

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

CONSIGLIO

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO

del 10 giugno 2011

relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali

(2011/C 187/01)

Il CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

considerando quanto segue:

- (1) Tutelare attivamente le vittime di reato costituisce una priorità importante per l'Unione europea e i suoi Stati membri. Nell'Unione europea, la Carta dei diritti fondamentali («la Carta») e la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali («la convenzione»), di cui tutti gli Stati membri sono firmatari, chiedono agli Stati di tutelare attivamente le vittime di reato.
- (2) L'Unione europea ha definito con successo uno spazio di libera circolazione e soggiorno di cui beneficiano i cittadini che sempre più frequentemente si recano, studiano e lavorano in paesi diversi dal paese di residenza. Tuttavia, l'eliminazione delle frontiere interne e il crescente esercizio dei diritti di libera circolazione e soggiorno hanno comportato inevitabilmente un aumento del numero di persone che diventano vittime di reato e sono interessate da un procedimento penale in uno Stato membro diverso da quello di residenza.
- (3) Sono necessarie pertanto azioni specifiche per stabilire un livello minimo comune di tutela delle vittime di reato e dei loro diritti nei procedimenti penali in tutta l'Unione. Tali azioni, che possono includere sia misure legislative che di altro tipo, rafforzeranno la fiducia dei cittadini nel fatto che l'Unione europea e i suoi Stati membri tuteleranno e garantiranno i loro diritti.
- (4) Nel Programma di Stoccolma — Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini⁽¹⁾, il Consiglio europeo ha rilevato l'importanza di offrire un sostegno particolare e protezione giuridica alle persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette, le vittime della violenza di genere o le persone vittime di altre forme di reato in uno Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono. In linea con le conclusioni del Consiglio su una strategia volta ad assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime della criminalità e a migliorare il sostegno offerto a tali vittime⁽²⁾, il Consiglio europeo ha insistito affinché sia adottato un approccio alle vittime integrato e coordinato. In reazione al programma di Stoccolma, la Commissione europea ha proposto un pacchetto di misure riguardanti le vittime di reato fra cui si annoverano una direttiva riguardante i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato⁽³⁾ e un regolamento relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile⁽⁴⁾.
- (5) Tenuto conto dei progressi significativi compiuti in base alla tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati in procedimenti penali⁽⁵⁾, il Consiglio ritiene che si debba adottare un approccio analogo in ordine alla tutela delle vittime di reato.

⁽¹⁾ GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1; cfr. punto 2.3.4.

⁽²⁾ Adottate nella 2969a sessione del Consiglio (Giustizia e affari interni), tenutasi a Lussemburgo il 23 ottobre 2009.

⁽³⁾ 10610/11 DROIPEN 45 JUSTCIV 141 ENFOPOL 165 DATAPROTECT 58 SOC 434 FREMP 59 CODEC 887 [COM(2011) 275 definitivo del 18 maggio 2011].

⁽⁴⁾ 10613/11 JUSTCIV 143 COPEN 123 CODEC 889 [COM(2011) 276 definitivo del 18 maggio 2011].

⁽⁵⁾ Risoluzione del Consiglio del 30 novembre 2009 (2009/C 295/01). (GU C 295 del 4.12.2009, pag. 1).

- (6) Le azioni in questo settore sono espressamente contemplate nell'ambito del processo di attuazione del principio del reciproco riconoscimento quale principio fondante della creazione di un autentico spazio di libertà, sicurezza e giustizia: l'articolo 82, paragrafo 2, lettera c) del TFUE dispone infatti che l'Unione può stabilire, mediante direttive, norme minime riguardanti i diritti delle vittime della criminalità laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale.
- (7) La questione del ruolo delle vittime nei procedimenti penali è già stata affrontata a livello di Unione con la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Tuttavia, dall'approvazione di questo strumento sono trascorsi oltre dieci anni e i progressi realizzati nella creazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, così come i rimanenti problemi di attuazione nel settore dei diritti delle vittime, impongono da parte dell'Unione un riesame e un miglioramento quanto al merito della decisione quadro, anche alla luce delle risultanze della Commissione in merito all'attuazione e applicazione dello strumento ⁽¹⁾.
- (8) Occorre altresì rivedere e, se necessario, migliorare i meccanismi esistenti volti a garantire che le vittime di reato ottengano un indennizzo equo e adeguato per i danni subiti, come quello previsto dalla direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, al fine di potenziarne l'operatività e contribuire ad integrare gli strumenti per la protezione delle vittime.
- (9) Inoltre, si dovrebbe istituire un meccanismo volto ad assicurare il riconoscimento reciproco tra gli Stati membri delle decisioni relative a misure di protezione, conformemente alle linee elaborate nella proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile, presentata dalla Commissione. Tale meccanismo dovrebbe completare quello previsto nella direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo, con riguardo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia penale, attualmente allo studio. Le disposizioni contenute nelle due proposte non dovrebbero imporre l'obbligo di modificare i sistemi nazionali per le misure di protezione, ma lasciare agli Stati membri la facoltà di decidere quale sistema adottare per poter emettere o eseguire misure di protezione.
- (10) Tenuto conto dell'importanza e della complessità di tali questioni, appare opportuno affrontarle procedendo per tappe, garantendo nel contempo coerenza ed equilibrio globali. Trattare le future azioni settore per settore consente di incentrare l'attenzione sulle singole misure e pertanto di individuare e affrontare i problemi in modo da conferire valore aggiunto a ciascuna misura.
- (11) Andrebbe prestata un'attenzione particolare al processo di attuazione degli strumenti legislativi in questo settore. Misure pratiche e migliori prassi dovrebbero essere riunite in uno strumento giuridico non vincolante, come una raccomandazione, al fine di aiutare e orientare gli Stati membri nell'ambito del processo di attuazione.
- (12) In sede di esame delle misure necessarie per rafforzare la tutela delle vittime, si dovrebbero prendere in debita considerazione i principi contenuti, fra l'altro, nella raccomandazione Rec(2006) 8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'assistenza alle vittime della criminalità. L'Unione dovrebbe tener conto specialmente delle norme contenute nella convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011.
- (13) Le misure elencate nell'allegato del presente documento dovrebbero essere considerate indicative in quanto riguardano un primo gruppo di misure da trattare in via prioritaria. Altre misure, legislative e non legislative, e misure pratiche potranno essere proposte in futuro, se ritenuto opportuno, anche alla luce dell'attuale processo di approvazione e attuazione degli atti giuridici contemplati nella presente tabella di marcia,

