



La Direttiva sui diritti delle Vittime 2012/29/UE

Valutazione
dell'Attuazione a
livello europeo

STUDIO

EPRS | Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo

Unità di Valutazione Ex-Post

PE 611.022 – dicembre 2017

Direttiva sui Diritti delle Vittime

Studio

Il 28 Ottobre, 2016 - la Commissione del Parlamento Europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari Interni (LIBE) e la Commissione per i diritti della Donna e l'uguaglianza di Genere (FEMM) hanno richiesto congiuntamente l'autorizzazione a redigere su propria iniziativa una relazione sull'applicazione della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (Relatori: Teresa Jiménez-Becerril Barrio, EPP e Angelika Mlinar, ALDE).

A seguito dell'autorizzazione da parte della Conferenza dei Presidenti di Commissione, viene richiesto all'Unità di Valutazione Ex-Post (EVAL), Direzione dell'Unità Valutazione d'Impatto e Valore Aggiunto Europeo, Direzione Generale per il Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo (EPRS), di preparare una valutazione sull'applicazione della direttiva a sostegno della prossima relazione della commissione.

Abstract:

Questa analisi valuta la realizzazione della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato negli Stati dell'Unione Europea.

Ne verifica la coerenza, la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e il valore aggiunto. Copre diversi aspetti relativi all'applicazione della direttiva: recepimento dei provvedimenti da parte degli Stati Membri, basi di realizzazione pratica, sussidi alle vittime, nonché le difficoltà da affrontare.

In ultimo, l'analisi offre varie conclusioni e suggerimenti per promuovere ulteriormente l'attuazione della direttiva in futuro.

AUTORI dell'analisi iniziale (Parte I):

Dr Amandine Scherrer, Unità di Valutazione Ex-Post
Ivana Kiendl Krišto, Unità di Valutazione Ex-Post

AUTORI dello studio (Parte II):

Lo studio della Parte II è stato preparato da Caroline Chandler, Stephan Kreutzer, Eugénie Lale-Demoz e Jack Malan del Centre for Strategy & Evaluation Services LLP (CSES) su richiesta dell'Unità di Valutazione d'Impatto della Direzione Valutazione d'Impatto e Valore Aggiunto Europeo, all'interno della Direzione Generale del Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo (DG EPRS) del Segretariato Generale del Parlamento Europeo.

RICONOSCIMENTI

Gli autori ringraziano i funzionari della Commissione Europea e le parti in causa interpellate per questa valutazione per il prezioso contributo offerto.

AMMINISTRATORI RESPONSABILI

Amandine Scherrer, Unità di Valutazione Ex-Post
Ivana Kiendl Krišto, Unità di Valutazione Ex-Post
L'unità può essere contattata tramite email: epres-expostevaluation@europarl.europa.eu

L'EDITORE

Il presente documento è stato redatto dall'Unità di Valutazione Ex-Post (EVAL) della Direzione Valutazione d'Impatto e Valore Aggiunto Europeo, all'interno della Direzione Generale del Servizio di Ricerca del Segretariato del Parlamento Europeo (DG EPRS).

LINGUE:

Lingua originale: Inglese

Il presente documento è disponibile su internet: www.europarl.europa.eu/thinktank

DISCLAIMER E COPYRIGHT

Questo documento è stato predisposto per i Membri e lo staff del Parlamento Europeo ai quali si rivolge come materiale di riferimento a supporto dei lavori parlamentari. Il suo contenuto è di esclusiva responsabilità del/degli autore/i e qualsiasi opinione espressa nel presente documento non intende rappresentare la posizione ufficiale del Parlamento. Sono permesse la riproduzione e la traduzione per scopi non commerciali a condizione che ne sia riconosciuta l'origine e data previa notifica e inviata copia al Parlamento Europeo.

Documento terminato a dicembre 2017. Bruxelles ©Unione Europea, 2017

PE: 611.022

ISBN: 978-92-846-2248-1

DOI:

10.2861/921076

QA-05-17-176-EN-N

Indice

Lista di abbreviazioni e acronimi	3
Metodologia	5
Parte I: analisi iniziale di EPRS	6
Principali risultati	6
1. Azioni dell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime: contesto e motivazione.....	7
1.1. Norme della GAI prima di Lisbona: difficoltà e limiti dei diritti delle vittime.....	7
1.2. Competenza dell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime	8
1.3. Il principio di uguale accesso ai diritti e alla protezione all'interno dell'UE	10
2. Il pacchetto dei diritti delle vittime	11
3. Attuazione della Direttiva dei Diritti delle Vittime: stato di avanzamento.	14
3.1 Riconoscimento dello status di vittime.....	14
3.2 Applicazione dei diritti procedurali: principali conclusioni.	15
3.3 Vittime residenti in altri Stati Membri	16
4.2 Assicurare coerenza e miglior comprensibilità dei diritti delle vittime a livello europeo... 20	
Parte II: Valutazione dell'attuazione della Direttiva sui diritti delle vittime 2012/29/UE	25
Glossario dei termini	26
Riepilogo generale.....	29
2. Principali risultati dello studio.....	30
3. Raccomandazioni per il futuro	32
1. Introduzione e principi.....	34
1.2. Sintesi dello studio	34
2. Contesto e provvedimenti chiave della direttiva	36
2.1. Situazione antecedente la Direttiva sui Diritti delle Vittime del 2012	36
2.2. Direttiva sui Diritti delle Vittime 2012/29/EU.....	40
2.2.1. Definizione di vittime	40
2.2.2. Definizione di diritti delle vittime.....	41
2.2.3. I reati inclusi nella direttiva.....	42
2.3. Logica di intervento.	44
3. Valutazione del recepimento della direttiva	45
3.1. Sommario delle principali conclusioni	45
3.2. Definizione di conformità	47
3.3 Metodi di recepimento della direttiva	48
3.3.1 I metodi di recepimento delle direttive dell'Unione Europea in legge nazionale	48
3.3.2. La comunicazione degli Stati Membri sul recepimento della Direttiva dei Diritti delle Vittime.	49
3.4. Analisi comparativa del recepimento della direttiva.....	50
3.4.1. Il recepimento della direttiva da parte degli Stati Membri	50
3.4.2 Le modalità di attuazione a livello nazionale	51
3.4.3. Definire le vittime di reato (Articoli 1&2)	51
3.4.4. I provvedimenti sulle informazioni e il sostegno (Articolo 3).....	52
3.4.5 Il diritto di interpretazione e traduzione (Articolo 7)	53
3.4.6. Il diritto di ricevere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente	

.....	53
(Articolo 4)	53
3.4.7 Il diritto delle vittime dal momento della denuncia (Articolo 5)	54
3.4.8 Ottenere informazioni sul proprio caso (Articolo 6)	54
3.4.9 Accesso ai servizi di assistenza alle vittime (Articoli 8 & 9)	55
3.4.10 Diritto di essere sentiti (Articolo 10)	56
3.4.11 I diritti in caso di decisione di non esercitare l'azione penale (Articolo 11)	56
3.4.12 Diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa (Articolo 12)	57
3.4.13 Patrocinio a spese dello stato e rimborso delle spese (Articoli 13 & 14)	58
3.4.14 Restituzione dei beni della vittima (Articolo 15)	59
3.4.15 Risarcimento da parte dell'autore del reato (Articolo 16)	59
3.4.16 Le vittime residenti in un altro Stato Membro (Articolo 17)	60
3.4.17. Disposizioni sulle valutazioni individuali (Articolo 22)	61
3.4.18. Alle vittime sono riconosciuti i diritti alla protezione, anche durante le indagini penali e la possibilità di evitare contatti con l'autore del reato? (Articoli 18, 19 & 20)	62
3.4.19. Protezione della vita privata (Articolo 21)	62
3.4.20. Vittime con esigenze specifiche di protezione (Articolo 23)	63
3.4.21. Protezione dei minori vittime di reato (Articolo 24)	64
3.5. Altri provvedimenti	64
3.5.1. Formazione degli operatori (Articolo 25)	64
3.5.2. Cooperazione e coordinamento dei servizi (Articolo 26)	65
3.5.3. Riferimento alla direttiva nelle pubblicazioni ufficiali delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che ad essa si conformano (Articolo 27)	65
3.5.4. Conformità con l'Articolo 28 sulla comunicazione di dati	66
4. Valutazione dell'attuazione della direttiva	66
4.1. Situazione di riferimento prima della direttiva	66
4.2. Impatto generale	69
4.3. Informazione, formazione e coordinamento	70
4.5. Riconoscimento delle vittime con esigenze specifiche	86
4.6. Vittimizzazione secondaria	86
4.7. Tipi specifici di vittime	87
4.7.1. Vittime del terrorismo	87
4.7.2. Vittime di violenza sessuale e di violenza di genere	90
4.7.3. Vittime di reati basati sull'odio	92
4.7.4. Tutela delle vittime oltre confine	93
5. Elementi fondamentali di valutazione	98
5.1. Coerenza	98
5.2 Pertinenza	100
5.3 Efficacia	101
5.2 Valore aggiunto	103
6. Conclusioni e raccomandazioni	104
6.1. Conclusioni generali	104
6.1.1 Recepimento della direttiva	105
6.2. Raccomandazioni per il futuro	107
Appendice A: Definizioni di vittime negli Stati Membri UE	109

Appendice B: Bibliografia	112
Appendice C: Lista dei codici dei Paesi.....	118
Appendice E: Sintesi del recepimento della direttiva.....	120

Lista di abbreviazioni e acronimi

AFSJ Area of freedom, security and justice
Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

CoE Council of Europe
CdE Consiglio d'Europa

EC European Commission
CE Commissione Europea

ECHR European Court of Human Rights
CEDU Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

CJEU European Court of Justice,
CGUE Corte di Giustizia dell'Unione Europea

EIA European implementation assessment

EJN European Judicial Network
RGE Rete Giudiziaria Europea

EJTN European Judicial Training Network

ENVR European Network on Victims' Rights

EPO European protection order
OPE Ordine di Protezione Europea

EPRS European Parliamentary Research Service
EPRS Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo

ERA Academy of European Law
ERA Accademia di Diritto Europeo

EVAL Ex-Post Evaluation Unit (EPRS)

EVVI Evaluation of Victims project

FEMM European Parliament's Committee on Women's Rights and Gender Equality
FEMM Commissione del Parlamento Europeo per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere

FRA Fundamental Rights Agency
FRA Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali

JHA Justice and home affairs
GAI Giustizia e Affari Interni

LIBE European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs
LIBE Commissione Libertà civili, Giustizia e Affari interni

TEU Treaty on European Union

TUE Trattato sull'Unione Europea

TFEU Treaty on the Functioning of the European Union

TFUE Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea

Metodologia

Questa valutazione attuativa europea (EIA) è suddivisa in due parti: (1) un'analisi preliminare predisposta internamente dall'Unità di valutazione Ex-Post (EVAL) all'interno del Servizio di Ricerca Parlamentare Europeo (EPRS), e (2) un'analisi condotta in outsourcing.

L'analisi iniziale fornisce informazioni di base per migliorare la comprensione del contesto nel quale la Direttiva dei Diritti delle Vittime è stata adottata. E' basata principalmente su fonti primarie e documentazione ufficiale dell'Unione Europea. Riesamina inoltre le valutazioni esistenti della direttiva e ne valuta la coerenza come parte dei diritti esistenti a livello europeo.

Lo studio complementare è stato predisposto da un team di ricerca del Centro per i Servizi di Strategia e Valutazione LLP (CSES, Centre for Strategy and Evaluation Services). Nel condurre tale ricerca, il team selezionato ha tenuto conto di una lista di specifiche domande preparate in coordinamento tra EPRS, il segretariato e i co-relatori del LIBE/FEMM, coprendo vari aspetti dell'analisi: sui provvedimenti di recepimento a livello dello Stato Membro, sull'attuazione pratica della direttiva e sulle difficoltà incontrate.

Lo studio complementare si basa sulla documentazione, sui resoconti disponibili e sui dati del team raccolti ai fini dello studio. E' utilizzata una combinazione di ricerche documentali, colloqui con le parti in causa e ricerche online. Inoltre, sono stati organizzati due focus group con le parti in causa fondamentali di diversi Stati Membri per confermare le conclusioni.¹

Il recepimento nella legge nazionale è stato analizzato per tutti i 27 Stati Membri coinvolti.

L'applicazione pratica della direttiva viene valutata più dettagliatamente attraverso un campione di 12 Stati Membri rappresentativi e bilanciati dal punto di vista geografico, della grandezza, delle diverse tradizioni e approcci giuridici verso i diritti delle vittime nel sistema di giustizia penale e il livello di sostegno esistente: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lituania, Polonia, Spagna e Svezia.

L'analisi iniziale dello studio è stata esaminata internamente dai colleghi del EPRS Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo e sottoposto ai commenti della Commissione Europea (DGJUST).²

L'analisi condotta in outsourcing è stata esaminata internamente dal team EVAL.

¹ La metodologia dello studio complementare è presentata più dettagliatamente nella Parte II, Paragrafo 1.

² La Commissione Europea non è in alcuno modo responsabile del contenuto del presente documento. Può avere opinioni diverse da quelle espresse nel presente documento e in particolare può assumere una posizione diversa riguardo la valutazione di conformità delle leggi nazionali e l'applicazione delle regole della UE.

Parte I: analisi iniziale di EPRS

Principali risultati

- 1) La motivazione fondamentale per affrontare i diritti delle vittime a livello europeo deriva dal graduale sviluppo della libertà di movimento e di soggiorno. La necessità di estendere l'integrazione europea in questo campo è stata rafforzata dal Trattato di Lisbona, il quale ha dato all'Unione Europea l'esplicita competenza di stabilire le misure minime sui diritti sia dei soggetti coinvolti in procedure penali sia delle vittime di reato. Ciò ha aperto la strada all'adozione di un "pacchetto di diritti per le vittime". La Direttiva 2012/29/EU che stabilisce misure minime in materia di diritti per il sostegno e la protezione delle vittime di reato, è la parte centrale di questo pacchetto. Definisce le disposizioni procedurali, quali il diritto di essere ascoltato, capito e compreso, il diritto di ricevere informazioni, esprimere un disagio e accedere ai servizi di sostegno. La Direttiva sui diritti delle vittime è uno strumento di armonizzazione che stabilisce le misure minime da applicare in tutta Europa.
- 2) Gli Stati Membri sono stati obbligati ad attuare la direttiva entro il 16 novembre 2015 (così come stabilito dall'Articolo 27). Ad oggi, 23 dei 27 Stati Membri hanno ufficialmente recepito la direttiva (la Danimarca ha deciso di non partecipare). Tuttavia la Commissione Europea non ha ancora valutato il recepimento e l'attuazione, anche se gli obblighi di segnalazione sono divenuti obbligatori a far data dal 16 novembre 2017 (così come previsto dall'Articolo 29 della Direttiva).
- 3) In termini di applicazione pratica, la maggior parte delle disposizioni chiave sembrano essere state recepite in modo soddisfacente dalla maggior parte degli Stati Membri anche se i metodi con i quali le disposizioni sono state integrate nelle procedure amministrative variano da stato a stato. Un ambito nel quale la maggior parte degli Stati Membri ha dimostrato un progresso significativo, sia a livello legislativo sia amministrativo, è la valutazione individuale delle necessità delle vittime. Invece, un ambito dove ancora non c'è sufficiente chiarezza è l'applicazione delle disposizioni della direttiva per ciò che concerne le vittime di reati avvenuti in uno Stato Membro diverso dalla loro residenza. Al di là del consenso sul principio della non-discriminazione sulla base delle nazionalità, le ricerche indicano che gli operatori degli Stati Membri non hanno ben chiaro il percorso da intraprendere nel momento in cui si verifica un caso di questa natura.
- 4) Il Parlamento Europeo svolge un ruolo fondamentale al fine di assicurare che la Commissione Europea monitori le attuazioni della Direttiva sui Diritti delle Vittime. Si fa anche promotore di ulteriori iniziative a livello dell'Unione Europea per consolidare la corretta applicazione della direttiva attraverso il supporto finalizzato alla promozione e alla difesa dei diritti delle vittime di reato in generale e, più in particolare, per mezzo del finanziamento da parte dell'Unione Europea in favore di una adeguata formazione giuridica. Tale formazione è la chiave per garantire che le vittime siano consapevoli dei loro diritti e siano trattate in maniera rispettosa.
- 5) Il Parlamento potrebbe svolgere un ruolo importante anche per una maggior coerenza sui diritti delle vittime a livello dell'Unione Europea. Tali diritti sono presenti in maniera non strutturata in vari strumenti legali europei, per cui la coerenza generale sui diritti è talvolta difficile da comprendere. Ad esempio, la Direttiva sui Diritti delle Vittime consolida certi aspetti di alcuni strumenti dell'Unione Europea (in particolar modo nell'adozione di un approccio onnicomprensivo nei confronti delle vittime con particolari necessità) mentre omette importanti disposizioni fornite da specifici strumenti sui reati. A titolo di esempio, la disposizione sul non perseguimento delle vittime coinvolte in atti criminali (provvedimento della direttiva sul traffico degli esseri umani) che sono state costrette a commettere, è assente nella Direttiva sui Diritti delle Vittime. L'insieme dei diritti delle vittime potrebbe essere reso più semplice per raggiungere maggior chiarezza e coerenza a beneficio delle vittime e degli operatori.

1. Azioni dell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime: contesto e motivazione

I primi passi per stabilire i diritti delle vittime a livello europeo, e il metodo con cui tali diritti si sono sviluppati successivamente, sono legati al contesto specifico nel quale sono stati adottati: contesto precedente il Trattato di Lisbona.

1.1. Norme della GAI prima di Lisbona: difficoltà e limiti dei diritti delle vittime

L'introduzione delle norme sulla giustizia e sugli affari interni nell'agenda europea ha avuto inizio con il Trattato di Maastricht³ nel 1993. L'organizzazione dell'Unione Europea con riferimento ai tre "pilastri" ha avuto importanti conseguenze nel processo decisionale in relazione a queste norme. In conseguenza di ciò, le norme del JHA sono state prevalentemente intergovernative e le decisioni hanno richiesto l'unanimità del Consiglio. Questo tipo di organizzazione ha causato notevoli difficoltà⁴, più in particolare:

- Nessuna supervisione democratica sul terzo pilastro dato che il Parlamento Europeo è stato limitato secondo la legislazione vigente nelle sue facoltà (di essere informato, dare una opinione e porre domande) e più che mai nella pratica;
- Nessun controllo giudiziario poiché la Corte di Giustizia non ha giurisdizione per esaminare e interpretare le leggi del terzo pilastro;
- Nessun potere di applicazione da parte della Commissione Europea con riferimento ai provvedimenti del terzo pilastro (nessun potere esecutivo);
- Nessun chiaro processo decisionale, "in generale caratterizzato da metodi decisionali⁵ incomprensibili, complessi, riservati e intergovernativi";
- Tendenza per i provvedimenti del JHA ad essere approvati secondo il "minimo comune denominatore" a causa della richiesta di unanimità nel Consiglio;
- Incertezza giuridica - le leggi della GAI "non sono state qualificate come "normali" strumenti legali⁶ dell'Unione Europea".

³ Il Trattato di Maastricht, Titolo VI sulle Disposizioni circa la cooperazione nel campo della Giustizia e degli Affari Interni, C 191, 29 luglio 1992, pp. 61-62.

⁴ Tali sfide vengono approfondite nei dettagli nello studio, Implementing the Lisbon Treaty. Improving the functioning of the EU on Justice and Home Affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Parlamento Europeo, 2015, pp. 9-11.

⁵ J. Apap and M. Anderson (eds.), *Police and Justice Cooperation and the New European Borders*, Kluwer Law International, 2002.

⁶ Implementing the Lisbon Treaty. Improving the functioning of the EU on Justice and Home Affairs, op.cit., p.9.

Queste difficoltà avrebbero avuto un grande impatto in qualsiasi campo politico e a maggior ragione lo hanno avuto in relazione alle norme di giustizia e affari interni, responsabili nel definire i diritti e le libertà individuali e con forte ripercussione nelle vite dei cittadini. L'assenza della supervisione parlamentare e del controllo giuridico aggravati da un processo decisionale non trasparente sono stati ritenuti pertanto insostenibili.

Il Trattato di Amsterdam (1977) portò a ulteriori cambiamenti in quanto diresse alcune delle norme della GAI dal terzo pilastro al primo pilastro (e pertanto a un processo decisionale condiviso). Si trattava di immigrazione, asilo politico, controllo delle frontiere, diritto civile e di famiglia. In ogni caso, le norme sulla cooperazione nelle indagini penali rimasero nel terzo pilastro, il quale venne ridefinito "cooperazione politica e giuridica nelle indagini penali". Quale risultato, le discussioni circa i diritti delle vittime nel 1990 rimasero largamente costrette e limitate a livello europeo.

Tuttavia, poiché il Trattato di Amsterdam introduceva lo "spazio di libertà, sicurezza e giustizia" (AFSJ), la volontà politica verso una maggiore cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni si evolvse e iniziò ad essere adottato un approccio gradualmente più comprensivo nei confronti di problematiche riferite al movimento delle persone, richiamando la nozione convenzionale della sovranità nazionale.⁷

1.2. Competenza dell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime

La questione circa la protezione delle vittime nei procedimenti penali venne avanzata per prima a livello europeo nel Programma Tampere del 1999, che applicò la su menzionata AFSJ⁸. Questo programma fu il primo di questo genere, che introdusse la pratica dei programmi pluriannuali (5 anni) alla GAI adottata dal Consiglio Europeo. Questo programma e quelli che seguirono⁹ aprirono la strada a una maggiore azione dell'Unione Europea fino alle norme AFSJ che comprendono anche le misure sui diritti delle vittime.

