata da un giudice in una sentenza definitiva e l'onere di provare la colpevolezza incombe alla pubblica accusa, è uno dei principi più antichi e importanti del diritto processuale penale, sancito in tutti i principali strumenti internazionali e regionali in materia di diritti dell'uomo. Ispirandosi all'articolo 6, paragrafo 2, della CEDU e all'articolo 11, paragrafo 1, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, l'articolo 48, paragrafo 1, della Carta dispone che "[o]gni imputato è considerato innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente provata".

Nel corso degli anni, la Corte europea dei diritti dell'uomo ("Corte") ha chiarito la portata del principio della presunzione di innocenza. L'articolo 6, paragrafo 2, della CEDU contiene tre condizioni fondamentali¹⁵: il diritto di non essere presentato pubblicamente dalle autorità come condannato prima della sentenza definitiva¹⁶, 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'imputato¹⁷, e il diritto di quest'ultimo di essere informato delle accuse nei suoi confronti¹⁸. La presunzione di innocenza è un presupposto essenziale di un processo equo e la Corte ha dichiarato che una violazione della presunzione di innocenza mina il diritto ad un equo processo¹⁹. Ciò vale soprattutto per il diritto di non incriminarsi, il diritto di non cooperare e il diritto al silenzio²⁰.

¹⁴ Proposta di regolamento del Consiglio che istituisce la Procura europea, COM(2013) 534 final, del 17.7.2013.

¹⁵ Sentenza del 6 dicembre 1988, *Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna*, ricorsi 10588/83, 10589/83 e 10590/83.

¹⁶ Sentenza del 25 marzo 1983, *Minelli c. Svizzera*, ricorso 8660/79.

¹⁷ Cfr. nota 14.

¹⁸ Questo aspetto è trattato nella direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012, sul diritto all'informazione nei procedimenti penali.

¹⁹ Sentenza dell'8 febbraio 1996, *Murray c. Regno Unito*, ricorso 18731/91.

²⁰ Sentenza *Murray c. Regno Unito*, precitata; sentenza del 25 febbraio 1993, *Funke c. Francia*, ricorso 10828/84; sentenza del 17 dicembre 1996, *Saunders c. Regno Unito*, ricorso 19187/91.

I livelli e le esigenze di tutela del diritto alla presunzione di innocenza sono diversi a seconda che si tratti di persone fisiche o giuridiche, come riconosce la giurisprudenza della Corte di giustizia sul diritto di non auto-accusarsi²¹. La proposta di direttiva tiene conto di queste differenze e si applica pertanto solo alle persone fisiche.

- *Presunzione di innocenza: elemento portante e unificatore dei diritti garantiti dalle direttive sui diritti procedurali*

Il diritto a un equo processo riconosciuto nei vigenti strumenti dell'UE, che comprende il diritto di essere informati, il diritto di poter capire e seguire il procedimento e il diritto di avvalersi di un difensore, è quindi complementare e indissociabile dalla presunzione di innocenza nel garantire un processo equo e la fiducia reciproca.

Il programma di Stoccolma ha invitato la Commissione a esaminare ulteriori aspetti dei diritti procedurali minimi di indagati e imputati, citando, in particolare, la presunzione di innocenza. La Commissione propone, in una direttiva, di rafforzare quegli aspetti della presunzione di innocenza nei procedimenti penali che sono strettamente collegati e indispensabili all'instaurazione di un clima di fiducia reciproca, necessario per il funzionamento degli strumenti sui diritti procedurali e sul riconoscimento reciproco. Continuerà inoltre a promuovere presso i professionisti una cultura che limiti il ricorso a misure come la custodia cautelare.

- *Rafforzare alcuni aspetti del diritto alla presunzione di innocenza a livello dell'UE.*

La direttiva proposta si concentra su alcuni aspetti della presunzione di innocenza derivanti dalla giurisprudenza della Corte e per i quali è necessario stabilire norme minime comuni per garantire la fiducia reciproca. Fornisce una solida base agli altri strumenti sui diritti procedurali che sono già stati adottati o che sono proposti insieme alla direttiva.

Inoltre, dato che il diritto dell'imputato di presenziare al processo è un diritto essenziale della difesa e fa parte del diritto a un equo processo, come interpretato dalla Corte²², il suo potenziamento contribuirà a rafforzare il diritto a un equo processo ed è perciò incluso nella proposta.