⁽¹⁾ Cfr. relazione della Commissione sulla base dell'articolo 18 della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale [COM(2004) 54 definitivo/2 del 16 febbraio 2004]; relazione della Commissione in base all'articolo 18 della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale (2001/220/GAI) [COM(2009) 166 definitivo del 20 aprile 2009]; valutazione d'impatto che accompagna la proposta di direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato, presentata dalla Commissione [SEC(2011) 780 definitivo del 18 maggio 2011].

ADOTTA LA PRESENTE RISOLUZIONE:

1. Si dovrebbero intraprendere azioni a livello di Unione europea per rafforzare i diritti e la tutela delle vittime di reato, in particolare nei procedimenti penali. Tali azioni possono comprendere misure legislative nonché altre misure.

2. Il Consiglio si compiace della proposta della Commissione europea relativa a un pacchetto di misure riguardanti le vittime di reato e invita la Commissione a presentare proposte relative alle misure previste nella tabella di marcia.
 3. Il Consiglio approva la «tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime di reato» («la tabella di marcia»), figurante nell'allegato della presente risoluzione, come base per le future azioni. Si dovrebbe attribuire priorità alle misure contemplate nella tabella di marcia, le quali potrebbero essere integrate da altre misure.
 4. Il Consiglio esaminerà tutte le proposte presentate nel contesto della tabella di marcia e intende trattarle in via prioritaria.
 5. Il Consiglio agirà in piena cooperazione con il Parlamento europeo, conformemente alle norme applicabili.
-

ALLEGATO

TABELLA DI MARCIA PER IL RAFFORZAMENTO DEI DIRITTI E DELLA TUTELA DELLE VITTIME, IN PARTICOLARE NEI PROCEDIMENTI PENALI

L'ordine delle misure sottoelencate è indicativo. Le spiegazioni fornite riguardo alle singole misure servono puramente da indicazione dell'azione proposta e non mirano a disciplinare lo specifico campo di applicazione e contenuto della misura in questione. La presente tabella sostiene e sviluppa le proposte della Commissione europea relative a un pacchetto di misure sulle vittime di reato.

Principi generali

L'azione a livello di Unione europea intesa a rafforzare i diritti e la protezione delle vittime dovrebbe mirare a introdurre norme minime comuni e a raggiungere tra l'altro i seguenti obiettivi generali:

- 1) Stabilire procedure e strutture adeguate ai fini del rispetto della dignità, dell'integrità personale e psicologica e della vita privata della vittima nei procedimenti penali;
- 2) Facilitare l'accesso alla giustizia per le vittime della criminalità, anche promuovendo il ruolo dei servizi di assistenza delle vittime;
- 3) Progettare procedure e strutture adeguate volte a evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta;
- 4) Promuovere la fornitura di interpretazione e traduzione alle vittime nei procedimenti penali;
- 5) Se del caso, incoraggiare le vittime a partecipare attivamente ai procedimenti penali;
- 6) Rafforzare il diritto delle vittime e dei loro avvocati a ricevere tempestive informazioni sui procedimenti e sul loro esito;
- 7) Incoraggiare il ricorso alla giustizia riparativa e a metodi alternativi di risoluzione delle controversie che tengano conto dell'interesse della vittima;
- 8) Rivolgere particolare attenzione ai minori, come parte del gruppo di vittime più vulnerabile, e tener sempre presente l'interesse superiore dei minori;
- 9) Garantire che gli Stati membri forniscano formazione a tutti i professionisti interessati, o ne incoraggino la fornitura;
- 10) Garantire che la vittima ottenga un adeguato indennizzo.

