

Parere del Comitato delle regioni sul «Pacchetto legislativo sui diritti delle vittime»

(2012/C 113/11)

IL COMITATO DELLE REGIONI

- condivide la proposta di migliorare la situazione e i diritti delle vittime di reato. Si tratta di un elemento importante dell'attuazione del programma di Stoccolma e del piano d'azione teso a creare un vero spazio di libertà, diritti e giustizia in Europa, aspetto a sua volta fondamentale dell'integrazione europea, nonché obiettivo perseguito dall'UE;
- accoglie con favore la scelta di coinvolgere in questi sforzi anche gli enti locali e le regioni; essi svolgono infatti un ruolo chiave nella fornitura di molti servizi e strutture a sostegno delle vittime di reato, e le norme minime comuni proposte a livello UE continueranno inevitabilmente ad avere ripercussioni a livello locale e regionale anche in seguito all'adozione del pacchetto della Commissione sui diritti delle vittime;
- sottolinea che il pacchetto legislativo sui diritti delle vittime proposto dalla Commissione avrà delle ricadute importanti a livello locale e regionale, in particolare sul piano finanziario;
- ritiene importante trovare delle soluzioni volte a mantenere l'equilibrio tra, da un lato, i diritti delle vittime e, dall'altro, la presunzione di innocenza nei procedimenti penali e i diritti individuali di indagati e imputati;
- propone che l'UE assuma un ruolo più attivo nell'ambito del coordinamento dei compiti tra gli Stati membri.

| | |
|-----------------------------|--|
| Relatore | Per Bødker ANDERSEN (DK/PSE), vicesindaco e consigliere comunale di Kolding |
| Testi di riferimento | Comunicazione della Commissione - Rafforzare i diritti delle vittime nell'Unione europea COM(2011) 274 final Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato COM(2011) 275 final Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile COM(2011) 276 final |

I. CONSIDERAZIONI POLITICHE GENERALI

IL COMITATO DELLE REGIONI

1. condivide la proposta di migliorare la situazione e i diritti delle vittime di reato. Si tratta infatti di un elemento importante dell'attuazione del programma di Stoccolma e del piano d'azione teso a creare un vero spazio di libertà, diritti e giustizia in Europa, aspetto a sua volta fondamentale dell'integrazione europea, nonché obiettivo perseguito dall'UE ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del TUE. Le proposte relative al rafforzamento della tutela valgono in particolare per le vittime estremamente vulnerabili, principalmente i bambini;

2. osserva, in questo contesto, che l'elaborazione di norme minime comuni all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia contribuisce alla costruzione di un'Unione europea coesa, e invita pertanto tutti gli Stati membri a partecipare a tali politiche nell'interesse di tutti i cittadini;

3. accoglie con favore la scelta di coinvolgere in questi sforzi anche gli enti locali e le regioni: essi svolgono infatti un ruolo chiave nella fornitura di molti servizi e strutture a sostegno delle vittime di reato, e le norme minime comuni proposte a livello UE continueranno inevitabilmente ad avere ripercussioni a livello locale e regionale anche in seguito all'adozione del pacchetto della Commissione sui diritti delle vittime;

4. è convinto che un elevato livello di protezione delle vittime sia importante al fine di minimizzare l'impatto complessivo del reato, poiché aiuta le vittime a superare le conseguenze fisiche e/o psicologiche del reato stesso;

5. fa notare che le norme sui diritti delle vittime producono varie conseguenze di natura sociale e criminologica, ma anche finanziaria, per le quali occorre trovare delle soluzioni equilibrate; nel migliorare la situazione delle vittime occorrerà tener conto di una serie di aspetti economici, in particolare a livello locale e regionale, nonché di altre questioni relative alla certezza giuridica;

