



Documento strategico sul consolidamento dell'azione dell'UE in materia di diritti processuali

Deliverable 4.4

Autore/i:

Carolina Nogueira (IPS)

Beatriz Martins (IPS)

João Gomes (IPS)

Data:

settembre 2026

Livello di diffusione		
PU	Pubblico	X
SEN	Sensibile	

Scheda di controllo del documento

Numero del deliverable	D4.4
Responsabile del deliverable	IPS
Pacchetto di lavoro	WP4
Redattore principale	Carolina Nogueira (IPS)
Collaboratori	Beatriz Martins (IPS)
Revisore	João Gomes (IPS)
Livello di diffusione	Pubblico
Data	agosto 2026

Cronologia delle revisioni del documento			
Modifiche introdotte			
Versione	Data	Motivazione	Redattore
V1	07/08/2026	1ª versione	IPS
V2	26/08/2026	2ª versione	PPHS, IPS

Disclaimer

La presente relazione è stata redatta nell'ambito di un'attività cofinanziata dalla Commissione europea. Il contenuto del documento è fornito "COSÌ COM'È" e non viene fornita alcuna garanzia circa l'idoneità delle informazioni a scopi specifici.

Cofinanziato dall'Unione europea. Le opinioni espresse appartengono tuttavia esclusivamente all'autore o agli autori e non riflettono necessariamente quelle dell'Unione europea o della Commissione europea. Né l'Unione europea né la Commissione europea possono esserne ritenute responsabili.

Avviso sul diritto d'autore

© 2024 – 2026 Consorzio FULL-PROOF

Indice

1. Introduzione.....	8
2. Scopo.....	8
3. Metodologia.....	9
4. Situazione attuale: conformità formale ed efficacia funzionale a confronto.....	12
4.1. Recepimento e attuazione.....	12
4.2. Analisi delle singole direttive sui diritti processuali.....	13
4.2.1. Diritto all'informazione (direttiva 2012/13).....	13
4.2.2. Diritto di avvalersi di un difensore (direttiva 2013/48)	14
4.2.3. Diritto al patrocinio a spese dello Stato (direttiva 2016/1919)	14
4.3. Persone vulnerabili.....	15
4.4. Il divario di percezione tra agenti di polizia, avvocati e pubblici ministeri....	16
5. Temi, lacune e opportunità trasversali	17
5.1. La qualità di indagato	17
5.2. Rimedi e monitoraggio	18
5.3. Formazione interprofessionale e sviluppo delle capacità	19
5.4. Cooperazione e comunicazione interprofessionali.....	19
5.5. Patrocinio a spese dello Stato	20
6. Orientamenti sugli standard minimi europei per l'attuazione pratica dei diritti processuali.....	21
6.1. Per gli agenti di polizia e le forze dell'ordine.....	21
6.2. Per gli avvocati	22
6.3. Orientamenti generali	23
7. Replicare le migliori pratiche: fattibilità giuridica e pratica	24
8. Consolidare le garanzie processuali nella futura azione dell'UE	26
8.1. Rafforzare l'attuazione e il monitoraggio	26
8.2. Sostegno agli Stati membri	27
8.3. Rafforzare la disponibilità dei dati.....	27
8.4. Rafforzare le capacità professionali	28
9. Conclusione.....	29

Abbreviazioni e acronimi

CA	Accordo di consorzio
D	Deliverable
DoA	Descrizione dell'azione
CE	Commissione europea
UE	Unione europea
GA	Convenzione di sovvenzione
G.A	Assemblea generale
GDPR	Regolamento generale sulla protezione dei dati personali
DPI	Diritti di proprietà intellettuale
KO	Avvio del progetto
LEA	Forze dell'ordine
M	Mese
PC	Coordinatore del progetto
PO	Responsabile di progetto
R&D	Ricerca e Sviluppo
RFI	Richiesta di informazioni
RP	Periodo di rendicontazione
T	Compito
TOC	Indice
TRL	Livelli di maturità tecnologica
WP	Pacchetto di lavoro
WPL	Responsabile del pacchetto di lavoro

Sintesi

Il presente documento strategico sintetizza le evidenze, i risultati e le raccomandazioni emersi durante l'attuazione del progetto FULL-PROOF ("Garantire il corretto svolgimento dei procedimenti penali attraverso un maggiore rispetto dei diritti processuali dell'indagato e dell'imputato", convenzione di sovvenzione n. 101160524, programma dell'UE per la giustizia, ottobre 2024-settembre 2026). Il progetto ha raccolto evidenze qualitative e quantitative: **59 interviste, un'indagine con 138 risposte, sette tavole rotonde nazionali, due seminari internazionali per le forze dell'ordine (LEA), un seminario internazionale per gli avvocati e un seminario internazionale interprofessionale** sull'attuazione pratica dell'*acquis* fondamentale dell'UE in materia di diritti processuali, in particolare la direttiva 2012/13 (diritto all'informazione), la direttiva 2013/48 (diritto di avvalersi di un difensore) e la direttiva 2016/1919 (diritto al patrocinio a spese dello Stato), in sette Stati membri: Bulgaria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia.

Le evidenze raccolte nel corso del progetto convergono su una stessa diagnosi di fondo: **il recepimento formale delle tre direttive è sostanzialmente completo, ma l'efficacia funzionale resta carente nelle fasi iniziali del procedimento penale** (arresto, custodia di polizia e primo interrogatorio). Le evidenze suggeriscono che le principali criticità non riguardino il quadro giuridico in sé, bensì la sua attuazione, in particolare sotto il profilo delle risorse, della formazione, della cultura professionale e del monitoraggio.

Quattro risultati trasversali ricorrono nell'insieme delle evidenze raccolte: (1) un persistente divario di percezione, con gli agenti di polizia che riferiscono che le garanzie sono rispettate, mentre avvocati e professionisti dei diritti umani evidenziano ostacoli strutturali e i pubblici ministeri assumono una posizione intermedia; (2) una vulnerabilità differenziata, per cui cittadini stranieri, non madrelingua, minori e persone in condizioni di svantaggio socioeconomico risultano esposti in misura sproporzionata a violazioni dei diritti processuali; (3) il patrocinio a spese dello Stato quale garanzia procedurale strutturalmente più fragile, compromessa da compensi corrisposti in ritardo o inadeguati e da criteri di ammissibilità restrittivi; e (4) un orientamento

costante degli operatori a favore di una formazione interprofessionale basata su scenari, ritenuta lo strumento più promettente per ridurre il divario di attuazione.