Nel Programma Tampere, il Consiglio adottò una sezione specifica "Miglior accesso alla Giustizia" affinché fossero stabilite misure minime per la protezione delle vittime di reato, con particolare riguardo all'accesso alla giustizia e al diritto di risarcimento per i danni subiti, inclusi i costi legali. Il Consiglio europeo evidenziò anche l'importanza dei programmi nazionali per il finanziamento di provvedimenti, sia pubblici sia non governativi, per l'assistenza e la protezione delle vittime.

La Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 sulla posizione delle vittime nei procedimenti penali¹⁰ fu conseguentemente adottata con lo scopo di assicurare diritti minimi alle vittime di reato. Stabili disposizioni secondo le quali le vittime avevano il diritto di essere ascoltate, la possibilità di partecipare ai procedimenti, ricevere la protezione, il risarcimento,

⁷ V. gli eventi storici del processo di integrazione europea (1945–2014): [An area of freedom, security and justice](#), della University of Luxembourg's Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe (CVCE) online research infrastructure; W. van Ballegoij, [Area of freedom, security and justice: Untapped potential](#), EPRS, ottobre 2017.

⁸ [Conclusions](#) of the Tampere European Council of 15 and 16 October 1999.

⁹ V. [Hague](#) Programme del 2004 e lo [Stockholm](#) Programme del 2010.

¹⁰ [Council Framework Decision 2001/220/JHA](#) del 15 marzo 2001 sulla posizione della vittima nei procedimenti penali.

l'accesso alla mediazione e ogni informazione rilevante. Questi diritti erano garantiti anche se il reato era stato commesso in un altro Stato Membro.

Inoltre, nel 2004 è stato adottato uno strumento specifico sul risarcimento finanziario delle vittime di reato¹¹ (Direttiva 2004/80/CE). Il suo scopo era di assicurare che ciascuno dei paesi dell'Unione Europea avesse uno schema nazionale predisposto per garantire una corretta e idonea condizione di risarcimento per le vittime di reati violenti intenzionali. Lo strumento fu progettato anche per assicurare che il risarcimento fosse accessibile a prescindere dal paese in Europa dove la persona aveva subito il reato.

Tuttavia, il processo di consolidamento della protezione alle vittime in Europa è stato limitato da varie difficoltà, incluso il basso livello di sorveglianza sull'intervento degli Stati Membri nelle aree della GAI, come sopra evidenziato. Di conseguenza, la decisione e la direttiva hanno risentito di molti vincoli che derivanti dalla particolare posizione occupata dalla giustizia e dagli affari interni (GAI) prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. I resoconti attuativi circa la Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI, pubblicata nel 2004¹² e nel 2009¹³, conclusero che la legislazione dell'Unione Europea non fu efficace nel raggiungimento delle misure minime per le vittime in tutta Europa¹⁴.

Allo stesso tempo, tra il 2005 e il 2011, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) intervenne in varie sentenze per chiarire l'interpretazione di vari aspetti della decisione quadro¹⁵. Tali sentenze inclusero lo storico "Caso Pupino" in Italia (vedi sotto). Il ruolo della CGUE è un'ulteriore prova della graduale integrazione della GAI nella politica dell'Unione Europea, con il ruolo del CGUE che si evolve nel settore da "virtualmente - inesistente" nei primi del 1990 fino a crescere "diffusamente nel corso degli anni 1990-2000"¹⁶.

¹¹ Direttiva del Consiglio 2004/80/EC del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo alle vittime di crimini.

¹² Relazione della Commissione sullo stato delle vittime nei procedimenti penali, COM/2004/0054 definitivo.

¹³ Relazione della Commissione della Commissione sullo stato delle vittime nei procedimenti criminali, COM/2009/0166 definitivo.

¹⁴ Diritti delle Vittime, sito web della Commissione Europea.

¹⁵ Vedi: Database Eurocrime sulla Decisione Quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 sullo stato delle vittime nei procedimenti penali

¹⁶ I. Grigoriev, Ruolo della Corte di Giustizia Europea nel Terzo Fondamento: Non si espande troppo in fretta? Scuola Superiore di Ricerca Economica Scheda N. WP BRP 11/IR/2014.

Caso Pupino CGUE

La Signora Pupino era un'insegnante di scuola materna e fu incolpata di aver inflitto lesioni a bambini di meno di 5 anni di età al tempo dei fatti. L'oggetto della discussione riguardava la questione del contro-interrogatorio durante il processo e le deroghe al fine di proteggere i minori testimoni. Più nel dettaglio, il codice penale italiano non prevedeva un procedimento speciale per far testimoniare i bambini in questo caso, mentre era previsto dalla decisione quadro. Il regolamento CGUE in questo caso stabiliva che, nel rispetto della particolare vulnerabilità delle vittime, era ammissibile adottare una procedura speciale per l'ottenimento delle prove, ossia che la testimonianza poteva essere resa dai bambini per mezzo di un processo speciale evitando il processo in aula. Il giudice fu obbligato a interpretare la legge interna italiana in conformità con la decisione quadro.

Con il caso Pupino, la CGUE stabilì che, nonostante la legislazione del terzo pilastro non avesse un effetto diretto, era tuttavia vincolante secondo il principio dell'effetto indiretto¹⁷. In pratica, significava che gli Stati Membri erano obbligati a interpretare la loro legislatura interna in conformità con la decisione quadro della GAI.

1.3. Il principio di uguale accesso ai diritti e alla protezione all'interno dell'UE

La motivazione della Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 sulla posizione delle vittime nei procedimenti penali e della Direttiva 2004/80/EC sul risarcimento è derivata dall'evoluzione che ha portato ad una maggiore integrazione delle politiche del terzo pilastro all'interno dell'insieme regolare di norme "comunitarie": la libertà di movimento e di soggiorno.

Il Trattato di Maastricht introdusse la cittadinanza europea della quale ogni cittadino poteva usufruire automaticamente in ognuno degli Stati Membri. Gli accordi di Schengen gradualmente eliminarono i confini interni. Il 2004 vide l'adozione della Direttiva 2004/38/EC sul diritto dei cittadini europei e dei familiari a muoversi e risiedere liberamente all'interno dell'Unione Europea.

La logica menzionata sopra che collega la libertà di movimento e la maggiore integrazione delle norme della GAI era semplice: se i cittadini potevano liberamente muoversi entro lo spazio europeo senza più confini, altrettanto potevano fare i criminali e anche le vittime di reato. La logica venne rafforzata nel Trattato di Lisbona, che stabiliva che l'Unione doveva offrire alla sua cittadinanza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, nel quale il libero movimento delle persone è assicurato grazie a idonei provvedimenti sui controlli dei confini esterni, l'asilo, l'immigrazione e la prevenzione e la lotta contro la criminalità¹⁸.

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia è inserita tra gli obiettivi chiave dell'Unione Europea come stabilito nell'Articolo 3 TUE, subito dopo l'obiettivo di promuovere "la pace, i suoi valori e il

¹⁷ Vedi: Giudizio nel [Caso C-105/03](#), CGUE, 16 Giugno 2005 e T.Magno, [The Pupino Case: Background in Italian Law and consequences for the national judge](#), ERA Forum, 2007, Vol. 8 (2), pp. 215-223.

¹⁸ Articolo 3 (2) TUE

benessere delle sue persone” e prima dell’obiettivo della “formazione del mercato interno” ossia la “formazione di un’unione economica e monetaria”. Questa più ampia AFSJ aprì la strada all’adozione del pacchetto dei diritti delle vittime (vedi sotto); i suoi obiettivi erano di assicurare che la gente potesse contare sullo stesso livello di diritti base e avere fiducia nel sistema della giustizia in qualsiasi parte d’Europa.¹⁹ Fu stimato che “fino al 15% della popolazione dell’Unione Europea potesse essere vittima di crimini in Europa ogni anno: “il rischio di essere vittima è tale sia viaggiando all’estero, sia stando a casa”. Poiché gli europei fanno circa 1,25 miliardi di viaggi come turisti in Europa ogni anno, alcuni inevitabilmente saranno vittime in un altro paese.²⁰ Il principio di stabilire delle regole minime per le vittime venne così visto come parte di un “più ampio obiettivo dell’Unione Europea per costruire un’area di giustizia europea” oltre a salvaguardare del principio di “non discriminazione nell’accesso ai diritti delle vittime”.

2. Il pacchetto dei diritti delle vittime

Il Trattato di Lisbona è di cruciale importanza per le norme del JHA in quanto unisce il resto delle norme del terzo pilastro sulla cooperazione di polizia e magistratura negli affari penali, in un regolare, convenzionale “comunitario” insieme di norme europee. Inoltre, l’atto costitutivo europeo dei Diritti Fondamentali divenne giuridicamente vincolante.

Di conseguenza, le rimanenti norme sulla cooperazione di polizia e magistratura negli affari penali si congiunse a norme europee “più tradizionali”, con tutto ciò che questo comportava:²¹

- Processo decisionale attraverso la normale procedura legislativa (con il Parlamento Europeo e il Consiglio come co-legislatori sullo stesso piano), quindi nessuna richiesta di unanimità nel Consiglio;
- Supervisione democratica da parte del Parlamento Europeo;
- Controllo giuridico della Corte di Giustizia;
- Diritto di iniziativa e poteri di azione della Commissione Europea, più trasparenza nel processo decisionale;
- Strumenti legali semplificati (norme, direttive, decisioni, raccomandazioni e opinioni);
- Certezza del diritto.

In questo Articolo 82, il Trattato stabilisce una chiara competenza dell’Unione Europea nel formare i minimi standard dei diritti dei soggetti coinvolti nei procedimenti penali sia delle vittime di reato²².

Quale risultato di queste determinate competenze europee, il periodo dopo Lisbona vide una raffica

¹⁹ European Commission ensures better protection of crime victims, comunicato stampa, Commissione Europea, 18 maggio 2011.

²⁰ Ibidem

²¹ E’ importante notare che esistono diverse eccezioni e deroghe (ad esempio interruzioni di emergenza, aumentata cooperazione o applicazione di speciali procedure giuridiche in certe aree). Su questo e su altre questioni generali relative a GAI post-Lisbona, vedi l’Applicazione del Trattato di Lisbona. Miglioramento della funzione dell’Unione Europea nella Giustizia e negli Affari Interni, op. cit.

²² Articolo 82(2) TFUE, in particolare Articolo 82, paragrafo 2, sotto –paragrafo b (Articolo 82 (2) (b)) sui diritti delle vittime di reato).

di attività legislative nella AFSJ, Spazio di libertà, sicurezza e giustizia e, d'importanza per questo studio, di attività entrambi negli Articoli 82 (2) e 82 (1).

Tali direttive, di particolare rilevanza per i diritti delle vittime, vengono di seguito elencate con i pertinenti riferimenti legali o articolo del TFUE:

Articolo 82(2)(c) sui diritti delle vittime di reato

- Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 25 ottobre 2012, che istituisce **norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato** e che sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI, OJ L 315, 14.11.2012, pp. 57–73 (base giuridica: Articolo 82(2); precisamente sotto-paragrafo dell'Articolo 82 (2) non indicato, ma vedi punto 3: "diritti delle vittime di reato", così come sotto-paragrafo c)

Articolo 82 (2) senza alcun specifico sotto paragrafo definito dell'Articolo 82 (2)

- Direttiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 **concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime**, e che sostituiva la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, OJ L 101, 15.4.2011, pp. 1–11 (base giuridica: Articolo 82(2) e Articolo 83(1); precisamente sotto –paragrafo dell'Articolo 82(2) non precisato)
- Direttiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 **relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile**, e che sostituiva la decisione quadro del Consiglio 2004/68/GAI, OJ L 335, 17.12.2011, pp. 1–14 (base giuridica: Articolo 82(2) e Articolo 83(1); precisamente sotto-paragrafo dell'Articolo 82(2) non indicato). Note corrigendum: Direttiva 2011/92 si legga Direttiva 2011/93.
- Direttiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 aprile 2014 **relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea**, OJ L 127, 29.4.2014, pp. 39–50 (base giuridica: Articolo 82(2) e Articolo 83(1); precisamente sotto-paragrafo dell'Articolo 82(2) non precisato)

Articolo 82 (1) (a) e (d)

- Direttiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13 Dicembre 2011 circa l'ordine di protezione europea, OJ L 338, 21.12.2011, pp. 2–18 (base giuridica: Articolo 82(1)(a) e (d))*

Tali attività dei co-legislatori relative al diritto delle vittime sono andate di pari passo con le norme per garantire i diritti degli accusati (i diritti dei soggetti nei procedimenti penali, Articolo 82 (2) (b))²³. Questi includono il diritto di interpretazione e traduzione²⁴; il diritto all'informazione²⁵; il diritto di accesso a un avvocato²⁶; il potenziamento di certi aspetti circa la

²³ See The Cost of Non-Europe in the area of Procedural Rights and Detention Conditions, EPRS, European Parliament, December 2017.

²⁴ Directive 2010/64/EU on the right to interpretation and translation in criminal proceedings.

²⁵ Directive 2012/13/EU on the right to information in criminal proceedings.

²⁶ Directive 2013/48/EU on the right of access to a lawyer in criminal proceedings.

²³ Vedi: The Cost of Non-Europe in the area of Procedural Rights and Detention Conditions, EPRS, Parlamento Europeo, dicembre 2017

²⁴ Direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali

²⁵ Direttiva 2012/13/UE sul diritto all'informazione nei procedimenti penali

²⁶ Direttiva 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.

presunzione di innocenza²⁷, procedura di tutela dei minori che sono sospetti o persone accusate²⁸ e difesa d'ufficio per i sospettati e le persone accusate²⁹.

Il Programma di Stoccolma³⁰, adottato nel medesimo periodo dell'entrata in vigore del Trattato del Lisbona, stabilì nel dettaglio l'intenzione di creare un avvicinamento integrato e coordinato alle vittime in tutta l'Unione Europea. Attraverso il programma, il Consiglio Europeo fece appello alla Commissione e agli Stati Membri per esaminare il modo di migliorare la legislazione e le misure pratiche di sostegno per la protezione delle vittime e consolidare l'attuazione degli strumenti esistenti; offrire un miglior sostegno alle vittime; e verificare se fosse opportuno inquadrare uno strumento legale completo per la protezione delle vittime. Il piano d'azione di Budapest³¹, adottato nel 2011, radicò l'impegno del Consiglio a rafforzare l'azione dell'Unione Europea in questo campo.

Conseguentemente, fu adottato un testo legislativo orizzontale: Direttiva 2012/29/UE che istituiva norme minime, in materia di diritto, assistenza e protezione delle vittime di reato (la "Direttiva sui diritti delle Vittime"), che sostituiva la su menzionata Decisione Quadro 2001/220/GAI. Lo scopo della direttiva era di rafforzare i diritti delle vittime all'interno dell'Unione Europea affrontando nel contempo le carenze rilevate nell'attuazione della Decisione Quadro del 2001. La direttiva stabilì i minimi standard e la salvaguardia e creò importanti disposizioni procedurali, così come il diritto di essere ascoltato, di capire e di essere capito; e il diritto di ricevere informazioni, fare una denuncia e accedere ai servizi di sostegno. La direttiva sui Diritti delle Vittime diviene quindi uno strumento di armonizzazione che stabilisce i minimi standard che devono essere applicati all'interno dell'Unione Europea.

Come mostrato nella tabella precedente, la Direttiva sui diritti delle Vittime è parte di un "pacchetto di diritti delle vittime" adottato dopo il 2009, che include anche la Norma 606/2013 sul reciproco riconoscimento delle norme di protezione nelle questioni civili e la Direttiva 2011/99/UE sull'ordine di protezione europea in materia penale³², il cui scopo era di assicurare il diritto per le vittime a continuare a beneficiare delle norme civili e/o di protezione quando trasferite in un altro Stato Membro. Contemporaneamente a questo pacchetto sui diritti delle vittime, diverse altre direttive dell'Unione Europea furono introdotte per rafforzare i diritti delle vittime di particolari reati: la direttiva relativa al traffico di esseri umani (su questo Articoli da 11 a 17); la direttiva sull'abuso

²⁷ Direttiva (UE) 2016/343 sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

²⁸ Direttiva (UE) 2016/800 sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati nei procedimenti penali.

²⁹ Direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 ottobre 2016 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 .

³⁰ Il programma di Stoccolma – "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini", Consiglio d'Europa, 2009.

³¹ Risoluzione del Consiglio del giugno 2001 relativa a Una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali.

³² Vedi Direttiva sull'ordine di protezione europeo 2011/99/UE, Valutazione di attuazione, EPRS, Parlamento Europeo, settembre 2017.

³³ Direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime che sostituiva la Decisione Quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

sessuale dei minori³⁴(su questo Articoli 18,19 e 20); e la recente direttiva adottata sulla lotta al terrorismo³⁵(su questo Titolo V)³⁶.

In seguito a queste aggiunte successive ai diritti delle vittime a livello europeo, la gamma dei diritti sembra estendersi tramite diversi strumenti, i quali a volte rendono difficili da comprendere la coerenza e gli aspetti di integrazione. Questo aspetto viene dettagliato nel paragrafo sul ruolo del Parlamento Europeo (vedi Paragrafo 4)

Quasi un decennio dopo l'entrata in vigore del trattato e cinque anni dopo l'entrata in vigore della Direttiva sui Diritti delle Vittime, può essere avanzata la seguente domanda: fino a che livello i cittadini e i residenti europei che sono vittime di reato beneficiano di uguali diritti all'interno dell'Unione Europea?

3. Attuazione della Direttiva dei Diritti delle Vittime: stato di avanzamento.

In termini di recepimento, attualmente, 23 su 27 Stati Membri (la Danimarca non ha recepito la Direttiva) hanno ufficialmente recepito la direttiva. Irlanda, Slovenia, Repubblica Slovacca e Regno Unito stanno provvedendo alla sua adozione.³⁷La Commissione Europea non ha ancora valutato il recepimento e l'attuazione della direttiva, tuttavia con riferimento all'Articolo 29 era previsto un resoconto nel novembre 2017.

3.1 Riconoscimento dello status di vittime

Uno dei più importanti obiettivi della Direttiva dei Diritti delle Vittime era migliorare lo stato delle vittime di reato all'interno dell'Unione Europea e di mettere la vittima al centro del sistema di giustizia penale che in molti degli Stati Membri è incentrata primariamente sul ruolo dell'accusa e del giudice, e più in generale sugli interessi dello stato. Questo obiettivo potrebbe essere raggiunto se le vittime fossero riconosciute come tali.

In termini di definizione, la direttiva fornisce le seguenti: (a) "vittima" significa: (i) una persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo o perdite economiche che sono stati causati direttamente da un reato; (ii) un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato o che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona.

La maggior parte degli Stati Membri includono la parola "vittima" nella loro legislatura e forniscono una

³⁴ [Direttiva 2011/93/UE](#) del 13 dicembre 2011 relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile che sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2004/68/GAI.

³⁵ [Direttiva 2017/541](#) del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del

³⁶ Non tutte le direttive sono qui incluse stante che alcune delle direttive rilevanti hanno loro fondamento legale nell'Articolo 82(2) TFUE.

³⁷ Vedi Parte II (Paragrafo 3).

definizione³⁸. Tuttavia in diversi paesi, non esiste alcuna definizione del termine “vittima”³⁹, altri termini vengono usati con definizioni che si avvicinano alla definizione della direttiva, come “testimone”, “querelante”, “persona che sporge denuncia”, o “parte offesa”. Perciò, il fatto che il termine “vittima non sia utilizzato universalmente all’interno della Legislazione degli Stati Membri dell’Unione Europea non significa necessariamente che le vittime non siano riconosciute e supportate in quanto tali, dato che altri termini coprono le condizioni rilevanti e le situazioni dello status di una vittima.⁴⁰ Inoltre, la ricerca suggerisce che il modo nel quale le vittime vengono trattate come parte del sistema del giudizio penale varia molto all’interno dell’Unione Europea⁴¹.

Pertanto, i passi necessari per il riconoscimento da parte delle autorità competenti di una vittima in quanto tale sono probabilmente più importanti per la corretta applicazione della disposizione sul sostegno alla vittima. Il riconoscimento della valutazione individuale presentata dalla direttiva è la chiave di tutto ciò.

Un adeguato tirocinio per gli agenti in loco che spesso vengono in contatto con le vittime e il buon coordinamento tra le autorità e i servizi / organizzazioni di sostegno sono ugualmente importanti. In questi diversi campi, come mostra lo studio disponibile nella Parte II di questa Valutazione di Applicazione Europea, anche se sono stati fatti tanti progressi all’interno degli Stati Membri, rimangono ancora delle difficoltà.

3.2 Applicazione dei diritti procedurali: principali conclusioni.

Una appropriata valutazione dell’applicazione delle disposizioni della direttiva non è compito facile, dato che la direttiva unisce misure legislative e amministrative.