6. rammenta che la regolamentazione dei diritti delle vittime può ripercuotersi sulla condizione giuridica degli indagati o degli imputati. Ad avviso del Comitato, occorre trovare delle soluzioni che, pur mettendo in primo piano gli interessi della vittima, non pregiudichino la tutela giuridica di indagati o imputati. Il rispetto della dignità umana di questi soggetti, anche nel caso di reati molto gravi, è un aspetto fondamentale dello Stato di diritto, che rappresenta, a sua volta, uno dei principi fondamentali dell'integrazione europea ed è la premessa fondamentale per pervenire a soluzioni efficaci e sostenibili anche per le vittime. Questo approccio include la presunzione di innocenza sino alla prova della colpevolezza e il diritto al giusto processo. Se i diritti degli indagati o degli imputati non vengono protetti, sarà impossibile creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'UE. A tale proposito il Comitato delle regioni rammenta che anche i rappresentanti eletti a livello regionale e locale sono tenuti a garantire questo equilibrio;

7. apprezza il fatto che il pacchetto sui diritti delle vittime proposto dalla Commissione, costituito essenzialmente da norme minime volte a garantire un livello minimo di diritti, offra a ciascun Stato membro la possibilità di andare oltre tali norme. Il Comitato ribadisce che in nessun caso le suddette norme UE devono indebolire i diritti delle vittime in uno Stato membro. Occorre trovare delle soluzioni equilibrate, adeguate alle diverse caratteristiche, culture e tradizioni di ciascun contesto nazionale e regionale; ciò è in linea con l'articolo 82, paragrafo 2, del TFUE (che sancisce la necessità di tener conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri) e riflette inoltre i principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'articolo 5, paragrafo 3, del Trattato UE;

8. ribadisce che la necessità di pervenire a soluzioni equilibrate richiede di operare una differenziazione tra il sostegno alle vittime e i diritti procedurali in base alla gravità e all'importanza del problema da risolvere. La tutela dei diritti delle vittime è un ambito molto vasto che comprende diverse tipologie di reato e una serie di misure di natura giuridica, sociale, economica, sanitaria e psicologica. Al fine di giungere a un rapporto ragionevole tra il problema e la soluzione, il Comitato delle regioni invita a cercare delle soluzioni differenziate che rispettino appieno il principio di proporzionalità.

II. L'IMPORTANZA DEL PACCHETTO SUI DIRITTI DELLE VITTIME A LIVELLO LOCALE E REGIONALE

9. sottolinea che il pacchetto legislativo sui diritti delle vittime proposto dalla Commissione avrà delle ripercussioni importanti a livello locale e regionale, in particolare sul piano finanziario. Ciò è vero non solo per le regioni degli Stati membri UE con struttura federale, ma anche per il livello locale, perché in molti casi sono la polizia municipale e le altre autorità comunali ad avere il primo contatto con le vittime di reato. Spesso, inoltre, saranno gli enti locali a doversi occupare delle vittime particolarmente vulnerabili, come i minori o le persone disabili. Il Comitato delle regioni osserva pertanto che occorre trovare soluzioni finanziarie adeguate nei diversi contesti nazionali al fine di assicurare una maggiore tutela delle vittime, in linea con le proposte presentate, e di mettere gli enti locali e regionali nelle condizioni di adempiere ai loro obblighi;

10. sottolinea l'importanza cruciale degli sforzi volti a rafforzare la cooperazione tra diverse autorità transfrontaliere per migliorare la tutela delle vittime. Tali modelli di cooperazione, in cui gli enti locali e regionali, per la loro stessa natura, svolgono un ruolo chiave, dovrebbero essere rafforzati sia verticalmente (rapporti tra enti locali/regionali e autorità nazionali) sia orizzontalmente (rapporti tra i diversi enti regionali e/o locali). Queste strutture sono particolarmente importanti laddove un procedimento penale presenti aspetti transfrontalieri e la vittima risieda in un altro Stato membro dell'UE.

A questo proposito, il Comitato delle regioni si rammarica del fatto che le disposizioni relative al coordinamento degli sforzi di cooperazione contenute all'articolo 25 del progetto di direttiva siano rimaste immutate rispetto al 2001 e si rivolgano esclusivamente agli Stati membri;

11. ritiene che gli enti locali e regionali dispongano già di una vasta esperienza e di notevoli competenze in materia di sostegno e assistenza alle vittime di reato. Il ricorso a tali competenze e il loro scambio – anche nella fase legislativa – può contribuire al conseguimento degli obiettivi fissati dalla Commissione e va pertanto incoraggiato.