Consorzio

IPS_Innovative Prison Systems	Portogallo
Polish Platform for Homeland Security	Polonia
Alma Mater Studiorum - Universita Di Bologna	Italia
Bulgarian Helsinki Committee Association	Bulgaria
Academia De Politie Alexandru Ioan Cuza	Romania
Peace Institute	Slovenia
Academy of the Police Force in Bratislava	Slovacchia

1. Introduzione

Il quadro dell'Unione europea in materia di diritti processuali di indagati e imputati ha preso forma con la [risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009, relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti processuali di indagati o imputati nei procedimenti penali.](#)

La tabella di marcia comprende sei direttive: [Direttiva 2010/64 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione,](#) [direttiva 2012/13 sul diritto all'informazione,](#) [direttiva 2013/48 sul diritto di avvalersi di un difensore,](#) [direttiva 2016/343 sulla presunzione di innocenza,](#) [direttiva 2016/800 sulle garanzie processuali per i minori](#) e [direttiva 2016/1919 sul patrocinio a spese dello Stato.](#) Insieme, questi strumenti costituiscono il quadro giuridico dell'UE in materia di diritti processuali.

Oltre un decennio dopo l'adozione di tali direttive, le relazioni della Commissione europea sull'attuazione delle direttive [2012/13](#) (diritto all'informazione), [2013/48](#) (diritto di avvalersi di un difensore) e [2016/1919](#) (diritto al patrocinio a spese dello Stato) continuano a individuare un divario tra il recepimento formale e l'attuazione pratica. Sebbene siano stati compiuti notevoli progressi nel recepimento formale, permangono carenze persistenti e in alcuni casi gravi, tra cui ritardi nella concessione del patrocinio a spese dello Stato in 22 Stati membri.

Il progetto FULL-PROOF è stato concepito per affrontare le violazioni dei diritti processuali che si verificano nelle fasi iniziali del procedimento penale, in particolare quelle relative alle direttive 2012/13, 2013/48 e 2016/1919 (rispettivamente, diritto all'informazione, diritto di avvalersi di un difensore e diritto al patrocinio a spese dello Stato), con l'obiettivo di accrescere la consapevolezza, produrre conoscenze e fornire orientamenti pratici.

2. Scopo

Il presente documento strategico mira a sostenere il consolidamento dell'approccio dell'Unione europea ai diritti processuali nei procedimenti penali, traducendo le evidenze, gli insegnamenti tratti e le raccomandazioni emerse dal progetto FULL-PROOF in un quadro strategico coerente per le azioni future. Muovendo dai risultati della ricerca del progetto e da quelli di altre iniziative pertinenti finanziate dall'UE, il documento individua opportunità per rafforzare l'attuazione pratica di tre direttive sui diritti processuali negli Stati membri. Propone raccomandazioni strategiche volte a migliorare l'applicazione delle garanzie processuali, promuovere l'adozione di buone pratiche trasferibili e orientare i futuri sviluppi delle politiche, sia a livello dell'UE sia a livello nazionale, contribuendo a un sistema di giustizia penale più coerente e rispettoso dei diritti.

3. Metodologia

Il documento si basa sui risultati e sulle conclusioni di FULL-PROOF, e in particolare sulle seguenti attività:

- **Interviste su violazioni e pratiche** – sono state condotte 59 interviste qualitative con professionisti della giustizia penale (pubblici ministeri, avvocati, agenti di polizia) e altre parti interessate nei sette paesi del partenariato (Bulgaria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia) sull'attuazione della direttiva 2012/13 (diritto all'informazione), della direttiva 2013/48 (diritto di avvalersi di un difensore) e della direttiva 2016/1919 (diritto al patrocinio a spese dello Stato). Sono state inoltre condotte tre interviste con parti interessate a livello dell'UE (Agenzia dell'UE per i diritti fondamentali [FRA], direzione generale della Giustizia e dei consumatori [DG JUST] e Fair Trials), al fine di integrare una prospettiva europea più ampia.
- **Sondaggio** – il sondaggio ha raccolto 138 risposte valide da professionisti della giustizia penale nei sette paesi del consorzio. Tra i partecipanti figuravano agenti di polizia, avvocati, professionisti dei diritti umani, giudici, pubblici

ministeri e altri operatori del settore della giustizia. Il sondaggio ha esaminato le conoscenze e l'esperienza pratica dei partecipanti in merito all'attuazione delle direttive 2012/13, 2013/48 e 2016/1919, con particolare attenzione all'individuazione delle criticità attuative e degli ambiti suscettibili di miglioramento. Somministrato in inglese, il questionario comprendeva domande sia chiuse sia aperte. Poiché alcune domande erano applicabili solo in determinate condizioni o non hanno ricevuto risposta da tutti i partecipanti, il numero di risposte varia da una domanda all'altra. I risultati sono pertanto riportati sulla base del numero effettivo di rispondenti a ciascuna domanda.

