

#### 4. Conclusione

4.1. Se da un lato il Comitato si compiace dei miglioramenti alla convenzione di Dublino proposti nel regolamento all'esame, esso resta peraltro convinto che l'armonizzazione delle procedure d'asilo, delle condizioni di accoglienza, dell'interpretazione della definizione di rifugiato e di altre forme di protezione sussidiaria dovrebbe avvenire prima di definire un sistema per ripartire tra gli Stati membri la competenza per l'esame delle domande d'asilo. Il Comitato ritiene che una siffatta armonizzazione ridurrebbe qualsiasi fattore atto ad indurre i richiedenti asilo a optare per un determinato Stato membro all'atto della presentazione della loro domanda. Nessun meccanismo di attribuzione della competenza per l'esame delle domande d'asilo può funzionare correttamente senza un'armonizzazione della legislazione e delle procedure.

4.2. Il Consiglio europeo di Tampere ha ribadito l'importanza che sia l'Unione europea che i singoli Stati membri rispettino

il diritto di cercare asilo e ha sottolineato nuovamente la necessità di fornire garanzie a quanti cercano protezione o accesso nell'Unione europea.

4.3. Il diritto di chiedere asilo previsto dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo è pregiudicato da un sistema che collega l'attribuzione della competenza in materia di domande d'asilo alla responsabilità per i controlli all'entrata. Un siffatto sistema incoraggia gli Stati a cercare di impedire ai richiedenti asilo perfino attraverso una serie sempre maggiore di misure di controllo, di raggiungere il loro territorio.

4.4. Lungi dal contribuire a salvaguardare i diritti a livello nazionale, il regolamento proposto erode quei diritti. Esso incoraggia gli Stati membri ad «esternalizzare» i propri confini (vale a dire a spostare i controlli nei paesi di origine e di transito) e ad adottare misure repressive contro chi cerca di accedere al loro territorio, con il risultato di far cadere i richiedenti asilo in mano a membri della criminalità organizzata coinvolti nella tratta degli esseri umani.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICHS

---

#### **Parere del Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Risarcimento alle vittime di reati»**

(COM(2001) 536 def.)

(2002/C 125/09)

La Commissione, in data 28 settembre 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale in merito al «Libro verde — Risarcimento alle vittime di reati».

La Sezione «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Melícias in data 27 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389<sup>a</sup> sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 85 voti favorevoli, 3 contrari e nessuna astensione, il seguente parere.

#### 1. Introduzione

1.1. Da quando, nel XVIII secolo, lo Stato si è costituito parte lesa, prendendo il posto delle vittime di reati nell'ambito della risoluzione dei rapporti conflittuali con i criminali, gli individui, i cittadini, vittime di reati hanno perso progressivamente la facoltà di parlare con voce propria e sono stati sempre più ignorati, cessando di essere parte del processo.

Da tale protagonismo dello Stato e dal conseguentemente allontanamento delle vittime sono derivate per queste ultime sofferenze, ingiustizie e perturbazioni della vita sociale.

1.1.1. Si è venuta così a creare una situazione negativa e insostenibile alla quale solo da pochi anni si è iniziato lentamente a porre rimedio.

1.2. Da circa un ventennio, quasi tutti i paesi hanno visto sorgere movimenti di cittadini su base associativa, oggi riuniti nell'ambito di un forum europeo, i quali danno voce e visibilità a quanti patiscono le conseguenze psicologiche, fisiche e materiali di un reato.

1.3. Sulla scia di tali movimenti e tenendo conto dell'evoluzione avvenuta nel frattempo nell'ambito dei sistemi penali e nella tutela dei principi di equità e di solidarietà sociale, vari paesi hanno preso a considerare con attenzione questi cittadini fino ad allora praticamente ignorati.

1.3.1. Ciò avviene non solo riguardo alla posizione delle vittime nel concretizzarsi della giustizia penale, ma anche in relazione alla possibilità che esse vengano risarcite delle loro perdite, in circostanze in cui la mancanza di un diverso tipo di risarcimento offende il più elementare senso di giustizia.

1.4. Le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa hanno svolto un lavoro importante per cercare di dare risposte su scala internazionale ai problemi delle vittime di reati. Si sottolineano a tale proposito la Convenzione europea del 1983 (non ancora ratificata da tutti i firmatari) e la Dichiarazione delle Nazioni Unite del 1985.

1.5. L'Unione europea non poteva non procedere nella stessa direzione, a tutela di una società in cui la sicurezza e il sistema di giustizia si fondano su una cultura della solidarietà, intesa come effettiva corresponsabilità, e sul diritto universale e fondamentale di ogni individuo di non essere lasciato solo dinanzi all'aggressione, al pericolo e al crimine.

