CORTE DI GIUSTIZIA 22 OTTOBRE 2026 NELLA CAUSA C-660/24 COMMISSIONE EUROPEA C. UNGHERIA, ECLI:EU:C:2026:885

A cura di **Emanuela DE FALCO***

MASSIMA[1]

Consentendo in via generale che gli indagati e le persone indiziate di reato siano interrogati in assenza di un difensore qualora quest'ultimo non si presenti entro un determinato termine, l'Ungheria è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della direttiva 2013/48/UE. Una simile disciplina non può essere giustificata dai motivi tassativamente previsti dal diritto dell'Unione che consentono di derogare temporaneamente al diritto di accesso a un avvocato. Inoltre, la decisione di non avvalersi dell'assistenza di un difensore, producendo gli stessi effetti di una rinuncia a tale diritto, deve essere accompagnata dalle garanzie previste dalla direttiva, tra cui l'informazione sulle possibili conseguenze e la possibilità di revocare la decisione.

SOMMARIO

1. Antefatto delle cause 1

2. Le motivazioni della pronuncia della corte 2

1. ANTEFATTO DELLE CAUSE

Il 10 ottobre 2024 la Commissione europea ha proposto, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, un ricorso per inadempimento nei confronti dell'Ungheria, chiedendo alla Corte di giustizia di accertare la mancata corretta attuazione di alcune disposizioni della direttiva 2013/48/UE, relativa al diritto di accesso a un avvocato nell'ambito dei procedimenti penali e dei procedimenti relativi al mandato d'arresto europeo, nonché al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà e al diritto delle persone private della libertà di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

La controversia riguardava, in particolare, due profili della disciplina ungherese. Da un lato, la normativa nazionale consentiva all'autorità incaricata delle indagini o al pubblico ministero di iniziare l'interrogatorio del sospettato quando l'avvocato da questi scelto, oppure nominato d'ufficio, non si fosse presentato entro un termine di almeno due ore dalla comunicazione dell'incarico. Dall'altro lato, l'ordinamento ungherese non conteneva disposizioni che recepissero le garanzie specifiche previste dall'articolo 9 della direttiva in materia di rinuncia al diritto di accesso a un avvocato.

Con il primo motivo di ricorso, la Commissione contestava la compatibilità della disciplina relativa al termine di attesa con l'articolo 3, paragrafo 6, lettera b), della direttiva 2013/48, letto in combinato disposto con il paragrafo 3 dello stesso articolo. La disposizione europea riconosce ai sospettati e agli imputati il diritto alla presenza del proprio avvocato e alla partecipazione effettiva di quest'ultimo all'interrogatorio. La Commissione riteneva che la possibilità di procedere all'audizione dopo il decorso di un termine predeterminato, senza ulteriori verifiche, si traducesse in una limitazione generalizzata di tale diritto, non subordinata alla sussistenza di una delle circostanze eccezionali che consentono agli Stati membri di introdurre deroghe temporanee.

L'Ungheria sosteneva, invece, che la disciplina controversa fosse giustificata dall'esigenza di assicurare lo svolgimento tempestivo delle indagini e di evitare che l'assenza dell'avvocato potesse ostacolare il procedimento penale. In particolare, il diritto interno prevedeva termini per l'interrogatorio delle persone sottoposte a custodia, sicché l'attesa del difensore avrebbe potuto compromettere il rispetto delle scansioni procedurali. Lo Stato membro contestava, inoltre, che l'articolo 3, paragrafo 3, lettera b), imponesse necessariamente la presenza fisica

* Dottoressa di ricerca in diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Padova – Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (doppia affiliazione).

[1] Massima non ufficiale.

dell'avvocato, richiamando la possibilità di disciplinare secondo il diritto nazionale le modalità della partecipazione del difensore.

La Repubblica ceca è intervenuta a sostegno dell'Ungheria. Nel corso del procedimento, quest'ultima ha altresì invocato l'introduzione di una nuova disposizione nel codice di procedura penale, l'articolo 387/A, pubblicata il 4 dicembre 2024. Tale disposizione, secondo il governo ungherese, avrebbe rafforzato le garanzie riconosciute alla persona interrogata in assenza del difensore, precisando il diritto di non rendere dichiarazioni e la possibilità di chiedere in ogni momento la presenza di un avvocato.