- **Relazione di analisi incrociata** – riunisce i risultati delle attività di ricerca del progetto in un'analisi comparativa del modo in cui i diritti processuali sono recepiti, interpretati e attuati nella pratica nelle sette giurisdizioni partner. La relazione si basa su tre fonti di evidenza complementari: le relazioni nazionali di riferimento, i colloqui con i professionisti della giustizia penale e il sondaggio condotto a livello di consorzio.
- **Quadro di replicabilità delle migliori pratiche – cataloga 36 pratiche considerate buone o promettenti, sviluppate e applicate nell'ambito della tutela dei diritti processuali nei procedimenti penali, e ne valuta il potenziale di replicabilità negli Stati membri.**
- **Tavole rotonde nazionali** – sette tavole rotonde nazionali (in Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Bulgaria, Polonia e Italia), nelle quali sono stati discussi il quadro per la replicabilità delle migliori pratiche e il suo potenziale impiego nel lavoro quotidiano degli operatori, ed è stata valutata la disponibilità dei partecipanti a rafforzare la comunicazione interprofessionale. Gli eventi si sono svolti con successo e hanno coinvolto pubblici ministeri, avvocati, agenti di polizia ed esperti di diritti umani. Complessivamente hanno riunito 56 partecipanti: 6 pubblici ministeri, 28 agenti di polizia, 18 avvocati e 4 esperti di diritti umani.
- **Seminari internazionali per le forze dell'ordine** – due seminari transfrontalieri rivolti alle forze dell'ordine (LEA). Il primo si è svolto a Bratislava, in Slovacchia, e il secondo a Bucarest, in Romania. Gli eventi hanno riunito agenti di polizia, partner di progetto ed esperti del consorzio FULL-PROOF, con particolare

attenzione all'attuazione pratica dei diritti processuali, al confronto tra le pratiche nazionali e alle sfide incontrate dalle forze dell'ordine nelle prime fasi dei procedimenti penali. Complessivamente hanno partecipato ai due seminari 27 agenti di polizia, insieme ai rappresentanti dei partner del progetto. Il seminario di Bratislava ha coinvolto 12 agenti di polizia provenienti da Slovacchia, Polonia e Romania, affiancati da 14 rappresentanti dei partner. Il seminario di Bucarest ha coinvolto complessivamente 21 partecipanti, tra cui 15 agenti di polizia e 6 membri del team di progetto. La combinazione di presentazioni di esperti, discussioni comparative, esercitazioni basate su simulazioni e visite di studio ha creato un contesto pratico per il dialogo transfrontaliero e lo scambio professionale.

- **Seminario internazionale per gli avvocati – il seminario si è svolto a Sofia, in Bulgaria, e si è concentrato sulle prospettive degli avvocati rispetto alle sfide connesse all'attuazione delle direttive della tabella di marcia relative al diritto all'informazione, al diritto di avvalersi di un difensore e al patrocinio a spese dello Stato nei sette paesi partner: Bulgaria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia. L'evento ha riunito 33 partecipanti il primo giorno e 32 il secondo. Tra i partecipanti figuravano 19 professionisti – 12 bulgari, 2 italiani, 3 portoghesi e 2 sloveni –, oltre a 11 rappresentanti dei partner del progetto e a relatori principali invitati provenienti dalla FRA e dalla DG JUST.**

Il documento strategico si fonda sulle evidenze emerse dalle attività sopra elencate e riflette, pertanto, le caratteristiche metodologiche della ricerca sottostante. Sebbene il progetto si basi su un ampio corpus di evidenze qualitative e quantitative raccolte in sette Stati membri (Bulgaria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia) e presso diversi gruppi di portatori di interesse, è opportuno riconoscere alcune limitazioni. Alcuni risultati possono riflettere in misura maggiore le prospettive di determinati gruppi professionali rispetto ad altri. Inoltre, le evidenze si basano principalmente sulle opinioni e sulle esperienze degli operatori della giustizia penale, piuttosto che sulle esperienze dirette di indagati, imputati o altri titolari di diritti. Il documento dovrebbe pertanto essere letto come una valutazione, fondata sui dati raccolti, delle esperienze e delle prospettive degli operatori nelle giurisdizioni

partecipanti, che offre una base comparativa per individuare criticità ricorrenti nell'attuazione, buone pratiche e ambiti in cui intraprendere ulteriori azioni.

4. Situazione attuale: conformità formale ed efficacia funzionale a confronto

La distinzione tra conformità formale (recepimento di una direttiva nel diritto nazionale) ed efficacia funzionale (effettiva garanzia, nella pratica, del diritto tutelato) è stata adottata come quadro di riferimento per l'organizzazione del presente capitolo.

4.1. Recepimento e attuazione

Tutti e sette gli Stati membri esaminati (Bulgaria, Italia, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Slovenia) hanno recepito, con modalità diverse, le direttive 2012/13, 2013/48 e 2016/1919. Tuttavia, il sondaggio, condotto su 138 partecipanti, ha evidenziato percezioni contrastanti sull'attuazione: i rispondenti si dividono tra quanti ritengono le direttive «pienamente attuate» e quanti segnalano un'attuazione soltanto «parziale», mentre una quota più ridotta esprime incertezza.

Questa percezione trova riscontro anche a livello dell'UE: la [relazione della Commissione sull'attuazione della direttiva 2012/13](#) individua problemi di conformità in diversi Stati membri, in particolare per quanto riguarda la comunicazione dei diritti, la fornitura di informazioni sull'accusa e l'accesso ai materiali del fascicolo. Analogamente, la [relazione sull'attuazione della direttiva 2013/48](#) conclude che i «notevoli progressi» nel recepimento coesistono con persistenti difficoltà nell'applicazione pratica di disposizioni fondamentali. Inoltre, la [relazione sulla direttiva 2016/1919](#) ha individuato carenze di conformità in 22 Stati membri, in

particolare per quanto riguarda l'obbligo di concedere il patrocinio a spese dello Stato senza indebito ritardo.

I risultati del progetto indicano che le criticità attuative non riguardano una sola garanzia procedurale né una sola giurisdizione. In tutti i paesi partner, gli operatori hanno costantemente individuato difficoltà relative alla concessione tempestiva del patrocinio a spese dello Stato, all'accesso ai servizi di interpretazione e traduzione, alla comunicazione dei diritti processuali e all'effettività del diritto di avvalersi di un difensore. Sebbene la natura e l'intensità di tali criticità varino da uno Stato membro all'altro, nel loro insieme esse evidenziano un persistente divario tra la conformità giuridica formale e l'effettivo godimento dei diritti processuali nella pratica.

Nel loro insieme, i risultati del progetto e le relazioni della Commissione europea sull'attuazione indicano che la sfida principale non risiede più nel recepimento formale delle direttive sui diritti processuali, ma nel garantirne un'applicazione coerente ed effettiva nella pratica. Le sezioni seguenti esaminano pertanto ciascun diritto procedurale separatamente, al fine di individuare più nel dettaglio le principali criticità attuative e formulare raccomandazioni mirate.