Quando si tratta dei diritti processuali e procedurali, la maggior parte delle disposizioni della direttiva sembrano essere state recepite adeguatamente dalla maggioranza degli Stati Membri: il diritto di essere ascoltato, di capire e di essere capito; il diritto di ricevere informazioni, di fare reclamo e di accedere ai servizi di sostegno. Tuttavia, i modi nei quali queste disposizioni legali sono state sviluppate nelle procedure amministrative si differenziano all’interno degli Stati Membri.

Un’area dove la maggior parte degli Stati Membri ha fatto un progresso significativo, sia a livello legislativo sia amministrativo, è la valutazione individuale (Articolo 22 della direttiva).

L’organizzazione della valutazione individuale nel momento in cui le vittime denunciano un reato è fondamentale per assicurare le loro esigenze e affinché le opzioni vengono valutate correttamente dagli operatori. Nessuna vittima può essere assistita adeguatamente se gli agenti in loco (in molti casi, la polizia se una vittima va a segnalare un reato) non conoscono le caratteristiche personali delle vittime, o il tipo, la natura o le circostanze del reato.

³⁸ V. APAV (Portuguese Association for Victim Support), Implementing victim-orientated reform of the criminal justice system in the European Union, 2016 (cofinanziata dal Criminal Justice Programme della UE), pp.110 e seguenti. Uno schema di tutte le definizioni delle vittime negli Stati Membri dell’Unione Europea viene fornito a p. 13 del resoconto, che è riportato nell’Appendice A.

³⁹ Cipro, Danimarca, Finlandia, Grecia, Germania, Polonia, Scozia, Slovacchia e Svezia. V. rapport APAV, op. cit.

⁴⁰ Rapport APAV, p. 116

⁴¹ V. Parte II, Paragrafo 2.2.1; rapport APAV, op.cit.; FRA, Fundamental Rights Agency, Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims, 2014.

Tuttavia, i modi nei quali le valutazioni individuali sono condotte variano molto all'interno degli Stati Membri, e in alcuni casi consiste soltanto in una pura formalità⁴². Inoltre a volte, anche se le valutazioni individuali sono condotte adeguatamente all'interno dell'Unione Europea, la disponibilità delle strutture di sostegno per la vittima non è uniforme all'interno degli Stati Membri, e qualche volta neppure all'interno dello stesso Stato Membro. Inoltre il corretto coordinamento all'interno degli Stati Membri rimane sempre difficoltoso⁴³. I servizi forniti per l'assistenza alla vittima sono solitamente organizzati dal governo o dalle ONG – e spesso si sovrappongono; ciò fa sorgere la domanda sul mantenimento dei finanziamenti a lungo termine per i servizi di assistenza e sulla ripartizione delle responsabilità in questo ambito.

Un'altra area di miglioramento riguarda la qualità e l'adeguatezza delle informazioni offerte alle vittime. Vari metodi sono stati adottati dagli Stati Membri: volantini, segnalazioni sui siti ufficiali, etc.⁴⁴. Tuttavia, queste informazioni non sono sempre facilmente accessibili e non vengono sempre fornite in più lingue. Ciò pregiudica il principio della non-discriminazione delle vittime all'interno dell'Unione Europea, dato che, come precedentemente menzionato, molti soggetti che si trasferiscono all'interno dell'Unione Europea rimangono vittime di reato.

Un'altra area suscettibile di miglioramento è la formazione. In questo ambito la necessità di maggiori corsi di formazione a livello europeo è di estrema importanza, non solo per gli studenti delle accademie di polizia e degli istituti di formazione giudiziaria, ma per operatori esperti⁴⁵. Da un lato, anche se la formazione è lo strumento fondamentale per incrementare la consapevolezza dei bisogni delle vittime di reato⁴⁶ mancano prassi migliori standardizzate all'interno dell'Europa. Dall'altro lato, c'è anche il bisogno di tenere conto dell'“ecologia sociale” della posizione delle vittime nei vari Stati Membri⁴⁷.

3.3 Vittime residenti in altri Stati Membri

I diritti delle vittime residenti in altri Stati Membri sono riportati nell'Articolo 17 della direttiva. L'articolo propone tre diversi modi nei quali riferire di un reato e la partecipazione a procedimenti penali può essere facilitata per le vittime di altri Stati Membri dell'Unione Europea⁴⁸. Il primo concerne la possibilità di ottenere una dichiarazione da una vittima immediatamente dopo la denuncia riferita al reato penale fatta alle autorità competenti. Il secondo concerne il ricorso alle disposizioni sulla videoconferenza e le telefonate. Infine, gli Stati Membri devono assicurare che le vittime di reato penali commesso negli Stati Membri diversi da quelli dove le vittime sono residenti possano avanzare denuncia alle autorità competenti dello Stato Membro di residenza.

⁴² V. Paragrafo 4.4., Parte II.

⁴³ V. Paragrafo 4.3, Parte II.

⁴⁴ V. Paragrafo 3.4.6 e 4.3, Parte II.

⁴⁵ Parte II, Paragrafi 3.5.1 e 4.3

V. rapporto APAV, op. cit., p. 165.

⁴⁷ Come spiegato nel dettaglio nel resoconto APAV, l'esperienza delle vittime è prevalentemente guidata dall'interazione tra le forze di polizia, e le vittime e i cittadini considerano la polizia diversamente nei vari Stati Membri. La percezione e la fiducia sulla polizia e il sistema giudiziario variano molto da un paese all'altro. V. il rapporto APAV, op. cit.

⁴⁸ Rapporto APAV, p. 143.

Nella maggior parte degli Stati Membri, la conformità tra le dimensioni transnazionali dei diritti delle vittime è stata assicurata all'interno del sistema legale dal principio di non discriminazione sulla base della nazionalità. La ricerca tuttavia suggerisce che in questo campo, i professionisti sono spesso incerti sulle disposizioni disponibili nel loro paese⁵⁰. Pur tuttavia sembra esserci un consenso generale su fatto che le vittime di altri Stati Membri debbano esser trattate allo stesso modo delle vittime residenti dove il crimine è avvenuto, specifiche questioni sollevano disposizioni riferite alla possibilità di reclamo negli Stati Membri di residenza⁵¹. Vari professionisti tuttavia ammettono che non sia chiaro cosa accadrebbe se un residente di uno Stato Membro riporta un crimine che è stato commesso in un altro Stato Membro in quanto di giurisdizione extra-territoriale⁵². Molto di più potrebbe esser fatto a livello europeo per sostenere l'elemento transnazionale del sostegno alle vittime, incluso il rafforzamento della rete dei professionisti a livello dell'Unione Europea, ad esempio the European Network on Victim's Right (ENVR), the European Judicial Network (EJN) e la European Judicial Training Network (EJTN) (vedi punti 4.1 seguenti).

3.4 Impatto della direttiva

La direttiva ha avuto un forte impatto negli Stati Membri che avevano un basso livello di protezione per le vittime prima della sua adozione. La direttiva ha in questi casi aiutato a rafforzare i diritti procedurali. Negli Stati Membri dove il livello di protezione per le vittime era già alto, la direttiva ha avuto un impatto meno significativo. Infine, laddove alcuni Stati Membri avevano provvedimenti sul sostegno per specifiche vittime (vittime di abusi sessuali, vittime di terrorismo o vittime di violenza di genere), la direttiva ha avuto il merito di espandere questo sostegno a un'ampia schiera di vittime. La direttiva fornisce anche un concetto base di vittime "vulnerabili" e su questo il Motivo 38 adotta un approccio onnicomprensivo verso quelle vittime con specifici bisogni/ persone cioè che risultano particolarmente vulnerabili. Considerato che molti strumenti dell'Unione Europea in questi casi si riferiscono a minori e persone con disabilità, la direttiva include, tra gli altri, persone soggette a ripetute violenze all'interno delle relazioni e vittime di violenza di genere.

Soprattutto, la direttiva ha aiutato a porre maggior attenzione sui diritti alle vittime all'interno degli Stati Membri. Oltre tutto, la direttiva ha portato alcuni progressi nel correlarsi con le vittime di reato di un diverso Stato Membro, in special modo nel campo dell'interpretazione e della traduzione per permettere alle vittime di altri Stati Membri di capire l'intero processo e i servizi loro disponibili. Questo si applica anche ai cittadini non dell'Unione Europea. Comunque, come su menzionato, i miglioramenti potrebbero essere fatti in molte aree per assicurare un accesso adeguato alla giustizia e al sostegno.

In quanto tale, la direttiva illustra la difficoltà nel soddisfare l'intervento dell'Unione Europea e il bisogno di minimi standard davanti a un contesto di così diverse tradizioni nazionali⁵³.

⁴⁹ La CGUE ha svolto un ruolo fondamentale nella definizione della nozione di cittadinanza dell'Unione Europea prima che fosse menzionata nei trattati. The landmark case of *Ian William Cowan v. Tesor Public*, ad esempio stabilendo che una vittima di crimini poteva ricevere un risarcimento anche se il crimine era avvenuto in un altro Stato Membro diverso dal paese di residenza della vittima stessa. V. la [sentenza](#) nel Causa 186/87, CGUE, 2007.

⁵⁰ V. rapporto APAV, op. cit, p. 143, e Parte II di questo EIA.

⁵¹ V. rapporto APAV, op. cit, p. 143

⁵² Ibidem

⁵³ V. Mitsilegas, *EU criminal law after Lisbon. Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Hart Publishing, 2016, Capitolo 7.

Al di là dei cambiamenti positivi il Trattato di Lisbona che ha portato in questo ramo, l'intervento dell'Unione Europea nei casi penali rimane contestato. Per quanto riguarda i diritti delle vittime, alcune preoccupazioni riguardano la questione della sussidiarietà. Questo è in particolar modo il caso dell'uniformità delle misure alla luce dei diversi sistemi legali.

Un'altra frequente preoccupazione si riferisce alla difesa dei diritti degli imputati e il relativo timore che la difesa dei diritti delle vittime più forti possa avvenire a spese dei diritti degli imputati. Inoltre, la disconnessione tra i vari provvedimenti verso i diritti alle vittime attraverso strumenti legali correlati rende difficile una visione completa dei diritti delle vittime a livello europeo.

Otto anni dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento Europeo ha adesso un'area di manovra per migliorare la situazione delle vittime a livello dell'Unione Europea. Vi sono molte potenziali vie per agire.

4. Il ruolo del Parlamento Europeo

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento Europeo ha guadagnato poteri cruciali nella legislazione dell'Unione Europea nel campo del GAI. Nel momento in cui si arriva all'attuazione della Direttiva sui diritti alle Vittime, il Parlamento può giocare un ruolo di supervisione e scrutinio, così come di esercizio dei suoi poteri di stanziamento, ad esempio, sviluppando risoluzioni parlamentari o richiamando la Commissione Europea ad attuare certe misure.

4.1 Il sostegno del Parlamento per i diritti delle vittime: ruolo di scrutinio e poteri di stanziamento.

Da quando l'Unione Europea ha cominciato ad affrontare la questione dei diritti alle vittime, il Parlamento Europeo ha fortemente sostenuto il loro sviluppo a livello europeo⁵⁴.

Il Parlamento Europeo svolge un ruolo fondamentale nell'assicurare gli approfondimenti della Commissione Europea nella corretta attuazione della Direttiva sui Diritti delle Vittime a livello degli Stati Membri, se non altro in vista dell'esistenza del riesame della clausola nell'Articolo 29.

Per quanto concerne lo stanziamento delle risorse finanziarie, le attività che sostengono i diritti delle vittime a livello europeo (attraverso ad esempio la rete dei professionisti⁵⁵, ricerca e

⁵⁴ Il ruolo attivo del Parlamento è stato descritto in uno studio dell'EPRS sul mandato di protezione europea. Vedi, *The European Protection Order, Implementation Assessment*, EPRS, European Parliament, settembre 2017, pp. 16-17.

⁵⁵ In particolare la Rete Europea sui Diritti delle Vittime (ENVR), e a un livello inferiore La Rete Giudiziaria (EJN) e La Rete Formativa Giudiziaria Europea (EJTN). ENVR è stata creata per le autorità pubbliche competenti esecutive della direttiva e ha ricevuto sostegno dal *Programma di Giustizia* fino a maggio 2017. ENVR sta adesso cercando di diventare un'associazione permanente. EJTN riceve anche sostegno dal Programma di Giustizia, laddove EJN, governata dalla *Decisione del Consiglio 2008/976/GAI* del 16 dicembre 2008, lavora a stretto contatto con Eurojust. Entrambe EJN e EJTN hanno alcune attività relative ai diritti delle vittime. Tuttavia, il loro mandato è più ampio dell'ENVR.

progetti⁵⁶, specifici programmi formativi⁵⁷) sono attualmente sostenuti finanziariamente attraverso vari fondi. Il paragrafo che segue fornisce una sintesi su questi fondi: il Programma di Giustizia, che mira, tra gli altri, alla promozione e al sostegno dei diritti delle vittime di crimini così come al sostegno dell'importante formazione giudiziaria.

All'interno del Programma di Giustizia, per il 2016, una somma è stata assegnata specificamente “per contribuire all'effettiva e coerente applicazione della legge penale nell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime di reato”. Questa somma che corrisponde a -€ 3.048.000, costituisce circa il 6% dei fondi stanziati dal Programma (oltre € 50 milioni). Comunque, la somma attuale stanziata per i diritti delle vittime è in con molta probabilità più alta di quella su menzionata € 3.048.000 (per esempio ulteriori fondi sono stati stanziati all'interno del Programma di Giustizia per sostenere la fondamentale formazione giudiziaria, o incontri della Rete Giudiziaria Europea e seminari per esempio). La somma generale dedicata al sostegno delle vittime non è dunque rilevabile dai documenti consultati⁵⁸.

C'è da sperare che la prossima valutazione provvisoria del Programma di Giustizia nel giugno 2018 punti su possibili sinergie, identificando ogni sovrapposizione e proponendo soluzioni generali al fine di migliorare l'efficacia del programma. Ciò sarebbe in linea con l'Articolo 14 del Regolamento 1382/2013 che istituisce il Programma di Giustizia 2014-2020⁵⁹ secondo il quale paragrafo 3, la valutazione provvisoria deve “affrontare anche l'ambito per una maggiore semplificazione del programma, la sua coerenza interna ed esterna, e l'importanza crescente di tutti gli obiettivi e le azioni”.

L'Agenzia dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea (FRA) svolge inoltre un ruolo chiave nel valutare lo stato dei diritti fondamentali: ciò include aggiornamenti regolari sia sui diritti delle vittime che degli accusati a livello europeo⁶⁰. La FRA ha una linea di fondi speciali per le vittime di crimini che è importante per la raccolta e l'analisi dei dati e gli obiettivi di valutazione a livello dell'Unione Europea⁶¹. Tali Valutazioni dovrebbero essere promosse costantemente, e maggiori scambi di punti di vista potrebbero essere stabiliti tra la FRA e il Parlamento sulle questioni relative alle vittime.

⁵⁶ Molti progetti nel campo dei diritti delle vittime sono stati finanziati sotto Iniziativa Dafne che ha sostenuto finanziariamente i progetti sul sostegno alle vittime di violenza e sulla lotta alla violenza nei confronti delle donne, dei bambini e dei minori. L'iniziativa è adesso parte del Programma sui Diritti, l'Uguaglianza e la Cittadinanza (per il 2014-2020). Il Programma di Giustizia finanzia anche vari progetti di ricerca relativi ai diritti delle vittime.

⁵⁷ Ad esempio, entrambe l'Accademia della Legge Europea (ERA) e l'Agenzia sull'Unione Europea per l'Applicazione della Legge sulla Formazione (CEPOL) forniscono del tirocinio in questo campo, oltre alle reti di professionisti su menzionate.

⁵⁸ In particolare C (2016)1677, Paragrafo 2.2.5. Vedi il Programma di Giustizia, pagina web della Commissione.

⁵⁹ Regolamento 1382/2013 del 17 dicembre 2013 stabilente del Programma di Giustizia del periodo dal 2014 al 2020.

⁶⁰ V. i rapporti annuali della FRA sui Diritti Fondamentali nella pagina web FRA. La FRA ha anche lavorato su diversi progetti dedicati ai diritti delle vittime, incluso una mapa dei sistemi di sostegno delle vittime all'interno dell'Unione Europea.

⁶¹ V. FRA Statement of revenue and expenditure 2017.

4.2 Assicurare coerenza e miglior comprensibilità dei diritti delle vittime a livello europeo.

Come anticipato precedentemente, i diritti delle vittime inglobano vari strumenti legali a livello europeo, ciò crea sovrapposizioni e lacune.

Coerenza dei diritti procedurali per le vittime

Due ulteriori direttive trattano rispettivamente del diritto di risarcimento (Direttiva 2004/80/CE) e del diritto di continuare a beneficiare delle misure di protezione adottate negli affari penali quando trasferiti in un altro Stato Membro (la Direttiva sull'Ordine di Protezione Europea)⁶².

La Direttiva 2004/80/CE sul risarcimento è particolarmente rilevante per le vittime di reato in uno Stato Membro che non è il loro paese di residenza. Gli Stati Membri non soltanto devono avere un sistema di risarcimento nazionale dedicato alle vittime di violenza criminale intenzionale, ma anche creare un sistema di cooperazione tra le autorità nazionali circa la trasmissione delle domande di rimborso in situazioni transnazionali. Come risultato le vittime di reati commessi fuori dallo Stato Membro di abituale residenza, dovrebbero essere in grado di rivolgersi ad un'autorità nel loro proprio Stato Membro per sottoporre la domanda e ricevere aiuto nelle formalità pratiche e amministrative. Un'analisi di questa direttiva portò nel 2008 a concludere che tutti gli Stati Membri prevedessero il rimborso per le vittime di atti criminali intenzionali. Tuttavia un sistema transnazionale più integrato era ancora assente a livello della Comunità Europea⁶³.

La direttiva sui diritti delle vittime prevede solo il diritto di ottenere decisioni sul rimborso da parte del colpevole e incoraggia i meccanismi per recuperare i premi di rimborso da parte del colpevole (Articolo 16). La direttiva non si riferisce minimamente alla direttiva del 2004 concernente l'accesso al rimborso di Stato⁶⁴. Perciò il rimborso della vittima è fornito tramite due diversi canali, cosa che è dannosa ai fini dell'accesso alla giustizia da parte delle vittime.

Per quanto attiene al diritto di continuare a beneficiare delle misure di protezione negli affari penali, una volta trasferiti in un altro Stato Membro, e quindi con l'applicazione della Direttiva 2001/99/UE sull'Ordine di Protezione Europea,⁶⁵ sembra chiaro che la Direttiva dei Diritti delle Vittime sia complementare e ammetta la protezione concessa alle vittime per le quali le misure di protezione sono già state messe in atto.

Di particolare rilevanza qui sono i provvedimenti della Direttiva dei Diritti delle Vittime relativi a

⁶² L'equivalente della Direttiva dell'EPO sulle misure di protezione adottate negli affari civili – Il Regolamento – è stato tenuto fuori da questa valutazione, siccome la Direttiva dei Diritti delle Vittime è destinata alle vittime di crimini e quindi relativa agli affari penali. La complessità dei due strumenti collegati relativi alle misure di protezione viene descritta nella Valutazione dell'Attuazione Europea dell'EPRS dedicata all'EPO. V. l'[Ordine di Protezione Europeo](#), op. cit.

⁶³ Matrix Insight, [Analysis of the application of Directive 2004/80/EC relating to compensation to crime victims](#), Analisi sull'Applicazione della Direttiva 2004/80/EC relativa al risarcimento alle vittime di reato, datata settembre 2008.

⁶⁴ Questa informazione può essere trovata solo nel sito web ufficiale della Commissione Europea in relazione al [risarcimento](#).

⁶⁵ V. Valutazione dell'Attuazione dell'EPRS nell'Ordine di Protezione Europea, op. cit.

il diritto di ricevere informazioni dal primo contatto con l'autorità competente (Articolo 4), di ricevere servizi di interpretazione e traduzione delle informazioni in modo gratuito (Articolo 7(1) 7 (3)), oltre ai provvedimenti riferiti a vittime particolarmente vulnerabili (Punto 38).

Ricevere informazioni importanti e complete sui diritti disponibili per le vittime è di vitale importanza nel momento in cui a un soggetto vengono concesse speciali misure di protezione, così come le ordinanze restrittive. In questi casi, la possibilità offerta dalla Direttiva dell'OPE dovrebbe essere chiaramente definita e spiegata alle vittime.

Oltretutto, i provvedimenti della Direttiva dei Diritti delle Vittime relativa ai servizi gratuiti di interpretariato e di traduzione delle informazioni sono fondamentali nel processo di un OPE, quando le vittime che beneficiano di speciali misure di protezione si muovono all'interno dell'Unione Europea, e perciò sono più portate a parlare una lingua diversa da quella usata nello Stato Membro dove faranno domanda per un OPE. Perciò, entrambe queste disposizioni potrebbero rinforzare la Direttiva dell'OPE nell'assicurare che le vittime possano esercitare i loro diritti equamente all'interno dell'Unione Europea.

