



UNIONE DELLE CAMERE PENALI ITALIANE

Osservazioni sulla proposta di direttiva relativa all'Ordine europeo di indagine penale e all'Ordine europeo di partecipazione a distanza (rifusione) – COM(2026) 313 final

Con la proposta di direttiva COM(2026) 313 final, la Commissione europea propone la rifusione della direttiva 2014/41/UE relativa all'ordine europeo di indagine penale (OEI) e l'introduzione dell'ordine europeo di partecipazione a distanza (OEPD). Quest'ultimo consente a indagati, imputati e vittime di reato aventi lo status giuridico di parte nel procedimento di partecipare, da un altro Stato membro, ad audizioni o udienze mediante videoconferenza o altra tecnologia di comunicazione a distanza.¹

Le presenti osservazioni sono formulate nell'ambito dell'esame della proposta ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà. L'UCPI esamina separatamente la rifusione della disciplina dell'OEI e l'introduzione dell'OEPD, valutando quali obiettivi richiedano regole comuni a livello dell'Unione e quali aspetti debbano essere rimessi alla disciplina degli Stati membri.

La dimensione transfrontaliera dei due strumenti giustifica, in linea di principio, l'intervento dell'Unione. Per l'OEI si tratta di aggiornare un quadro di cooperazione già comune; per l'OEPD di istituire una procedura finora non disciplinata in modo unitario. In entrambi i casi, la verifica richiede di individuare gli ostacoli che gli Stati membri non possono superare in misura sufficiente agendo singolarmente e il valore aggiunto delle disposizioni proposte. L'UCPI considera le garanzie difensive e i rimedi anche sotto questo profilo, poiché la loro effettività concorre a rendere praticabile la cooperazione tra ordinamenti diversi.

1. Ordine europeo di indagine penale

La proposta di rifusione interviene sui mezzi di impugnazione dell'OEI, sull'uso successivo delle prove, sull'acquisizione di elementi di prova in tempo reale, sull'osservazione transfrontaliera e sulle notifiche relative a intercettazioni e dispositivi tecnici di registrazione. Poiché tali attività coinvolgono autorità e territori di Stati diversi, la loro disciplina coordinata presenta un valore aggiunto che le sole normative nazionali non possono assicurare. Ad avviso dell'UCPI, le nuove modalità di cooperazione devono consentire di accertare la provenienza delle prove, le condizioni della loro acquisizione e le vicende del loro trasferimento, ai fini del controllo giurisdizionale sulla loro utilizzazione.

L'articolo 17 prevede mezzi di impugnazione efficaci ed equivalenti a quelli disponibili in un caso interno analogo e disciplina espressamente i rimedi quando l'OEI è emesso per ottenere prove già in possesso delle autorità dello Stato di esecuzione. Occorre, in questa prospettiva, assicurare che la persona interessata riceva, non appena ciò sia compatibile con la riservatezza delle indagini, le informazioni necessarie per esercitare il rimedio e che l'accoglimento dell'impugnazione sia preso effettivamente in considerazione ai fini della valutazione delle prove. Poiché l'impugnazione non sospende l'esecuzione dell'atto, salvo che tale effetto sia previsto in casi interni analoghi, assume particolare rilievo l'effettività del controllo successivo. Nella sentenza *Gavanozov II* la Corte di giustizia dell'Unione europea ha escluso che possa essere emesso un OEI avente ad oggetto

¹ Commissione europea, COM(2026) 313 final, 23 giugno 2026, proposta di direttiva relativa all'ordine europeo di indagine penale e all'ordine europeo di partecipazione a distanza (rifusione), in particolare artt. 1, par. 1 e 36.



perquisizioni, sequestri e audizione di testimoni mediante videoconferenza quando nell'ordinamento dello Stato di emissione manchi qualsiasi rimedio contro la relativa decisione.²

L'articolo 21 disciplina l'utilizzazione delle informazioni o prove per finalità ulteriori e il loro successivo trasferimento, mentre l'articolo 35 prevede una procedura per richiedere il consenso all'impiego probatorio di informazioni già scambiate tra autorità. Sotto questo profilo, l'UCPI ritiene necessario che siano documentati il titolo dell'acquisizione originaria, il consenso eventualmente prestato in seguito e le condizioni poste dallo Stato interessato, affinché la difesa possa verificarne e contestarne il rispetto. Particolare attenzione deve, inoltre, essere riservata alle informazioni soggette a segreto professionale e ai dati destinati a Paesi terzi.