Il livello delle garanzie nella legislazione degli Stati membri è, in generale, accettabile e non sembrano esservi problemi sistemici in questo settore. Tuttavia, esistono ancora questioni sulle quali occorre migliorare le garanzie giuridiche; d'altro canto, sono ancora troppo frequenti i casi di violazione della presunzione di innocenza nell'Unione europea.

(a) *Divieto di riferirsi in pubblico alla colpevolezza prima della condanna*

Dichiarazioni pubbliche delle autorità giudiziarie o di polizia, che lascino supporre che una persona che non è stata definitivamente condannata sia colpevole, ledono la reputazione dell'interessato e possono influenzare la giuria o il giudice che decide della causa.

Sulla falsariga della giurisprudenza della Corte²³, la direttiva fissa il principio secondo cui, prima della condanna definitiva, le autorità pubbliche non possano presentare in dichiarazioni pubbliche e decisioni ufficiali l'indagato o imputato come se fosse colpevole. Protegge così la reputazione e la vita privata delle persone coinvolte in procedimenti penali.

²¹ Si vedano, tra l'altro, le sentenze nella causa C-301/04 P, *Commissione/ SGL Carbon*, Raccolta 2006, pag. I-5915; e nella causa T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke/Commissione*, Raccolta 2001 pag. II-732.

²² Sentenza del 12 febbraio 1985, *Colozza c. Italia*, ricorso 9024/80.

²³ Sentenza del 25 marzo 1983, *Minelli c. Svizzera*, ricorso 8660/79; sentenza del 10 febbraio 1995, *Allenet de Ribemont c. Francia*, ricorso 15175/89; sentenza del 21 settembre 2006, *Pandy c. Belgio*, ricorso 13583/02; sentenza del 14 giugno 2011, *Garlicki c. Polonia*, ricorso 36921/07.

(b) *Onere della prova: qualsiasi dubbio in merito alla colpevolezza dovrebbe valere in favore dell'indagato o imputato*

Nei procedimenti penali, l'onere della prova dovrebbe incombere alla pubblica accusa e qualsiasi dubbio in merito alla colpevolezza dovrebbe valere in favore dell'indagato o imputato, senza per questo nulla togliere all'indipendenza della magistratura nel valutare la colpevolezza dell'indagato o imputato. La decisione del giudice deve fondarsi su prove fornite e non su mere accuse o supposizioni. D'altro canto, la Corte ha però ammesso che in casi determinati e limitati l'onere della prova possa essere invertito e incombere alla difesa; la direttiva rispecchia questo principio, garantendo un equilibrio tra l'interesse pubblico a un'azione penale efficace e i diritti della difesa²⁴.

(c) *Diritto al silenzio: nessuna coercizione a incriminarsi né a cooperare*

Il diritto al silenzio, il diritto di non incriminarsi e il diritto di non cooperare sono "norme generalmente riconosciute a livello internazionale e costituiscono il fulcro della nozione di un equo processo"²⁵. Garantiscono che l'indagato o imputato non possa essere indebitamente costretto a fornire prove in violazione del principio dell'onere della prova a carico dell'accusa.

La direttiva proposta non solo rispetta tali principi per quanto riguarda le persone fisiche, ma prevede un rimedio specifico, ovvero vieta l'uso di prove ottenute in violazione di questi diritti, salvo nei casi eccezionali in cui l'uso di tali prove non pregiudica l'equità complessiva del procedimento.

(d) *Diritto di presenziare al proprio processo: una norma minima comune e un rimedio*

Se l'indagato o imputato è processato in contumacia, ossia non è presente durante il proprio processo, il suo diritto di difesa è a rischio: l'interessato è infatti privato della possibilità di rendere la sua versione dei fatti al giudice e di confutare le prove a suo carico.

La decisione quadro 2009/299/GAI²⁶ ha rafforzato la protezione di tali persone garantita da altri strumenti dell'UE sul riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, conformemente alla giurisprudenza della Corte²⁷, introducendo un possibile motivo di non riconoscimento in caso di cooperazione giudiziaria qualora non siano state rispettate determinate norme minime.