Un altro effetto complementare della Direttiva dei Diritti delle Vittime è la disposizione relativa alle vittime particolarmente vulnerabili. La Direttiva dell'OPE ha a che fare solo in minima parte con la questione dei minori e delle persone con disabilità (su questo Punto 15) laddove, come su menzionato, la Direttiva sui Diritti delle Vittime (su questo Punto 38) adotta un approccio onnicomprensivo verso le vittime con bisogni speciali, includendo le vittime di violenza di genere, che sono il tipo di vittime particolarmente interessate dalle misure di protezione.

Gestione coerente di gruppi specifici di vittime

Ad uno specifico gruppo di vittime – che sono considerate più vulnerabili e che pertanto richiedono disposizioni apposite – si affiancano tre strumenti della Direttiva dei Diritti delle Vittime: la direttiva sull'abuso sessuale sui minori⁶⁶; la direttiva sul traffico di esseri umani⁶⁷; e la direttiva sul terrorismo⁶⁸.

Le vittime minori vengono affrontate nella direttiva sulla lotta al traffico degli esseri umani e nella direttiva sull'abuso sessuale sui minori, entrambe le quali hanno sezioni dedicate per le vittime di minore età (Articoli rispettivamente da 13 a 15 e da 18 a 20). Entrambe le direttive forniscono identica protezione (con differenze marginali) e misure di assistenza per le vittime minori, coprendo tutti i livelli dei procedimenti penali. Differenze marginali si verificano nel prendere in considerazione il contesto specifico nel quale il crimine è avvenuto: nella direttiva contro il traffico di esseri umani, deve essere preso in dovuto conto se il bambino non è accompagnato o separato dalla sua famiglia, mentre nella direttiva sull'abuso dei minori, deve essere tenuto conto quando un bambino riporta casi di abuso all'interno della sua famiglia. La direttiva sull'abuso sui minori prevede anche una disposizione aggiuntiva per proteggere la privacy delle vittime di minore età e per impedire la diffusione delle informazioni che potrebbero portare a una identificazione del bambino. La direttiva sui Diritti delle Vittime

⁶⁶ V. A. Scherrer and W. van Ballegooij, Combating sexual abuse of children Directive 2011/93/EU, implementation assessment, EPRS, Parlamento Europeo, 2016.

⁶⁷ V. Implementation assessment on trafficking in human beings from a gender perspective, EPRS 2016.

⁶⁸ Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo.

è a questo riguardo pienamente corrispondente con entrambe le direttive su menzionate, le quali sono richiamate esplicitamente.

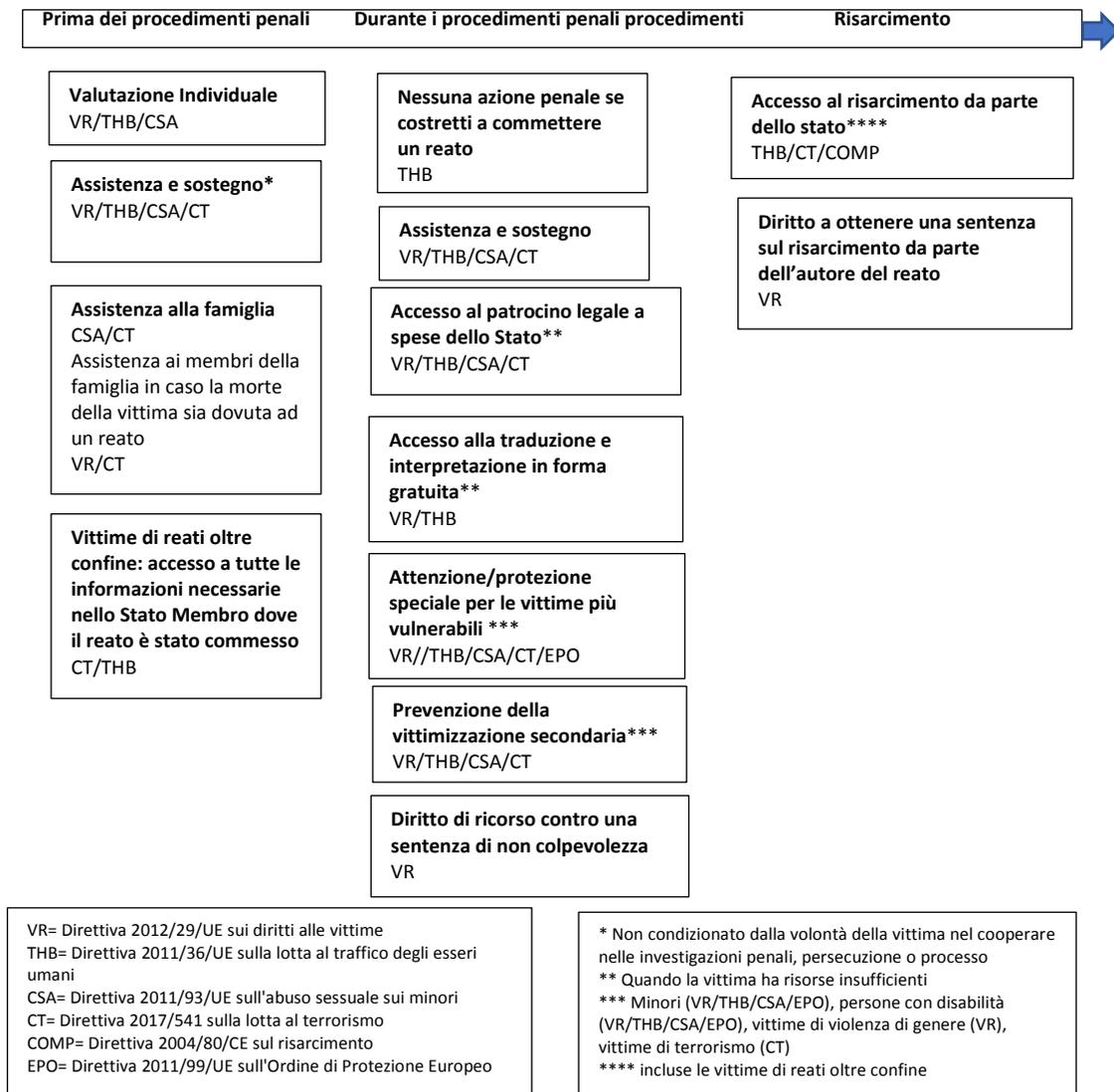
Per quanto riguarda le vittime di traffico di essere umani, la Direttiva dei Diritti delle Vittime è conforme alle disposizioni della relativa direttiva. Essa riafferma le disposizioni relative all'assistenza, il sostegno e l'accesso all'aiuto e all'assistenza legale. Insiste sul fatto che l'accesso a qualsiasi servizio di sostegno alle vittime non dovrebbe dipendere da una formale denuncia di una vittima (Articolo 8). Comunque, la Direttiva sui Diritti delle Vittime è molto più chiara e dettagliata con riferimento ai provvedimenti sulla traduzione e i servizi di interpretariato in forma gratuita (Articolo 7).

Ugualmente alla direttiva dell'EPO su menzionata, il livello di approfondimento inserito nella Direttiva sui Diritti delle Vittime potrebbe migliorare i provvedimenti nelle relative disposizioni nella direttiva sul traffico di esseri umani. Invece, la Direttiva sui Diritti delle Vittime non garantisce la disposizione chiave inclusa nella direttiva contro il traffico di esseri umani: "Le autorità nazionali hanno l'incarico di incriminare o infliggere condanne alle vittime di traffico di esseri umani per il loro coinvolgimento in attività criminali che esse sono state costrette a commettere". L'assenza di questo provvedimento nella Direttiva sui Diritti delle Vittime è in qualche modo sorprendente, poiché le situazioni dove le vittime sono costrette a commettere un reato possono avvenire in un'ampia serie di attività criminali.

Infine, le vittime di terrorismo hanno una sezione dedicata quale parte della direttiva recentemente adottata sulla lotta al terrorismo (su questo Titolo V – Articoli da 24 a 26). I provvedimenti relativi alle vittime della Direttiva per contrastare il Terrorismo si basano sulla Direttiva dei Diritti delle vittime ma rispondono più direttamente a bisogni specifici delle vittime di atti di terrorismo. I provvedimenti includono servizi di sostegno dedicati e la loro istituzione all'interno del quadro delle infrastrutture nazionali di pronto intervento; l'accesso a un adeguato trattamento medico immediatamente dopo l'attacco terroristico, e per quanto necessario, l'ampliamento delle misure di protezione ai membri della famiglia della vittima. Per quanto riguarda i diritti delle vittime di terrorismo residenti in un altro Stato Membro, la direttiva prevede che queste vittime abbiano accesso alle informazioni riguardanti i loro diritti, il servizio di sostegno disponibile e il piano di rimborso dello Stato Membro dove l'attacco terroristico è stato commesso. La direttiva sul terrorismo stabilisce esplicitamente che questi provvedimenti dovrebbero essere applicati "in aggiunta e senza pregiudizio", a misure adottate nella Direttiva sui Diritti delle Vittime. Questo si ripete in varie parti della Direttiva, incluse le sezioni sull'aiuto legale, la protezione e l'assistenza alle vittime. La Direttiva sul contrasto al terrorismo al Titolo V è costruita sulla Direttiva sul Risarcimento del 2004.

L'insieme completo dei diritti delle vittime a livello dell'Unione Europea e le caratteristiche poco strutturate dei provvedimenti sui diritti delle vittime vengono illustrati come segue:

GRAFICO 1 - Principali diritti procedurali stabiliti nei testi dell'Unione Europea



Fonte: EPRS.

Appare chiaro che alcune disposizioni della Direttiva sui Diritti delle Vittime potrebbero integrare gli attuali provvedimenti nelle relative direttive e alcune clausole in queste contenute potrebbero essere incorporate nella Direttiva sui Diritti delle Vittime. Il Parlamento Europeo potrebbe attirare l'attenzione della Commissione Europea sulla necessità di ottimizzare - e se necessario allineare - l'insieme dei diritti rivolti alle vittime.

Nell'ottica di molte correlazioni tra le azioni legislative sopra menzionate, il Parlamento Europeo potrebbe considerare di richiedere un 'controllo di idoneità', ad esempio la valutazione dell'insieme degli atti giuridici riferiti ai diritti delle vittime, in linea con i provvedimenti di un miglior regolamento⁶⁹. Questo controllo porterebbe ad un quadro completo dell'insieme dei diritti delle vittime a livello europeo e fornirebbe una visione più strategica su come migliorare ulteriormente, e allo stesso tempo aiuterebbe il raggiungimento di economie di scala con un focus speciale su tutti gli obiettivi e sul rendimento.

Il Parlamento potrebbe anche incoraggiare la Commissione Europea a fornire un programma coerente di informazioni facilmente accessibili e disponibili per lo meno in tutte le lingue europee. Il portale di giustizia europea attualmente ha una pagina dedicata alle vittime accessibile in tutte le lingue europee⁷⁰, ma l'accesso alle informazioni dovrebbe essere più facile da usare - al momento le informazioni contenute nel portale richiamano le relative direttive. Maggiori sforzi potrebbero essere fatti per riassumere l'insieme totale dei diritti delle vittime. Inoltre, un riferimento al portale e-Justice.

⁶⁹ V. [Better regulation guidelines](#) in particolare Tool #43 su "Cos'è una valutazione e quando è richiesta?", p. 316

⁷⁰ V.: portale delle pagine web e-Justice per le vittime di reato

dovrebbe essere segnalato sul sito ufficiale di tutti gli Stati Membri che hanno a che fare con i diritti delle vittime, così che le vittime possano accedere facilmente al sito internet.

Questi sforzi sono sempre più necessari dato che nuovi strumenti dell'Unione Europea sono attualmente in corso di discussione e contengono provvedimenti per le vittime di reati specifici⁷¹.

⁷¹Un esempio può essere trovato nell'attuale Proposta per una Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta alle frodi e contraffazione di mezzi di pagamento non in contanti e sostituzione della Decisione Quadro del Consiglio 2001/413/JHA, 13 Settembre 2017 ([COM\(2017\)226](#)) che ha una sezione specifica circa l'assistenza alle vittime.

Parte II: Valutazione dell'attuazione della Direttiva sui diritti delle vittime 2012/29/UE

AUTORI

Questo studio è stato preparato da Caroline Chandler, Stephan Kreutzer, Eugénie Lale-Demoz e Jack Malan del Centro per i Servizi di Valutazione e Strategia LLP (CSES), su richiesta dell'Unità di Valutazione d'Impatto della Direzione per la Valutazione d'Impatto e il Valore Aggiunto Europeo, all'interno della Direzione Generale dei Servizi per la Ricerca Parlamentare (DG EPRS) del Segretariato Generale del Parlamento Europeo.

LINGUE

Lingua originale: Inglese

Disclaimer

Questo documento è stato predisposto per i Membri e lo staff del Parlamento Europeo ai quali si rivolge come materiale di riferimento a supporto dei lavori parlamentari. Il suo contenuto è di esclusiva responsabilità del/degli autore/i e qualsiasi opinione espressa nel presente documento non intende rappresentare la posizione ufficiale del Parlamento. Sono permesse la riproduzione e la traduzione per scopi non commerciali a condizione che ne sia riconosciuta l'origine e data previa notifica e inviata copia al Parlamento Europeo.

Documento terminato a novembre 2017.

Bruxelles ©Unione Europea, 2017

Glossario dei termini

Concetti chiave	Definizione
Vittima	Come precisato nell'Articolo 2 della direttiva, la vittima è la persona fisica, che ha subito un danno fisico, mentale o emotivo oppure una perdita economica in seguito ad un reato penale. La definizione di vittima si estende ai membri della famiglia della persona la cui morte è stata direttamente causata da un reato penale e che sono stati danneggiati dalla morte della vittima.
Famigliare	Come precisato nell'Articolo 2 della direttiva, i membri della famiglia sono il coniuge o la persona che ha con la vittima una "relazione intima riconosciuta, in una unione familiare e su basi stabili e continue"; comprende anche i parenti in linea diretta (genitori e figli), così come fratelli e sorelle e persone a carico della vittima. Ciò implica che le persone in "una relazione intima riconosciuta" abbiano relazioni emotive strette e dipendenza finanziaria.
Vittimizzazione secondaria	Questo termine non è precisato nella direttiva. Comunque, al fine di questo studio riportiamo la definizione stabilita nella serie di strumenti della Rete di Prevenzione del Crimine Europea (EUCPN) sulla vittimizzazione secondaria. La vittimizzazione secondaria si riferisce alla vittimizzazione che si manifesta attraverso l'approccio delle istituzioni e dei soggetti coinvolti nei confronti della vittima. Questo potrebbe includere ad esempio il non riconoscimento e trattamento poco rispettoso nei confronti della vittima e l'approccio alla vittima in modo insensibile o non professionale che può traumatizzarla ulteriormente. Evitare la vittimizzazione secondaria comprende anche la necessità di evitare ripetuti colloqui con la vittima mediante molteplici professionisti così da limitare ulteriori resoconti di un reato.
Vittimizzazione ripetuta	La vittimizzazione ripetuta, o ri-vittimizzazione, si manifesta quando lo stesso reato o episodio viene vissuto dalla stessa vittima entro un lasso di tempo specifico. Una vittima può essere l'obiettivo di vari episodi successivi.
Denuncia/ Omissione di denuncia	La denuncia si riferisce a vittime che sporgono una denuncia scritta o a voce di un reato alle autorità competenti (definite dalla legge nazionale, ma generalmente ciò avviene alla stazione di polizia). L'omissione si manifesta quando le vittime non riportano un crimine. L'assenza di denuncia delle vittime può essere spiegata da vari fattori: timore di ritorsione, condizione delle vittime nella società, rapporti con l'autore (i) del reato, per citarne solo alcuni. Ciò può essere problematico dato che porta a dati imprecisi e le denunce possono rivelare un livello di reato inferiore a quello che è effettivamente accaduto. Ciò suggerisce che le vittime non ricevono il sostegno e l'assistenza a cui hanno diritto ad accedere.
Esigenze della vittima	Basato sul documento guida della Commissione Europea ⁷² , le vittime hanno un insieme di esigenze che dovrebbero essere rispettate per aiutarli nel recupero.

⁷² Documento Guida del DG Justice in riferimento al recepimento e all'applicazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio 25 ottobre 2012 che istituisce

Concetti chiave	Definizione
	Esse dovrebbero essere riconosciute, trattate con rispetto e dignità, protette e sostenute, avere accesso alla giustizia e il diritto di ottenere risarcimento e recupero. L'obiettivo della direttiva è di affrontare i bisogni delle vittime in maniera specifica grazie a una valutazione individuale.
Valutazione individuale	Uno dei tanti conseguimenti della direttiva è l'inclusione di una valutazione individuale per affrontare i bisogni individuali delle vittime. Lo scopo di questa valutazione è determinare se una vittima particolarmente vulnerabile a subire vittimizzazione secondaria e/o ripetuta mediante un approccio caso per caso. A tal fine, esiste un approccio a due fasi: la prima, determinare se sono presenti specifiche esigenze di protezione (tenendo conto anche delle caratteristiche personali delle vittime, il tipo e la natura del reato); la seconda, determinare dovrebbero essere applicate speciali misure di protezione.
Supporto	Le vittime necessitano di ricevere sostegno mediante assistenza informativa, psicologica, emotiva, finanziaria e pratica. Ciò può essere fatto attraverso azioni governative o interventi istituzionali, oppure attraverso azioni della società civile e delle associazioni di sostegno alle vittime.
Protezione	La protezione non è solo bisogno di protezione fisica, ma anche la protezione da una vittimizzazione secondaria. In tutti gli Stati Membri, sono in vigore molte disposizioni per proteggere le vittime durante i procedimenti penali. Questo può includere anche la protezione dei dati, che si riferiscono alla vita privata delle vittime e il divieto di condividere i loro dati personali.
Vittime con specifiche necessità di protezione	Le vittime di reati specifici come ad esempio violenza di genere spesso hanno specifiche necessità di protezione. Ad esempio, possono essere a alto rischio di vittimizzazione secondaria e/o ripetuta, intimidazione o ritorsione. Inoltre, esistono vittime con bisogni speciali come le persone con disabilità. La Direttiva prevede in maniera categorica la particolare forma di approccio dedicato ai bambini, affinché in quanto tali vengono loro riconosciuti bisogni speciali di protezione.
Vittime di reati oltre confine	Il libero movimento all'interno dell'Unione Europea ha inevitabilmente aumentato il numero di individui che diventano vittime di reato in uno Stato Membro diverso dal proprio. Poiché uno Stato Membro non può essere in grado di garantire completamente i diritti della vittima, diventano prioritari la cooperazione internazionale e i meccanismi di sostegno alle vittime di un altro stato.
Giustizia riparativa	Il documento guida della Commissione Europea ⁷³ definisce i servizi di giustizia riparativa come un insieme di servizi che possono essere forniti prima, durante, o dopo lo svolgimento dei procedimenti penali. Questi possono comprendere la mediazione vittima-colpevole, gruppi parentali e consigli commisurativi.

norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione Quadro 2001/220/GAI, Rif. Ares(2013)3763804 - 19/12/2013

⁷³ Ibidem

Concetti chiave	Definizione
Consigli commisurativi	Un consiglio commisurativo è una procedura diretta dalla comunità, condotta in collaborazione con il sistema di giustizia penale, al fine di costruire consenso per giungere a una giusta sentenza che consideri le necessità di tutte le parti interessate ⁷⁴ .

⁷⁴ Tribunali della California, senza data., Sentencing Circles

Riepilogo generale

1. La Direttiva sui Diritti delle Vittime

Questo studio venne commissionato dal Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo per determinare l'attuazione della Direttiva 2012/29/UE istituisce misure minime sui diritti, il sostegno e la protezione delle vittime di reato. Lo studio copre tutti i 27 Stati Membri dell'Unione Europea soggetti ai provvedimenti della direttiva⁷⁵ e tutti i tipi di vittime.

La Direttiva sui Diritti delle Vittime 2012/29/UE sostituisce la Decisione Quadro 2001/220/GAI. La sua base legale è l'Articolo 82(2) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il quale fornisce il fondamento delle regole minime per semplificare il riconoscimento a livello europeo delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, la polizia e la cooperazione giudiziaria in ambito penale, con particolare riguardo alle vittime di reato. Lo scopo della direttiva è di rafforzare i diritti delle vittime di crimine così che ciascuna vittima possa fare affidamento sullo stesso livello di diritti, senza tenere conto di dove il reato è avvenuto o della sua nazionalità.

Articolo 2 (1) della direttiva definisce vittima: una persona fisica che ha subito un danno, fisico, mentale o emotivo oppure una perdita economica causata direttamente da un reato criminale; o membro della famiglia di una persona la cui morte è stata direttamente causata da un atto criminale e che ha subito un danno in seguito alla morte della persona offesa. Questa definizione si applica a tutte le vittime a prescindere dallo stato di residenza, e dal crimine che ha riguardato la vittima (coprendo sia i crimini violenti che non violenti e da reati generali a terrorismo, alle vittime degli incidenti stradali dove è stato commesso un reato). Il principio della condizione di vittima adottato nella direttiva dipende dal diritto penale nazionale e da ciò che viene considerato reato in questo contesto in ciascun paese. Per esempio, lo stalking è un crimine in alcuni Stati Membri ma non in altri.