1.6. Sulla scia dell'eccellente lavoro già svolto dalla Commissione (Comunicazione della Commissione del luglio 1999) che, sul problema delle vittime di reati, ha dato pieno seguito alle deliberazioni del Piano d'azione di Vienna<sup>(1)</sup> e ha influenzato le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999 (Conclusioni della Presidenza, punto 32), il processo di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia negli Stati membri dell'Unione, avviato dal Trattato di Amsterdam, ha acquisito una dimensione particolare e un significato speciale, concentrandosi sui problemi concreti dei cittadini e cercando di risolvere le difficoltà reali degli individui. Anche il Parlamento europeo ha, da parte sua, sostenuto fermamente il processo volto a migliorare il risarcimento delle vittime di reati (risoluzioni del 1989 e del 1999).

(1) Piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, in GU C 19 del 23.1.1999, pagg. 1-15.

1.7. Sulla stessa scia, nel corso della presidenza portoghese (primo semestre 2000) e su iniziativa della stessa, con il sostegno attivo della Commissione e degli Stati che hanno assunto la presidenza dopo il Portogallo, è stata riconosciuta la necessità di una decisione quadro relativa allo statuto della vittima nel processo penale e si sono svolti i lavori che hanno poi portato alla sua adozione nel marzo 2001.

1.8. In seguito all'impegno della presidenza svedese nella realizzazione dei lavori preparatori in materia, la Commissione, con il Libro verde in questione, apporta ora un nuovo contributo determinante verso il risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati, ottemperando appieno alla raccomandazione del Consiglio di Tampere.

1.9. Il Comitato, in quanto sede istituzionale di incontro e dibattito della società civile organizzata, non può non accogliere con favore tale iniziativa.

## 2. Sintesi del documento della Commissione

2.1. Il Libro verde dà il via a una consultazione sulla maniera di garantire e migliorare il risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati sul territorio dell'Unione.

2.2. Esso illustra il quadro normativo esistente in Europa in materia di risarcimento delle vittime di reati da parte dello Stato.

2.3. Il documento informa in dettaglio sulla situazione esistente in ciascuno Stato membro.

2.4. Esso presenta informazioni e piste di riflessione che portano alla formulazione di una serie di domande cruciali, rispondendo alle quali è possibile stabilire:

- la necessità e la portata di un'azione a livello comunitario;
- il modo per concretizzare e accrescere in tutti gli Stati membri le possibilità di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati;
- il modo di facilitare l'accesso delle vittime di reati al risarcimento da parte dello Stato qualora il reato avvenga in uno Stato diverso da quello in cui risiede la vittima.

2.5. Il trattamento delle risposte alle domande suindicate, attraverso l'iniziativa della Commissione, darà probabilmente i seguenti risultati principali:

- rendere obbligatoria l'esistenza in tutti gli Stati membri di un livello adeguato di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati, creando un eventuale denominatore comune a tal fine;

— garantire l'esistenza di meccanismi concreti, attraverso la cooperazione tra le autorità degli Stati membri e lo sviluppo dei sistemi in vigore, che facilitino la concessione del risarcimento da parte dello Stato, indipendentemente dalla località dell'Unione in cui la vittima risiede e da quella in cui sia avvenuto il reato.

### 3. Osservazioni generali

3.1. In un contesto di tradizioni, culture e prassi assai diverse negli Stati membri e alla luce dei livelli di sviluppo molto differenziati nel trattamento delle questioni relative alle vittime di reati, lo studio ispirato dalla Conferenza di Umeå (ottobre 2000) e lo stesso Libro verde mostrano con chiarezza che il grado di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati varia praticamente da zero a livelli del tutto accettabili, ma ancora impossibili da trasferire alla realtà contingente di altri Stati membri.

3.1.1. L'analisi della questione alla luce dell'ampliamento accentua ulteriormente le disparità riscontrate.

3.1.2. Tale evidente constatazione rende l'esercizio particolarmente complesso e impone la massima prudenza nella fase di messa a punto: nonostante le suddette difficoltà, si tratta di un aspetto ritenuto essenziale sul piano della realizzazione pratica ed esemplare ai fini del successo di una costruzione europea incentrata sul cittadino e sui suoi problemi concreti.

3.2. È senz'altro auspicabile, e di certo accettabile da parte di tutti gli Stati membri, che nell'intera Unione esistano sistemi, garantiti dagli Stati, di risarcimento alle vittime di reati.

3.2.1. Altrettanto condivisibile appare la necessità di stabilire e garantire che tali sistemi consentano un livello di tutela adeguato.

3.2.2. Una risposta comune al problema di come definire tale livello e far fronte alle conseguenze che ne deriveranno è indubbiamente difficile da elaborare: per conseguire risultati davvero positivi occorrono un grande sforzo e una notevole volontà da parte delle autorità competenti degli Stati membri.