L'articolo 28 disciplina gli atti di indagine che implicano l'acquisizione di elementi di prova in tempo reale, in modo continuo e per un periodo determinato, compresi l'osservazione nel territorio dello Stato di esecuzione e l'uso di dispositivi tecnici per la raccolta di dati di ubicazione, audio o visivi; l'articolo 30 disciplina specificamente l'osservazione transfrontaliera; gli articoli 33 e 34 regolano le notifiche allo Stato membro interessato quando la sua assistenza tecnica non sia necessaria. L'UCPI sottolinea l'esigenza che le notifiche, le eventuali obiezioni e le condizioni poste all'utilizzazione dei risultati siano documentate in modo da consentire un controllo successivo e rese accessibili alla difesa una volta cessate le legittime esigenze di segretezza. Nella sentenza *M.N. (EncroChat)* la Corte di giustizia ha chiarito che la disciplina della notifica prevista dall'art. 31 della direttiva 2014/41/UE non risponde soltanto all'esigenza di tutelare la sovranità dello Stato membro notificato, ma mira anche a salvaguardare i diritti delle persone interessate dall'intercettazione, finalità che si estende all'utilizzo dei dati a fini di perseguimento penale nello Stato membro notificato. Tale indicazione giurisprudenziale conferma l'esigenza che le nuove procedure di notifica siano accompagnate da meccanismi di controllo idonei ad assicurare una tutela effettiva dei diritti degli interessati.³

2. Ordine europeo di partecipazione a distanza

La proposta introduce, con l'OEPD, uno strumento autonomo di partecipazione a distanza, distinto dall'OEI e non limitato alla finalità di acquisizione della prova propria di quest'ultimo, consentendo, così, di superare i limiti dell'attuale articolo 24 della direttiva 2014/41/UE. Nella sentenza *Bissilli*, la Corte di giustizia ha infatti chiarito che l'audizione dell'imputato in videoconferenza può essere oggetto di un OEI quando persegua una finalità probatoria e non ecceda quanto necessario all'acquisizione della prova.⁴

La necessità di una procedura comune va, dunque, valutata con riferimento a questa specifica funzione ulteriore dell'OEPD, chiarendo quali difficoltà della partecipazione da un altro Stato membro non siano risolte dagli strumenti attualmente disponibili.

² CGUE, 11 novembre 2021, C-852/19, *Gavanozov II*, ECLI:EU:C:2021:902, punto 50 e punti 56–62.

³ CGUE [GC], 30 aprile 2024, C-670/22, *M.N. (EncroChat)*, ECLI:EU:C:2024:372, punti 124–125, sulla finalità di tutela dei diritti delle persone interessate propria della notifica di cui all'art. 31 della direttiva 2014/41/UE.

⁴ CGUE, 18 dicembre 2025, C-325/24, *Bissilli*, ECLI:EU:C:2025:989, punto 61 e dispositivo, punto 1.



Ad avviso dell'UCPI, tale maggiore ampiezza applicativa e funzionale richiede garanzie specifiche quanto al consenso, alla possibilità di tornare a comparire di persona, all'assistenza difensiva, alle condizioni tecniche e ai mezzi di impugnazione.

2.1. Centralità della presenza fisica e valutazione del caso concreto

L'articolo 36, paragrafo 4, estende l'OEPD alla partecipazione a distanza a qualsiasi audizione o udienza dinanzi a un organo giurisdizionale competente in materia penale, in tutte le fasi del procedimento, dall'avvio delle indagini sino alla conclusione, comprese, se del caso, l'irrogazione della pena e la definizione delle impugnazioni.