Nel promuovere i diritti delle vittime nei procedimenti penali, l'Unione dev'essere consapevole degli elementi fondamentali dei sistemi nazionali di diritto penale e deve tenere il debito conto dei diritti e degli interessi di tutte le parti in causa, nonché dell'obiettivo generale del procedimento penale.

Nell'ambito del perseguimento di questi obiettivi dovrebbero rientrare le misure indicate qui di seguito, nonché qualsiasi altra misura possa risultare adeguata nel corso dell'applicazione della normativa vigente.

Misura A: Direttiva che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale

La decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale ha rappresentato un importante passo avanti nella realizzazione di un approccio globale alla protezione delle vittime di reato nell'UE. Tuttavia, dieci anni dopo l'approvazione della decisione quadro, è necessario rivedere e integrare i principi in essa sanciti e fare passi avanti significativi nel livello di protezione delle vittime in tutta l'UE, specialmente nel quadro dei procedimenti penali. A tal fine la Commissione ha presentato il 18 maggio 2011 una proposta di direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato. Il Consiglio si impegna a esaminare tale proposta in via prioritaria, anche alla luce dei principi generali precedentemente esposti.

Misura B: Raccomandazione o raccomandazioni sulle misure pratiche e migliori prassi riguardo alla direttiva di cui alla misura A

Una volta approvato lo strumento giuridico vincolante globale di cui alla misura A, la Commissione è invitata a integrarlo il più presto possibile con una o più proposte di raccomandazione che dovrebbero servire da orientamento e modello per gli Stati membri onde facilitare l'applicazione della direttiva a livello nazionale, sulla base dei principi previsti dalla

direttiva stessa. La raccomandazione dovrebbe fare il punto delle migliori prassi esistenti tra gli Stati membri nel campo dell'assistenza e della protezione alle vittime della criminalità, basandosi su tali prassi nel quadro degli strumenti legislativi applicabili.

La raccomandazione dovrebbe tener conto delle migliori prassi riguardo alla questione della protezione delle vittime, comprese le prassi seguite da organizzazioni non governative e da istituzioni diverse dall'Unione europea, come la raccomandazione Rec(2006) 8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'assistenza alle vittime della criminalità, e dovrebbe riguardare settori quali quelli contemplati dalla misura A.

Misura C: Regolamento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione delle vittime in materia civile

La Commissione ha presentato il 18 maggio 2011 una proposta di regolamento sul reciproco riconoscimento delle misure di protezione in materia civile per completare il meccanismo di reciproco riconoscimento previsto dalla direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo, attualmente in discussione. Tale direttiva prevede il reciproco riconoscimento delle decisioni prese in materia penale da un'autorità giudiziaria o equivalente per proteggere la vittima di un reato da ulteriori pericoli che potrebbero essere causati dal presunto autore del reato. Un meccanismo analogo è previsto per il reciproco riconoscimento delle misure di protezione adottate in materia civile. Il Consiglio si impegna a esaminare tale proposta in via prioritaria, anche alla luce dei principi generali precedentemente esposti.

Misura D: Riesame della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato

Alla luce delle conclusioni tratte dalla relazione sull'applicazione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio e da ulteriori analisi, si invita la Commissione a riesaminare la direttiva sull'indennizzo, vagliando in particolare se occorra rivedere e semplificare le procedure che la vittima deve seguire per chiedere un indennizzo, e a presentare adeguate proposte legislative o non legislative nel campo dell'indennizzo delle vittime di reato.

Misura E: Esigenze specifiche delle vittime

Nell'atto giuridico generale previsto dalla misura A sono contenute norme generali applicabili a tutte le vittime di reati che abbiano bisogno di assistenza, sostegno e protezione in relazione a procedimenti penali relativi al reato di cui sono vittime. Tale atto giuridico contiene anche norme generali per tutti i tipi di vittime vulnerabili.

Alcune vittime hanno esigenze specifiche legate al tipo o alle circostanze del reato di cui sono vittime, date le ripercussioni sociali, fisiche e psicologiche di tali reati, come le vittime della tratta degli esseri umani, i minori vittime di sfruttamento sessuale, le vittime del terrorismo e le vittime della criminalità organizzata. Alle loro esigenze specifiche potrebbe venire incontro una normativa specifica relativa alla lotta contro queste forme di criminalità.

D'altra parte, alcune vittime di reati richiedono sostegno e assistenza speciale a causa delle loro caratteristiche personali, da valutare caso per caso. Sotto questo profilo i minori dovrebbero sempre essere considerati particolarmente vulnerabili.

La Commissione è invitata, nel contesto del controllo dell'attuazione degli strumenti legislativi summenzionati e di altri relativi a settori specifici della criminalità, e dopo averne valutato il funzionamento pratico una volta concluso il periodo di applicazione, a proporre mediante raccomandazioni misure pratiche e a suggerire migliori prassi per fornire orientamenti agli Stati membri nell'affrontare le esigenze specifiche delle vittime.