III. PROPOSTE CONCRETE

12. propone di affrontare in maniera più diretta il ruolo delle regioni, delle città e dei comuni in relazione al pacchetto sui diritti delle vittime. Se il legislatore dell'UE ritiene che anche agli enti regionali e locali spetti un ruolo importante, questo dovrebbe essere indicato in maniera più esplicita, ad esempio nei considerando della proposta di direttiva (cfr. emendamento 2);

13. invita a riflettere sulla possibilità e sulle modalità con cui far confluire l'esperienza acquisita dagli enti regionali e locali negli sforzi per migliorare il sostegno e l'assistenza alle vittime di reato. In ogni caso, tali sforzi dovrebbero essere combinati con un maggiore impegno nella formazione degli agenti di

polizia, degli operatori sociali e di altri gruppi professionali a livello locale, che spesso hanno il primo contatto con le vittime;

14. ritiene importante trovare delle soluzioni volte a mantenere l'equilibrio tra, da un lato, i diritti delle vittime e, dall'altro, la presunzione di innocenza nei procedimenti penali e i diritti individuali di indagati e imputati. Propone pertanto di menzionare esplicitamente questo aspetto nel considerando 7 della proposta di direttiva (cfr. emendamento 1);

15. ritiene che le regioni, le città e i comuni debbano essere coinvolti nella ricerca delle modalità atte a rafforzare la cooperazione transfrontaliera tra gli enti locali e regionali di paesi diversi. A tale riguardo è essenziale designare, per gli enti locali o regionali, interlocutori che fungano da punti di riferimento per le informazioni sulle attività dei rispettivi enti;

16. propone che l'UE assuma un ruolo più attivo nell'ambito del coordinamento dei compiti tra gli Stati membri, anche a livello locale e regionale. Ciò potrebbe avvenire, ad esempio, attraverso l'istituzione di un meccanismo di coordinamento a livello UE, il cui compito consisterebbe nel promuovere la cooperazione tra enti locali di diversi Stati membri, sia mediante studi generali sia mediante il coordinamento di procedure concrete, ad esempio agevolando i contatti tra gli enti locali e regionali competenti di altri Stati membri. Questa struttura potrebbe inoltre creare e gestire una banca dati delle migliori pratiche, come proposto dal CdR nel parere sul piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma⁽¹⁾;

17. ritiene che occorra inoltre prevedere degli strumenti adeguati che consentano alle vittime di avere accesso alle informazioni pratiche e al sostegno a livello UE. Un servizio di assistenza telefonica UE, probabilmente, potrebbe migliorare la situazione delle vittime di reati commessi all'estero, e questo non solo mentre le vittime si trovano fuori dai confini nazionali e necessitano di aiuto e sostegno di diverso tipo, bensì anche in seguito al loro rientro e nei contatti con le autorità del paese in cui è stato commesso il reato;

18. desidera inoltre attirare l'attenzione sulla grande esperienza e sulle competenze specifiche di cui dispongono i soggetti privati e di altro tipo attivi nel settore. Il CdR invita pertanto a coinvolgere le diverse associazioni, non solo quelle private, ma anche le persone giuridiche e le organizzazioni non governative di assistenza e protezione delle vittime attive a livello nazionale e regionale/locale, negli sforzi volti a migliorare la situazione delle vittime. Ciò potrebbe avvenire tramite il coordinamento degli sforzi a livello UE per l'analisi dell'esperienza con la partecipazione di diversi soggetti privati e di altro tipo, i quali potrebbero contribuire al miglioramento della cooperazione;

⁽¹⁾ Parere del Comitato delle regioni *Creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per i cittadini europei - piano d'azione per l'attuazione del programma di Stoccolma*, 87a sessione plenaria del CdR, 1° e 2 dicembre 2010, relatore: Holger Poppenhäger (DE/PSE), ministro della Giustizia del Land Turingia.