3.3. In effetti, è necessario stabilire una dinamica positiva e impedire che la definizione di un minimo comune denominatore rischi di indebolire la volontà di quanti hanno già raggiunto livelli di risposta più elevati, sul piano sia del mantenimento di tali livelli sia del loro ulteriore progresso.

3.3.1. Nel contempo, e nella stessa logica positiva, gli Stati che non hanno ancora dato risposta a tale problema, o il cui livello di reazione è inferiore al minimo previsto, dovranno fuggire la tentazione di trasformare il livello minimo in massimo.

3.3.2. Solo una tale dinamica positiva consentirà l'affermarsi dello spirito di costruzione comune, il rispetto dell'equità e la salvaguardia dei cittadini.

3.4. D'altro canto, affinché un'iniziativa della Commissione in materia abbia senso, è indispensabile adottare parametri di riferimento e di conseguenza norme comuni tali da permettere una convergenza.

3.4.1. Ancora una volta è in gioco l'equilibrio — che paradossalmente molto spesso si tramuta in tensione — fra consacrazione e tutela degli interessi dei cittadini, da un lato, e interessi collettivi rappresentati nella realtà concreta di ciascuno Stato membro, dall'altro, nell'ambito di un necessario e auspicabile processo di costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia comune per tutti i cittadini dell'Unione.

3.5. Il questionario proposto dalla Commissione fornisce e motiva gli orientamenti per pervenire a questo difficile equilibrio.

3.6. È tenendo presenti tali moniti, nonché la nostra comune cultura di solidarietà e di corresponsabilità, che va letto il parere del Comitato.

### 4. Risposte alle domande della Commissione

4.1. *Domanda 1: Un'iniziativa comunitaria in materia di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati deve perseguire i tre obiettivi di cui al capitolo 4, paragrafo 2? Vi sono altri obiettivi che dovrebbero anch'essi essere perseguiti?*

4.1.1. La risposta alla prima parte della domanda non può che essere affermativa: quelli enunciati sono i tre obiettivi fondamentali e devono prevedere un'iniziativa della Commissione (una direttiva sembra essere lo strumento più indicato). Il Comitato appoggia pienamente l'adozione di una tale iniziativa.

4.1.1.1. Esistono altri obiettivi, ad esempio la messa a disposizione o la fornitura alle vittime di informazioni complete e dettagliate e in un linguaggio per loro comprensibile, oppure la necessità di garantire un sostegno alle vittime perché queste ultime possano usufruire integralmente dei meccanismi messi a loro disposizione. Tali obiettivi sono strumentali rispetto ai primi tre. D'altronde, le risposte ad alcune delle domande seguenti illustrano bene come raggiungerli.

4.1.1.2. Il Comitato è del tutto consapevole delle implicazioni finanziarie derivanti per gli Stati membri dall'attuazione di un'iniziativa della Commissione in questo settore. Ciò nonostante, ritiene che si tratti di un ambito di intervento fondamentale per la costruzione europea e per i suoi aspetti più cruciali: la possibilità di dare dignità al cittadino nell'ambito di un effettivo spazio comune di giustizia, la tutela dei suoi diritti più sensibili ed essenziali e la realizzazione di un ravvicinamento normativo basato sulla condivisione di obiettivi accettati come fondamento imprescindibile di un futuro comune migliore.

4.2. *Domanda 2: Quali condizioni relative al tipo di reato e al tipo di danno devono essere inserite nelle norme minime?*

4.2.1. Sempre tenendo presente la necessità di non ricorrere a minimi comuni denominatori alla luce della situazione in ciascuno Stato, bensì di ricercare la norma minima che tuteli la posizione e gli interessi della vittima in quanto cittadino dell'Unione, l'orientamento generale del Libro verde copre il possibile ambito di risposta.

4.2.2. Analizzando i criteri proposti, si nota quanto segue:

— Vittime aventi diritto a un risarcimento — Le vittime tanto dirette quanto indirette, giacché le definizioni vanno uniformate tenendo conto, nella misura del possibile, delle persone a carico, i «passanti» e i «samaritani».

— Criteri associati ai tipi di infrazione e danno — L'orientamento maggiormente accettabile al momento consiste nel tenere conto degli effetti dei reati praticati con violenza dai quali derivino danni corporali (fisici) e psicologici (immateriali, dolore/sofferenza), o danni materiali indissolubilmente legati ai primi. Sono da considerare anche i danni puramente materiali causati da reati perpetrati senza violenza, qualora pongano la vittima in una situazione di estrema difficoltà economica. Meritano di essere considerati anche i casi di vittimizzazione dovuti a guida in stato di ebbrezza o sotto l'effetto di altre sostanze inibitorie. Di fatto, nei casi in cui il comportamento del conducente assume la gravità dell'atto doloso dal quale derivano danni corporali o perdita della vita, non si può che confermare l'opinione corrente secondo cui ci si trova dinanzi a un reato praticato con violenza, e trarne le debite conseguenze.

