

Bruxelles, 8 giugno 2021
(OR. en)

9606/21

JUSTCIV 94
COPEN 263
FREMP 174
JAI 695

RISULTATI DEI LAVORI

Origine:	Segretariato generale del Consiglio
Destinatario:	Delegazioni
n. doc. prec.:	8636/21
Oggetto:	Conclusioni del Consiglio sulla protezione degli adulti vulnerabili in tutta l'Unione europea

Si allegano per le delegazioni le conclusioni del Consiglio sulla protezione degli adulti vulnerabili in tutta l'Unione europea, approvate dal Consiglio nella sessione tenutasi il 7 giugno 2021. Le conclusioni saranno trasmesse per la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale.

**CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO
SULLA PROTEZIONE DEGLI ADULTI VULNERABILI
IN TUTTA L'UNIONE EUROPEA**

Introduzione

Questioni di diritto civile

1. La Convenzione dell'Aia del 13 gennaio 2000 sulla protezione internazionale degli adulti ("Convenzione dell'Aia del 2000") prevede la protezione, nelle situazioni a carattere internazionale, degli adulti che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi.
2. Il 24 ottobre 2008 il Consiglio ha approvato conclusioni in cui invita:
 - a) gli Stati membri che hanno già manifestato l'interesse ad aderire alla Convenzione dell'Aia del 2000 ad avviare quanto prima o a proseguire attivamente le procedure di firma e/o di ratifica di quest'ultima, e
 - b) la Commissione a seguire attentamente le esperienze che saranno fatte nel quadro dell'applicazione della Convenzione dell'Aia del 2000, tenendo conto delle pertinenti discussioni in seno alla Conferenza dell'Aia e al Consiglio d'Europa.

Tali conclusioni indicano inoltre che, se necessario, quando sarà stata acquisita un'esperienza sufficiente sul funzionamento della Convenzione dell'Aia del 2000, potrebbe essere avviata una riflessione sull'opportunità di instaurare misure supplementari a livello dell'UE.

3. Nella sua risoluzione del 18 dicembre 2008, il Parlamento europeo chiede alla Commissione, non appena acquisita una sufficiente esperienza del funzionamento della Convenzione dell'Aia del 2000, di presentargli una proposta legislativa volta a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nonché a migliorare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni relative alla protezione degli adulti, all'incapacità di intendere e ai poteri duraturi di procura permanenti.
4. Nel 2009 il programma di Stoccolma sottolinea che, alla luce dell'esperienza acquisita con l'applicazione della Convenzione dell'Aia del 2000, gli Stati membri che ne sono o ne diverranno parti in futuro dovrebbero valutare la necessità di proposte supplementari riguardanti gli adulti vulnerabili, e incoraggia gli Stati membri ad aderire quanto prima alla Convenzione.
5. Nella sua risoluzione del 1° giugno 2017, il Parlamento europeo invita gli Stati membri a firmare e ratificare la Convenzione dell'Aia del 2000 e a promuovere l'autodeterminazione degli adulti introducendo nel diritto nazionale una normativa in materia di incapacità di intendere. Formula inoltre raccomandazioni alla Commissione su questo tema, osservando che la protezione degli adulti vulnerabili, ivi compresi quelli con disabilità, richiede un insieme completo di azioni specifiche e mirate. La risoluzione invita la Commissione ad adottare una proposta di regolamento volto a rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri nonché a migliorare il riconoscimento con pieno diritto e l'esecuzione delle decisioni relative alla protezione degli adulti vulnerabili e dei mandati di inidoneità.
6. La Convenzione dell'Aia del 2000 è stata finora ratificata da dieci Stati membri e firmata da altri sei.¹

¹ Tabella sullo stato disponibile all'indirizzo
<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/status-table/?cid=71>.

7. In quanto strumento in materia di diritti umani con una esplicita dimensione di sviluppo sociale, la Convenzione delle Nazioni Unite del 13 dicembre 2006 sui diritti delle persone con disabilità ("CRPD"), di cui l'UE e i suoi Stati membri sono parti, definisce la nozione di persone con disabilità in senso lato. La CRPD ha comportato un cambiamento di paradigma in relazione alla capacità giuridica delle persone con disabilità affermando che tutte le persone con disabilità dovrebbero godere della capacità giuridica su base di uguaglianza con gli altri. Essa impone agli Stati parte di prendere appropriate misure per sostenere le persone con disabilità nell'esercizio della loro capacità giuridica. Sebbene la CRPD si concentri sulle persone con disabilità e non affronti la disabilità da una "prospettiva di vulnerabilità", quanto piuttosto secondo un approccio basato sui diritti umani, la Convenzione dell'Aia del 2000 dovrebbe essere attuata nel pieno rispetto della CRPD. L'attuazione di questi due strumenti condivide l'obiettivo di promuovere e tutelare i diritti delle persone con disabilità.