19. reputa particolarmente importante tener conto delle esigenze dei minori vittime di reato in termini di sostegno e assistenza. A suo avviso, occorre integrare nel modo più esplicito possibile le norme minime relative all'assistenza ai minori vittime di reato nella normativa UE, e non limitarsi a generiche dichiarazioni di intenti;

20. sottolinea che le conoscenze criminologiche e vittimologiche relative ai minori vittime di reato sono sempre più ampie e che occorre tenere conto di queste nuove prospettive nell'elaborare e aggiornare la legislazione UE. In particolare, i dati scientifici suggeriscono che sarebbe opportuno adottare un approccio più attento alle diverse fasi di sviluppo dei minori e alle relative esigenze, in luogo dell'approccio scelto dalla Commissione europea ⁽²⁾.

Delle soluzioni differenziate in base all'età e al tipo di reato potrebbero aprire la strada all'adozione di norme minime più severe e mirate per particolari categorie di vittime, come ad esempio un sostegno speciale per i bambini più piccoli o per i minori vittima di reati particolarmente gravi;

21. osserva che la definizione di vittime riportata all'articolo 2 della proposta è molto ampia, poiché in essa *qualsiasi* persona fisica che abbia subito *qualsiasi* reato – anche reati minori – è considerata una vittima ai sensi della direttiva. L'ampiezza di tale definizione garantisce anche alle vittime di reati minori l'accesso a una serie di diritti procedurali definiti nella direttiva in esame. Questo potrebbe rivelarsi piuttosto oneroso, ed è discutibile se una normativa così ampia rappresenti una soluzione equilibrata e funzionale alla situazione delle vittime;

22. rammenta, in questo contesto, che anche in altri settori della legislazione europea in materia di giustizia e affari interni l'applicazione pratica degli strumenti di cooperazione globale si è rivelata molto più onerosa di quanto inizialmente previsto a causa della mancanza di criteri solidi di differenziazione: ad esempio, nella recente valutazione del mandato di arresto europeo, la Commissione ha diffidato dal ricorrere a tale dispositivo nei casi di reati minori, a seguito dell'utilizzo eccessivo dello strumento da parte di alcuni Stati membri;

23. raccomanda pertanto che la Commissione prenda in considerazione l'adozione di un approccio più differenziato e adatto ai problemi da affrontare; invita inoltre a fissare dei limiti adeguati relativi ai diritti delle vittime in modo da garantire che siano proporzionali alla gravità del reato. Il CdR propone quindi di inserire nella direttiva un principio generale di proporzionalità affinché le vittime di reati minori siano escluse dall'applicazione di determinate parti della direttiva.

IV. PROPOSTE DI EMENDAMENTO

Emendamento 1

Considerando 7

| Testo proposto della Commissione | Emendamento del CdR |
|--|--|
| — La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. | — La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali - <u>inclusi i diritti di indagati e imputati nei procedimenti penali</u> - e osserva i principi riconosciuti in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. |

Motivazione

La presunzione di innocenza e il rispetto dei diritti fondamentali di tutti rappresentano una delle conquiste più importanti dello Stato di diritto europeo e pertanto dovrebbero essere esplicitamente menzionati nell'ambito della tutela dei diritti delle vittime.

⁽²⁾ Cfr. *Protecting children and preventing their victimization. From policy to action, From drafting legislation to Practical Implementation*, Dr. Ezzat A. Fattah, professore emerito, scuola di Criminologia, Università Simon Fraser, Burnaby, Canada, intervento principale tenuto alla conferenza *Children in the Union – Rights and Empowerment* (CURE Hotel Sheraton, Stoccolma, Svezia) del 3 e 4 dicembre 2009 – una conferenza della presidenza svedese dell'Unione europea sulle vittime minorenni nei procedimenti giudiziari penali.