4.2. Analisi delle singole direttive sui diritti processuali

4.2.1. Diritto all'informazione (direttiva 2012/13)

Le criticità individuate riguardano soprattutto la tempestività e la comprensibilità, più che la negazione totale del diritto: le informazioni sono spesso fornite in ritardo, in una lingua che gli indagati non comprendono o in una forma (linguaggio tecnico-giuridico) troppo complessa e non accessibile. Questa constatazione è coerente con la [relazione 2019 dell'Agenzia per i diritti fondamentali «Diritti nella pratica: l'accesso a un difensore e i diritti processuali nei procedimenti penali e nel mandato d'arresto europeo»](#), che ha analogamente rilevato come, negli otto Stati membri esaminati, gli imputati ricevano spesso informazioni minime o poco chiare sulle accuse a loro carico.

4.2.2. Diritto di avvalersi di un difensore (direttiva 2013/48)

Ciò è descritto nella [relazione di analisi incrociata](#) come "la linea di frattura attuativa più ricorrente e politicamente significativa". Nel campione complessivo, l'accesso a un difensore risulta più spesso ritardato che formalmente negato. La Bulgaria costituisce l'eccezione documentata: gli avvocati hanno riferito casi di persone interrogate come "testimoni" pur essendo, di fatto, sospettate, senza la presenza di un avvocato. La Polonia è stata citata in due occasioni nel seminario internazionale per gli avvocati per il divario tra le garanzie formali e l'accesso immediato ed effettivo durante gli interrogatori di polizia. Le evidenze mostrano inoltre una distinzione istituzionale sistemica: il *giudice per le indagini preliminari* italiano (con rigide norme di esclusione per le prove ottenute illecitamente) e lo status di *arguido* (imputato) e *juiz de instrução* (giudice istruttore) del Portogallo sono stati ripetutamente citati come esempi di controllo giudiziario relativamente forte, in contrasto con l'assetto della fase preprocessuale in Bulgaria, maggiormente incentrato sul pubblico ministero. Ciò è in linea con la giurisprudenza consolidata della Corte europea dei diritti dell'uomo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU, a partire da [Salduz c. Turchia](#), sentenza del 27 novembre 2008, secondo cui l'accesso a un difensore dovrebbe, di norma, essere garantito fin dal primo interrogatorio di polizia di un indagato in assenza di motivi impellenti per limitarlo, orientamento ulteriormente precisato nelle sentenze [Ibrahim e altri c. Regno Unito](#) del 13 settembre 2016 e [Beuze c. Belgio](#) del 9 novembre 2018, che chiariscono entrambe come qualsiasi restrizione non debba pregiudicare irrimediabilmente l'equità complessiva del procedimento.

4.2.3. Diritto al patrocinio a spese dello Stato (direttiva 2016/1919)

La [relazione di analisi incrociata](#) individua il patrocinio a spese dello Stato come «la componente strutturalmente più vulnerabile» delle tre direttive. Sebbene il relativo quadro giuridico sia stato generalmente istituito in tutti gli Stati membri partecipanti, i risultati del progetto evidenziano criticità persistenti che ne compromettono l'effettivo funzionamento nella pratica.

Il Portogallo illustra bene la distinzione tra conformità formale ed efficacia funzionale. Sebbene il quadro del patrocinio a spese dello Stato sia generalmente considerato adeguatamente definito sul piano normativo, la sua efficacia pratica è compromessa da compensi bassi e corrisposti in ritardo agli avvocati che operano nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato.

Analogamente, la tavola rotonda nazionale italiana ha evidenziato preoccupazioni in merito alla rigida soglia reddituale di ammissibilità, pari a 13 659,64 EUR, che secondo i partecipanti esclude persone che avrebbero un effettivo bisogno di accedere al patrocinio a spese dello Stato.

Tali constatazioni sono coerenti con la [relazione della Commissione](#) sull'attuazione di questa direttiva, che ha individuato carenze di conformità in 22 Stati membri, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di concedere il patrocinio a spese dello Stato senza indebito ritardo. Nel loro insieme, le evidenze suggeriscono che le principali criticità non risiedano nell'esistenza del quadro giuridico in sé, bensì nella necessità di garantirne un'attuazione tempestiva, accessibile ed effettiva.

4.3. Persone vulnerabili

I risultati del progetto indicano che l'attuazione pratica dei diritti processuali non è vissuta allo stesso modo da tutti i gruppi di indagati e imputati. Cittadini stranieri, non madrelingua e persone in condizioni di svantaggio socioeconomico sono stati ripetutamente individuati come gruppi esposti in misura sproporzionata a violazioni dei diritti processuali; ciò riflette gli ulteriori ostacoli che tali gruppi possono incontrare nell'accesso alle informazioni, all'assistenza legale e alle altre garanzie processuali.

Tra questi gruppi, i cittadini stranieri sono emersi come un'area di particolare preoccupazione. Gli operatori hanno riferito che sono sovrarappresentati nella custodia cautelare, anche perché le valutazioni giudiziarie del rischio tengono comunemente conto di fattori quali la stabilità della residenza, l'occupazione e i legami familiari nel paese, elementi di cui i cittadini stranieri dispongono meno

frequentemente. In alcune giurisdizioni, gli operatori hanno inoltre descritto il ricorso alla custodia cautelare nei confronti degli stranieri come pressoché automatico.

Le evidenze indicano anche altre dimensioni della vulnerabilità. Sebbene siano state rilevate disparità di genere, esse sono state riconosciute in modo meno uniforme negli Stati membri partecipanti rispetto alle vulnerabilità connesse alla nazionalità, alla lingua o allo svantaggio socioeconomico.

Per quanto riguarda le persone non binarie, gli operatori hanno generalmente riferito di avere poca o nessuna esperienza di casi di questo tipo. Questa dimensione della vulnerabilità evidenzia pertanto un ambito nel quale sarebbe utile disporre di ulteriori evidenze.

I minori sono stati esaminati principalmente attraverso l'analisi delle buone pratiche trasferibili svolta nell'ambito del progetto, anziché mediante una ricerca empirica dedicata. Ciò riflette una relativa lacuna nella ricerca e sottolinea la necessità di ulteriori studi sull'attuazione delle garanzie previste dalla direttiva 2016/800.