— È pertanto necessario dare una definizione generica di «reato suscettibile di risarcimento».

4.3. *Domanda 3: Si deve inserire nelle norme minime il livello di prova richiesto ad un soggetto che faccia domanda di risarcimento da parte dello Stato?*

4.3.1. Bisogna affermare la necessità di disporre di indizi sufficientemente probanti e di strumenti di dimostrazione degli stessi (come pure il principio della punizione per chi commette un reato).

4.3.1.1. Del pari, va sancito anche il principio della massima facilità e completezza nella presentazione della prova (intesa come la più alta probabilità di stabilire un nesso di causalità tra il reato contestato e i danni lamentati), vietando meccanismi processuali tali da ostacolarlo.

4.3.1.2. Al di là dei principi quadro che ogni Stato membro è tenuto a sviluppare in una prospettiva di solidarietà (e che il senso comune europeo deve vagliare), la norma minima comune potrà riguardare il termine ragionevole (con alcune eccezioni ponderate) per la presentazione di indizi o prove, sempre alla luce della situazione particolarmente vulnerabile e incerta in cui, in linea di principio, versa la vittima, nonché della necessità di evitare vittimizze secondarie.

4.4. *Domanda 4: Le norme minime devono comprendere anche i danni non materiali? E, se sì, è opportuno inserire una definizione di tali danni?*

4.4.1. Per i danni suscettibili di risarcimento, si concorda senz'altro con l'orientamento del Libro verde relativo ai danni materiali (prestando una particolare attenzione alle vittime più svantaggiate).

4.4.2. Per quanto concerne i danni non materiali, appare fondamentale una norma minima. Anche la soluzione individuata in questo settore nel Libro verde potrebbe essere accolta con favore, data la difficoltà di giungere ad una definizione comune. Particolare attenzione va attribuita alle situazioni di vittimizzazione conseguenti a danni i cui effetti si protraggono nel tempo.

4.4.2.1. Un principio di valutazione identico al disposto della legislazione nazionale in materia di responsabilità civile non produrrebbe necessariamente uniformazione, ma sarebbe comunque un importante passo in avanti.

4.4.2.2. Si potrebbe tuttavia tentare la strada dell'uniformazione attraverso una tabella indicativa comune che stabilisca livelli di risarcimento per ciascuna categoria di reato e in cui siano precisati i criteri per l'inserimento delle varie situazioni in ciascuna delle suddette categorie.

4.4.2.3. L'impiego di tabelle indicative comporta tuttavia il rischio di una loro applicazione meccanica da parte delle autorità, il che potrebbe a sua volta condurre a situazioni in cui le decisioni appaiono prive di umanità. Per ovviare a tale effetto, durante l'iter decisionale bisognerebbe ascoltare le organizzazioni di sostegno alle vittime, le quali, data la loro preparazione e la loro sensibilità, potranno fornire in ciascun caso concreto un contributo fondamentale all'adozione di una decisione che non sia fredda e automatica.

4.5. *Domanda 5: È possibile definire il concetto di risarcimento per invalidità permanente ai fini della sua inclusione in una norma minima?*

4.5.1. Si concorda, in linea di massima, con la prospettiva della Commissione. Bisogna sottolineare che la norma minima sopraccitata sul risarcimento dei danni non materiali non potrà ignorare tutte le possibili situazioni di invalidità permanente, come pure le situazioni di danni non materiali derivanti da un'invalidità prolungata. Il Comitato ritiene inoltre potenzialmente positiva l'idea di una tariffa d'invalidità comune misurata in gradi.

4.6. *Domanda 6: La norma minima può consentire di prendere in considerazione, nel determinare se una vittima abbia o meno diritto ad un risarcimento, o nel determinare l'importo di tale risarcimento, la situazione finanziaria della vittima?*

4.6.1. La risposta, secondo il CES, non può che essere negativa. La soluzione più giusta, alla luce dei criteri di equità, sembra essere il risarcimento in funzione del danno reale.

4.6.2. Quanto alla determinazione dell'importo del risarcimento, in linea di massima il Comitato è nuovamente d'accordo con l'approccio della Commissione. In materia di danni non materiali, la soluzione che ciascuno Stato definisca modalità proprie per determinare l'importo del risarcimento sembra essere la più percorribile, anche se, come già sottolineato, non bisogna ignorare, nonostante le difficoltà, la soluzione relativa all'uso di una tabella comune.

4.6.3. Nel caso di un reato transfrontaliero, vanno considerate le potenziali disparità di trattamento tra i vari Stati membri, come si vedrà in seguito.

4.7. *Domanda 7: Come dovrebbe essere definito, nelle norme minime, il carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato rispetto alle altre fonti di risarcimento alle vittime?*

4.7.1. Non è necessario giungere alla fine di un processo per sapere se sia possibile ottenere un risarcimento da parte dell'autore del reato o in qualche altro modo.