Emendamento 2

Nuovo considerando 24 bis

| Testo proposto della Commissione | Emendamento del CdR |
|----------------------------------|---|
| | <p>— <u>In molti casi gli enti locali e regionali e i loro servizi sono responsabili, almeno in parte, del sostegno alle vittime di reato e rappresentano per queste ultime il primo punto di contatto. Gli enti locali e regionali sono pertanto dei partner essenziali nell'attuazione della legislazione volta a migliorare la tutela delle vittime, e l'utilizzo e lo scambio dell'esperienza da essi maturata in questo campo rivestono un ruolo importante nell'attività di informazione dei cittadini e delle parti interessate.</u></p> |

Motivazione

Il ruolo essenziale degli enti locali e regionali sia come erogatori di servizi che come canali di informazione dovrebbe essere riconosciuto esplicitamente nei considerando della proposta di direttiva.

Emendamento 3

Nuovo considerando 25 bis

| Testo proposto della Commissione | Emendamento del CdR |
|----------------------------------|---|
| | <p>— <u>I diritti procedurali delle vittime previsti dalla presente direttiva devono essere adeguati e necessari al conseguimento dell'obiettivo previsto: ciò significa che occorre trovare un equilibrio ragionevole tra i diritti procedurali della vittima e la gravità del reato commesso.</u></p> |

Motivazione

In alcuni settori della legislazione europea in materia di giustizia e affari interni l'applicazione pratica degli strumenti per una cooperazione globale si è rivelata molto più onerosa di quanto inizialmente previsto. L'ampiezza della definizione di vittima contenuta nella proposta di direttiva garantisce persino alle vittime di reati minori l'accesso ai diritti procedurali stabiliti nella direttiva. È discutibile se una normativa così ampia rappresenti una soluzione equilibrata e funzionale alla situazione delle vittime.

Emendamento 4

Articolo 25

| Testo proposto della Commissione | Emendamento del CdR |
|---|--|
| <p>Cooperazione e coordinamento dei servizi</p> <p>1. Gli Stati membri cooperano per facilitare una più efficace tutela dei diritti e degli interessi delle vittime nell'ambito del procedimento penale. Questo può avvenire grazie a reti direttamente legate al sistema giudiziario, oppure grazie a collegamenti fra le organizzazioni di assistenza alle vittime, anche con il sostegno delle reti europee che si occupano di questioni relative alle vittime.</p> <p>2. Gli Stati membri provvedono a che le autorità che lavorano con le vittime o prestano loro assistenza collaborino fra di loro per fornire una risposta coordinata alle vittime e ridurre al minimo le conseguenze negative del reato, i rischi di vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'onere che costituisce, per le vittime, l'interazione con gli organi di giustizia penale.</p> | <p>Cooperazione e coordinamento dei servizi</p> <p>1. Gli Stati membri <u>e, se del caso, gli enti locali e regionali</u> cooperano per facilitare una più efficace tutela dei diritti e degli interessi delle vittime nell'ambito del procedimento penale. Questo può avvenire grazie a reti direttamente legate al sistema giudiziario, oppure grazie a collegamenti fra le organizzazioni di assistenza alle vittime, anche con il sostegno delle reti europee che si occupano di questioni relative alle vittime.</p> <p>2. Gli Stati membri provvedono a che le autorità che lavorano con le vittime o prestano loro assistenza <u>(compresi gli enti locali e regionali)</u> collaborino fra di loro per fornire una risposta coordinata alle vittime e ridurre al minimo le conseguenze negative del reato, i rischi di vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'onere che costituisce, per le vittime, l'interazione con gli organi di giustizia penale.</p> |

Motivazione

Gli enti locali e regionali svolgono un ruolo importante nell'aiutare le vittime ad esercitare i propri diritti. Per questo motivo la cooperazione tra le varie autorità dovrebbe essere rafforzata sia verticalmente (rapporti tra enti locali/regionali e autorità nazionali) sia orizzontalmente (rapporti tra i diversi enti regionali e/o locali). Queste strutture sono particolarmente importanti laddove un procedimento penale presenti aspetti transfrontalieri e la vittima risieda in un altro Stato membro dell'UE.

Bruxelles, 16 febbraio 2012

La presidente
del Comitato delle regioni
Mercedes BRESSO