Questioni di diritto penale

8. Il programma di Stoccolma pone inoltre un forte accento sul rafforzamento dei diritti delle persone nei procedimenti penali e, al punto 2.4, il Consiglio europeo si compiace dell'adozione da parte del Consiglio della tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti procedurali di indagati o imputati, nella quale si invita inoltre la Commissione a presentare le proposte previste, comprese garanzie speciali per indagati o imputati vulnerabili (misura E).

9. Ad oggi sei misure in materia di diritti procedurali nell'ambito dei procedimenti penali sono state adottate conformemente alla tabella di marcia, segnatamente le direttive 2010/64/UE (sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali), 2012/13/UE (sul diritto all'informazione nei procedimenti penali) e 2013/48/UE (relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari) del Parlamento europeo e del Consiglio nonché le direttive (UE) 2016/343 (sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali), (UE) 2016/800 (sulle garanzie procedurali per i minori, ossia le persone di età inferiore ai 18 anni, indagati o imputati nei procedimenti penali) e (UE) 2016/1919 (sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo); nella misura in cui le esigenze specifiche degli indagati o imputati vulnerabili sono affrontate in tali direttive, esse devono essere prese in considerazione nella loro attuazione.
10. La raccomandazione della Commissione del 27 novembre 2013 sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali invita gli Stati membri a rafforzare taluni diritti procedurali di tutti gli indagati o imputati vulnerabili che non sono in grado di capire e partecipare efficacemente al procedimento penale per ragioni di età, condizioni mentali o fisiche o disabilità. Detta raccomandazione riguarda pertanto gli adulti vulnerabili. Per sua natura, tuttavia, non prevede diritti od obblighi giuridicamente vincolanti e solo uno Stato membro ha notificato le misure necessarie per dare attuazione alla raccomandazione.
11. Il punto 2.3.4 del programma di Stoccolma invita la Commissione e gli Stati membri a prestare particolare attenzione alle vittime della criminalità. In linea con quanto precede, il 10 giugno 2011 il Consiglio ha adottato una risoluzione relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali.

12. La direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, allo scopo di garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali. È volta a promuovere il diritto alla dignità, alla vita, all'integrità fisica e psichica, alla libertà e alla sicurezza, il rispetto della vita privata e della vita familiare, il diritto di proprietà, il principio di non-discriminazione, il principio della parità tra donne e uomini, i diritti dei minori, degli anziani e delle persone con disabilità e il diritto a un giudice imparziale. Tale direttiva non incide sulle disposizioni di più ampia portata contenute in altri atti giuridici dell'Unione europea che trattano in modo più mirato le specifiche esigenze di particolari categorie di vittime quali le vittime della tratta degli esseri umani e i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale e pedopornografia.
13. La prima strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025)² riconosce che per le vittime più vulnerabili, quali le vittime con disabilità e le vittime anziane, è particolarmente difficile affrontare i procedimenti penali e gestire le conseguenze del reato subito.
14. Le relazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio che valutano l'attuazione della direttiva sui diritti delle vittime³ e della direttiva sull'ordine di protezione europeo⁴ indicano che sono necessari ulteriori progressi per realizzare appieno il potenziale di tali strumenti.

² COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

³ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, COM(2020) 188 final, 11.5.2020.

⁴ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo, COM(2020) 187 final, 11.5.2020.