4.7.2. La vittima sarà trattata in modo meno favorevole ogniqualvolta la risposta alle sue difficoltà giunga in ritardo.

4.7.3. Il risarcimento da parte dello Stato e di conseguenza l'anticipo necessario a rispondere alle reali necessità della vittima devono assurgere a principio, come prima risposta da dare immediatamente ogniqualvolta sia necessario.

4.7.4. Allo Stato spetterà un diritto di regresso alla luce degli eventuali risarcimenti successivi, in particolare quelli ottenuti dall'autore del reato.

4.7.5. L'assunzione a principio del carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato non può determinare una mancata risposta o una risposta tale da creare vittimizzazioni secondarie.

4.7.6. Nella pratica, il risarcimento da parte dello Stato dovrà essere in molti casi la prima risposta.

4.7.7. Se, prima di poter ottenere un risarcimento da parte dello Stato, la vittima è tenuta a dimostrare di avere già sfruttato invano tutte le altre possibilità (aggressore, assicurazioni, ecc.), la durata e la complessità di tale iter non faranno che accentuare la situazione di vittimizzazione, rendendo l'aiuto statale una misura per certi versi ipocrita.

4.8. *Domanda 8: Quali altre fonti di risarcimento devono essere dedotte dal risarcimento da parte dello Stato?*

4.8.1. Come sottolinea il Libro verde, la questione riguarda fondamentalmente le assicurazioni private.

4.8.1.1. In tale contesto, la questione delle assicurazioni presenta delle analogie con quella della situazione economica della vittima.

4.8.1.2. Tuttavia, non sembra da scartare l'eventualità che allo Stato venga restituito l'aiuto prestato se la vittima è risarcita da un'assicurazione in misura pari all'entità del risarcimento già ottenuto, e qualora l'importo in questione sia pari o superiore a quello anticipato dallo Stato.

4.8.1.3. Si potrebbe dire che in tal modo gli interessi della vittima resterebbero sufficientemente tutelati.

4.8.1.4. Tuttavia, la questione chiave è l'applicazione del principio di complementarità e non di sussidiarietà. L'esistenza di un'assicurazione privata dev'essere ignorata e lo Stato deve agire come se la vittima non avesse preso alcuna precauzione. Altrimenti, quest'ultima verrebbe ad essere punita per la sua diligenza.

4.8.1.5. Volendo sostenere la logica del carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato, quest'ultimo dovrebbe promuovere la diffusione delle assicurazioni private e sociali, fornendo ad esse particolari incentivi e un trattamento fiscale favorevole.

4.9. *Domanda 9: La possibilità di un pagamento anticipato dev'essere inserita nelle norme minime?*

4.9.1. Considerando i brani che precedono la formulazione della domanda (dal punto 5.5 al punto 5.8 del Libro verde), occorre dire, in linea di principio, che la surrogazione statale nei diritti al risarcimento della vittima deriva dal sopraccitato carattere sussidiario dell'intervento dello Stato.

4.9.1.1. Nonostante questo, tali principi possono avere implicazioni inaccettabili in termini di sequenza temporale di intervento dello Stato, dal punto di vista delle esigenze della vittima.

4.9.2. Il ricorso all'azione dello Stato dopo aver esaurito ogni altra possibilità significa non tutelare gli interessi della vittima, consacrando soluzioni che sono note peraltro per essere contraddittorie.

4.9.3. I pagamenti anticipati sono in ogni caso il meccanismo più efficace per aiutare la vittima in tempo utile, eliminando gli aspetti e le tendenze all'esclusione che la situazione comporta.

4.9.4. La consacrazione del meccanismo dei pagamenti anticipati come strumento prioritario d'azione, laddove esistano elementi sufficienti a giustificarlo, risolve in parte il problema dei termini per le richieste di risarcimento: esso costituisce infatti un forte incoraggiamento per la vittima a presentare tempestivamente la richiesta e obbliga lo Stato a un esame preliminare e a una decisione che, nella maggior parte dei casi, agevolerà l'iter successivo.

4.9.5. Si concorda comunque sul fatto che i termini devono essere quanto più dilazionati possibile, salvo eccezioni puntuali in cui devono essere ulteriormente ampliati (per esempio, abuso sessuale di minori), e che la priorità in ogni caso va attribuita agli interessi della vittima, tanto più che ciò non rischia di arrecare particolari danni allo Stato.

4.9.6. La denuncia del reato alle autorità nei termini e con le eccezioni di cui al punto 5.6 del Libro verde merita di rientrare in una norma minima, a condizione che, come si è detto, si contemplino eccezioni per tutti quei casi in cui sia accettabile o inevitabile un comportamento diverso da parte della vittima.