Con il secondo motivo, la Commissione deduceva la mancata trasposizione dell'articolo 9 della direttiva 2013/48. Tale disposizione disciplina le condizioni alle quali il sospettato o l'imputato può rinunciare al diritto di accesso a un avvocato. In particolare, prima della rinuncia, l'interessato deve ricevere informazioni chiare e sufficienti sul contenuto del diritto e sulle possibili conseguenze della decisione; la rinuncia deve inoltre essere volontaria e inequivocabile. Il paragrafo 3 impone poi agli Stati membri di garantire che la rinuncia possa essere revocata in qualsiasi momento durante il procedimento e che la persona sia informata di tale possibilità.

L'Ungheria replicava che il diritto di accesso a un avvocato è qualificato dal diritto nazionale come inalienabile e che, pertanto, non sarebbe configurabile una rinuncia in senso proprio. Quando la difesa tecnica è obbligatoria, le autorità provvedono alla nomina di un difensore; negli altri casi, la persona interessata può decidere liberamente se avvalersi o meno dell'assistenza legale. Secondo il governo, la scelta di non farsi assistere non equivale a una rinuncia al diritto, ma costituisce soltanto il mancato esercizio di una facoltà. Anche rispetto a tale motivo, l'Ungheria richiamava le modifiche introdotte dall'articolo 387/A del codice di procedura penale.

La Corte di giustizia ha deciso la controversia con sentenza del 22 ottobre 2026, accogliendo entrambi i motivi di ricorso e dichiarando che l'Ungheria, non avendo adottato le misure necessarie per conformarsi all'articolo 3, paragrafo 6, lettera b), in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, e all'articolo 9 della direttiva 2013/48, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione.

2. LE MOTIVAZIONI DELLA PRONUNCIA DELLA CORTE

Nella sentenza in esame, la Corte di giustizia affronta due questioni centrali per l'effettività del diritto di difesa nella fase delle indagini: da un lato, la portata del diritto alla presenza dell'avvocato durante l'interrogatorio e i limiti entro i quali gli Stati membri possono derogarvi; dall'altro, le garanzie che devono accompagnare la decisione dell'interessato di non avvalersi dell'assistenza legale. L'analisi muove dalla funzione della direttiva 2013/48, volta a stabilire norme minime comuni in materia di accesso a un avvocato e a rafforzare la fiducia reciproca tra gli ordinamenti penali degli Stati membri.

In via preliminare, la Corte di giustizia ricorda che l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sancisce il principio secondo cui i sospettati e gli imputati devono poter accedere a un avvocato in tempi e secondo modalità tali da consentire l'esercizio concreto ed effettivo dei diritti della difesa. Il paragrafo 2 specifica il momento a partire dal quale tale accesso deve essere garantito, mentre il paragrafo 3 individua gli elementi che ne compongono il contenuto. Tra questi rientra, ai sensi della lettera b), il diritto alla presenza dell'avvocato e alla sua partecipazione effettiva all'interrogatorio. Le modalità di tale partecipazione possono essere disciplinate dal diritto nazionale, purché la disciplina interna non pregiudichi l'effettività e l'essenza stessa del diritto riconosciuto dalla direttiva (punti 37-39).

La prima questione interpretativa riguarda il significato da attribuire alla nozione di «presenza» dell'avvocato. L'Ungheria sosteneva che il rinvio alle procedure previste dal diritto nazionale, contenuto nella seconda frase dell'articolo 3, paragrafo 3, lettera b), consentisse agli Stati membri di definire anche le condizioni della presenza del difensore. La Corte di giustizia non condivide tale lettura. Dal tenore della disposizione emerge, infatti, che il rinvio alle regole nazionali concerne esclusivamente le modalità della «partecipazione effettiva» e non può essere esteso alla presenza stessa

dell'avvocato. In altri termini, gli Stati membri possono organizzare le forme attraverso le quali il difensore interviene nell'interrogatorio, ma non possono svuotare il diritto alla sua presenza al di fuori delle deroghe espressamente previste dalla direttiva (punti 40-41).