La Direttiva sui Diritti delle Vittime avrebbe dovuto essere recepita dalla legge nazionale dagli Stati Membri prima del 16 novembre 2015. La ricerca si concentra sul recepimento della direttiva (ossia, come gli Stati Membri hanno tradotto le disposizioni della direttiva nella legge nazionale) e sulla sua applicazione (ossia, come la direttiva è stata messa in pratica negli Stati Membri). Lo studio fornisce anche una valutazione di insieme della coerenza, pertinenza, efficacia e efficienza e valore aggiunto della direttiva.

Una combinazione di ricerche documentali, colloqui con le parti in causa e ricerche online sono stati usati per raccogliere i dati per la valutazione. Inoltre, due gruppi di discussione sono stati organizzati con le parti in causa più importanti da vari paesi per aiutare a validare le conclusioni. Il recepimento in legge nazionale è stato riepilogato in una scheda di 12 Stati Membri che rappresentano un insieme equilibrato in termini di geografia, grandezza, diverse tradizioni legali e approcci con riguardo ai diritti delle vittime nel sistema di giustizia penale e al livello del sostegno esistente⁷⁶.

⁷⁵ La Danimarca non ha recepito la Direttiva sulle Vittime ma continua ad essere vincolata alla Decisione Quadro del 2001. Ha una deroga nel campo della libertà, sicurezza e giustizia e quindi non è tenuta ad adottare la relativa normativa dell'Unione Europea. Irlanda e Regno Unito hanno adottato un approccio flessibile benché abbiano deciso di recepire la Direttiva sulle Vittime.

⁷⁶ L'insieme degli Stati Membri consiste in: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lituania, Polonia, Spagna e Svezia.

2. Principali risultati dello studio

Lo studio indica principalmente che la direttiva sta avendo raggiungendo il suo obiettivo di promuovere un approccio più centrato sulla vittima nei procedimenti penali, rafforzando i diritti delle vittime, i servizi di sostegno, e assicurando che i cittadini possano esercitare i loro diritti in tutta l'Unione Europea in caso siano vittime di reato. Tuttavia, potrebbero essere comunemente portate avanti ulteriori iniziative per rafforzare l'attuazione della direttiva.

2.1 Recepimento della direttiva

Quasi tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea hanno formalmente recepito la Direttiva sui Diritti delle Vittime. Quegli Stati Membri che non l'hanno fatto, imputano ciò a complicazioni nella politica interna e/o nei parlamenti nazionali. Inoltre, in alcuni casi non tutte le disposizioni chiave sono state adottate. Questo include gli Stati Membri che recepiscono un articolo senza includere le esatte disposizioni in esso contenute, o restringendo l'applicazione di un provvedimento adattando il testo legislativo preesistente che è applicabile soltanto a certi gruppi di vittime.

Diversi metodi sono stati usati per recepire la direttiva secondo vari fattori, come i metodi e le consuetudini giuridiche nei diversi Stati Membri, e l'esistenza o meno dei relativi diritti delle vittime prima del 2012. In considerazione di questi e di altri fattori, gli Stati Membri hanno trasposto la direttiva sia rettificando le leggi nazionali, oppure combinando le leggi esistenti con la nuova normativa, o introducendo nuove misure.

Lo studio suggerisce che nei paesi nei quali precedentemente si aveva un basso sviluppo del sistema di sostegno alle vittime, il recepimento della direttiva attraverso, un solo atto di legge, ha spinto a focalizzare l'attenzione sui diritti delle vittime oltre a raggruppare le varie misure in un pacchetto legislativo con vantaggi in termini di attuazione. Spetta interamente agli Stati membri il compito di recepire le direttive europee benché i metodi usati debbano avere una direzione comune di coerenza interna del quadro giuridico per il sostegno delle vittime e l'attuazione pratica delle misure.

2.2 Attuazione da parte degli Stati Membri

Mentre il recepimento relativamente recente della direttiva da parte di molti Stati Membri rende difficile valutare il suo impatto, possono essere tratte varie conclusioni.

La direttiva sembra aver avuto un ampio impatto negli Stati Membri dell'Unione Europea dove il sostegno e la protezione alle vittime non era precedentemente molto sviluppato. Al contrario, l'impatto e il valore aggiunto della direttiva sono stati meno pronunciati in quegli stati che hanno già un alto livello di protezione delle vittime. La direttiva ha avuto anche un minor impatto nei paesi che non hanno destinato sufficienti risorse per implementare pienamente le sue norme.

La direttiva ha introdotto varie disposizioni che sono innovative per la maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea. Infatti un'innovazione chiave della direttiva è l'introduzione della valutazione individuale di tutte le vittime di reato. Ciò ha portato all'estensione, a tutte le vittime, da parte di molti Stati Membri di speciali diritti di protezione precedentemente garantiti solo a certe tipologie di vittime (per esempio, alle vittime di violenza sessuale). Un'altra caratteristica della direttiva, che prima non esisteva in molti Stati Membri, è l'obbligo di fornire traduzione e servizi di interpretariato gratuiti per tutte le vittime di reato.

La Direttiva dimostra anche di essere un importante mezzo di difesa per il ruolo delle ONG nella promozione dei diritti delle vittime. Più nel dettaglio, dà maggiori poteri alle ONG che svolgono un ruolo chiave per assicurare che gli obiettivi della direttiva vengano rispettati. La direttiva ha anche aiutato a rafforzare le organizzazioni sui diritti delle vittime nei paesi dove essi erano precedentemente deboli o persino non esistenti. Più in generale, la direttiva sta funzionando come punto focale nella discussione sui diritti delle vittime a aiuta ad apportare cambiamenti per un approccio più focalizzato sulle vittime all'interno dell'Europa.

Un'area dove l'impatto potenziale e il valore aggiunto della direttiva è in special modo alto riguarda la dimensione oltre confine dei diritti delle vittime. In particolare, la direttiva sta aiutando ad assicurare che i cittadini abbiano gli stessi diritti se sono vittime di un reato, a prescindere da dove avviene il crimine nell'Unione Europea. In ogni caso, al momento c'è una differenza considerevole nell'accessibilità ai servizi di sostegno delle vittime nelle situazioni internazionali.

Una delle varie sfide pratiche che è stata affrontata nell'attuazione della direttiva riguarda i deboli legami nel sistema di sostegno delle vittime e i meccanismi poco coerenti di indirizzamento. Lo studio suggerisce che la polizia in particolare non può sempre rinviare le vittime alle organizzazioni di sostegno, nei casi in cui le vittime non ricevono adeguato supporto come necessitano. Inoltre, molte vittime non sono consapevoli dei loro diritti e dei servizi di sostegno a loro disposizione, e ciò va a scapito dell'efficacia della direttiva. La formazione ai professionisti dei servizi di sostegno e la disposizione sui servizi di interpretariato e traduzione sono stati identificati come i maggiori elementi di costo associati alla direttiva. In alcuni paesi, rimane forte la dipendenza dai servizi fondamentali forniti alle vittime da parte delle NGO ("volontariato"). Esiste il rischio in questi casi che il livello di sostegno e protezione per le vittime vari in funzione del tipo di reato e all'interno delle diverse aree dei paesi interessati.

Questa valutazione conferma la **coerenza interna e esterna**, generalmente forte, della direttiva. Nonostante ciò, la coerenza rimane limitata da differenti interpretazioni a livello nazionale / differenze nel codice di procedura penale nazionale (ad esempio, la definizione di vittima). Per quanto concerne la pertinenza della direttiva verso lo sviluppo delle necessità delle vittime, i risultati suggeriscono che rimane alta la sua pertinenza ma l'attuazione pratica è ancora insufficiente per le necessità delle vittime sotto alcuni aspetti, con particolare riferimento all'accesso alla giustizia, e la disponibilità ai sistemi di sostegno rilevanti per tutti i tipi di vittime. L'**efficacia** della direttiva viene pregiudicata in molti Stati Membri dalla mancanza di risorse finanziarie che vengono impegnate nell'attuazione delle disposizioni chiave. Questo si applica, ad esempio, a due nuove esigenze introdotte dalla direttiva, ossia per fornire servizi di traduzione e interpretariato in forma gratuita per le vittime di reato nonché svolgere valutazioni individuali. Inoltre, in molti paesi, i servizi per il sostegno alle vittime rimangono generalmente finanziati in maniera insufficiente.

3. Raccomandazioni per il futuro

Questo studio evidenzia una serie di azioni che potrebbero essere prese per rafforzare l'attuazione della direttiva.

Innanzitutto, occorre fare di più per assicurare che le vittime di reato siano consapevoli dei loro diritti. Oltre alle leggi stesse, dovrebbe essere disponibile il materiale che riepiloga i diritti delle vittime in un formato facilmente accessibile.

Vi è il bisogno di migliori meccanismi di segnalazione all'interno degli Stati Membri così che le vittime di reato siano consapevoli dei loro diritti ma sappiano anche dove rivolgersi per ottenere l'aiuto per esercitarli. Lo studio indica che i meccanismi di segnalazione sono sviluppati in modo migliore per certi tipi di crimini piuttosto che altri.

Più in generale, c'è chi sostiene la necessità di rendere di default la procedura opt-in di accesso alle attività di sostegno da parte delle vittime così che vengano automaticamente messe in contatto con le organizzazioni di sostegno a meno che loro non indichino in modo esplicito di "voler rinunciare".

Allo stesso tempo, vi è un bisogno in molti Stati Membri di fare di più per assicurare che la polizia, gli avvocati e le altre parti coinvolte nell'aiuto alle vittime siano consapevoli del loro ruolo nell'assicurare che i diritti delle vittime vengano rispettati. **Maggiore enfasi dovrebbe essere messa nel potenziamento delle competenze e nella formazione dei professionisti con riferimento all'attuazione degli aspetti chiave della direttiva.** Questo è particolarmente importante negli Stati Membri con sistemi di sostegno alle vittime relativamente poco sviluppati.

Mentre la famiglia e gli amici dovrebbero essere responsabili per il sostegno alle vittime, più campagne di promozione sulla consapevolezza potrebbero informare il grande pubblico dei diritti delle vittime. Potrebbe essere fatto molto di più, ad esempio usando i media, per aiutare la famiglia e gli amici a capire le questioni affrontate dalle vittime di reato e l'importanza del sostegno che possono fornire ai soggetti coinvolti.

In tutti gli Stati Membri, metodi più efficaci dovrebbero essere sviluppati per raggiungere le vittime di reati che sono denunciati. Il peso del problema dei reati non denunciati è per sua natura difficile da valutare ma è probabile che sia significativo con conseguenze importanti ai fini dell'accesso delle vittime alla giustizia. Misure per incoraggiare la denuncia dei crimini potrebbero includere la creazione di linee di emergenza dedicate, piattaforme online, o centri di accoglienza "con libero accesso" in ogni quartiere per le vittime. Al fine di divenire effettive, queste misure necessitano di coprire tutti i tipi di reato.

L'Unione Europea e gli Stati Membri dovrebbero assicurare che le vittime di tutti i tipi di reato siano trattate ugualmente nell'essere aiutate ad esercitare i loro diritti espressi nelle direttive. Ossia, anche se il tasso di reati è in generale diminuzione, le denunce di violenza di genere come lo stupro sono aumentate e il trend è in ascesa. La direttiva, in particolare attraverso la richiesta di valutazioni individuali, aiuterà ad assicurare che tutti i tipi di vittime possano esercitare i loro diritti ma di più potrebbe essere fatto in questa direzione.

Per ultimo ma non meno importante, l'Unione Europea ha un ruolo chiave da rappresentare nell'assicurare che i cittadini che sono vittima di reato in un altro Stato Membro o al di fuori dell'Europa, siano in grado di esercitare pienamente i loro diritti. A parte le campagne di sensibilizzazione realizzate su come i provvedimenti della direttiva possono aiutare le vittime di reato in un altro Stato Membro, le misure che potrebbero essere prese quando il reato avviene al di fuori dell'Europa includono il fatto che gli Stati Membri lavorino con maggiore cooperazione tra loro nell'aiuto dei loro cittadini e nel condividere risorse a prescindere della loro nazionalità.

1. Introduzione e principi

1.1. Analisi oggettiva e ambito

L'obiettivo di questo studio è di valutare e misurare l'attuazione della direttiva 2012/29/UE che istituisce misure minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (d'ora in poi: la direttiva). La direttiva sostituisce la precedente Decisione Quadro sui diritti delle vittime del 2001 ed è stata adottata per rafforzare la legislazione nazionale sui diritti delle vittime e il sostegno poiché questi diritti non erano affrontati in modo coerente all'interno dell'Unione Europea. Lo studio copre tutti gli Stati Membri soggetti ai provvedimenti della direttiva⁷⁷.

La ricerca si concentra sul recepimento della direttiva (ossia, come gli Stati Membri hanno trasposto i provvedimenti della direttiva all'interno dell'ordinamento legislativo nazionale) e sulla sua applicazione (ossia, come la direttiva è stata messa in pratica negli Stati Membri). Lo studio copre tutti i tipi di vittime ma considera le vittime di reati specifici (ad esempio, terrorismo) in relazione a certi provvedimenti della direttiva. Un accento particolare viene messo nell'esaminare l'importanza della direttiva per le situazioni in cui un cittadino di uno Stato Membro dell'Unione Europea è vittima di un reato in un altro Stato Membro.

1.2. Sintesi dello studio

Questo documento di ricerca è strutturato come segue:

- **Paragrafo 1: Introduzione e principi** - il resto di questo paragrafo fornisce un quadro generale degli obiettivi dello studio e della sua portata e riassume la metodologia dello studio.
- **Paragrafo 2: Informazioni di base e provvedimenti chiave della direttiva** - questo paragrafo riassume la situazione riguardante il sostegno e la protezione alle vittime negli Stati Membri dell'Unione Europea prima dell'entrata in vigore della direttiva, i provvedimenti chiave della direttiva e la ricerca precedente che è importante ai fini dello studio.
- **Paragrafo 3: Valutazione del recepimento della direttiva** - questo paragrafo presenta una analisi del recepimento della direttiva negli ordinamenti legislativi nazionali dei 27 Stati Membri soggetti ai provvedimenti della direttiva.
- **Paragrafo 4: Valutazione dell'Applicazione della Direttiva** - questo paragrafo presenta le conclusioni chiave dell'applicazione della Direttiva su un campione di 12 Stati Membri⁷⁸.
- **Paragrafo 5:** presenta una stima dell'importanza, pertinenza, efficacia e efficienza e valore aggiunto a livello generale della Direttiva.
- **Paragrafo 6: Conclusioni e raccomandazioni** - l'ultimo paragrafo presenta le conclusioni e le raccomandazioni generali dello studio su come l'applicazione della Direttiva potrebbe essere migliorata.

Inoltre, vi sono varie appendici. Appendice B contiene una bibliografia; Appendice C contiene una lista di codici di paesi; Appendice D fornisce informazioni aggiuntive e Appendice E fornisce un quadro generale del recepimento della direttiva.

Studi accademici, resoconti delle istituzioni dell'Unione Europea e delle relative agenzie, così come i documenti sulle opinioni delle ONG sono stati riesaminati nel paragrafo che inquadra il contesto di questo resoconto. Lo stato delle informazioni di base si fonda sui dati

⁷⁷ La Danimarca non ha recepito la Direttiva sulle Vittime ma continua ad essere vincolata alla Decisione Quadro del 2001. Ha una deroga nel campo della libertà, sicurezza e giustizia e quindi non è tenuta ad adottare la relativa normativa dell'Unione Europea. Irlanda e Regno Unito hanno adottato un approccio flessibile benché abbiano deciso di recepire la Direttiva sulle Vittime.

⁷⁸ L'insieme degli Stati Membri consiste in: Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lituania, Polonia, Spagna e Svezia.

raccolti ai fini dei moduli di richiesta (vedi sotto) e sulle analisi esistenti portate avanti dall'Agenzia sui Diritti Fondamentali (FRA).

La valutazione del recepimento (Paragrafo 3) è basata sui moduli del recepimento sviluppati dal team dello studio che riassumono la trasposizione legale dei provvedimenti chiave della direttiva in ognuno dei 27 Stati Membri nei quali la direttiva doveva essere recepita. I moduli sono basati sulla verifica della legge di recepimento disponibile in EURLex⁷⁹. Inoltre, sono stati verificati i documenti guida e l'altra legislazione rilevante negli Stati Membri. In alcuni casi, le autorità dello Stato Membro hanno fornito alla Commissione Europea una spiegazione su come i provvedimenti chiave sono stati trasposti in legge nazionale, e questi documenti si sono dimostrati molto utili nel completamento dei moduli di recepimento. I moduli sono stati poi inviati alle autorità nazionali insieme a eventuali domande di chiarimento, e alle autorità è stato richiesto di valutare le informazioni. In alcuni casi, i riesami sono stati effettuati sulla base di feedback delle autorità nazionali⁸⁰. I moduli di recepimento sono serviti soltanto per fornire informazioni per questo rapporto, raccogliere dati supplementari e non sono pubblicati separatamente.

La valutazione dell'applicazione (Paragrafo 4) esamina l'applicazione pratica della direttiva sulla base di un campione di 12 Stati Membri. Il campione è stato scelto in modo geograficamente equilibrato e include Stati Membri piccoli e grandi. Inoltre comprende Stati Membri con diversi sistemi legali e diversi approcci per quanto concerne il ruolo della vittima nel sistema di giustizia penale e il ruolo della società civile nel sostegno alla vittima, in relazione alla magistratura e alle autorità. Il campione riflette anche i diversi approcci al recepimento della direttiva, includendo il recepimento attraverso una singola misura legale e il recepimento della direttiva attraverso emendamenti alla legislazione preesistente. Infine, il campione mette a confronto gli Stati Membri con standard di diritti per le vittime alti e bassi prima dell'adozione della direttiva.

Il paragrafo sull'applicazione contiene vari casi di studio che sottolineano le caratteristiche dell'attuazione della direttiva in relazione a specifici casi di reato, così come approcci innovativi e esempi di buona prassi negli Stati Membri in relazione agli aspetti specifici del sostegno alle vittime. I moduli di richiesta sono serviti soltanto per fornire informazioni per questo rapporto, raccogliere dati supplementari e non sono pubblicati separatamente.

La valutazione sull'applicazione della direttiva nel Paragrafo 4 è basata sui colloqui e altre ricerche a cui hanno preso parte le autorità nazionali, i servizi di sostegno alle vittime, gli operatori, come agenti di polizia, giudici e avvocati, esperti accademici. Inoltre, le parti in causa sono state consultate attraverso ricerche online (in totale sono state ottenute 31 risposte). Questo campione di ricerca non può essere considerato rappresentativo ma le risposte sono state lo stesso inserite per spiegare i risultati. Una lista dei colloqui svolti e delle risposte alla ricerca online, paese per paese e per tipo di parte in causa, è fornita nell'Appendice D.

Il Paragrafo 5 **valuta la coerenza interna ed esterna, la pertinenza, l'efficacia, l'efficienza e il valore aggiunto** della direttiva.

Per ultimo ma non meno importante, sono stati organizzati due focus group verso la fine dello studio con le parti in causa fondamentali da vari paesi. Uno di questi si è svolto a Bruxelles con rappresentanti delle autorità nazionali e della società civile provenienti da Belgio, Francia e Regno Unito, e l'altro gruppo di discussione ebbe luogo a

⁷⁹ EUR-Lex - 32012L0029 – EN, estratto novembre 2017, [Direttiva 2012/29/EU 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 della Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI](#).

⁸⁰ Dei 27 paesi, 17 sono stati convalidati: 13 dalle autorità nazionali (AT, BE, CZ, FR, HU, IE, IT, LV, NL, RO, SK, SI, UK) e 4 dalle ONG (BG, HR, PL, PT) perché le autorità nazionale non avevano risposto, 3 non hanno avuto necessità di convalida (ES, FI, SE) poiché il recepimento è stato quasi una traduzione letterale della Direttiva e 7 (CY, DE, EE, EL, LT, LU, MT) non hanno risposto alle nostre richieste di convalida.

Budapest con partecipanti dalla Croazia, Repubblica Ceca e Ungheria. I gruppi di discussione hanno aiutato a validare le conclusioni e le raccomandazioni dello studio.

2. Contesto e provvedimenti chiave della direttiva

Questo paragrafo riassume gli sviluppi che hanno portato all'adozione della direttiva e riassume i suoi provvedimenti chiave. L'Appendice B fornisce una lista delle principali fonti secondarie usate per la valutazione.

2.1. Situazione antecedente la Direttiva sui Diritti delle Vittime del 2012

Le vittime di reato rappresentano una considerevole parte della popolazione europea. La Commissione Europea afferma che approssimativamente 30 milioni di reati, escludendo reati minori, vengono denunciati annualmente alla polizia.

Una valutazione dell'impatto nel 2010 stimava che il numero totale di persone divenute vittime di reato (con una stima per i casi non denunciati) era di 59.2 milioni all'anno (cifre del 2007) all'interno dell'Europa⁸¹.

I dati Eurostat⁸² suggeriscono che tra il 2008 e il 2015, il numero di reati di violenza sessuale, omicidio intenzionale, e aggressione sono diminuiti tra il 10 e il 35%, ma che il numero di stupri è aumentato del 50% nello stesso periodo. Anche se questo numero non tiene conto dei reati non denunciati, suggerisce chiaramente che le vittime continuano ad avere bisogno di protezione e sostegno all'interno dell'Unione Europea. Casi di furto con scasso, rapina e furto sono diminuiti dal 10% al 20% nello stesso periodo. In generale, la sicurezza fisica è migliorata nella maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea nel corso dei 10 anni fino al 2013⁸³. Comunque, le percezioni individuali sui tassi di reato non sempre corrispondono alla reale incidenza di atti di aggressione, vandalismo e violenza e il timore di subire un reato è generalmente più diffuso della sua incidenza reale. Le persone a rischio di povertà denunciano tassi di reato più alti, sottolineando l'importanza di focalizzare l'attenzione sui gruppi vulnerabili e le vittime con bisogni speciali.