La direttiva proposta erige pertanto il diritto fondamentale dell'imputato di presenziare al proprio processo, sancito dalla Corte, a norma minima dell'UE, applicabile anche ai procedimenti penali nazionali. Prevede eccezioni molto limitate per garantire che la giustizia non sia indebitamente ritardata da imputati che agiscono in malafede. Prevede inoltre un rimedio concreto sotto forma di nuovo processo, come stabilito dalla Corte²⁸, nei casi in cui il diritto di presenziare al proprio processo sia stato violato.

3.2. Proteggere chi ne ha più bisogno: garanzie speciali per le persone vulnerabili

- *Chi ha bisogno di protezione speciale, e perché?*

Il programma di Stoccolma sottolinea la necessità di rafforzare i diritti delle persone vulnerabili nei procedimenti penali, dichiarando che "è importante rivolgere particolare

²⁴ Sentenza del 7 ottobre 1988, *Salabiaku c. Francia*, ricorso 10519/83; sentenza del 6 dicembre 1988, *Barberà, Messegué e Jabardo c. Spagna*, ricorso 10590/83.

²⁵ Sentenza del 21 dicembre 2000, *Heaney e McGuinness c. Irlanda*, ricorso 34720/97.

²⁶ 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 (GU L 81 del 27.3.2009, pag. 24).

²⁷ Sentenza del 12 febbraio 1985, *Colozza c. Italia*, ricorso 9024/80.

²⁸ Cfr. nota 25.

*attenzione agli indagati o imputati che non sono in grado di capire o di seguire il contenuto o il significato del procedimento per ragioni ad esempio di età o di condizioni fisiche o mentali"*²⁹.

Le norme internazionali e la giurisprudenza della Corte riconoscono le specifiche esigenze di tali persone. Una persona può essere vulnerabile perché non è in grado di partecipare effettivamente al procedimento penale: *"la partecipazione effettiva in questo contesto presuppone che l'imputato abbia una piena comprensione della natura del procedimento giudiziario e di cosa vi sia in gioco per la sua persona, compreso il significato di ogni pena che possa essergli applicata"*³⁰.

I minori sono considerati vulnerabili per definizione, in ragione della loro giovane età e della loro immaturità fisica, psicologica ed emotiva³¹. I minori inoltre sono più fortemente esposti a maltrattamenti e problemi di salute rispetto agli altri indagati o imputati, e possono non essere in grado di esprimere correttamente le loro difficoltà o i loro problemi di salute. Tutti gli Stati membri ritengono pertanto che i minori necessitino di protezione e garanzie speciali nei procedimenti penali.

La situazione è diversa per gli adulti. I motivi per cui un adulto può non essere in grado di partecipare effettivamente al procedimento possono essere molteplici (malattie mentali, disabilità fisiche o di apprendimento, ecc.). Non esiste una definizione comune di adulto vulnerabile nei procedimenti penali negli Stati membri dell'UE.

- *Una direttiva incentrata sulle garanzie essenziali per i minori*

Le tre direttive sui diritti procedurali già adottate si applicano a tutte le persone indagate o imputate, compresi i minori. Tuttavia, sebbene prevedano alcune garanzie specifiche per questa categoria, non tengono sufficientemente conto delle specifiche esigenze che questi ultimi possono avere, ad esempio, a causa della difficoltà o impossibilità di capire e seguire il procedimento o del maggior rischio di subire maltrattamenti in ragione della loro vulnerabilità.

La direttiva proposta garantirà:

- che le garanzie procedurali si applichino ai minori a partire dal momento in cui sono indagati o imputati per un reato (campo di applicazione);
- che, in caso di arresto, il minore sia assistito dal genitore o da un'altra persona idonea, e che tanto il minore quanto il genitore siano informati dei loro diritti;
- che il minore non possa rinunciare al diritto di essere assistito da un difensore, tenuto conto del rischio elevato che il minore non capisca le conseguenze delle sue azioni; l'obbligatorietà del difensore rappresenta l'elemento principale della direttiva proposta;
- che la situazione personale e familiare del minore e le sue esigenze siano adeguatamente valutate prima della pronuncia della sentenza e che, in caso di privazione della libertà, il minore sia visitato da un medico; che, nel corso del procedimento, gli interrogatori siano svolti secondo modalità che tengano conto dell'età del minore e del suo livello di maturità e che gli interrogatori di polizia siano oggetto di registrazione audiovisiva, a meno che ciò non sia sproporzionato;

²⁹ GU C 291 del 4.12.2009, pag. 1.