Poiché la direttiva non definisce il termine «presenza», la Corte di giustizia ne determina il significato alla luce del linguaggio comune, del contesto normativo e degli obiettivi dell'atto. Nel suo senso ordinario, la presenza indica il fatto di trovarsi, in un determinato momento, in un luogo, contrapponendosi all'assenza. Anche il contesto della direttiva conferma questa interpretazione. Il considerando 25 richiede che l'avvocato sia presente e partecipi effettivamente agli interrogatori e alle udienze; inoltre, l'articolo 3, paragrafo 5, relativo all'allontanamento geografico dell'interessato, consente una deroga temporanea all'accesso all'avvocato, ma stabilisce che, durante tale periodo, le autorità non procedano all'interrogatorio. La previsione mostra che l'accesso all'avvocato, ai fini dell'interrogatorio, presuppone di regola la presenza del difensore (punti 42-45).

La Corte di giustizia valorizza altresì la distinzione operata dal legislatore europeo tra il diritto di comunicare con l'avvocato e quello di incontrarlo. Il primo può essere esercitato anche mediante strumenti di telecomunicazione; il secondo implica invece, in linea di principio, un incontro fisico. La medesima distinzione vale per la presenza del difensore durante l'interrogatorio, poiché quest'ultimo deve poter intervenire in modo effettivo nel corso dell'atto. Tale lettura è coerente con la finalità della direttiva di assicurare garanzie procedurali comuni e un livello elevato di tutela dei diritti fondamentali in tutti gli Stati membri (punti 46-47).

A sostegno di tale conclusione, la Corte di giustizia richiama anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui il sospettato deve beneficiare della presenza fisica del proprio avvocato durante le prime audizioni di polizia e gli interrogatori successivi svolti nella fase precedente al giudizio. La presenza deve consentire al difensore di offrire un'assistenza concreta ed effettiva, e non meramente astratta, anche al fine di vigilare sul rispetto dei diritti della difesa. Sono richiamate, in particolare, le pronunce Beuze c. Belgio, Doyle c. Irlanda, Farrugia c. Malta e Atristain Gorosabel c. Spagna. La Corte di giustizia precisa, tuttavia, che in circostanze eccezionali la presenza può essere assicurata anche attraverso altri strumenti, inclusi quelli digitali, a condizione che questi garantiscano il pieno ed effettivo esercizio dei diritti della difesa (punti 48-50).

Definito il contenuto del diritto, la Corte di giustizia passa a verificare se la disciplina ungherese possa essere giustificata alla luce delle deroghe temporanee previste dall'articolo 3, paragrafo 6. Questa disposizione consente agli Stati membri, in circostanze eccezionali e nella sola fase anteriore al processo, di derogare temporaneamente ai diritti previsti dal paragrafo 3, purché la deroga sia giustificata dalle circostanze specifiche del caso e fondata su almeno uno dei motivi imperativi tassativamente indicati. Il primo ricorre quando vi sia un'esigenza urgente di prevenire gravi conseguenze per la vita, la libertà o l'integrità fisica di una persona; il secondo quando sia imperativo che le autorità investigative agiscano immediatamente per evitare di compromettere seriamente il procedimento penale (punto 51).

La normativa ungherese, invece, permetteva all'autorità investigativa o al pubblico ministero di iniziare l'interrogatorio quando l'avvocato scelto o nominato non si fosse presentato entro almeno due ore dalla comunicazione. Una simile previsione non garantiva né la presenza del difensore né la sua partecipazione effettiva all'interrogatorio. Soprattutto, essa configurava una deroga generale, collegata al semplice decorso di un termine e non alla verifica, caso per caso, della sussistenza di una delle circostanze eccezionali indicate dall'articolo 3, paragrafo 6 (punti 52-54).

La Corte sottolinea che le deroghe temporanee al diritto di accesso a un avvocato sono elencate in modo esaustivo dall'articolo 3, paragrafi 5 e 6, della direttiva. Trattandosi di disposizioni derogatorie rispetto ai principi stabiliti dai paragrafi 1-3, esse devono essere interpretate restrittivamente. Anche la struttura della direttiva, il riferimento alle condizioni generali di applicazione delle deroghe contenuto nell'articolo 8 e i considerando 30-32 confer-

mano che non è consentito agli Stati membri introdurre ulteriori ipotesi di limitazione. Ammettere deroghe ulteriori rispetto a quelle tassativamente previste comprometterebbe gli obiettivi di rafforzamento della fiducia reciproca e di garanzia di un livello comune di tutela del processo equo, privando il diritto di accesso all'avvocato del suo effetto utile (punti 55-58).