4.10. *Domanda 10: Si devono includere nelle norme minime dei criteri relativi al comportamento della vittima in relazione al reato, al suo coinvolgimento in attività criminose in generale, o altre considerazioni di giustizia o di ordine pubblico?*

4.10.1. Il comportamento della vittima non può essere ignorato se è alla base del reato e del conseguente danno subito, in quanto è suscettibile di influenzare negativamente o persino di impedire il risarcimento da parte dello Stato. Di per sé, la precedente condotta sociale, morale o di altro tipo, anche se illegale, non può essere «automaticamente» legata a un particolare caso di vittimizzazione per giustificare il mancato risarcimento da parte dello Stato. Ciò significherebbe aprire la porta a ogni forma di discriminazione, il che sarebbe inaccettabile in termini di diritti umani e di uno spazio comune di libera circolazione, libertà e garanzia.

4.10.2. A tutela della vittima e ai fini di un suo trattamento equo, sono giustificati l'ulteriore analisi e il miglioramento della serie di motivazioni indicate in particolare dalla Convenzione europea del 1983. Di fatto, è ad esempio inaccettabile che la vittima sia penalizzata a causa di precedenti penali che nulla hanno a vedere con il reato subito, o che si possano invocare ragioni di ordine pubblico per discriminare taluni comportamenti, o talune categorie di persone, in relazione alla possibilità di ottenere risarcimenti da parte dello Stato.

4.11. *Domanda 11: Quali altri criteri, non contemplati nel presente documento, potrebbero essere compresi nelle norme minime?*

4.11.1. Analogamente a quanto già detto per la domanda precedente, non si vede l'utilità di adottare altri criteri.

4.12. *Domanda 12: Si ritiene che riconoscere alle vittime transfrontaliere il diritto ad essere assistite, per la domanda di risarcimento statale in un altro Stato membro, da un'autorità nel proprio Stato membro di residenza costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.12.1. Una soluzione valida in molti casi potrebbe essere l'auspicabile cooperazione interattiva fondata su una rete di organismi nazionali responsabili del risarcimento delle vittime o sulla rete europea di associazioni e altri soggetti della società civile organizzata che forniscono aiuto alle vittime, come pure il ricorso alla cooperazione fra gli Stati nell'ambito della Rete giudiziaria europea. Si caldeggia la creazione (con l'opportuna partecipazione delle organizzazioni della società civile che forniscono assistenza alle vittime) di organismi nazionali

responsabili per tutto l'iter nazionale di articolazione e risposta che agisca su base autonoma e/o congiuntamente ad altre istituzioni dello Stato membro.

4.12.2. Gli ostacoli di cui al punto 6.2 del Libro verde potranno essere vantaggiosamente rimossi grazie alla natura complementare dell'intervento degli Stati membri, una volta definiti i punti procedurali comuni e vincolanti per tutti.

4.12.3. Il principio di territorialità sembra difficile da evitare nella situazione attuale.

4.12.3.1. Dato che, in effetti, tale principio è la base più nota e progredita di cooperazione e assistenza reciproca, si potrebbe prendere in considerazione la messa a punto di un modello ibrido basato sulla primazia della territorialità, abbinato a un sistema complementare di doppia responsabilità al quale il cittadino possa ricorrere ogniqualvolta il sistema di risarcimento del proprio Stato fosse più favorevole, integrando in tal modo il risarcimento eventualmente ottenuto nello Stato in cui abbia subito il danno.

4.12.4. Ai fini della complementarità, nell'ambito di un sistema di riconoscimento reciproco, lo Stato membro di residenza della vittima dovrebbe essere tenuto ad accettare l'esito della causa di risarcimento svoltasi nello Stato in cui è avvenuto il reato.

4.12.4.1. Tuttavia, tale soluzione non impedirebbe certo alla vittima di presentare una richiesta di risarcimento complementare nello Stato membro in cui risiede ed eventualmente di ottenere dei pagamenti anticipati laddove le circostanze lo giustificassero.

4.13. *Domanda 13: Si ritiene che la possibilità per una vittima transfrontaliera di ottenere il risarcimento, a scelta, nel proprio Stato membro o nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato, costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.13.1. Il modello della doppia responsabilità comporta una duplice difficoltà: da un lato, la necessità per lo Stato membro di residenza della vittima di giudicare una situazione avvenuta in un altro Stato e di analizzare tutta la documentazione ad essa relativa (la necessità di un coordinamento fra gli Stati membri permane, come pure le difficoltà della vittima di acquisire elementi probatori).

4.13.1.1. D'altro lato, l'applicazione di un tale modello potrebbe dare origine a decisioni divergenti per motivi processuali.

4.13.2. Il modello ibrido menzionato nella risposta precedente sembra consentire un trattamento uniforme in ciascuno Stato membro per casi analoghi e, nel contempo, fa sì che il cittadino di uno Stato membro dotato di un regime più favorevole non venga trattato in modo sfavorevole rispetto ai propri concittadini vittime di reati analoghi nei rispettivi paesi.