³⁰ Sentenza del 10 novembre 2004, *S.C. c. Regno Unito*, ricorso 60958/00.

³¹ Ai sensi dell'articolo 1 della Convenzione sui diritti del fanciullo delle Nazioni Unite, ratificata da tutti gli Stati membri e dall'Unione europea, si intende per fanciullo ogni essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni.

- che il minore non possa essere processato in contumacia; che il minore non possa essere dichiarato colpevole senza aver avuto la possibilità di confutare i motivi alla base della condanna e di capirli in caso di condanna, al fine di prevenire la recidiva e favorire il reinserimento sociale del minore;
- che le autorità giudiziarie che si occupano di casi riguardanti minori ricevano una formazione specialistica; che la vita privata del minore sia protetta, onde agevolarne il reinserimento sociale (ad esempio, garantendo che le udienze si svolgano di regola a porte chiuse);
- che la privazione della libertà del minore sia disposta solo come misura di ultima istanza, e che il minore sia detenuto separatamente dagli adulti.

Norme internazionali dettano il principio secondo cui i minori che vengono a contatto con il sistema di giustizia penale dovrebbero beneficiare di misure alternative alla detenzione e di misure educative, e che dovrebbero essere privati della libertà solo in circostanze eccezionali. I minori si trovano in una posizione particolarmente vulnerabile quando sono privati della libertà, considerati i rischi intrinseci per il loro sviluppo fisico, mentale e sociale. Al fine di prevenire i maltrattamenti e gli abusi in caso di privazione della libertà, è opportuno prevedere alcune misure di protezione. Date le specifiche esigenze dei minori, la direttiva contiene norme speciali sul trattamento specifico dei minori in caso di privazione della libertà.

La direttiva promuoverà quindi i diritti dei minori, tenendo conto delle linee guida e delle raccomandazioni internazionali su una giustizia a misura di minore, in quanto parte integrante del programma UE per i diritti dei minori³². La direttiva non inciderà sulle norme nazionali che fissano l'età della responsabilità penale³³.

- *Una raccomandazione della Commissione diretta a garantire che le persone vulnerabili siano riconosciute come tali e che le loro esigenze siano prese in considerazione*

Allo stadio attuale non è possibile definire i motivi (diversi dalla giovane età) per i quali una persona possa essere vulnerabile nei procedimenti penali. Qualunque tentativo in tal senso potrebbe addirittura essere considerato stigmatizzante per le persone interessate. Questa è la conclusione cui si è giunti dopo una serie di consultazioni e incontri con le parti interessate e gli Stati membri.

Al tempo stesso, però, è generalmente riconosciuto dalle parti interessate che per alcune persone sono necessarie garanzie speciali nei procedimenti penali onde assicurare che siano in grado di capire ed esercitare i loro diritti. Se una persona non capisce il procedimento o le conseguenze di azioni quali la confessione perché la sua vulnerabilità non è stata individuata o perché mancano garanzie speciali, il procedimento non si può svolgere secondo il principio del "confronto ad armi pari" tra accusa e difesa, il che riduce le loro possibilità di avere un processo equo e minaccia l'integrità del procedimento giudiziario. Se l'Unione non interviene, nell'UE persisteranno condizioni di tutela non uniformi. Pertanto, l'unico approccio equilibrato che concili i principi di proporzionalità e di sussidiarietà con la necessità di migliorare il livello di tutela delle persone vulnerabili è una raccomandazione della Commissione che promuova i diritti fondamentali delle persone vulnerabili nei procedimenti penali.

³² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 15.2.2011, COM(2011) 60 definitivo.

³³ Età in cui un minore diventa penalmente responsabile delle proprie azioni.

- La raccomandazione è incentrata sull'istituzione di meccanismi di valutazione per garantire che le persone vulnerabili siano individuate e riconosciute come tali, e che le loro specifiche esigenze siano soddisfatte nei procedimenti penali. Si raccomanda che un esperto indipendente effettui una valutazione affinché il grado di vulnerabilità sia determinato correttamente e siano riconosciute le specifiche esigenze dell'interessato.
- Istituire garanzie appropriate per le persone vulnerabili: la raccomandazione invita gli Stati membri a disporre garanzie concrete in funzione dei risultati della valutazione (ad esempio, obbligatorietà del difensore, assistenza di un terzo idoneo, registrazione audiovisiva degli interrogatori di polizia, assistenza medica).