L'ampiezza dell'ambito applicativo impone, secondo l'UCPI, una valutazione differenziata in relazione alla natura dell'atto e alla fase del procedimento. Un'udienza destinata ad adempimenti organizzativi non presenta le stesse esigenze difensive di un interrogatorio, dell'assunzione della prova dichiarativa, della discussione finale o della decisione sulla pena.

Quanto maggiore è l'incidenza dell'udienza sull'accertamento dei fatti, sulla valutazione della credibilità delle dichiarazioni e sulla decisione circa la responsabilità, tanto più stringenti devono essere, ad avviso dell'UCPI, le ragioni che giustificano una deroga alla presenza fisica dell'imputato. La Corte europea dei diritti dell'uomo non ritiene la videoconferenza di per sé incompatibile con l'articolo 6 CEDU, ma richiede che persegua uno scopo legittimo e si svolga secondo modalità idonee a garantire la partecipazione effettiva e l'esercizio dei diritti della difesa.⁵

In questa prospettiva, pertanto, la disciplina europea dovrebbe escludere che la partecipazione a distanza sia imposta per mere esigenze organizzative o di contenimento dei costi, in assenza di una giustificazione riferita al caso concreto e di una valutazione di proporzionalità. È apprezzabile che l'articolo 49, paragrafo 3, riconosca a chi abbia chiesto o accettato la partecipazione a distanza a più udienze il diritto di partecipare di persona a quelle successive.

2.2. Effettività della richiesta di OEPD presentata dall'interessato

L'articolo 37, paragrafo 4, consente all'indagato, all'imputato o alla vittima di reato che soddisfi le condizioni previste di chiedere all'autorità di emissione di emettere un OEPD. L'autorità è tenuta a esaminare la richiesta e a pronunciarsi con decisione motivata entro un termine ragionevole.

La facoltà di presentare la richiesta costituisce un elemento positivo, ma non garantisce da sola la possibilità effettiva di partecipare al procedimento quando la presenza a distanza sia, nel caso concreto, un'alternativa ragionevole al processo in assenza, alla consegna o a una misura restrittiva non necessaria. La proposta non prevede espressamente un mezzo di impugnazione specifico contro il rigetto della richiesta presentata ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4.

L'articolo 50 riconosce, infatti, un ricorso effettivo contro l'emissione dell'OEPD e contro il suo riconoscimento e la sua esecuzione, ma non menziona in modo espresso l'impugnazione del diniego di emissione richiesto dall'interessato. L'UCPI considera, pertanto, necessario integrare l'articolo 50

⁵ Corte EDU, *Marcello Viola c. Italia*, ric. n. 45106/04, 5 ottobre 2006, §§ 67 e 72-73. La Corte ha incluso la riduzione dei ritardi tra gli scopi legittimi, valutando le garanzie del caso concreto.



prevedendo un rimedio giudiziario tempestivo ed effettivo contro tale rigetto, in modo da evitare che il diritto di chiedere l'OEPD si risolva in una facoltà priva di controllo giurisdizionale.⁶

Appare, inoltre, opportuno che la partecipazione a distanza sia espressamente considerata, quando compatibile con le esigenze del procedimento, nella valutazione delle alternative meno afflittive alla consegna e alla privazione della libertà personale.

2.3. Consenso e ipotesi eccezionali di emissione senza consenso

La regola generale posta dall'articolo 37, paragrafo 1, lettera c), è condivisibile: l'OEPD può essere emesso quando la persona interessata abbia prestato il proprio consenso alla partecipazione a distanza. L'articolo 38 richiede che il consenso sia espresso volontariamente e in modo inequivocabile e che ne siano registrate le circostanze. La Corte di giustizia, nella sentenza *FP e a.*, ha affermato che l'articolo 8, paragrafo 1, della direttiva (UE) 2016/343 non osta a che l'imputato, su sua espressa richiesta, partecipi alle udienze mediante videoconferenza, purché sia garantito il diritto a un equo processo.⁷

Occorre, tuttavia, distinguere con precisione le due deroghe previste dall'articolo 37. Il paragrafo 2 consente all'autorità di emissione, in casi eccezionali, di emettere l'OEPD prima di avere ottenuto il consenso, ma impone che quest'ultimo sia comunque acquisito prima della decisione sul riconoscimento e sull'esecuzione. Non si tratta quindi, in senso proprio, di una partecipazione a distanza coattiva.