Considerazioni del Consiglio

Considerazioni generali

15. La strategia dell'UE per i diritti delle persone con disabilità (2021-2030) affronta le varie difficoltà cui devono far fronte le persone con disabilità, comprese le persone anziane con disabilità, e mira a compiere progressi nell'attuazione di tutti i settori della CRPD, a livello sia dell'UE che degli Stati membri. La strategia indica che la Commissione collaborerà con gli Stati membri per attuare la Convenzione dell'Aia del 2000 in linea con la CRPD.
16. La crisi causata dalla pandemia di COVID-19 colpisce l'intera società e incide in modo particolare sugli adulti già vulnerabili.
17. L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno che interessa le nostre società, visto l'aumento sia del numero che della percentuale di persone anziane in tutta Europa.
18. Secondo la relazione 2021 sull'invecchiamento demografico pubblicata dalla Commissione europea il 20 novembre 2020, la popolazione totale dell'UE dovrebbe diminuire nel lungo periodo e la struttura delle età subirà cambiamenti significativi nei prossimi decenni. Si prevede che la popolazione dell'UE diminuirà, passando da 447 milioni di persone nel 2019 a 424 milioni nel 2070, e che in questo periodo le popolazioni degli Stati membri saranno interessate da un drastico invecchiamento in considerazione della dinamica relativa alla fecondità, all'aspettativa di vita e alla migrazione. L'età media dovrebbe aumentare di cinque anni nel corso dei prossimi decenni.
19. Un considerevole numero di adulti si scontra con alcune limitazioni: Eurostat prevede che un quinto della popolazione dell'UE avrà qualche forma di disabilità entro il 2050. Molti di questi adulti sono o diventeranno vulnerabili e, a causa delle molteplici barriere che ancora esistono per le persone con gravi disabilità mentali e/o fisiche, non sono o non saranno in grado di tutelare i propri interessi in assenza di un adeguato sostegno.

20. La situazione incide sulla capacità giuridica degli adulti vulnerabili, che devono affrontare sfide e difficoltà per tutelare i loro diritti, difendere i loro interessi e accedere alla giustizia in situazioni di carattere sia nazionale che transfrontaliero. In situazioni transfrontaliere, ad esempio nel caso di cittadini residenti in uno Stato diverso da quello di cui hanno la cittadinanza, tali difficoltà esistenti possono essere aggravate da ulteriori ostacoli legati alla lingua, alla rappresentanza o all'accesso al sistema giudiziario e ai servizi pubblici in generale.
21. Ricordando le conclusioni del Consiglio del 2020 dal titolo "Accesso alla giustizia - Cogliere le opportunità della digitalizzazione" nelle quali si affrontano le esigenze degli adulti vulnerabili per quanto riguarda l'accesso digitale alla giustizia, è opportuno rivolgere particolare attenzione all'ulteriore sostegno al miglioramento delle competenze digitali degli adulti vulnerabili e del loro accesso alle informazioni, al fine di tutelare i loro diritti.
22. La libertà di circolazione e di soggiorno delle persone nell'UE è una pietra miliare della cittadinanza dell'UE e la vulnerabilità non deve costituire un ostacolo al pieno esercizio di alcun diritto.
23. Nello scambio di opinioni tenutosi durante la riunione informale del 29 gennaio 2021, i ministri della Giustizia hanno sottolineato l'importanza della Convenzione dell'Aia del 2000 quale strumento per rafforzare la protezione degli adulti vulnerabili. I ministri hanno sottolineato che un primo passo dovrebbe essere l'aumento del numero delle ratifiche da parte degli Stati membri. Hanno inoltre discusso della possibilità di rafforzare il quadro all'interno dell'UE per agevolare la libera circolazione delle decisioni in materia di protezione degli adulti vulnerabili. Nel settore del diritto penale, i ministri hanno sottolineato la necessità di una migliore attuazione del quadro giuridico esistente, al fine di garantire il pieno esercizio dei diritti da parte degli adulti vulnerabili e la loro protezione quando sono vittime di reato.