Pur offrendo agli Stati membri maggiore flessibilità rispetto a una direttiva, la raccomandazione contribuirà comunque a migliorare le norme sui diritti procedurali degli adulti vulnerabili e ad accrescere la fiducia reciproca. Quattro anni dopo la pubblicazione della raccomandazione, la Commissione valuterà la misura in cui gli Stati membri hanno preso le misure necessarie per darvi esecuzione, e, se necessario, proporrà strumenti legislativi per rafforzare i diritti procedurali delle persone vulnerabili.

3.3. Effettività del diritto di avvalersi di un difensore: diritto al patrocinio a spese dello Stato

Ispirandosi all'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), della CEDU, l'articolo 47, paragrafo 3, della Carta 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"*.

Il diritto al patrocinio a spese dello Stato è intrinsecamente legato al diritto di avvalersi di un difensore. Le persone che non dispongono di risorse sufficienti possono effettivamente esercitare il diritto di avvalersi di un difensore solo se lo Stato accorda loro il patrocinio a sue spese, assicurando così l'assistenza legale. Pertanto, affinché il diritto di avvalersi di un difensore sia effettivo e sia inoltre rafforzata ulteriormente la fiducia reciproca nell'Unione europea, il patrocinio a spese dello Stato deve essere disponibile per quanti ne hanno bisogno.

Una direttiva incentrata su alcuni aspetti del diritto al patrocinio a spese dello Stato

- *Garantire il patrocinio a spese dello Stato per permettere agli interessati di avvalersi di un difensore quando serve di più: "ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato"*

Nelle fasi iniziali del procedimento, l'indagato o imputato è particolarmente vulnerabile, soprattutto se è privato della libertà. In tali fasi la possibilità di avvalersi di un difensore è di fondamentale importanza per la tutela del diritto a un equo processo, compreso il diritto di non incriminarsi, come dichiarato nella giurisprudenza della Corte. L'articolo 6 della CEDU esige che, di norma, l'indagato o imputato abbia diritto all'assistenza legale, se necessario prestata da un avvocato d'ufficio, dal momento in cui è sottoposto a fermo o custodia cautelare. Per avvalersi di un difensore l'interessato non dovrebbe attendere che la sua domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia trattata e la sua ammissibilità valutata.

Pertanto, la direttiva proposta sul diritto al patrocinio a spese dello Stato prevede che l'indagato o imputato privato della libertà benefici dell'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato sin dalle prime fasi del procedimento e fino a quando l'autorità competente abbia adottato una decisione definitiva sulla domanda di ammissione al patrocinio.

- *Attenzione particolare alle persone oggetto di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo*

La direttiva sul diritto di avvalersi di un difensore prevede il diritto alla duplice rappresentanza legale nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo, ossia tanto nello Stato membro di esecuzione quanto in quello di emissione, al fine di rafforzare la fiducia reciproca in tutta l'Unione europea. Tuttavia, per rendere effettivo tale diritto, è necessario garantire la possibilità di avvalersi del patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

Le persone oggetto di un mandato d'arresto europeo devono anch'esse godere del diritto all'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato quando sono private della libertà nello Stato membro di esecuzione, senza dover aspettare, per ottenere la consulenza legale, che la domanda di ammissione al patrocinio a spese dello Stato sia stata trattata.

Una raccomandazione su altri aspetti del patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali

- *Verso una maggiore convergenza nei criteri di ammissione al patrocinio a spese dello Stato*

Dall'articolo 47, paragrafo 3, della Carta e dall'articolo 6, paragrafo 3, lettera c), della CEDU discende che gli Stati membri possono stabilire se una persona ha diritto al patrocinio a spese dello Stato se non dispone di risorse sufficienti ("verifica delle risorse") e/o se l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato è nell'interesse della giustizia, ad esempio in considerazione della complessità del caso, della situazione personale dell'indagato, della gravità del reato o della severità della pena prevista ("verifica del merito").