4.4. Il divario di percezione tra agenti di polizia, avvocati e pubblici ministeri

Un dato ricorrente nelle interviste, nella [relazione di analisi incrociata](#) e nelle tavole rotonde nazionali è la divergenza tra le percezioni professionali riguardo all'attuazione pratica dei diritti processuali. Gli agenti di polizia hanno generalmente riferito che le garanzie processuali sono normalmente rispettate nella pratica, mentre gli avvocati hanno costantemente segnalato ostacoli strutturali e ricorrenti alla loro effettiva attuazione. I pubblici ministeri hanno in genere assunto una posizione intermedia.

Queste differenze nella percezione professionale sono rilevanti perché incidono sul modo in cui le criticità attuative vengono comprese e considerate prioritarie.

Nel loro insieme, i risultati del progetto indicano che le debolezze nell'attuazione dei diritti processuali hanno implicazioni che vanno oltre la tutela dei diritti individuali. I rispondenti hanno costantemente associato un'attuazione inefficace a una minore

fiducia nel sistema giudiziario, a ritardi nei procedimenti penali, a contenziosi non necessari, a impugnazioni evitabili e, in alcuni casi, a un maggiore rischio di condanne ingiuste. Tali conclusioni confermano che il rafforzamento delle garanzie processuali contribuisce non soltanto alla tutela dei diritti fondamentali, ma anche all'efficienza, alla legittimità e all'efficacia complessiva dei sistemi di giustizia penale. In tale contesto, il capitolo seguente individua i principali temi trasversali, le lacune sistemiche e le opportunità che emergono dall'insieme delle evidenze raccolte.

5. Temi, lacune e opportunità trasversali

Al di là dell'analisi dei singoli diritti processuali, il progetto ha individuato sei temi strutturali ricorrenti. Il fatto che emergano con coerenza da molteplici metodi di ricerca – tra cui interviste, indagini, tavole rotonde nazionali e seminari internazionali – e in diversi contesti nazionali dimostra che non si tratta di risultati isolati, bensì di questioni trasversali che evidenziano lacune e opportunità comuni per rafforzare l'attuazione dei diritti processuali in tutti gli Stati membri.

5.1. La qualità di indagato

Il progetto ha individuato la definizione di «indagato» come una questione trasversale con implicazioni significative per l'effettiva attuazione delle direttive sui diritti processuali. In particolare, la ricerca nazionale bulgara ha evidenziato criticità relative al momento in cui una persona acquisisce il diritto alle garanzie processuali. Gli operatori bulgari hanno riferito che l'assenza di una definizione giuridica chiara e autonoma di «indagato» può ritardare l'applicazione pratica di tali garanzie, consentendo che persone trattate, di fatto, come indagate siano interrogate o sottoposte a misure coercitive prima che si attivino i pertinenti diritti processuali. Tale preoccupazione è coerente con la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione

europea (CGUE) nella [causa C-209/22, Rayonna prokuratura Lukovit, sentenza del 7 settembre 2023](#), che ha esaminato le implicazioni del quadro giuridico bulgaro per l'effettivo esercizio dei diritti della difesa nella fase preliminare del procedimento.

Il progetto ha inoltre individuato esempi di misure nazionali volte ad affrontare questo problema. In Slovacchia, un ordine interno del presidente della polizia adottato nel 2025 chiarisce il momento in cui una persona acquisisce la qualità di indagato.

5.2. Rimedi e monitoraggio

La [relazione di analisi incrociata](#) osserva che i meccanismi nazionali di monitoraggio si basano principalmente su «indicatori di adempimento amministrativo», ad esempio sulla verifica che la documentazione richiesta sia stata compilata, piuttosto che su misure in grado di valutare l'effettiva efficacia delle garanzie processuali.

Una pratica promettente è emersa dalla Slovenia, dove l'Ombudsman, agendo in qualità di meccanismo nazionale di prevenzione (NPM), ha sviluppato un approccio complessivo al monitoraggio delle garanzie processuali. Per diversi anni, l'Ombudsman ha monitorato il rispetto dei diritti processuali esaminando la documentazione relativa a casi selezionati casualmente. Più di recente, l'NPM ha ampliato questo approccio, combinando interviste a persone recentemente sottoposte a custodia di polizia con visite a sette stazioni di polizia e l'esame di 50 fascicoli. Tale approccio ha consentito di valutare non soltanto la conformità formale, ma anche il funzionamento concreto delle garanzie processuali dal punto di vista delle persone direttamente interessate.

Questo esempio illustra il potenziale valore di meccanismi di monitoraggio indipendenti e fondati su evidenze, che combinino l'esame della documentazione con riscontri diretti forniti da persone che sono state sottoposte a custodia di polizia. Approcci di questo tipo potrebbero rafforzare il controllo nazionale, fornire indicatori più significativi dell'effettiva attuazione dei diritti processuali e contribuire a un quadro più solido a livello dell'UE per il monitoraggio della conformità.

5.3. Formazione interprofessionale e sviluppo delle capacità

Ogni attività rivolta agli operatori converge sulla stessa conclusione: la formazione periodica, basata su scenari e orientata alla pratica, è la riforma che riceve le valutazioni più costantemente positive. La [relazione di analisi incrociata](#) la definisce «il più importante insieme di interventi di riforma». I seminari internazionali del progetto confermano ulteriormente, sul piano empirico, questo approccio: i partecipanti hanno segnalato livelli costantemente elevati di soddisfazione, con valutazioni complessive di 4,6-4,7 su 5 nei seminari rivolti alle forze dell'ordine e livelli di soddisfazione superiori al 90 % nel seminario per gli avvocati. Inoltre, il 73 % dei partecipanti al seminario per gli avvocati ha riferito di sentirsi «molto più sicuro» nell'individuare i diritti previsti dalle tre direttive fondamentali dopo la formazione, sebbene il 41 % dichiarasse già di conoscerli «molto bene» in precedenza. Ciò suggerisce che il valore di tale formazione risieda nel rafforzare la sicurezza degli operatori nell'applicazione pratica dei diritti processuali, più che nella consapevolezza giuridica di base.