24. Attualmente non esistono norme uniformi di diritto internazionale privato applicabili nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile che riguardino la protezione degli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere in tutta l'UE e le legislazioni degli Stati membri presentano disparità con riguardo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure di protezione. La diversità delle norme in materia potrebbe pregiudicare l'esercizio del diritto degli adulti vulnerabili di circolare e risiedere liberamente nello Stato membro di loro scelta. Potrebbe inoltre ostacolare la possibilità, per questi cittadini, di ottenere un'adeguata protezione in materia di gestione patrimoniale in un contesto transfrontaliero.
25. Il diritto all'autodeterminazione è un diritto fondamentale e i poteri di rappresentanza attraverso i quali un adulto ha preventivamente preso accordi per la sua cura e/o rappresentanza dovrebbero essere rispettati in tutta l'UE.
26. La Convenzione dell'Aia del 2000 prevede la protezione, nelle situazioni a carattere internazionale, degli adulti che, a causa di un'alterazione o di un'insufficienza delle facoltà personali, non sono in grado di curare i propri interessi. Scopo della Convenzione è evitare che gli ordinamenti giuridici delle parti contraenti entrino in conflitto con riguardo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle misure di protezione degli adulti, garantendo inoltre, nel contempo, che un "potere di rappresentanza" abbia valore giuridico in un'altra parte contraente e istituendo un meccanismo di cooperazione amministrativa tra le parti.
27. Gli adulti vulnerabili possono incontrare notevoli difficoltà in un contesto transfrontaliero all'interno dell'UE, ad esempio quando una decisione che designa un rappresentante emessa in uno Stato membro deve essere riconosciuta in un altro Stato membro oppure quando sono necessarie azioni riguardanti beni immobili o conti bancari situati all'estero, in molti casi per garantire il sostentamento degli interessati.

28. Durante la "conferenza ad alto livello sulla protezione degli adulti vulnerabili in tutta Europa: la via da seguire", svoltasi il 30 marzo 2021, alcuni oratori hanno sottolineato che, benché sia importante accumulare esperienza e valutare i risultati dell'attuazione della Convenzione dell'Aia del 2000, l'UE dovrebbe essere più ambiziosa e andare oltre nel cercare l'avvicinamento delle norme del diritto internazionale privato per assicurare l'effettiva protezione degli adulti vulnerabili sulla base del principio di riconoscimento reciproco.

Questioni di diritto penale

29. L'esercizio sempre più diffuso dei diritti di libera circolazione e soggiorno si riflette anche nell'inevitabile aumento del numero di persone coinvolte in procedimenti penali in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza.
30. Gli adulti vulnerabili indagati o imputati in procedimenti penali possono incontrare una serie di difficoltà tali da compromettere il pieno esercizio dei loro diritti procedurali e il diritto a un giudice imparziale.
31. L'UE e le sue istituzioni dovrebbero rispondere ai problemi e alle difficoltà incontrate dai cittadini europei nell'esercizio dei loro diritti, in particolare nelle situazioni transfrontaliere, e devono garantire a tutti i cittadini europei un accesso pieno ed effettivo alla giustizia.
32. Durante la "conferenza ad alto livello sulla protezione degli adulti vulnerabili in tutta Europa: la via da seguire", svoltasi il 30 marzo 2021, è stato sottolineato che è opportuno introdurre garanzie procedurali per le persone vulnerabili, il che presuppone di individuare e riconoscere le esigenze specifiche di tali persone, tenerne conto per tutta la durata della loro partecipazione al procedimento penale e fornire sostegno per fare in modo che indagati e imputati comprendano pienamente la natura e le conseguenze del procedimento e possano parteciparvi a pieno titolo, nonché per tutelare le persone vulnerabili in quanto vittime.

Conclusioni

33. Tenendo conto di quanto precede, il Consiglio ritiene che occorra proseguire i lavori per rafforzare la protezione degli adulti vulnerabili all'interno dell'UE per le questioni di diritto sia civile che penale.
34. A tale proposito, invita la Commissione e gli Stati membri, nell'ambito delle rispettive competenze e nel rispetto del principio di sussidiarietà, e sottolineando la necessità di evitare la duplicazione delle norme, ad adottare le misure indicate di seguito.

Il Consiglio invita gli Stati membri a:

Questioni di diritto sia civile che penale

- ricorrere, ove possibile, alle opportunità di finanziamento disponibili a titolo del bilancio dell'UE, come il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il programma Giustizia e il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori, al fine di sviluppare attivamente azioni connesse alla protezione e alla promozione dei diritti degli adulti vulnerabili, anche nel settore dell'alfabetizzazione digitale e delle competenze digitali;

Questioni di diritto civile

- promuovere una maggiore consapevolezza della Convenzione dell'Aia del 2000 tra gli organi giurisdizionali, gli operatori del settore e tutti i portatori di interessi coinvolti nella sua attuazione, in particolare attraverso la condivisione di esperienze e lo sviluppo di buone pratiche, per gli Stati membri che sono già parti della Convenzione dell'Aia del 2000;
- far avanzare le procedure di ratifica della Convenzione dell'Aia del 2000, al fine di completare la ratifica il più rapidamente possibile, in particolare in vista della prossima commissione speciale sulla Convenzione organizzata dalla Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato, per gli Stati membri coinvolti in tali procedure;
- avviare e/o proseguire le consultazioni interne su un'eventuale adesione alla Convenzione dell'Aia del 2000 il più rapidamente possibile per tutti gli altri Stati membri;