Il modo in cui tali criteri di ammissibilità sono combinati e valutati varia notevolmente tra gli Stati membri. Alcuni di essi applicano solo la verifica delle risorse, altri solo la verifica del merito, altri ancora entrambi i criteri. Vi sono inoltre notevoli differenze nel modo in cui la verifica delle risorse e la verifica del merito sono interpretate e intese.

A causa della grande varietà dei regimi di patrocinio a spese dello Stato e della necessità di mantenere le misure proporzionate, soprattutto in tempi di crisi economica e finanziaria, tale questione è trattata in una raccomandazione. Quest'ultima prevede criteri obiettivi comuni per la valutazione dell'ammissibilità al patrocinio a spese dello Stato. Chiarisce il quadro di riferimento per la valutazione, quale sviluppato nella giurisprudenza della Corte, e promuove la convergenza tra i diversi sistemi giuridici, al fine di rafforzare la fiducia reciproca.

- *Garantire la qualità e l'efficacia dei servizi per il patrocinio a spese dello Stato*

La Corte ha statuito che l'obbligo dello Stato di fornire assistenza legale gratuita non è soddisfatto mediante la mera nomina di un avvocato pagato con fondi pubblici³⁴. Lo Stato deve garantire che l'assistenza fornita dai difensori d'ufficio sia concreta ed efficace. A tal fine, la raccomandazione chiede agli Stati membri di istituire meccanismi per garantire la qualità dei servizi prestati nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato, promuovere sistemi di accreditamento dei difensori d'ufficio e la formazione professionale continua di tali difensori. L'attuazione della raccomandazione migliorerà la qualità e l'efficacia dei servizi per il patrocinio a spese dello Stato e aumenterà la fiducia reciproca nei sistemi di giustizia degli altri Stati membri.

Per sostenere gli effetti e l'applicazione della raccomandazione, la Commissione si avvarrà del gruppo di esperti sulla cooperazione giudiziaria in materia penale. Il gruppo può assistere la

³⁴ Sentenza del 4 ottobre 2010, punto 99, *Pavlenko c. Russia*, ricorso 42371/02.

Commissione nell'elaborazione di orientamenti per l'applicazione della raccomandazione e facilitare lo scambio di migliori pratiche tra gli Stati membri. Quattro anni dopo la pubblicazione della raccomandazione, la Commissione valuterà la misura in cui gli Stati membri hanno preso le misure necessarie per darvi esecuzione, e, se necessario, proporrà strumenti legislativi per rafforzare il diritto al patrocinio a spese dello Stato nei procedimenti penali.

4. CONCLUSIONI

Questo pacchetto stabilisce norme minime comuni per l'esercizio del diritto a un equo processo nell'Unione europea, contribuendo così all'attuazione dell'agenda della Commissione sui diritti procedurali. Assieme all'intera gamma di strumenti adottati per realizzare concretamente la cooperazione giudiziaria transfrontaliera in un clima di fiducia reciproca, il pacchetto favorisce lo sviluppo dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia introducendo norme minime comuni.

A breve, il nuovo regime introdotto dal trattato di Lisbona sarà pienamente effettivo. Il regime transitorio del trattato per quanto riguarda il settore della giustizia e degli affari interni — rientrando nel cosiddetto "terzo pilastro" — scadrà il 30 novembre 2014. A partire da tale data, la Commissione disporrà di competenze di esecuzione per l'intero acquis in materia di giustizia e affari interni e la Corte di giustizia dell'Unione europea avrà piena competenza per gli strumenti di riconoscimento reciproco anteriori al trattato di Lisbona. Questa evoluzione, unitamente alla creazione di un sistema di azione penale a livello dell'UE per combattere la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, modificherà il paesaggio dello spazio europeo di giustizia penale.

Data l'internazionalizzazione della criminalità, si prevede un aumento delle richieste di indagini e di esecuzione di decisioni in materia penale in tutta l'UE derivanti dall'attuazione delle varie misure di riconoscimento reciproco. Si giustifica quindi ancora di più la necessità di progredire sul fronte dell'agenda europea sui diritti procedurali adottando rapidamente questo nuovo pacchetto.

Nel lungo periodo, questo quadro di diritti procedurali a livello dell'UE sarà recepito a livello nazionale. Occorrerà valutarne attentamente l'impatto pratico sul rispetto del diritto a un equo processo e individuare le lacune, eventualmente al fine di elaborare una proposta consolidata sul diritto a un equo processo.