Le tavole rotonde nazionali sono giunte alla stessa conclusione. In tutti gli Stati membri partecipanti, gli operatori hanno individuato la necessità di una formazione continua, strutturata e orientata alla pratica per agenti di polizia, avvocati, pubblici ministeri, giudici e altri professionisti della giustizia penale. L'accento è stato posto sulla formazione interdisciplinare, sull'applicazione pratica delle garanzie processuali, sulla cooperazione tra gruppi professionali e sullo sviluppo di materiali formativi di alta qualità. Al tempo stesso, i partecipanti hanno sottolineato l'importanza di garantire che la formazione fornisca ai professionisti le conoscenze e le competenze specialistiche necessarie negli ambiti che richiedono una preparazione specifica.

5.4. Cooperazione e comunicazione interprofessionali

Il divario di percezione sopra descritto è aggravato dalla mancanza di una comprensione operativa condivisa tra polizia, avvocati e pubblici ministeri. Le differenze nei ruoli professionali e nelle prospettive istituzionali possono condurre a interpretazioni divergenti degli obblighi processuali, creando lacune e incoerenze nella loro attuazione. Le evidenze suggeriscono pertanto che il rafforzamento dei diritti processuali richieda non soltanto formazione professionale, ma anche una più stretta cooperazione e comunicazione tra i diversi attori coinvolti nei procedimenti penali.

Le tavole rotonde nazionali hanno sottolineato l'importanza del coordinamento e della cooperazione interistituzionale. I partecipanti hanno evidenziato che l'effettiva attuazione delle garanzie processuali dipende dal dialogo continuo tra i professionisti della giustizia penale e hanno individuato nella formazione interprofessionale un importante strumento per promuovere una migliore comunicazione. Il rafforzamento della cooperazione interprofessionale richiede quindi un impegno istituzionale costante e dovrebbe essere considerato un elemento chiave per l'effettiva attuazione dei diritti processuali in tutti gli Stati membri.

5.5. Patrocinio a spese dello Stato

Tra le evidenze raccolte, le criticità relative ai criteri di ammissibilità, alla tempestiva nomina degli avvocati e alla remunerazione dei professionisti che operano nell'ambito del patrocinio a spese dello Stato sono emerse come sfide interconnesse che compromettono l'effettivo esercizio del diritto all'assistenza legale. Questi risultati suggeriscono che il patrocinio a spese dello Stato non dovrebbe essere affrontato mediante riforme isolate. Misure quali l'ampliamento dei criteri di ammissibilità, l'aumento dei compensi o l'accelerazione della nomina degli avvocati difficilmente produrranno miglioramenti duraturi se perseguite separatamente. L'efficacia del patrocinio a spese dello Stato dipende piuttosto dalla solidità complessiva dei relativi sistemi e dalla disponibilità di risorse adeguate.

Il rafforzamento del patrocinio a spese dello Stato richiede pertanto un approccio sistemico che garantisca un accesso tempestivo all'assistenza legale, modalità di

finanziamento eque e sostenibili e criteri di ammissibilità che consentano a chi ne ha bisogno di beneficiare effettivamente del patrocinio.

Come osservato in precedenza, il patrocinio a spese dello Stato non costituisce una garanzia isolata, ma una condizione che consente l'effettivo esercizio di altri diritti processuali.

6. Orientamenti sugli standard minimi europei per l'attuazione pratica dei diritti processuali

Il presente capitolo traduce le evidenze raccolte in orientamenti concreti volti a sostenere l'effettiva attuazione dei diritti processuali da parte degli agenti di polizia e degli avvocati nel loro lavoro quotidiano.

6.1. Per gli agenti di polizia e le forze dell'ordine

1. Fornire tempestivamente informazioni sui diritti processuali in modo chiaro e accessibile.
2. Fornire tempestivamente la comunicazione dei diritti, utilizzando un linguaggio chiaro e semplice. Garantire che le persone ricevano la comunicazione dei diritti in una lingua che comprendono e dispongano di un'adeguata opportunità per leggerne e comprenderne il contenuto. Laddove le procedure nazionali lo consentano, ribadire le informazioni essenziali con il progredire del procedimento.
3. Garantire un accesso tempestivo a un difensore, conformemente al diritto nazionale e alle direttive sui diritti processuali.
4. Stabilire procedure che garantiscano un accesso tempestivo a interpreti qualificati, ricorrendo, ove opportuno, anche a servizi di interpretazione da remoto o su chiamata, in particolare nelle fasi iniziali del procedimento penale.

5. Adattare la comunicazione alle esigenze della singola persona, in particolare quando si tratta di persone vulnerabili o non madrelingua.
6. Promuovere una formazione regolare, basata su scenari, sull'applicazione pratica dei diritti processuali. I programmi di formazione dovrebbero dare priorità alle prime interazioni con gli indagati, alla conduzione degli interrogatori e all'individuazione e al trattamento delle persone vulnerabili, compresi minori, cittadini stranieri e persone con disabilità.
7. Garantire procedure chiare di documentazione delle principali fasi processuali, tra cui l'arresto, la comunicazione delle informazioni sui diritti processuali e l'accesso a un difensore, al fine di sostenere un monitoraggio efficace e la responsabilità istituzionale.
8. Promuovere una comunicazione e una cooperazione efficaci con avvocati, pubblici ministeri e altre autorità competenti, anche mediante lo sviluppo di orientamenti operativi congiunti.

6.2. Per gli avvocati

1. Garantire un colloquio riservato ed effettivo con il cliente nella fase più precoce possibile del procedimento, così da consentire una consulenza legale informata prima dell'interrogatorio o di altri atti processuali.
2. Verificare che i clienti abbiano ricevuto e compreso le informazioni sui propri diritti, fornendo ulteriori spiegazioni ove necessario per consentire decisioni consapevoli.
3. Monitorare l'effettiva attuazione delle garanzie processuali nel corso dell'intero procedimento e contestare tempestivamente qualsiasi violazione che possa incidere sui diritti del cliente o sull'equità del procedimento.
4. Mantenere la comunicazione con agenti di polizia, pubblici ministeri e altri professionisti interessati, al fine di favorire la tempestiva risoluzione delle questioni processuali, salvaguardando al contempo i diritti del cliente.
5. Partecipare ad attività di formazione e aggiornamento professionale continuo sui diritti processuali, sul diritto dell'UE e sui procedimenti penali transfrontalieri,

nonché sulle conoscenze e competenze necessarie per fornire un'assistenza legale efficace ai clienti vulnerabili.