Il trattamento dei diritti delle vittime si è costantemente evoluto all'interno dell'Unione Europea dagli anni '70, sia in termini di realizzazione di strutture di sostegno alle vittime, sia nello sviluppo di un quadro nazionale legale negli Stati Membri. Le iniziative trainanti dei diritti delle vittime verso la prima linea verso la politica sono state per la maggior parte guidate dal settore delle ONG, e dai movimenti della società civile⁸⁴. Le strutture di sostegno delle vittime vennero inizialmente create nei paesi dell'Europa occidentale (AT, DE, FR, NL, UK) negli anni '70 e '80, mentre i paesi dell'Europa Centrale e dell'Est li introdussero solo negli anni '90 (CZ, LV, SK) e alcuni soltanto nella seconda parte degli anni 2000 (HR, PL)⁸⁵. Sempre su questa linea, i paesi dell'Europa occidentale furono anche i primi a incorporare e riconoscere i diritti delle vittime nella legislazione nazionale negli anni '70 e '80, mentre i paesi dell'Europa Centrale e dell'Est (BG, HR, HU, LV, LT, MT, RO, SK) iniziarono a integrarli negli anni 2000⁸⁶.

A parte queste differenze, **alcuni limiti esistevano con riferimento al sostegno alle vittime nella maggior parte, se non in tutti gli Stati Membri dell'Unione Europea prima della direttiva.** Un rapporto del 2012 del Centre for European Constitutional Law and the Institute of Advanced Legal Studies⁸⁷ osservava le misure in vigore negli Stati Membri dell'Unione Europea per proteggere le vittime e individuava la necessità di migliorare l'accesso ai diritti e di creare una cultura ed etica comuni tra le istituzioni coinvolte nella protezione delle vittime. L'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) pubblicò un rapporto nel 2014 mettendo in luce l'entità e la natura del sostegno per le vittime

⁸¹ Matrix Insight. 2010. [A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe](#). P. 7. Il dato si basa su un campione di 29.2 milioni di persone che sporgono denuncia presso le autorità e ulteriori 30 milioni di reati che non vengono denunciati.

⁸² Eurostat, dati estratti a maggio 2017, con accesso a novembre 2017, [Crime and criminal justice statistics](#)

⁸³ Eurostat, Dati di ottobre 2013, con accesso a novembre 2017, [Quality of life indicators - economic and physical safety](#)

⁸⁴ FRA, 2015, [Victims of Crime in the EU: the extent and nature of support for victims](#), p.17

⁸⁵ Ibidem p.21

⁸⁶ Ibidem p.23

⁸⁷ Centre for European Constitutional Law and the Institute of Advanced Legal Studies, 2012, [Protecting Victims' Rights in the EU: the theory and practice of diversity of treatment during the criminal trial. Comparative Report and Policy Recommendations](#)

nell'Unione Europea⁸⁸. Il rapporto concludeva che le vittime non potevano pienamente esercitare i loro diritti, una conclusione che venne sottolineata dal livello di assenza di denunce rivelato precedentemente dalla ricerca della FRA. Un altro studio osservò le riforme rivolte alle vittime negli Stati Membri dell'Unione Europea⁸⁹ e concluse che la Direttiva sui Diritti delle Vittime rappresentava un importante provvedimento rafforzativo dei diritti delle vittime. Allo stesso tempo, il rapporto avvertiva che l'impatto attuale della direttiva sull'esperienza delle vittime si basi su una certa comprensione dei loro bisogni e su come la legislazione dell'Unione Europea cambi a livello pratico per il quale non c'erano sufficienti informazioni.

Con riferimento al **sostegno per le vittime di diversi tipi di reato**, in molti paesi, i servizi di assistenza alle vittime principalmente tendevano a focalizzarsi sulle vittime di violenza sessuale, prima che la direttiva venisse adottata. Uno studio della FRA suggerisce che mentre tutti gli Stati Membri offrono servizi ad alcune vittime di reato attraverso servizi specializzati (più di frequente sul traffico di esseri umani, abuso sui minori e violenza domestica⁹⁰), solo 20 offrono un sostegno generico alle vittime (ossia, non limitato a certi tipi di vittime) mentre otto paesi offrono solo servizi specializzati (BG, CY, EL, IT, LV, LT, RO, SI)⁹¹. La natura del sistema di sostegno alla vittima varia a causa degli usi legali e le relazioni tra le vittime e il sistema di giustizia penale oltre che con la società civile. I fattori che aiutano a spiegare la differenza nel sostegno dei diritti delle vittime all'interno dell'Unione Europea sono: la protezione legale e i diritti disponibili per le vittime, l'interazione tra la società civile e le autorità, il ruolo del Pubblico Ministero e gli impiegati dei tribunali e le vittime, e la volontà politica di promuovere i diritti delle vittime.

Malgrado il fatto che le vittime di violenza sessuale ricevano un sostegno più profondo che altri gruppi di vittime, un rapporto della ONG delle Donne Contro la Violenza in Europa (WAVE)⁹² del 2004 mostrò che solo un terzo dei 46 paesi europei fornirono una linea di emergenza nazionale per le donne 24x7, e solo 8 su 28 paesi degli Stati Membri dell'Unione Europea fornirono una linea di emergenza gratuita 24x7. Con riferimento a una raccomandazione della Task Force del Consiglio di Europa⁹³, un alloggio sicuro per le donne dovrebbe essere fornito ogni 10.000 abitanti. Sulla base di questa cifra, WAVE calcola che 26.669 posti sono vacanti nell'Unione Europea, con alloggi sicuri più disponibili negli Stati Membri dell'Unione Europea occidentale che in quelli dell'Europa centrale o dell'Est. Nei procedimenti penali, le conclusioni del dibattito del Consiglio di Europa sull' "Accesso alla Giustizia per le donne vittime di Violenza" il 9 dicembre 2013 sottolineavano la lentezza delle procedure, gli alti livelli di logoramento e corruzione, i bassi tassi di condanna e che le pratiche discriminatorie ostacolavano l'accesso alla giustizia da parte delle donne vittime di violenza e che gli Stati Membri del Consiglio di Europa dovrebbero continuare ad affrontare questi argomenti.

Diversi strumenti legali internazionali aiutarono a preparare le fondamenta per la direttiva del 2012 convogliando l'attenzione sul bisogno di aumentare la protezione delle vittime a livello europeo e internazionale. Tuttavia, **la Dichiarazione della Nazioni Unite dei Principi Base per le Vittime di Crimine e Abuso di Potere**⁹⁴, adottati dall'Assemblea Generale dell'Unione Europea nel 1985, è considerata, al di là della sua natura non vincolante, come una "Magna Charta" per le vittime dato che contiene i principi base del trattamento delle vittime di reato nel processo di giustizia penale. Principi simili sono stabiliti nella **Raccomandazione del Consiglio di Europa**

⁸⁸ FRA, 2015, Victims of Crime in the EU: the extent and nature of support for victims

⁸⁹ APAV, 2016, Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union

⁹⁰ Ibidem p. 79

⁹¹ Ibidem p.21

⁹² WAVE, 2015, Fact sheet: Women's Support Services in Europe

⁹³ Consiglio d'Europa, 2008, Recommendations of the Council of Europe Task Force to combat violence against women, including domestic violence, in: Council of Europe Explanatory Report to the Istanbul Convention (2011) regarding Article 23.

⁹⁴ Risoluzione 40/34 dell'Assemblea Generale di novembre 1985, Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power [1985]

⁹⁵ Irvin Waller, 2003, Crime Victims: Doing Justice to Their Support and Protection, The European Institute for Crime Prevention and Control (Heuni), pp.:9

85 (11) sulla posizione delle vittime nel quadro di legge e procedura penale⁹⁶ messo in atto lo stesso anno e finalizzato a migliorare la posizione generale delle vittime a diversi stadi nei quali le vittime devono essere sottoposte, includendo l'ambito di polizia, accusa, interrogatorio, procedimenti giudiziari, esecuzioni, privacy delle vittime e protezione speciale⁹⁷. A livello europeo, i gruppi di sostegno delle vittime iniziarono a formarsi negli anni '80, e i loro sforzi culminarono nel **Memorandum Esplicativo del Consiglio di Europa del 1995** che portò più avanti a iniziative nazionali per rafforzare la posizione delle vittime durante i procedimenti penali⁹⁸. Da questo momento in poi, gli Stati Membri dell'Unione Europea iniziarono progressivamente a offrire servizi e sostegno alle vittime. Il primo sostegno alle vittime fece affidamento soprattutto sul lavoro dei volontari, e fu spesso legato a categorie specifiche di vittime, quali le vittime di violenza di genere e le vittime di minore età.

Ciò fu poi seguito a livello europeo dalla **Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI** sullo stato delle vittime nei procedimenti penali del 2001⁹⁹. La Decisione Quadro fu il primo quadro legale per il sostegno alle vittime in Europa. Gli Stati Membri dell'Unione Europea furono richiamati ad adottare i quadri legali nazionali dal 2006, ma, secondo sia gli esperti¹⁰⁰ sia la Commissione Europea, la Decisione Quadro mostrava diverse lacune che impedirono un effettivo cambiamento in termini di diritti delle vittime. La riluttanza da parte degli Stati Membri nell'applicazione della Decisione, un arco di tempo poco realistico circa il suo recepimento in legge nazionale, differenti percezioni della Decisione negli Stati Membri, e apparentemente un linguaggio vago furono tutti motivi riconosciuti per il suo impatto limitato in termini di armonizzazione del quadro legale all'interno dei paesi¹⁰¹.

Prima di tutto, poiché richiedeva un accordo unanime dei ministeri di giustizia degli Stati Membri, la Decisione Quadro del 2001 si limitava nelle sue ambizioni ai provvedimenti secondo i quali alle vittime veniva garantito il diritto di essere ascoltate, l'opportunità di partecipare ai procedimenti, la protezione offerta, il risarcimento e l'accesso alla mediazione e ogni altra informazione importante, ma era carente di provvedimenti più ambiziosi relativi al trattamento delle vittime, la protezione, il sostegno, e l'accesso a una giustizia (riparativa)¹⁰². Gli Stati Membri venivano richiamati ad adattare la legislazione nazionale in linea con le richieste dal 2006. Tuttavia, due rapporti sull'attuazione nel 2004 e nel 2009 trovarono che la legge non era efficace nel raggiungimento delle misure minime comuni per le vittime all'interno dell'Unione Europea¹⁰³. Nessuno degli Stati Membri aveva pienamente trasposto le richieste nella legge nazionale, ciò venne principalmente attribuito ad un irraggiungibile arco di tempo per il recepimento e alla natura vaga dei provvedimenti della Decisione¹⁰⁴. Inoltre, il rapporto della Commissione sul recepimento trovò che gli Stati Membri avevano usato principalmente misure legali non vincolanti¹⁰⁵. La Decisione Quadro non poteva fare affidamento sui tribunali nazionali per affermare i diritti delle vittime. Le sentenze della

⁹⁶Il Consiglio della Commissione d'Europa dei Ministri, Raccomandazione N. R (85) 11 della Commissione dei Ministri degli Stati Membri sulla posizione della vittima nel quadro della legge e procedura penale, adottato dai Ministri della Commissione il 28 giugno 1985 al 387simo incontro dei Deputati dei Ministri.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ The Explanatory Memorandum of Act 35/1995, dell' 11 dicembre, sull'aiuto e l'assistenza alle vittime di reati violenti e contro la libertà sessuale.

⁹⁹ EUR-lex, 2001/220/GAI: Decisione Quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale.

¹⁰⁰ APAV, 2009, Victim Support Europe, promossa Associazione Portoghese per il Sostegno alle Vittime, le Vittime in Europa. l'Attuazione della Decisione Quadro dell'unione Europea sullo stato delle vittime nei procedimenti penali negli Stati Membri dell'Unione Europea.

¹⁰¹ Groenhuijsen, M. & Pemberton, 2009, The EU framework decision for victims of crime, European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice

¹⁰² Vedi, ad esempio: Matrix Insight 2010. A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe. P. 8

¹⁰³ Commissione Europea, Report From The Commission, on the basis of Article 18 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings' COM (2004) 54 final/2.

¹⁰⁴ Groenhuijsen, M. & Pemberton, 2009, , The EU framework decision for victims of crime

¹⁰⁵ Commissione Europea, 2004, Valutazione di Conformità con la Decisione Quadro del 2001 sullo stato delle vittime nei procedimenti penali.

Corte di Giustizia¹⁰⁶ stabiliva che la Decisione Quadro "non include le persone giuridiche che hanno subito un danno (a causa di) una violazione della legge penale di uno Stato Membro".

Nonostante l'inadeguatezza della Decisione Quadro, essa venne considerata una pietra miliare nello sviluppo e formazione dei diritti base per le vittime all'interno dell'Unione Europea. Pemberton e Groenhuijsens "Developing victim's rights within the Europe Union: past, present and future"¹⁰⁷ conclusero che la posizione delle vittime di reato aveva mostrato ampi miglioramenti dagli anni '70, grazie alla legislazione dell'Unione Europea che comprendeva la Decisione Quadro del 2001. Allo stesso tempo, secondo gli autori, data la natura legislativa debole delle misure fino a quel momento, il livello di protezione delle vittime all'interno degli Stati Membri si differenziava ampiamente. Pemberton e Rasquette¹⁰⁸ determinarono gli effetti della Decisione Quadro sullo stato delle vittime nei procedimenti penali. Le loro conclusioni combaciavano con quelle della Commissione ma enfatizzavano che il tempo concesso agli Stati Membri per recepire la Decisione Quadro in legge nazionale fosse troppo breve.

I diritti delle vittime in Europa furono ulteriormente migliorati dopo l'adozione del Trattato di Lisbona che nell'Articolo 82 stabilisce esplicitamente che le direttive dell'UE possono essere approvate per stabilire le regole minime con riferimento ai diritti delle vittime di reato e i diritti degli individui nelle procedure penali. Nel 2009, il **Programma di Stoccolma** prevedeva che le misure dovessero essere adottate per portare il valore aggiunto dell'Unione Europea negli della protezione dei minori che sono vittime di sfruttamento sessuale e abuso e di traffico di esseri umani. Chiedeva anche protezione per le donne vittime di violenza e vittime di reato più in generale, comprese le vittime di terrorismo. Questo sollevò in particolare la questione di specifiche necessità delle persone che divengono vittime di reato in uno Stato Membro del quale non sono cittadini o residenti. Il programma così prevedeva un approccio coordinato e integrato nei confronti delle vittime.

Nel 2010, la Commissione Europea portò avanti "**Uno Studio per una Valutazione d'impatto sui metodi di miglioramento del sostegno, della protezione e del diritto delle Vittime all'interno dell'Europa**"¹⁰⁹. Lo studio concludeva che erano necessarie più azioni per migliorare la situazione delle vittime all'interno dell'Europa e che i problemi internazionali giustificavano l'azione dell'UE. Il rapporto raccomandava una combinazione di una legislazione riesaminata per ridurre le ambiguità e le misure integrative troppo tolleranti e introdurre nuovi diritti. Il bisogno primario dell'azione fu identificato con riferimento al rafforzamento dei servizi di sostegno per le vittime, fornendo alle vittime la possibilità di essere accompagnate da una persona fidata nel corso dei procedimenti penali, e migliorando le abitudini nella giustizia riparativa e il risarcimento alle vittime. Allo stesso tempo, il rapporto raccomandava di non indirizzarsi verso una riforma più radicale nella quale potevano entrare in conflitto i diritti dell'imputato e delle altre parti coinvolte nei procedimenti penali poiché si pensava che tali cambiamenti avrebbero indebolito la volontà degli Stati Membri nell'applicazione degli stessi.

Infine, nel 2001, la Commissione presentò una proposta per una direttiva che sostituisse la Decisione Quadro del 2001. Questa fu promossa dal Consiglio nella Roadmap di Budapest¹¹⁰ e aprì la strada all'adozione della direttiva.

¹⁰⁶ Sentenze della Corte di Giustizia, Dell'Orto, 2007, e Eredics, 2010

¹⁰⁷ Pemberton, Antony and Groenhuijsen, Marc, 21 ottobre 2011, Developing Victim's Rights within the European Union: Past, Present and Future

¹⁰⁸ Pemberton, A. & Rasquette, C., 2010, Victims in Europe - Assessment of the implementation on the Framework Decision on the standing of victims in criminal proceedings: Preliminary results. In: Hartmann, J. (eds.) Perspektiven professioneller Opferhilfe, Wiesbaden, Germany. VS Verlag.

¹⁰⁹ Matrix Insight. 2010. A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe

¹¹⁰ EUR-lex, Risoluzione del Consiglio del giugno 2011 relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali

2.2. Direttiva sui Diritti delle Vittime 2012/29/EU

2.2.1. Definizione di vittime

La Direttiva sui Diritti delle Vittime 2012/29/UE sostituisce la Decisione Quadro del 2001. Le sue basi legali sono l'Art. 82 (2) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) il quale tiene conto della costituzione delle regole minime per facilitare il mutuo riconoscimento dei giudizi e delle decisioni giudiziali, della polizia e della cooperazione giudiziale negli affari penali, con particolare riguardo per le vittime di reato.

La direttiva fu adottata con una procedura legislativa ordinaria secondo la quale il Parlamento Europeo e il Consiglio hanno poteri co-decisionali nella formazione della normativa.

La direttiva cerca di porre la vittima di reato al centro del sistema di giustizia penale, il quale tradizionalmente tende a focalizzarsi sui diritti dell'imputato. Lo scopo della direttiva è rafforzare i diritti delle vittime di reato affinché possano contare sullo stesso livello di diritti, a prescindere da dove il reato è avvenuto o dalla nazionalità della vittima. La direttiva è più concreta, ambiziosa e maggiormente estesa rispetto alla Decisione Quadro. La direttiva riconosce che “il reato è un danno contro la società nonché una violazione dei diritti individuali delle vittime (e) in quanto tali, le vittime . . . dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale senza discriminazione”¹¹¹.

Articolo 2 (1) della direttiva definisce una vittima come:

- la persona fisica, che ha subito un danno anche fisico, mentale o emotivo o perdite economiche che sono state causate direttamente da un reato;
- un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona.

Questa definizione si applica a tutte le vittime a prescindere dal loro stato di residenza, e a prescindere dal crimine che ha subito la vittima (variando da reati generici a terrorismo, traffico di esseri umani e vittime di incidenti stradali dove c'è stato un reato¹¹³). L'Agenzia per i Diritti Fondamentali (FRA) ha riconosciuto che mentre la definizione di una vittima fu adottata a livello europeo per porre la vittima al centro del sistema di giustizia penale, gli Stati Membri ancora hanno modi diversi di collocare la vittima nel sistema giudiziale.¹¹⁴ La FRA identifica i 3 modelli adottati dagli Stati Membri:

1. Trattare la vittima come un testimone (la FRA cita Irlanda e Regno Unito come esempi).
2. Affrontare il danno subito dalle vittime e riconoscere loro un risarcimento (la *partie civile* in Francia ne è un esempio)
3. Riconoscere le vittime come detentrici di diritti (la direttiva è un esempio di questo modello, come lo sono i sistemi giudiziali austriaci e tedeschi).

¹¹¹EUR-lex, Preambolo, (9), 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

¹¹² EUR-lex, 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

¹¹³ Fédération Européenne des Victimes de la Route, 2015, Survey of the transposition and the implementation of the European Directive 2012/29/EU on the rights, support and protection of victims of crime in different Member States of the EU from the point of view of road victim associations, Rapporto di novembre 2015 Report

¹¹⁴ FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, 2014, Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims

Una discussione sulla definizione delle vittime negli Stati Membri dell'Unione Europea nel contesto dell'Articolo 2 della Direttiva sui Diritti delle Vittime viene espressa nel rapporto dell'APAV.¹¹⁵

Inoltre anche se il sostegno alla vittima dovrebbe esteso a tutte le tipologie, a certi tipi di vittime possono essere ancora negati, come nei due esempi seguenti:

- facendo riferimento a uno specifico gruppo di vittime, nel novembre 2015, un resoconto pubblicava un riassunto di conclusioni da una ricerca sul recepimento e l'attuazione della direttiva dal punto di vista dell'associazione delle **vittime di incidenti stradali**. Questo è interessante da leggere dato che le vittime di incidenti stradali – nella misura in cui gli incidenti stradali vengono qualificati come reati penali nella legge penale degli Stati Membri – forse non appartengono ad una categoria di vittime solitamente prese in considerazione dai legislatori, perciò costituiscono un caso interessante da analizzare nella misura in cui gli Stati Membri effettivamente attuano in modo completo la direttiva coprendo diversi tipi di vittime di reato. Questo mostra che la maggior parte degli Stati Membri tratta le vittime della strada come vittime di un reato penale, ma ciò deve essere comunicato con maggior chiarezza. Il sondaggio rivela inoltre alcune mancanze con riferimento al rispetto della privacy. Tali questioni vengono affrontate nel Paragrafo 4 di questo rapporto.
- Nel 2016, una sintesi di conclusioni di un rapporto su un progetto finanziato dall'Unione Europea studiò l'impatto della Direttiva sui Diritti delle Vittime, sui diritti delle **vittime di reato societario**. Sostiene che le vittime di reati societari, in particolare di violenza societaria, e la questione dei reati penali commessi dalle società nel corso delle loro attività legittime che danneggiano la salute delle persone, l'integrità, o la vita, non sono stati messi abbastanza in luce nella direttiva. Esempi di tali crimini citati sono l'esposizione agli agenti tossici, la frode finanziaria, e le violazioni sulla sicurezza dei cibi, e i reati nell'industria farmaceutica. Il resoconto sostiene che l'applicazione della direttiva in alcuni casi sposterebbe la strategia prevalente da un approccio preventivo centrato sul rischio, a un "fatto ex post" e centrato sulla vittima. Detto ciò, le singole vittime di reato societario sono particolarmente danneggiate da uno squilibrio di informazioni e mezzi per accedere alla giustizia, la loro situazione potrebbe esser vista come un test sulla capacità della direttiva di apportare cambiamenti. Come parte del progetto, un insieme di linee guida per la valutazione individuale sui bisogni di protezione delle vittime in caso di violenza societaria sarà redatta e pubblicata a breve.