Il paragrafo 3 consente, invece, in circostanze eccezionali, l'emissione dell'OEPD senza consenso quando la presenza fisica della persona costituisca una minaccia grave per la sicurezza o la salute pubblica, reale e attuale o prevedibile, e il rinvio dell'udienza o la sospensione del procedimento sia di nocumento all'efficiente e corretta amministrazione della giustizia. Restano espressamente salvi i diritti della difesa e l'equità del procedimento. La deroga è esclusa per i minori e le persone vulnerabili qualora la partecipazione a distanza non sia compatibile con le loro esigenze specifiche e, nel caso dei minori, con il loro interesse superiore.⁸

Ad avviso dell'UCPI, tale deroga dovrebbe essere ulteriormente circoscritta mediante un obbligo di motivazione rafforzata, una verifica individuale della necessità e proporzionalità e l'esame delle alternative meno restrittive. L'articolo 50, paragrafo 3, attribuisce già effetto sospensivo all'impugnazione del riconoscimento e dell'esecuzione dell'OEPD nello Stato di esecuzione. Occorre altresì garantire che il ricorso contro l'emissione senza consenso nello Stato di emissione sia deciso prima dell'udienza, affinché il decorso del tempo non lo renda inefficace.

Sotto questo profilo l'UCPI ritiene opportuno chiarire anche il rapporto tra gli articoli 37 e 50. Quest'ultimo riconosce in generale il diritto a un ricorso effettivo contro l'emissione dell'OEPD, ma

⁶ COM(2026) 313 final, art. 50, parr. 1-3. Il testo disciplina il ricorso contro l'emissione dell'OEPD e contro il riconoscimento e l'esecuzione, senza menzionare espressamente il rigetto della richiesta ex art. 37, par. 4.

⁷ Direttiva (UE) 2016/343, art. 8, par. 1; CGUE, 4 luglio 2024, C-760/22, *FP e a.* (Processo in videoconferenza), ECLI:EU:C:2024:574, punti 28-32 e dispositivo.

⁸ COM(2026) 313 final, art. 37, parr. 2 e 3. Il par. 2 consente l'emissione prima dell'acquisizione del consenso, che deve tuttavia intervenire prima della decisione sul riconoscimento o sull'esecuzione; il par. 3 contempla invece una deroga sostanziale al consenso in circostanze eccezionali.



riferisce espressamente la decisione adottata senza consenso all'articolo 37, paragrafo 2. Tale disposizione consente soltanto di emettere l'ordine prima di acquisire il consenso, che rimane necessario per il riconoscimento e l'esecuzione; l'emissione senza consenso è invece disciplinata dal paragrafo 3. Il rinvio dovrebbe essere precisato, così da rendere inequivocabile la possibilità di sottoporre tempestivamente a controllo giurisdizionale la partecipazione imposta senza consenso.⁹

2.4. Consultazione del difensore prima del consenso

L'articolo 38, paragrafo 2, lettera a), prevede che l'indagato o l'imputato sia informato, prima di prestare il consenso, della possibilità di chiedere il parere di un difensore nello Stato di emissione. L'assistenza di un difensore prima del consenso è invece espressamente prevista dal paragrafo 3 per l'indagato o imputato minorenne.