6.3. Orientamenti generali

- Promuovere sessioni di formazione interprofessionale rivolte ad agenti di polizia, avvocati, pubblici ministeri e altri professionisti della giustizia penale.
- Sviluppare, a livello dell'UE, modelli standard per la comunicazione dei diritti e promuovere l'uso di un linguaggio semplice e accessibile, valorizzando le buone pratiche individuate.
- Stabilire standard minimi comuni per la registrazione dei principali dati processuali (comunicazione delle informazioni, accesso a un avvocato, intervento di interpreti e tempi di trattamento delle richieste di patrocinio a spese dello Stato), al fine di sostenere il monitoraggio, a livello nazionale e dell'UE, dell'effettiva attuazione dei diritti processuali.
- Rafforzare i meccanismi di monitoraggio indipendente, combinando l'esame della documentazione con analisi qualitative, così da verificare l'effettiva attuazione dei diritti processuali.
- Promuovere sistemi di patrocinio a spese dello Stato adeguatamente dotati di risorse, affrontando in modo integrato i criteri di ammissibilità, la tempestiva nomina dei professionisti incaricati e la sostenibilità dei compensi, quali elementi interconnessi di un accesso effettivo alla giustizia.
- Adottare misure per garantire un accesso tempestivo all'assistenza legale attraverso efficaci servizi di avvocati di turno e sistemi di reperibilità, in particolare nelle zone rurali e al di fuori del normale orario di lavoro.
- Garantire la disponibilità di servizi di interpretazione qualificati, anche da remoto o su chiamata ove opportuno, al fine di assicurare una comunicazione efficace fin dalle prime fasi del procedimento penale.

7. Replicare le migliori pratiche: fattibilità giuridica e pratica

Il capitolo precedente ha individuato orientamenti pratici per rafforzare l'applicazione quotidiana dei diritti processuali; il presente capitolo esamina invece in che modo le pratiche di successo emerse dal progetto possano essere realisticamente replicate in altri Stati membri.

Il progetto ha sviluppato il [quadro di replicabilità delle migliori pratiche](#), valutando se una buona pratica individuata in uno Stato membro sia realisticamente trasferibile in un altro. La metodologia colloca le 36 pratiche catalogate in una matrice 3×3 (replicabilità: facile/media/difficile; impatto: basso/medio/alto), sulla base di cinque criteri di replicabilità: entità delle modifiche legislative richieste oltre la soglia minima dell'UE; implicazioni di bilancio; necessità di sviluppare o integrare sistemi informatici; complessità del coinvolgimento delle parti interessate; requisiti di coordinamento transfrontaliero; e di sei criteri di impatto: tempistica (sulla base della giurisprudenza *Salduz*); copertura; conformità; impatto sui gruppi vulnerabili (sulla base degli standard della FRA e del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore); qualità della difesa; e garanzie relative al mandato d'arresto europeo.

La valutazione mostra che molte pratiche promettenti possono essere trasferite tra gli Stati membri, pur richiedendo livelli diversi di investimento e impegno istituzionale. Delle 36 pratiche valutate, cinque sono state considerate «facili» da replicare e tre di queste presentano anche un elevato impatto potenziale. Le pratiche che non richiedono modifiche legislative e comportano costi contenuti – come orientamenti operativi, iniziative di formazione o documentazione standardizzata – mostrano in genere il maggiore potenziale di replicabilità. Quelle che dipendono da riforme strutturali, finanziamenti aggiuntivi o ampio coordinamento istituzionale risultano invece più difficili da attuare.

Tra le sfide ricorrenti figurano i costi di bilancio (personale per una linea telefonica dedicata, finanziamento di un'assistenza legale gratuita per tutti, creazione o

integrazione di sistemi digitali di gestione dei casi), la carenza di professionisti specializzati (interpreti qualificati, psicologi dell'età evolutiva) e la complessità del coordinamento tra forze di polizia, ordini degli avvocati, autorità giudiziarie e altre parti interessate. Il coordinamento transfrontaliero e quello relativo al MAE aggiungono un ulteriore livello di complessità, poiché richiedono il raccordo tra sistemi giuridici nazionali diversi.

La valutazione suggerisce inoltre che le buone pratiche non vadano considerate isolatamente. Misure relativamente semplici da attuare possono porre le basi istituzionali e operative per riforme più complesse nel tempo. Un approccio graduale, che tenga conto dei quadri giuridici nazionali, delle risorse disponibili e della capacità istituzionale, può quindi favorire un'attuazione più sostenibile.

Dalle tavole rotonde nazionali emerge con coerenza che l'effettiva attuazione delle direttive sui diritti processuali dovrebbe restare la priorità principale per gli Stati membri. La piena e corretta applicazione delle norme dell'UE vigenti è un prerequisito per l'adozione efficace di ulteriori buone pratiche. Il progetto considera pertanto l'attuazione di base e la conformità pratica il fondamento essenziale su cui costruire ulteriori riforme.

L'obiettivo non è promuovere soluzioni uniformi in tutti gli Stati membri, ma agevolare l'adattamento delle pratiche di successo ai diversi contesti giuridici e istituzionali, preservando gli standard minimi stabiliti dal diritto dell'UE.

Il progetto ha dimostrato che il successo del trasferimento delle buone pratiche dipende non soltanto dalla loro efficacia, ma anche dalla compatibilità con i quadri giuridici nazionali, dalla capacità istituzionale e dalle risorse disponibili. Sebbene non esista un modello unico adatto a tutti gli Stati membri, le evidenze indicano che un'attuazione graduale, a partire da pratiche ad alto impatto che richiedono cambiamenti strutturali limitati, offre il maggiore potenziale per rafforzare l'effettiva applicazione dei diritti processuali nell'Unione europea. In definitiva, la piena e concreta attuazione delle direttive sui diritti processuali resta il fondamento essenziale su cui dovrebbero poggiare ulteriori riforme e la replicazione delle pratiche promettenti.