2.2.2. Definizione di diritti delle vittime

La Direttiva sui Diritti delle Vittime mira a sancire i seguenti diritti basilari per le vittime di reato nella legge:

- Il diritto al rispetto e riconoscimento in tutti gli stadi dei procedimenti penali;
- In diritto di essere riconosciuto e trattato con rispetto e dignità;
- Il diritto di avere accesso alla giustizia;
- Il diritto di ricevere informazioni ed essere informato sugli sviluppi del processo;
- Il diritto di fornire informazioni ai funzionari responsabili della decisione relativa al trasgressore;
- Il diritto di protezione, per la privacy delle vittime e la loro sicurezza fisica;
- Il diritto di essere protetti da ulteriori vittimizazioni e intimidazioni da parte dell'autore del reato e da ulteriore pericolo quando la vittima partecipa a un processo di giustizia penale;
- Il diritto al risarcimento, da parte del trasgressore.

¹¹⁵ APAV, 2016, Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union

¹¹⁶ CSGP, KU Leuven, LinC, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. 2016. Rights of Victims, Challenges for Corporations. Primi risultati del progetto.

- Il diritto a ricevere il sostegno;
- Il dovere dei governi a promuovere la mediazione nei casi penali laddove sia considerato appropriato e a fornire salvaguardie quando viene applicata una giustizia riparativa.

I diritti elencati sotto sono esemplificati da un insieme di diritti integrativi che comprendono il diritto di appellarsi alla decisione di non andare in giudizio, il diritto al rimborso delle spese e il diritto al patrocinio a spese dello stato in linea con la legge nazionale.

2.2.3. I reati inclusi nella direttiva.

Il principio delle vittime adottato nella direttiva, ossia che una vittima (o i suoi famigliari) è una persona che ha subito un danno in seguito a un reato, significa che l'ambito delle vittime comprese in ciascun paese dipende dalla legge penale nazionale e cosa è considerato un reato in tale contesto. Per esempio, lo stalking è un reato in alcuni Stati Membri ma non in altri¹¹⁷. Sebbene non sia una lista completa, definiamo i tipi di crimine che questo studio analizza nella tavola seguente:

Tabella 1 Tipologia di reato

Tipologia di reato	Osservazioni
Aggressione e crimini violenti	L'aggressione comprende i reati consistono in minaccia di violenza e reati di odio. I crimini violenti includono percosse, aggressioni mortali (diversi gradi e definizioni di reati si applicherebbero a ciò) e violenza di gruppo.
Abuso su minori	Questa categoria include abuso fisico sui minori e abuso sessuale sui minori. L'Articolo 24 della direttiva regola il diritto sulla protezione delle vittime di minore età nel corso dei procedimenti penali. I minori vittime di abuso sessuale sono anche protetti e coperti dalla Direttiva 2011/93/UE sulla lotta all'abuso sessuale e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia.
DWI (guida in stato di ebbrezza) / DUI (guida sotto effetto di stupefacenti)	Gli incidenti della strada che coinvolgono veicoli a motore nel caso in cui il guidatore sia sotto l'influenza di alcol o droghe (DUI) o con un tasso alcolemico superiore ai livelli consentiti (DUI) sono particolarmente importanti nel contesto dell'Unione Europea in riferimento agli spostamenti di persone da uno Stato all'altro, mentre il numero di viaggi all'interno dell'UE sta aumentando, il rischio di essere una vittima rimane lo stesso.
Frode e reato finanziario	Comprendono il furto di identità, inganno intenzionale ai fini di guadagno illegale, o crimine non violento ai fini di guadagno finanziario commesso per mezzo di inganno.
Violenza di genere e violenza sessuale	Gli Articoli esposti nella direttiva avranno particolare rilevanza circa la violenza domestica, i reati sessuali incluso lo stupro, tentato stupro, e molestie sessuali. La nota guida prodotta dalla Commissione Europea che accompagna la direttiva cita gli obiettivi generali della direttiva come particolarmente pertinenti per la violenza di genere ¹¹⁸ . Il Consiglio di Europa stima nel 2006 che il 20/25% delle donne è stato vittima di atti di violenza fisica almeno una volta in età adulta.

¹¹⁷ Secondo Susan van der Aa, a maggio 2016, i sette paesi che non hanno (ancora) introdotto lo stalking o le molestie come reati specifici sono: Bulgaria, Estonia, Danimarca, Grecia, Lettonia, Lituania, and Cipro'. Suzan van der Aa, 2017, *New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States*, Tilburg Law School

¹¹⁸ Commissione Europea, DG Justice, 2013, *DG Justice Guidance Document related to the transposition and*

Tipologia di reato	Osseervazioni
	Il 12-15% si trova in una relazione di abuso domestico e più del 10% subisce violenza sessuale ¹¹⁹ . Uno studio da parte dell'Agenzia dei Diritti Fondamentali (FRA) stima che una donna su tre ha subito violenza fisica e/o sessuale dall'età di 15 anni; una su cinque ha subito stalking; una donna su due ha subito una o più forme di molestia sessuale. ¹²⁰
Traffico di esseri umani	La direttiva tratta le vittime di tutti i reati senza fare differenza sulla loro nazionalità o stato di residenza. Le vittime di traffico di esseri umani che stanno arrivando nell'Unione Europea sono principalmente i beneficiari della direttiva nel contesto di accesso limitato di sostegno e la natura intimidatoria dei trafficanti che mettono a rischio lo stato generale di salute della vittima. Il traffico di esseri umani è anche regolato dalla Direttiva 2011/36/UE sulla prevenzione, la lotta al traffico degli esseri umani e la protezione delle sue vittime.
Rapina	Rapina e per estensione furto con scasso sono al centro delle prassi di meccanismi di risarcimento nei sistemi di giustizia riparativa. Ciò è di pertinenza dell'Articolo 16 (riferito al diritto alla sentenza sul risarcimento da parte dell'autore del reato nel corso dei procedimenti penali) e in casi più limitati all'Articolo 15 (riferito alla riconsegna della proprietà).
Stalking	L'Articolo 21 della Direttiva sul diritto alla protezione della privacy, l'Articolo 2 sul diritto alla protezione, e in particolare l'Articolo 19 sul diritto a evitare il contatto tra vittima e l'autore del reato sono rilevanti nello stalking.
Terrorismo	La definizione di "terrorismo" sia come crimine per sé stesso o come un fattore aggravante in caso di omicidio (omicidio politicizzato) o altri reati è un motivo di dibattito accademico e varia entro certi limiti all'interno degli Stati Membri. Le vittime di terrorismo possono essere limitate a coloro che sono fisicamente colpite (e per estensione i lor famigliari) o società civile in generale.

La valutazione della direttiva dovrebbe anche considerare altri aspetti di diversi tipi di vittime di reato, poiché ogni gruppo ha i propri bisogni specifici.

La prima è la distinzione tra residenti e non residenti. Non ci sono restrizioni di nazionalità o residenza che si applicano allo stato di una vittima secondo la direttiva, tuttavia i non residenti avranno più necessità di servizi di traduzione, ad esempio. Parte della causa primaria dell'azione dell'Unione Europea nel campo dei diritti delle vittime è che si rivolge ai cittadini dell'Unione Europea non residenti nei paesi dove essi divengono vittime di reato e cittadini di paesi terzi, così come persone apolidi, garantendo lo stesso livello di diritti come un residente

implementation of Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA, P.8

¹¹⁹ Consiglio d'Europa, 2006, Stocktaking study on violence against women

¹²⁰ FRA, 2014, European Union Agency for Fundamental Rights, Violence against women: an EU-wide survey. Main results report

e/o un cittadino di quel paese. Questo aspetto è importante in riferimento a tutti i tipi di reato, ma in particolare rivolto ai casi di traffico di esseri umani, terrorismo e DWI/DUI.

Un'altra importante distinzione è tra vittime con o senza esigenze speciali. Gruppi con esigenze speciali, a prescindere dal crimine, includono minori e persone con disabilità. Tenendo conto di queste esigenze particolari delle vittime, l'Articolo 22 della direttiva impone una valutazione individuale delle vittime per identificare i bisogni di protezione specifici.

2.3. Logica di intervento.

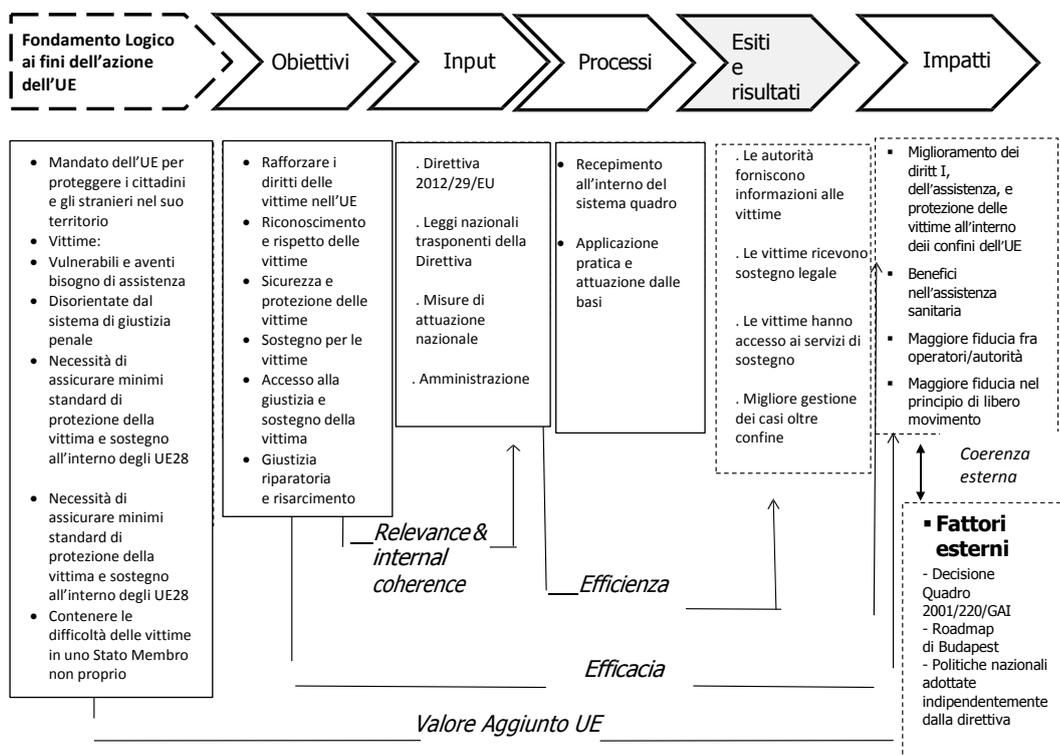
La logica di intervento fornisce un quadro analitico generale al fine di valutare l'applicazione della direttiva e spiegare cosa la direttiva dovrebbe ottenere e come.

La giustificazione ultima per l'azione dell'Unione Europea era la necessità di rafforzare la legislazione nazionale sui diritti delle vittime, dato che le esigenze delle vittime non erano affrontate in maniera uniforme all'interno dell'Unione Europea con ampie differenze in termini di livello di protezione e sostegno. Questo ha anche significato che i cittadini europei nel muoversi all'interno dell'Unione Europea non avevano garanzia di ugual trattamento, e potevano affrontare ostacoli nei casi di reati internazionali. Potenzialmente, questo potrebbe pregiudicare il principio di libertà di movimento.

In risposta, la direttiva fu redatta sulla base legale dell'Articolo 82(2) del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFEU) concernente il reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziali e cooperazione di polizia e giudiziale negli affari penali con valenza internazionale.

Più specificamente, la direttiva aveva lo scopo di assicurare che: lo stato di vittima sia riconosciuto all'interno dell'Unione Europea, le vittime ricevono un sostegno adeguato e un risarcimento, e le vittime siano protette da una vittimizzazione secondaria. Inoltre, le vittime dovrebbero avere accesso alla giustizia. Dalla valorizzazione di questi obiettivi generali, la direttiva si realizza sulla legislazione nazionale esistente, Decisione Quadro 2001/220/GAI e sulla Roadmap di Budapest. Il risultato desiderato e l'impatto della direttiva sono la miglior protezione delle vittime, a prescindere da quale tipo di reato ha subito la vittima e in quale paese dell'Unione Europea il reato è avvenuto. La seguente scheda riassume la logica di intervento:

Figura 1: logica di intervento



3. Valutazione del recepimento della direttiva

Questo paragrafo presenta una valutazione su come le conclusioni principali della direttiva sono state trasposte in legge nazionale negli Stati Membri dell'Unione Europea.

Le domande chiave della ricerca sono:

- Tutti gli Stati Membri hanno trasposto e applicato le disposizioni della direttiva?
- Quali ostacoli sono stati incontrati nel recepimento e applicazione della direttiva?
- Con quanta coerenza le misure sono state trasposte e applicate dagli Stati Membri? Vi sono lacune che provengono da diverse interpretazioni delle regole contenute nella direttiva? Fino a che punto le differenze della legge penale a livello degli Stati Membri condizionano la corretta protezione delle vittime all'interno dell'Unione Europea?

3.1. Sommario delle principali conclusioni

Come evidenziato precedentemente, la Direttiva sui Diritti delle Vittime doveva essere trasposta in legge nazionale dagli Stati Membri prima del 16 novembre 2015. La Commissione riconosce la complessità del recepimento in legge nazionale, come evidenziato dal Team sulla Qualità della Legislazione nel suo documento del 2014 sulla "Complessità della legge dell'Unione Europea nell'intero processo di applicazione"¹²¹.

Per facilitare il recepimento della Direttiva sui Diritti delle Vittime, la Commissione Europea ha pubblicato un **documento guida** non vincolante¹²² finalizzato ad aiutare gli Stati Membri in modo efficace a trasporre e applicare la direttiva correttamente. Doveva inoltre assicurare che gli Stati Membri avessero una comune intesa sulle disposizioni contenute nella direttiva. Il documento chiarisce che la direttiva esigerà il recepimento per mezzo di uno strumento legislativo, mentre l'applicazione pratica e tecnica per raggiungere gli obiettivi della direttiva potrebbero essere assicurati da appropriate misure non legislative.

La valutazione del recepimento e la conformità legale in questo modo richiedono non solo di esaminare le leggi di recepimento nazionale elencate in EURlex ma anche le misure – ad esempio sulla formazione dei professionisti legali, giudici, personale giuridico – che sono state adottate in pratica. Le leggi nazionali che recepiscono la direttiva negli Stati membri sono disponibili online.¹²³

Dei 27 Stati Membri che hanno l'obbligo di recepimento della direttiva¹²⁴, 25 Stati Membri avevano trasposto la legge dell'Unione Europea nella legislazione nazionale a settembre 2017, anche se solo in parte conformi per alcuni provvedimenti. Vi erano due Stati Membri (IE, SI) che non avevano pienamente trasposto la direttiva in legge nazionale, almeno secondo le informazioni a noi pervenute al momento in cui la ricerca per questo rapporto è stata condotta. Comunque, alcuni tra gli altri 25 Stati

¹²¹ 19simo Seminario di Legislazione della Qualità, "EU Legislative Drafting: Views from those applying EU law in the Member States", 2014, [Complexity of EU law in the domestic implementing process](#)

¹²² [Documento Guida della Giustizia DG relativo al recepimento e all'attuazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce misure minime sui diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato che sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI](#), Ref. Ares (2013)3763804 - 19/12/2013

¹²³ EURlex, misure di recepimento nazionali comunicate dagli Stati Membri riguardanti: [Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che stabilisce misure minime sui diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato e sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI](#)

¹²⁴ La Danimarca non ha recepito la Direttiva sulle Vittime ma continua ad essere vincolata alla Decisione Quadro del 2001. Ha una deroga nel campo della libertà, sicurezza e giustizia e quindi non è tenuta ad adottare la relativa normativa dell'Unione Europea. Irlanda e Regno Unito hanno adottato un approccio flessibile benché abbiano deciso di recepire la Direttiva sulle Vittime.

Membri non sono pienamente conformi nella pratica. Alcuni di loro potrebbero aver recepito la direttiva non completamente o il recepimento non riflette le disposizioni esposte nella direttiva. Quegli Stati Membri che non hanno trasposto la direttiva citano le politiche interne e i programmi legislativi restrittivi nei parlamenti nazionali come motivazione, piuttosto che attribuire ciò alla direttiva stessa (ad esempio clausole potenzialmente ambigue).

Il recepimento della direttiva ha richiesto modifiche alle leggi in tutti gli Stati Membri, inclusi i più sviluppati sistemi giudiziari che sono stati precursori dei diritti delle vittime (ad esempio FI, SE).

Gli articoli della direttiva propri della cooperazione e dei meccanismi all'interno dell'Unione non sono stati trasposti in legge nazionale e sono stati invece messi in atto a livello amministrativo attraverso vari modelli di accordi lavorativi bilaterali. Mentre le Reti informatiche europee (EU Networks) servono ad assicurare un'ampia copertura dell'Unione, vi è una lacuna legislativa nei casi internazionali e una mancanza di diritti delle vittime residenti in un altro Stato Membro.

Inoltre, le disposizioni sulla raccolta dei dati relativi alle vittime sembrano non essere stata trasposte in legge nazionale ma comunque sia, il recepimento può essere eseguito attraverso procedure amministrative.

Le disposizioni della direttiva sulla formazione degli operatori sono maggiormente trasposte a livello amministrativo piuttosto che specificati nella legislazione. Questo può avere implicazioni per le vittime di reato nell'accesso ai loro diritti e nell'assicurare un trattamento coerente alle vittime all'interno dell'Unione Europea.

I diritti delle vittime sono maggiormente riconosciuti nei sistemi di diritto civile dove i codici giuridici o la procedura penale sono stati modificati con capitoli riferiti alle vittime, e nei sistemi di diritto comune dove una legge specifica illustra i diritti delle vittime.

La tavola sotto fornisce uno specchio dello stato attuale del recepimento secondo la nostra ricerca:

Tavola 2 – Sintesi del recepimento degli articoli fondamentali della direttiva

Articolo	Numero dei paesi che hanno recepito l'articolo	Articolo	Numero dei paesi che hanno recepito l'articolo
Articoli 1 & 2: obiettivi e definizioni	22	Articolo 13 & 14: Diritto al patrocinio a spese dello stato e diritto al rimborso delle spese	26
Articolo 3: Diritto di comprendere e di essere compresi.	22	Articolo 15: Diritto alla restituzione dei beni	21
Articolo 4: Diritto di ricevere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente	23	Articolo 16: Diritto di ottenere il risarcimento	24
Articolo 5: Diritti delle vittime al momento della denuncia	24	Articolo 17: Diritti delle vittime residenti in un altro Stato Membro	24
Articolo 6: Diritto di ottenere informazioni sul proprio caso	22	Articolo 18,19 & 20: Diritto alla protezione, all'assenza di contatti fra tra la vittima e l'autore del reato	21
Articolo 7: Diritto all'interpretazione e alla traduzione	27	Articolo 21: Diritto alla protezione della vita privata	23

Articolo	Numero dei paesi che hanno recepito la direttiva	Articolo	Numero dei paesi che hanno recepito la direttiva
Articoli 8 & 9: Diritto di accesso ai servizi di assistenza e assistenza prestata dai servizi di assistenza alle vittime	20	Articolo 22: Diritto alla valutazione individuale	24
Articolo 10: Diritto di essere sentiti	24	Articolo 23: Diritto alla protezione delle vittime con esigenze specifiche	19
Articolo 11: Diritti in caso di decisione di non esercitare l'azione penale	22	Articolo 24: Diritto dei minori a beneficiare di protezione	25
Articolo 12: Diritto a garanzia nel contesto dei servizi di giustizia riparativa	12		

3.2. Definizione di conformità

Nella valutazione del recepimento della direttiva nel dettaglio, ad esempio nei diversi articoli, sono state usate le seguenti definizioni in questo studio:

A livello di nazione, la direttiva è considerata formalmente recepita se gli Stati Membri hanno citato le leggi nazionali per la sua attuazione. Comunque, nel dettaglio, un articolo della direttiva viene analizzato per essere trasposto solo se un Articolo o un sub-articolo di uguale sostanza o significato è stato ratificato in legge nazionale. Nei casi in cui la legge nazionale è differente, se la divergenza viene vista come un valore aggiunto (ad esempio, ove i requisiti della direttiva siano superati) allora viene anche vagliato come trasposto e pienamente conforme, così come la promozione dei diritti delle vittime al di fuori dei requisiti della direttiva viene considerata un'acquisizione positiva (in un'altra normativa dell'Unione Europea pertinente per il Mercato Interno, la pratica della "gold-plating" potrebbe avere effetti negativi sulla competizione, ma ciò non viene considerato il caso nel campo dei diritti delle vittime).