Di conseguenza, una normativa nazionale che consenta in via generale di interrogare il sospettato o la persona ragionevolmente sospettata di aver commesso un reato in assenza del difensore, per il solo fatto che quest'ultimo non sia comparso entro il termine di almeno due ore dalla comunicazione, viola l'articolo 3, paragrafo 6, lettera b), letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3. La deroga non è infatti subordinata all'accertamento che le autorità investigative debbano agire immediatamente per evitare un grave pregiudizio al procedimento penale (punto 59).

La Corte di giustizia respinge quindi la giustificazione addotta dall'Ungheria, fondata sui termini previsti dal diritto interno per procedere all'interrogatorio delle persone sottoposte a custodia. Pur riconoscendo che il legislatore europeo, al considerando 28, ha inteso assicurare che le persone private della libertà possano esercitare effettivamente il diritto di accesso a un avvocato, la Corte di giustizia osserva che gli Stati membri dispongono di diverse soluzioni compatibili con la direttiva. In presenza delle circostanze eccezionali di cui all'articolo 3, paragrafo 6, l'interrogatorio può svolgersi senza il difensore; al di fuori di tali ipotesi, se l'autorità ritiene comunque necessario procedere, può essere nominato d'ufficio un avvocato disponibile quando quello scelto non possa comparire. L'interrogatorio può inoltre aver luogo in assenza del difensore quando l'interessato abbia validamente rinunciato al diritto secondo le condizioni dell'articolo 9 (punti 62-64).

La disponibilità di queste alternative esclude che la prosecuzione dell'interrogatorio in assenza dell'avvocato possa essere giustificata dal rischio che il mancato esercizio del diritto o la mancata comparizione del difensore costituiscano una manovra dilatoria. La direttiva non impone in ogni caso la nomina d'ufficio di un avvocato, ma richiede che lo Stato membro organizzi il procedimento nel rispetto delle garanzie minime europee. L'eventuale esigenza di celerità non può dunque tradursi in una deroga automatica e generalizzata al diritto di difesa (punti 63-65).

La Corte di giustizia esamina poi l'argomento relativo alla modifica del codice di procedura penale ungherese, pubblicata il 4 dicembre 2024. A tale riguardo ribadisce il principio consolidato secondo cui l'esistenza di un inadempimento deve essere valutata con riferimento alla situazione normativa esistente alla scadenza del termine fissato nel parere motivato. Le modifiche intervenute successivamente non possono essere prese in considerazione nel giudizio di infrazione. Poiché il parere motivato era stato adottato il 14 luglio 2023 e aveva assegnato all'Ungheria un termine di due mesi per conformarsi, la modifica del 2024 non poteva incidere sull'accertamento dell'inadempimento (punti 66-69).

Con riferimento al secondo motivo, la Corte di giustizia affronta la mancata trasposizione dell'articolo 9 della direttiva. La disposizione prevede che l'eventuale rinuncia al diritto di accesso a un avvocato sia circondata da garanzie specifiche. In primo luogo, ai sensi del paragrafo 1, lettera a), la persona deve aver ricevuto informazioni sul contenuto del diritto e sulle possibili conseguenze della rinuncia, formulate in modo chiaro e sufficiente, con un linguaggio semplice e comprensibile. In secondo luogo, ai sensi della lettera b), la rinuncia deve essere libera e inequivocabile. Infine, il paragrafo 3 impone agli Stati membri di assicurare la possibilità di revocare la rinuncia in ogni momento nel corso del procedimento e di informare l'interessato di tale facoltà (punti 79-81).