La scelta di partecipare a distanza, invero, incide sulle modalità di esercizio dei diritti difensivi. Secondo l'UCPI, la mera comunicazione della possibilità di rivolgersi a un difensore non è sufficiente ad assicurare una scelta informata: occorre garantire all'interessato la concreta possibilità di consultarsi tempestivamente e in condizioni di riservatezza con il proprio difensore prima di prestare il consenso, documentando tale possibilità. La direttiva 2013/48/UE impone agli Stati membri di rispettare la riservatezza delle comunicazioni tra indagato o imputato e difensore, incluse quelle telefoniche e le altre forme di comunicazione consentite dal diritto nazionale.¹⁰

2.5. Condizioni tecniche della partecipazione effettiva

La proposta contiene importanti garanzie. L'articolo 42 impone, quando la persona interessata è un indagato o un imputato, che essa sia rappresentata da un difensore incaricato nello Stato di emissione e fisicamente presente in aula, e richiede un canale sicuro, riservato ed efficace di comunicazione tra la persona che partecipa a distanza e il proprio difensore. Prevede inoltre la presenza di un'autorità competente nello Stato di esecuzione, la verifica del corretto funzionamento dell'infrastruttura tecnica e la verbalizzazione delle condizioni tecniche dell'udienza.

L'articolo 50, paragrafo 4, prevede inoltre la sospensione dell'udienza qualora sopravvengano problemi tecnici o pratici idonei a compromettere l'esercizio effettivo dei diritti o l'equità del procedimento; ove necessario, l'udienza è riprogrammata o ripetuta. Se i problemi tecnici persistono e non possono essere risolti entro un termine ragionevole, l'autorità di emissione può ritirare l'OEPP e riprogrammare l'udienza, accordando all'interessato il tempo necessario per organizzare la propria presenza fisica.

Tali garanzie dovrebbero, tuttavia, essere completate, ad avviso dell'UCPI, da standard tecnici europei minimi, vincolanti e verificabili. L'esperienza pratica dimostra che la qualità della connessione, le interruzioni del collegamento, la configurazione dei locali di detenzione e soprattutto l'effettiva riservatezza e continuità delle comunicazioni con il difensore possono incidere in modo determinante sulla qualità e, quindi, sull'effettività della partecipazione.

⁹ COM(2026) 313 final, art. 50, par. 2, in combinato disposto con l'art. 37, parr. 2 e 3: la clausola generale sul ricorso contro l'emissione resta ferma; il rinvio specifico al par. 2, anziché alla deroga sostanziale del par. 3, richiede un chiarimento.

¹⁰ Direttiva 2013/48/UE, art. 4 (riservatezza delle comunicazioni tra indagato o imputato e difensore).



In particolare, la disciplina dovrebbe prevedere almeno una verifica tecnica preventiva; la disponibilità immediata di assistenza tecnica qualificata; protocolli uniformi per la sicurezza del canale di comunicazione con il difensore; la possibilità di sospendere l'udienza, su richiesta dell'imputato o del difensore, per consentire colloqui riservati quando necessari; la verbalizzazione delle disfunzioni; l'accesso effettivo, gratuito e tempestivo agli atti utilizzati durante l'udienza, anche per l'imputato detenuto.

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che la possibilità di consultare il difensore in condizioni adeguate e riservate è essenziale per l'effettività dell'assistenza legale. In *Sakhnovskiy c. Russia*, la Grande Camera ha riscontrato una violazione dell'articolo 6 in un procedimento d'appello con collegamento video nel quale l'imputato non aveva avuto un'adeguata possibilità di consultarsi con il difensore prima dell'udienza.¹¹

2.6. Garanzie relative ai provvedimenti provvisori di cui all'articolo 47

L'articolo 47 prevede che, quando un OEPP emesso per la partecipazione di un indagato o imputato a un procedimento penale sia seguito dalla condanna e dall'irrogazione di una pena o misura di sicurezza detentiva, lo Stato di emissione informi lo Stato di esecuzione dell'intenzione di emettere un mandato d'arresto europeo, se applicabile. Lo Stato di esecuzione deve, quindi, rendere possibile, secondo il proprio diritto nazionale, l'adozione di provvedimenti provvisori adeguati, compreso l'arresto, in attesa della ricezione e della decisione sul MAE.