- garantire che le misure nazionali sulla protezione degli adulti vulnerabili siano in linea con la CRPD;

Questioni di diritto penale

- assicurare la corretta e piena attuazione delle direttive 2010/64/UE, 2012/13/UE, 2013/48/UE, (UE) 2016/343 e (UE) 2016/1919 e condividere le migliori pratiche, con particolare riguardo agli adulti vulnerabili;
- adoperarsi per tener conto della raccomandazione della Commissione, del 27 novembre 2013, sulle garanzie procedurali per le persone vulnerabili indagate o imputate in procedimenti penali;
- assicurare la corretta e piena attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI;
- condividere le migliori pratiche sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE, con particolare riguardo all'istituzione di servizi di assistenza specialistica integrati e mirati, in aggiunta a, o come parte integrante di, servizi generali di assistenza alle vittime per le vittime più vulnerabili, quali i servizi inclusivi e accessibili per le persone con disabilità, come stabilito nella strategia dell'UE sui diritti delle vittime 2020-2025;
- migliorare il ricorso ai meccanismi transfrontalieri di protezione delle vittime all'interno dell'UE, compreso l'ordine di protezione europeo⁵;
- garantire la tempestiva identificazione degli adulti vulnerabili (siano essi indagati, imputati o vittime) e l'adeguata valutazione della loro vulnerabilità, in modo che possano esercitare pienamente i loro diritti sanciti dal diritto dell'UE, in linea con la CRPD.

⁵ Direttiva 2011/99/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, sull'ordine di protezione europeo.

Il Consiglio invita la Commissione a:

Questioni di diritto civile

- valutare possibili azioni per incoraggiare altri Stati membri a ratificare quanto prima la Convenzione dell'Aia del 2000;
- condurre uno studio approfondito volto a riflettere attentamente su come l'Unione europea possa rafforzare ulteriormente la protezione degli adulti vulnerabili in situazioni transfrontaliere ed effettuare valutazioni al riguardo;
- considerare l'eventuale necessità di un quadro giuridico all'interno dell'Unione europea che faciliti la libera circolazione delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali sulla protezione degli adulti vulnerabili in materia civile, che potrebbe includere anche poteri di rappresentanza, e compiere progressi per quanto concerne le direttive relative alle cure mediche;
- presentare al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo una relazione sui risultati dello studio corredata, se del caso, di proposte legislative;

Questioni di diritto penale

- esaminare se sia necessario rafforzare, in maniera completa, le garanzie procedurali per gli adulti vulnerabili indagati o imputati in procedimenti penali, sulla base di uno studio che consentirà di riflettere su come l'Unione europea debba procedere per quanto concerne la protezione degli adulti vulnerabili in linea con la CRPD;
- riflettere attentamente sulla necessità di individuare criteri uniformi e comuni per identificare gli adulti vulnerabili nei procedimenti penali, tenendo conto del fatto che la vulnerabilità può essere imputabile a un'ampia gamma di circostanze e non necessariamente a un'unica causa comune;

- tenere conto delle esigenze specifiche degli adulti vulnerabili nel monitorare e assicurare la corretta e piena attuazione delle summenzionate direttive 2010/64/UE, 2012/13/UE, 2013/48/UE, (UE) 2016/343 e (UE) 2016/1919, nella misura in cui tali direttive affrontano la questione delle esigenze specifiche di indagati o imputati vulnerabili;
 - promuovere la protezione mirata e specializzata degli adulti vulnerabili attraverso le opportunità di finanziamento dell'UE e la campagna di sensibilizzazione dell'UE sui diritti delle vittime, come sottolineato nella strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025); il sostegno e la protezione di cui sopra dovrebbero tener conto dell'intersezionalità della vittimizzazione;
 - tener conto delle esigenze specifiche degli adulti vulnerabili nel monitorare e assicurare la corretta e piena attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI; e
 - mantenere i contatti con gli Stati membri per individuare buone pratiche orizzontali al riguardo.
-