Il punto decisivo consiste nello stabilire se tali garanzie siano applicabili anche quando il diritto nazionale non qualifichi formalmente la scelta dell'interessato come «rinuncia», ma consenta semplicemente di non esercitare il diritto di accesso all'avvocato. La Corte di giustizia risponde in senso affermativo. Essa rileva che, anche se il diritto ungherese considera inalienabile il diritto di accesso al difensore, i sospettati e gli imputati possono decidere di non avvalersene. Questa scelta comporta,

nella pratica, che la persona debba difendersi senza l'assistenza di un avvocato e produce pertanto gli stessi effetti di una rinuncia ai sensi dell'articolo 9. L'applicazione delle garanzie europee non può dipendere dalla qualificazione formale adottata dal diritto interno, ma deve essere determinata in base agli effetti concreti della decisione (punto 82).

La Corte di giustizia respinge, in questo senso, l'argomento secondo cui l'assenza nell'ordinamento nazionale di una nozione giuridica di rinuncia esonererebbe lo Stato membro dall'obbligo di trasporre la disposizione. L'inesistenza di una determinata categoria nel diritto interno non può liberare lo Stato dall'obbligo di adottare misure legislative, regolamentari e amministrative idonee a garantire la corretta attuazione della direttiva. In forza del principio di certezza del diritto e dell'esigenza di assicurare la piena applicazione delle direttive non soltanto in fatto, ma anche in diritto, le prescrizioni europee devono essere recepite in un quadro normativo chiaro, preciso e trasparente, contenente disposizioni vincolanti. Solo in tal modo tutti i destinatari possono conoscere con certezza i propri diritti e obblighi in ogni circostanza (punto 83).

Anche rispetto a tale motivo, la Corte di giustizia esclude la rilevanza della modifica normativa del dicembre 2024, in quanto successiva alla scadenza del termine fissato nel parere motivato. La valutazione deve quindi essere condotta sulla base della disciplina ungherese allora vigente. Poiché questa non prevedeva le garanzie richieste dall'articolo 9, la Corte di giustizia constata che l'Ungheria non aveva adottato, entro il termine pertinente, le disposizioni legislative necessarie per trasporre tale articolo nel proprio ordinamento (punti 77-78 e 84).

Alla luce delle considerazioni svolte, la Corte di giustizia accoglie integralmente il ricorso della Commissione e dichiara che l'Ungheria, non avendo adottato le misure necessarie per conformarsi all'articolo 3, paragrafo 6, lettera b), della direttiva 2013/48, letto in combinato disposto con l'articolo 3, paragrafo 3, e all'articolo 9 della medesima direttiva, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. Quanto alle spese, condanna l'Ungheria a sopportare, oltre alle proprie, quelle sostenute dalla Commissione; la Repubblica ceca, intervenuta nel procedimento, è invece condannata a sopportare le proprie spese (punti 85-87 e dispositivo).

La pronuncia assume rilievo perché chiarisce che il diritto alla presenza del difensore durante l'interrogatorio costituisce una garanzia distinta dalla mera possibilità di comunicare con l'avvocato e non può essere ridotto attraverso regole procedurali nazionali che introducano un termine automatico di attesa. La discrezionalità degli Stati membri nella disciplina delle modalità di partecipazione del difensore incontra il limite dell'effettività e dell'essenza del diritto garantito dalla direttiva. Le deroghe sono ammesse soltanto nelle ipotesi eccezionali espressamente contemplate e devono essere giustificate dalle circostanze del caso concreto.

Al contempo, la decisione conferma un approccio sostanziale alla nozione di rinuncia: ciò che rileva non è la denominazione attribuita dall'ordinamento nazionale alla condotta della persona, ma il fatto che questa scelga di affrontare il procedimento senza l'assistenza del difensore. Una scelta con tali conseguenze deve essere consapevole, libera e revocabile, e deve essere preceduta da informazioni comprensibili sia sul contenuto del diritto sia sugli effetti della sua mancata attivazione. In questo modo, la Corte di giustizia evita che le garanzie previste dall'articolo 9 possano essere eluse mediante una distinzione meramente formale tra rinuncia e mancato esercizio del diritto.

Nel suo insieme, la sentenza ribadisce dunque che la direttiva 2013/48 non si limita a riconoscere in astratto l'accesso a un avvocato, ma richiede agli Stati membri di predisporre un quadro normativo capace di renderlo effettivo in ogni fase rilevante del procedimento. La tutela della celerità investigativa e le scelte organizzative nazionali restano possibili, ma devono essere esercitate entro i confini tracciati dalle garanzie minime comuni dell'Unione.