La disposizione non comporta automaticamente l'arresto, ma consente l'adozione di misure privative della libertà prima che il mandato d'arresto europeo sia ricevuto e deciso. Poiché l'OEPP può costituire un'alternativa a misure coercitive, l'UCPI ritiene che la direttiva dovrebbe fissare garanzie minime comuni per i provvedimenti provvisori: necessità, proporzionalità, decisione o controllo giurisdizionale, durata strettamente limitata e diritto a un ricorso effettivo, nel rispetto dell'articolo 6 della Carta e dell'articolo 5 CEDU.¹²

2.7. Ambito dell'OEPP e motivazione dell'intervento europeo

Il dossier predisposto dal Servizio per i Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati segnala che la proposta non è accompagnata da una specifica valutazione d'impatto¹³. La Commissione europea motiva tale scelta richiamando, tra l'altro, la natura prevalentemente tecnica e procedurale delle modifiche e la limitata gamma di alternative politiche praticabili. L'OEPP presenta, tuttavia, un ambito applicativo particolarmente ampio, esteso potenzialmente a tutte le fasi del procedimento penale. Proprio tale ampiezza rende opportuno che la disciplina europea individui con particolare precisione le

¹¹ Corte EDU [GC], *Sakhnovskiy c. Russia*, ric. n. 21272/03, 2 novembre 2010, §§ 97–104, sull'effettività e riservatezza della consultazione difensiva; Corte EDU, *Zagaria c. Italia*, ric. n. 58295/00, 27 novembre 2007, § 36, sulla necessaria riservatezza delle comunicazioni tra imputato collegato a distanza e difensore.

¹² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, artt. 6, 47 e 52; CEDU, art. 5, in particolare § 4.

¹³ Camera dei deputati, Servizio per i Rapporti con l'Unione europea, Dossier n. 164, 22 settembre 2026, *Elementi per la verifica di sussidiarietà – Proposta di direttiva relativa all'ordine europeo di indagine e all'ordine europeo di partecipazione a distanza*, sezione 'Valutazione di impatto'.



garanzie che devono essere uniformi - in materia di consenso, rimedi, assistenza difensiva e condizioni tecniche - lasciando, invece, agli ordinamenti nazionali ciò che non è necessario armonizzare per assicurare il funzionamento dello strumento transfrontaliero.

3. Conclusioni

L'UCPI è favorevole all'impiego di strumenti tecnologici che rendano più effettivi il diritto di difesa e l'accesso alla giustizia e ritiene, sotto il profilo della sussidiarietà, che la dimensione transfrontaliera degli strumenti esaminati giustifichi l'intervento dell'Unione europea, purché la disciplina comune rimanga circoscritta agli aspetti che non possono essere efficacemente regolati dai singoli Stati membri. Quanto all'OEI, in particolare, l'UCPI sottolinea l'esigenza che l'ampliamento delle possibilità di acquisizione e circolazione transfrontaliera delle prove sia accompagnato da mezzi di impugnazione effettivi, dalla documentazione verificabile delle notifiche e delle condizioni di utilizzazione delle informazioni e dalla possibilità per la difesa di contestare in giudizio la provenienza, la legittimità e le modalità di acquisizione delle prove.

Quanto all'OEPD, l'UCPI evidenzia, in via preliminare, come la partecipazione a distanza debba restare subordinata alle garanzie del giusto processo e non divenire una modalità ordinaria di celebrazione delle udienze per ragioni meramente organizzative. Ritiene, a tal fine, necessario preservare la centralità della presenza fisica; prevedere un rimedio effettivo contro il rigetto della richiesta di partecipazione a distanza presentata dall'interessato; circoscrivere rigorosamente l'emissione senza consenso; assicurare la consultazione effettiva e riservata del difensore prima del consenso; fissare requisiti tecnici comuni e verificabili; garantire rimedi tempestivi in caso di disfunzioni; e subordinare gli eventuali provvedimenti coercitivi successivi a garanzie comuni di necessità, proporzionalità e controllo giurisdizionale.

L'effettività di tali garanzie costituisce la condizione per conciliare l'innovazione delle modalità di cooperazione giudiziaria con la tutela dei diritti fondamentali nel processo penale.

Roma, 2 ottobre 2026

La Giunta UCPI