8. Consolidare le garanzie processuali nella futura azione dell'UE

I capitoli precedenti si sono concentrati sui risultati del progetto e sulle relative implicazioni per l'attuazione a livello nazionale. Sulla base di tale analisi, il presente capitolo espone alcune considerazioni strategiche per la futura azione dell'UE volta a rafforzare l'effettiva attuazione delle garanzie processuali in tutta l'Unione europea.

La [risoluzione del 2009 sulla tabella di marcia](#) riconosce che la fiducia reciproca tra gli Stati membri dipende non soltanto dal ravvicinamento delle norme giuridiche, ma anche dalla loro effettiva applicazione nella pratica. Le evidenze raccolte nel corso del progetto, considerate insieme agli sviluppi della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e alle attività della Commissione europea in materia di attuazione e controllo dell'applicazione, indicano che permangono notevoli divari tra il rispetto formale e l'effettivo godimento dei diritti processuali.

La futura azione dell'UE dovrebbe pertanto dare priorità al rafforzamento dell'effettiva attuazione delle direttive vigenti sui diritti processuali, sostenendo al contempo gli Stati membri nell'affrontare le persistenti criticità pratiche e strutturali.

8.1. Rafforzare l'attuazione e il monitoraggio

- Spostare il monitoraggio dell'attuazione dal recepimento formale a indicatori dell'efficacia pratica dei diritti processuali.
- Continuare a intraprendere azioni volte a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dalle direttive sui diritti processuali quando gli Stati membri non vi adempiono.
- Promuovere standard minimi comuni per registrare i dati processuali e consentire un monitoraggio comparabile a livello nazionale e dell'UE.

- Incoraggiare lo sviluppo e l'adeguata dotazione di risorse dei meccanismi di monitoraggio indipendenti, compresi i meccanismi nazionali di prevenzione e altri organismi di controllo.
- Sviluppare metodologie di monitoraggio che integrino molteplici prospettive, comprese quelle dei professionisti del diritto e della società civile, insieme ai dati ufficiali sull'attuazione.

8.2. Sostegno agli Stati membri

- Facilitare forme strutturate di apprendimento tra pari finanziate dall'UE e lo scambio di buone pratiche.
- Elaborare orientamenti non vincolanti e strumenti pratici, come modelli di comunicazione dei diritti, liste di controllo operative e indicazioni sulla comunicazione.
- Sostenere gli Stati membri nell'adattare le buone pratiche ai propri contesti giuridici e istituzionali, anziché promuovere soluzioni uniformi.

8.3. Rafforzare la disponibilità dei dati

- Sostenere la ricerca comparata sull'attuazione delle direttive sui diritti processuali non esaminate dal progetto, in particolare le direttive 2010/64 e 2016/800, con attenzione ai servizi di interpretazione e alle garanzie processuali per i minori.
- Promuovere indicatori comparabili e metodologie di valutazione fondate su evidenze, a sostegno del futuro sviluppo delle politiche.
- Migliorare la disponibilità di dati disaggregati sui gruppi sottorappresentati, comprese le persone non binarie e altre persone LGBTQ+, per comprendere meglio le loro esperienze e l'accesso alle garanzie processuali.

8.4. Rafforzare le capacità professionali

- Sostenere una formazione periodica, finanziata dall'UE e orientata alla pratica, sui diritti processuali nelle lingue dell'UE.
- Promuovere una formazione interprofessionale congiunta per agenti di polizia, avvocati, pubblici ministeri e altri professionisti della giustizia penale.
- Garantire che la formazione sostenuta dall'UE includa moduli dedicati alle persone vulnerabili, alla cooperazione transfrontaliera e all'applicazione pratica dei diritti processuali.

Queste raccomandazioni mirano a consolidare l'attuale quadro dell'UE in materia di diritti processuali. Le evidenze suggeriscono che la futura azione dell'UE dovrebbe concentrarsi sul garantire che le garanzie esistenti siano attuate in modo coerente ed efficace nella pratica, affrontando al contempo le condizioni istituzionali, professionali e pratiche che ne influenzano l'applicazione. Ciò richiede una combinazione di efficaci azioni volte a garantire il rispetto degli obblighi minimi laddove questi restino inadempiti, maggiore sostegno all'attuazione e alle capacità professionali, monitoraggio fondato su evidenze e controllo indipendente, nonché il continuo scambio di pratiche tra gli Stati membri. Un simile approccio rafforzerebbe il funzionamento concreto del quadro esistente, nel rispetto dei principi di armonizzazione minima e della diversità dei sistemi nazionali di giustizia penale.

9. Conclusione

Le evidenze raccolte dal progetto FULL-PROOF portano a concludere che l'Unione europea è riuscita a istituire un quadro complessivo di diritti processuali minimi, ma che la sua efficacia pratica continua a dipendere dal modo in cui tali diritti vengono attuati nei diversi Stati membri.

Colmare tale divario non richiede di ridisegnare il quadro legislativo esistente né il modello di armonizzazione minima su cui esso si fonda. Richiede, invece, una rinnovata attenzione all'effettiva attuazione delle garanzie esistenti, attraverso un monitoraggio fondato su evidenze, una formazione professionale continua, sistemi di patrocinio a spese dello Stato dotati di risorse adeguate, una cooperazione interprofessionale rafforzata e il continuo scambio di buone pratiche. La futura azione dell'UE dovrebbe pertanto considerare l'effettiva attuazione dei diritti esistenti e la promozione di pratiche innovative come obiettivi complementari e sequenziali.

Le raccomandazioni contenute nel presente documento strategico intendono contribuire a tale obiettivo e sostenere il futuro sviluppo delle politiche e della ricerca in questo settore.



FULL-PROOF.EU

Co-funded by the European Union.

Views and opinions expressed are however those of the author(s) only and do not necessarily reflect those of the European Union or the European Commission. Neither the European Union nor the European Commission can be held responsible for them.