4.13.2.1. D'altro canto, è chiaro che tale modello non incoraggia certo il progredire delle risposte statali meno positive verso una convergenza.

4.13.3. Per evitare la stratificazione delle risposte a cui tale modello potrebbe dare adito in ciascuno Stato membro, sarà opportuno fissare un livello di riferimento basato sulle migliori caratteristiche delle soluzioni date dai vari Stati membri. Si tratterebbe del miglior punto di convergenza possibile.

4.13.3.1. Dovrebbe essere obbligatorio raggiungere tale livello in un lasso di tempo ragionevole, rispetto al punto di partenza di ciascuno Stato membro.

4.13.3.2. Esisterebbero in tal modo due norme comuni per definire i parametri di risposta:

- quella al di sotto della quale il sistema non sarebbe credibile: in tale contesto, i sistemi eventualmente meno positivi dovrebbero immediatamente garantire una tale credibilità e partire da tale soglia per migliorare la propria efficacia;
- quella che definirebbe un livello di risposta qualitativamente elevato, da usare come riferimento e stimolo per lo sviluppo e la valutazione del percorso realizzato nel lasso di tempo ragionevole comunemente accettato.

4.13.4. La potenziale armonizzazione sarebbe realizzabile attraverso una serie di tappe successive e agevolata grazie al meccanismo ibrido della territorialità/complementarità o grazie a un fondo comune finalizzato all'uniformazione.

4.13.5. La definizione di un percorso che vada fino alla norma di riferimento, ad esempio in tre o quattro tappe, consentirebbe di collocare gli Stati membri in una specie di graduatoria di partenza per raggiungere il livello fissato nella norma di riferimento.

4.14. *Domanda 14: Quali altre soluzioni, oltre a quelle prospettate nel presente documento, si possono prevedere per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?*

4.14.1. Il modello ibrido di cui sopra è un'ipotesi da analizzare.

4.14.2. Sarebbero anche da ricordare i lavori in corso alle Nazioni Unite quanto alla costituzione di un fondo di assistenza per le vittime di reati transfrontalieri, nella misura in cui ciò interessa in questa sede, nella prospettiva del risarcimento delle vittime, complementare a quella degli Stati membri che non siano in grado di versare gli importi minimi ritenuti ragionevoli. Il fondo risponderebbe inoltre alla necessità di avviare campagne di divulgazione e d'informazione sul territorio dell'Unione.

4.15. *Domanda 15: Sarebbe opportuno elaborare dei formulari uniformi utilizzabili per presentare la domanda di risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri?*

4.15.1. Come già affermato, la strategia indicata dal Libro verde rende indispensabile disporre di formulari armonizzati che includano una traduzione nelle lingue di maggiore diffusione.

4.16. *Altri aspetti da integrare nelle norme*

4.16.1. L'informazione e i chiarimenti da fornire alla vittima, soprattutto nei casi di reati transfrontalieri, rendono indispensabile una norma sul tipo di informazione da rendere disponibile in tutta l'Unione, il modo di accedervi e gli organismi che la forniscono.

4.16.2. Nei casi transfrontalieri, il ricorso alle lingue europee di lavoro maggiormente diffuse (nonché al linguaggio dei gesti, e ai relativi interpreti, in modo da facilitare la comunicazione delle vittime audiolese) dovrebbe essere accettato da tutti gli Stati. L'impiego di formulari comuni bilingui o trilingui appare, come si è detto, fondamentale.

4.16.3. Bisogna prevedere una norma che fissi un termine massimo per il disbrigo delle richieste di risarcimento da parte degli organismi ufficiali.

4.16.4. I documenti ufficiali necessari alla vittima per istruire la domanda devono essere gratuiti. Le autorità devono aiutare la vittima nell'uso di tali documenti, il cui contenuto dev'essere scritto in una lingua che sia per essa comprensibile direttamente o indirettamente. Bisogna inoltre privilegiare l'uso dei mezzi tecnici di comunicazione più rapidi.

## 5. Sintesi conclusiva

5.1. Nel ribadire i moniti inseriti nelle osservazioni iniziali e dando atto della difficoltà di pervenire a scelte definitive, le quali saranno sempre il portato del consenso possibile, si ritiene che siano stati compiuti dei passi certi verso l'obiettivo indicato.

5.2. Tenendo in mente, nel contesto della problematica generale analizzata, soprattutto l'importanza fondamentale di dare una risposta completa alle questioni sollevate dall'esame della situazione delle vittime transfrontaliere, si ribadisce che per ovviare alle difficoltà menzionate, bisogna puntare sul livello comune di risposta maggiormente elevato, creando gradi successivi di sviluppo e posizioni di partenza di diverso livello con rettifiche progressive volte a uniformare la situazione.

5.3. La risposta dovrà privilegiare il principio della solidarietà e dell'equità di trattamento dei cittadini sul territorio comunitario, senza ignorare che la convergenza è un processo e non solo una meta, e che l'idea di una «cittadinanza europea» deve configurarsi come una piattaforma comune di qualità, una piattaforma che, essendo — come si auspica — un punto di riferimento, non può in nessun caso essere limitativa.

5.4. In altri termini, il processo d'integrazione della norma di riferimento massimo deve finire per significare, per gli Stati membri, il raggiungimento del minimo comune denominatore.

5.5. Pertanto, le tappe dello sviluppo progressivo vanno definite in termini di contenuto e del tempo necessario al loro conseguimento, e vanno ideate delle sanzioni per quanti non ottemperano agli impegni assunti.

5.6. L'idea di un principio di complementarità come quello formulato potrà essere difficile da mantenere in quanto alla base di tutte le decisioni di risarcimento da parte dello Stato non vi sono criteri giuridici oggettivi, bensì principi di equità, il che può sollevare questioni di doppia interpretazione. Non si tratta che di un elemento di discussione, come pure la possibilità di giungere alla complementarità nell'impiego di un fondo europeo, nel quale, attraverso i rispettivi contributi, gli Stati convergano in termini di rispetto del dettato normativo e di livello di risarcimento consensuale. L'utilizzo di un fondo significherebbe che non sarebbero sempre gli stessi a pagare.

5.7. Come si è sottolineato all'inizio, l'eccellente lavoro della Commissione, con cui il Comitato si congratula, rappresenta il vertice di uno sforzo fondamentale volto a creare un importante quadro di riferimento nella costruzione dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia.



5.8. L'attuazione pratica dell'iniziativa della Commissione inerente al risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati rappresenterà uno sforzo vero e significativo per dare risposte ai cittadini, nonché un risultato tangibile e paradigmatico nella costruzione di un effettivo spazio europeo di giustizia

da parte degli Stati membri, basato su una cultura della solidarietà intesa come effettiva corresponsabilità e sul diritto universale fondamentale di ogni individuo a non essere lasciato solo dinanzi all'aggressione, al pericolo e al crimine.

Bruxelles, 20 marzo 2002.

*Il Presidente*

*del Comitato economico e sociale*

Göke FRERICH

---

**Parere del Comitato economico e sociale sul tema «Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe»**

(2002/C 125/10)

Il Comitato economico e sociale, in data 28 febbraio e 1° marzo 2001, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 23, paragrafo 3, del Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema «Partenariato strategico UE-Russia: le prossime tappe».

La Sezione «Relazioni esterne», incaricata di preparare i lavori in materia, ha formulato il parere sulla base del rapporto introduttivo del Relatore Hamro-Drotz, in data 28 febbraio 2002.

Il Comitato economico e sociale ha adottato nel corso della 389<sup>a</sup> sessione plenaria del 20 e 21 marzo 2002 (sessione del 20 marzo), con 86 voti favorevoli e 2 astensioni, il seguente parere.

## **1. Introduzione**

1.1. Le relazioni tra l'Unione europea e la Russia sono considerevolmente migliorate negli ultimi anni e la cooperazione si estende ormai a tutti i più importanti settori d'interesse comune. Il buon andamento delle loro relazioni è un elemento centrale per un futuro prospero dell'Europa.

1.2. Con questo paese l'UE deve senz'altro promuovere rapporti di vicinato aperti e trasparenti a livello sia bilaterale sia multilaterale. Il prossimo ampliamento dell'UE accresce ulteriormente la necessità di buone relazioni e di una comprensione generalizzata dell'importanza di un partenariato solido tra l'UE e la Russia. Ciò vale non solo per l'UE, gli Stati membri e la Russia, ma anche per i candidati all'adesione, i paesi dello Spazio economico europeo (SEE) e il resto d'Europa.

1.3. L'obiettivo del presente parere è formulare un certo numero di conclusioni e raccomandazioni per sottolineare in particolare quanto l'impegno dei soggetti economici e sociali organizzati nell'ambito della cooperazione UE-Russia, come pure una maggior consapevolezza dell'opinione pubblica al riguardo, potrebbero contribuire agli sforzi volti a migliorare il partenariato UE-Russia.

## **2. Elementi chiave del quadro istituzionale**

2.1. L'accordo di partenariato e cooperazione (APC), siglato nel 1994, è entrato in vigore nel 1997. Esso copre numerosi aspetti della cooperazione politica, economica e sociale, tra cui quella in materia di scambi, istruzione e formazione, ambiente ed energia, nonché i problemi connessi con la transizione all'economia di mercato. Il meccanismo della cooperazione è descritto nell'APC. I partner s'incontrano due volte all'anno nell'ambito di vertici; l'istanza principale è il Consiglio di cooperazione, che si riunisce con cadenza annuale; il Comitato