Se, tuttavia, la legge nazionale ha trasposto la direttiva, ma è divergente in senso negativo, o limitando le definizioni adottate nella legislazione dell'Unione Europea, o minando il fondamento logico dell'azione, oppure limitando i requisiti specificati dalla direttiva, allora l'articolo in questione viene valutato come non pienamente recepito. In questo caso, lo Stato Membro a livello di nazione viene valutato come non conforme.

Inoltre, laddove gli articoli generali sono stati trasposti, ma i sotto articoli della direttiva non sono presenti nella legge nazionale, l'Articolo viene considerato trasposto ma non pienamente conforme. In questi casi, l'autorità responsabile è la Commissione Europea che valuterà se i sistemi legali degli Stati Membri sono legalmente conformi, e se necessario, riporterà i casi alla Corte Europea di Giustizia (CGUE). Al fine del nostro studio, la classifica degli Stati Membri che hanno recepito la direttiva e che sono legalmente conformi dipende dal numero di articoli e sotto articoli che sono stati omessi e dalla loro pertinenza per i diritti delle vittime. Vi è sicuramente spazio per diverse interpretazioni ma per ridurre il numero di interpretazioni abbiamo provato a verificare le nostre conclusioni con le autorità nazionali.

Laddove la direttiva è stata trasposta testualmente, lo Stato Membro viene valutato su come ha recepito la direttiva e se è legalmente conforme. Tuttavia, ci sono implicazioni circa l'efficacia di un tale quadro legale poiché esso può essere vago in termini di procedura per quanto riguarda il modo in cui i diritti delle vittime possono essere garantiti in pratica. In un certo numero di casi (ad esempio con riferimento agli Articoli 25 e 26 sulla formazione e cooperazione), le procedure amministrative possono non essere menzionate nelle leggi di recepimento a livello nazionale o altre leggi. Comunque, se è verificato che le misure pertinenti sono in piedi nel sistema (esempio, se sono menzionate nei documenti guida che integrano le leggi di recepimento) queste nazioni vengono considerate conformi.

3.3 Metodi di recepimento della direttiva

Prima di presentare le conclusioni della nostra valutazione della direttiva più nel dettaglio, questa parte stabilisce il contesto, evidenziando i metodi di recepimento delle direttive dell'Unione Europea nella legge nazionale e determinando cosa è stato comunicato alla Commissione dagli Stati Membri finora.

3.3.1 I metodi di recepimento delle direttive dell'Unione Europea in legge nazionale

Diversamente dalle norme e dalle sentenze dell'Unione Europea che sono direttamente applicabili in tutti gli Stati Membri, le direttive stipulano i minimi standard che tutti gli Stati Membri dovrebbero raggiungere (cosa) invece di dare agli Stati Membri stessi flessibilità nell'attuare questi cambiamenti per mezzo delle loro stesse legislazioni nazionali (come). Alcune differenze nell'attuazione possono pertanto essere previste, pensando ai diversi sistemi legali e giudiziari degli Stati Membri.

Mentre ciascuno Stato Membro ha il suo proprio e unico sistema legale, è giusto evidenziare due estreme differenti categorie di sistemi. La maggior parte degli Stati Membri hanno sistemi di diritto civile dove le decisioni giuridiche sono subordinate alla legge dello stato mentre alcuni Stati Membri (Irlanda e la maggior parte del Regno Unito) hanno sistemi di common law in cui i precedenti legali e le precedenti sentenze giudiziarie determinano l'applicazione della legge. In alcuni casi (per esempio, Cipro e Scozia), gli Stati Membri hanno sistemi misti con aspetti sia di common law che di diritto civile.

Il documento guida della Comunità Europea che accompagna la direttiva indica che gli Stati Membri dovrebbero mettere a punto un quadro legale specifico per permettere agli individui di riconoscere i loro diritti e obblighi riferiti alla direttiva. Come vedremo chiaramente, il modo in cui la direttiva è stata trasposta è variato considerevolmente, e il quadro legale non è stato messo a punto specificamente in tutti i casi:

- In alcuni casi, la direttiva è stata trasposta o realizzata **in una legge singola** che subentra con priorità o aggiorna gli atti legali o le procedure;
- Altri Stati Membri hanno trasposto la direttiva attraverso **diversi atti legali**, sia concernenti diverse aree penali o aspetti della legge penale, sia diversi corpi esecutivi (la polizia, la magistratura) soggetti allo statuto.

Nelle nazioni con diritto civile, la direttiva tende ad essere recepita con la modifica dei codici penali esistenti, mentre nelle nazioni con common law, tende a essere recepita adottando un nuovo provvedimento (o un codice deontologico nel caso del Regno Unito¹²⁵) per le vittime di reato.

Ciascuna differenza nel recepimento derivante da diversi sistemi legali è attenuata nella pratica dalla CGUE, la quale attraverso le sentenze interpretative fa convergere sia la common law che i sistemi di diritto civile secondo i trattati e le leggi dell'Unione Europea.

Una questione importante al fine di comprendere il valore aggiunto della direttiva è se gli Stati Membri hanno trasposto la direttiva in legge nazionale attraverso la legislazione esistente oppure attraverso nuove misure legali. Nel caso in cui un quadro legale per tutti i tipi di vittime non fosse presente prima della Direttiva (ad esempio, in EL o ES¹²⁶), l'adozione delle nuove misure legali evidenzia più chiaramente il valore aggiunto della direttiva nella promozione dei diritti delle vittime che non sarebbe mai stato raggiunto altrimenti. Diversi Stati Membri (ad esempio, AT, DE, IT, LT, PL) non hanno una singola legge o un quadro legale incentrato sulle vittime, tuttavia le vittime sono al momento abbastanza ben rappresentate nel codice di procedura penale di queste nazioni.

¹²⁵ Ministero di Giustizia, ottobre 2015. [Code of Practice for Victims of Crime](#).

¹²⁶ In ES, un quadro legale per le vittime esistente solo per specifici tipi di vittime, quali vittime di violenza familiare o vittime di terrorismo.

Nella maggior parte degli Stati Membri dell'Unione Europea, i diritti delle vittime previsti nella direttiva vengono ampiamente realizzati attraverso la legislazione preesistente, ossia nel trattamento delle vittime come testimoni o dando rilievo ad altra legislazione dell'Unione Europea (come la Decisione Quadro del 2001, l'aiuto legale a spese dello Stato o la legislazione di risarcimento per le vittime). A questo riguardo, il valore aggiunto della direttiva è particolarmente evidente nel coprire le lacune, ad esempio dando una più ampia definizione di vittime o con la codificazione dei loro diritti specifici, e nell'assicurare un trattamento più coerente delle vittime all'interno dell'Unione Europea. In pochi casi, la direttiva è stata trasposta quasi interamente attraverso la legge nazionale preesistente, e gli emendamenti amministrativi sono stati richiesti per adottarla. Questi casi implicano che, dalla prospettiva dei sistemi legali di una nazione, la direttiva ha un limitato valore aggiunto.

Infine, **ci sono alcuni Stati Membri che non hanno ancora del tutto trasposto la direttiva** secondo la nostra valutazione (IE e SI) o che nonostante l'abbiano trasposta, non sono pienamente conformi (MT, LT, PL, RO).

La Commissione prevedeva di effettuare un rapporto sulla conformità degli Stati Membri nel novembre 2017 così come stabilito dall'Articolo 29, ma non ha rispettato questo termine. La Commissione riconosce la complessità del recepimento nella legge nazionale, come evidenziato dal Team sulla Qualità della Legislazione nel documento del 2014 sulla Complessità della legge dell'Unione Europea nel processo interno di attuazione.

Coloro che hanno risposto alla ricerca online promossa al fine di questo studio hanno uniformemente considerato la direttiva chiara e facile da capire, indicando che ci dovrebbero essere relativamente poche incomprensioni nel recepimento in legge nazionale. Solo il 14% dei 30 che hanno risposto, ha sostenuto che non fosse così. Ciò nonostante, il 57% di coloro che hanno risposto ha affermato che il recepimento e l'attuazione sono stati difficoltosi nel loro paese.

3.3.2. La comunicazione degli Stati Membri sul recepimento della Direttiva dei Diritti delle Vittime.

Gli Stati Membri hanno riferito alla Commissione come la direttiva è stata trasposta, e queste informazioni sono state il punto di partenza delle nostre analisi preliminari sul recepimento della direttiva. Di seguito illustriamo una tabella con un resoconto delle informazioni forniteci dagli Stati Membri,

Tabella 3 - Resoconto del recepimento comunicato dagli Stati Membri.

Paese	Numero di misure	Intervallo di periodo	Misure istituite dalla direttiva	Paese	Numero di misure	Intervallo di periodo	Misure istituite dalla direttiva
Austria	2	2015-2016	2	Italia	1	2016	1
Belgio	28	1967-2016	11	Lettonia	21	1971-2015	3
Bulgaria	15	2009-2016	10	Lituania	60	1992-2016	25
Croazia	37	1999-2015	22	Lussemburgo	1	2017	1
Cipro	1	2016	1	Malta	1	2015	1
Repubblica Ceca	54	1961-2013	5	Paesi Bassi	11	1921-2017	3
Danimarca	n/a	n/a	n/a	Polonia	15	1984-2016	9
Estonia	6	2014-2016	6	Portogallo	1	2015	1
Finlandia	29	1889-2016	13	Romania	29	2000-2016	8

Paese	Numero di misure	Intervallo di periodo	Misure istituite dalla direttiva	Paese	Numero di misure	Intervallo di periodo	Misure istituite dalla direttiva
Francia	2	2015-2016	2	Slovacchia	15	1992-2015	2
Germania	1	2015	1	Slovenia	38	1976-2016	8
Grecia	1	2017		Spagna	3	2015	3
Ungheria	55	1990-2015	24	Svezia	2	2015	2
Irlanda	1	2016	1	Regno Unito	86	1993-2015	30

Fonte: EURlex, trasposizioni nazionali da parte degli Stati Membri¹²⁷.

Nella nostra valutazione del recepimento della direttiva paese per paese, il nostro studio ha in alcuni casi identificato più misure legali che sono state evidenziate dagli Stati Membri stessi nel soddisfare la direttiva. Questo avviene quando una singola misura è stata citata come modo di recepire la direttiva ma in realtà la legislazione stessa consiste in vari emendamenti ad altre leggi. Allo stesso modo, alcuni Stati Membri classificano solo la legislazione che traspone la direttiva, emendando la legislazione esistente, e altri Stati Membri classificano tutta la legislazione pertinente che realizza la direttiva, prescindere dal fatto che fosse preesistente o che sia nuova. Le differenze perciò riflettono i metodi di recepimento e l'insieme dei sistemi legali all'interno dell'Unione Europea.

3.4. Analisi comparativa del recepimento della direttiva

In questa parte, analizziamo e riassumiamo le conclusioni della valutazione del recepimento articolo per articolo. Alle autorità nazionali è stato richiesto di convalidare le informazioni raccolte nelle schede di recepimento per ciascun paese, e in alcuni casi fornire commenti e correzioni. Questo paragrafo è il risultato di questo compito. Le schede servono a dare informazioni all'analisi comparativa, e non vengono pubblicate a parte.

3.4.1. Il recepimento della direttiva da parte degli Stati Membri

Come precedentemente notato, secondo la nostra ricerca, 25 su 27 Stati Membri hanno trasposto la direttiva, anche se possono essere solo parzialmente conformi solo per alcuni provvedimenti.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto la direttiva	25 su 27
Stati Membri che hanno trasposto la direttiva	IE, SI

Ci sono alcuni Stati Membri (Irlanda, Slovenia) che non hanno del tutto trasposto la direttiva nella legge nazionale secondo le informazioni a nostra disposizione al momento (metà 2017) della ricerca portata avanti per questo rapporto. Questo vuol dire che informazioni chiare sul recepimento degli articoli individuali non sono sempre disponibili per questi paesi. Questo è particolarmente vero nel caso della Slovenia. Nel caso dell'**Irlanda**, il Progetto di legge sulle Vittime di Reato (2016) fu trasmesso al Senato il 7 luglio 2017. Si capisce che il progetto di legge venne programmato per procedere attraverso i rimanenti stadi della ratificazione al momento delle riprese delle sedute del Senato a settembre, anche se alcuna notizia circa questo risultato è disponibile

¹²⁷ EUR-lex, le misure di recepimento nazionale riferite dagli Stati Membri concernenti: [la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce misure minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la Decisione Quadro del Consiglio 2001/220/GAI.](#)

sul sito del Ministero di Giustizia¹²⁸. Secondo il Ministero di Giustizia in Irlanda, nessun argomento di discussione è stato avanzato nei confronti della direttiva.

Allo stesso modo, in **Slovenia**, molti dei requisiti della direttiva sono stati raggiunti nella legislazione preesistente ma le proposte legislative più recenti per adottare in pieno la direttiva non sono ancora passate nella legge nazionale attraverso un emendamento proposto nella Legge di Procedura Penale. Ciò secondo le autorità nazionali avrebbe rappresentato un cambiamento radicale nel diritto di procedura penale. Nonostante i cambiamenti proposti siano stati accettati dall'Assemblea Nazionale, sono stati bloccati dal veto della Seconda Camera e non hanno raggiunto la maggioranza assoluta richiesta nella seconda votazione dell'ottobre 2017. A breve è prevista una nuova proposta volta a colmare le lacune restanti con riferimento al recepimento e all'attuazione della Direttiva dei Diritti delle Vittime.

Nel caso della **Slovacchia**, un nuovo provvedimento sulle vittime di reato è stato approvato nell'ottobre 2017. Deve essere pubblicato ed entrare in vigore nel gennaio 2018. Un caso di infrazione è stato aperto contro la Romania dalla Commissione Europea nel gennaio 2016¹²⁹. Nonostante 29 misure siano state riportate alla Commissione fino ad ora, il recepimento della direttiva risulta ancora incompleto con alcune misure redatte ma ancora pendenti secondo le informazioni da noi ricevute. In **Grecia**, la Commissione ha sollecitato le autorità nell'aprile 2017 sui requisiti per il recepimento prima del termine del giugno 2017. La Grecia ha poi adottato la direttiva alla fine di giugno e sembra aver pienamente trasposto la stessa.

3.4.2 Le modalità di attuazione a livello nazionale

Stati Membri che hanno trasposto la direttiva in una singola legge	CZ, DE, EL, ES, IE, IT, LU, PT
Stati Membri che hanno trasposto la direttiva in diverse leggi	AT, BE, BG, HR, CY, EE, FI, FR, HU, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SE, SK, SI, UK

La maggior parte degli Stati Membri ha trasposto la Direttiva dei Diritti delle Vittime attraverso diversi provvedimenti legali nuovi o esistenti. In altri casi, gli Stati Membri (inclusi CZ, DE, EL, ES, IE¹³⁰, IT, LU, PT) hanno trasposto la direttiva attraverso una singola legge. Alcune di queste singole leggi comunque modificano diversi altri provvedimenti preesistenti (come visto in DE, ES, IT, LU, MT). In pochissimi altri casi, la direttiva è stata quasi interamente recepita attraverso la legislazione preesistente ad eccezione di emendamenti minori (con riferimento ai diritti delle vittime) o modifiche a scopo amministrativo (DE, FI, SE).

Tra gli Stati Membri che attuano la direttiva attraverso diverse misure legali, il numero delle misure varia da 1 a 86. Il numero delle misure adottate dal momento in cui la direttiva è stata pubblicata è 195. Queste variano tra le citate leggi preesistenti che già includono certi elementi della direttiva, con emendamenti minori ai codici di procedura, e l'introduzione di una legge specifica di un ambito di reato (ad esempio, leggi sulla tratta di esseri umani).

3.4.3. Definire le vittime di reato (Articoli 1&2)

La maggior parte degli Stati Membri, che hanno trasposto la direttiva, hanno adottato la definizione di vittime di reato che indica una persona fisica che ha subito un danno causato da un reato, e i familiari

¹²⁸Department of Justice and Equality, 2016, Criminal Justice (Victims of Crime) Bill 2016

¹²⁹ Commissione Europea, Sentenze di Infrazione

¹³⁰ Non ancora ratificato formalmente in legge nazionale (Previsto entro la fine del 2017)

di una persona la cui morte è stata direttamente causata da un reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona.

Numero di Stati Membri che tengono conto degli obiettivi e delle definizioni della direttiva	23
Stati Membri che non tengono conto degli obiettivi e delle definizioni della direttiva	DE, IT, FR, SI

Alcune differenze linguistiche esistono riguardo al termine “vittima” invece di “parte lesa” (ad esempio **Finlandia, Svezia**), o “parte offesa” (**Slovacchia**). Anche se questo approccio può portare ad escludere alcune vittime, non è stato possibile ottenere alcuna prova che ciò sia accaduto.

L’uso del termine “persona offesa” nella legge italiana, ad esempio, ha un effetto limitativo poiché non comprende vittime indirette di reati. La decisione di trasporre la direttiva come modifica del Codice Penale in alcuni paesi (ad esempio Estonia, Italia) può anche limitare i diritti della vittima, dato che questi diritti sono loro garantiti solo quando le vittime sono riconosciute come parti secondo il codice penale.

In altri paesi (BE,FR, LT,PL), le vittime devono fare domanda per essere riconosciute come tali e aver garantiti i diritti attribuiti a questo stato. La Francia non usa le definizioni determinate dalla direttiva e, infatti, le vittime sono solo formalmente riconosciute se esse presentano una denuncia per diventare parte civile.

Grazie a questo stato, possono accedere ai loro fascicoli e chiedere di ampliare l’indagine se necessario.

In **Polonia**, lo stato di vittima vede riconosciuto il diritto di protezione, ecc.. In ogni caso, la vittima per partecipare a un processo deve essere designata come “querelante” o “testimone”. Un altro caso interessante è il **Belgio** che ha definito tre diversi tipi di persone durante i procedimenti penali: la “mera” vittima che non ha diritti e ha bisogno di fare causa per diventare parte offesa e parte civile e ottenere il diritto di essere rappresentata legalmente o di chiedere un risarcimento. Esistono anche casi in cui gli Stati Membri hanno ampliato la definizione di vittime.

Differenze sostanziali si possono trovare in **Finlandia**, dove la definizione di vittima viene applicata non solo a persone fisiche che direttamente subiscono un reato, ma anche a coloro che abbiano subito un danno o siano messi in pericolo in seguito ad un reato. In Spagna, la definizione applicata ai famigliari della vittima è stata allargata fino a includere i famigliari delle persone scomparse o delle persone che sono state uccise.

3.4.4. I provvedimenti sulle informazioni e il sostegno (Articolo 3)

La direttiva cerca di assicurare che le vittime, secondo le loro caratteristiche, capiscano e possano farsi capire durante i procedimenti penali. L’Articolo 3 include la situazione personale della vittima, con riferimento alla sua alfabetizzazione, capacità linguistica e/o disabilità. Questo include anche il diritto di essere accompagnato da una persona a loro scelta, in particolar modo se la vittima ha difficoltà a capire i procedimenti o ad essere capita.

La maggior parte degli Stati Membri hanno trasposto l’Articolo 3 sul diritto di comprendere e essere compresi. Il recepimento di questo articolo è strettamente collegato al recepimento del diritto di interpretazione e traduzione e l’Articolo 4 sul diritto di ricevere informazioni fin dal primo contatto con una autorità competente.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto l’Articolo 3.	22
Stati Membri che non hanno trasposto l’Articolo 3	AT, DE, EE, IT, SI

Alcuni Stati Membri hanno trasposto l’Articolo 3 quale diritto specifico (ossia BG, CY, EE, IT, HR, LT, LU, MT, PL), ma non chiariscono come questo dovrebbe essere attuato in pratica, mentre altri (ossia, BE, CZ, HU, SK) specificano le procedure nel dettaglio (con riferimento al Codice di Procedura penale) per quei soggetti con difetti di dizione, disabilità mentali o fisiche, cecità o difficoltà di udito. La maggior parte degli Stati Membri adotta la fraseologia della direttiva con riferimento ad un linguaggio semplice e accessibile.

L’accompagnamento viene definito nella maggior parte degli Stati Membri con eccezione

dell'Italia, la Polonia e la Romania.

Il diritto di accompagnamento varia da un diritto che permette alle vittime di nominare qualcuno a loro scelta (LU), al diritto di accompagnamento da parte di un consulente psicosociale ma nessuna garanzia di accompagnamento da parte di un familiare (DE), fino al diritto più limitato di essere rappresentato dal Pubblico Ministero che presenta a una causa civile contro l'imputato (BG).

L'accompagnamento psicosociale delle vittime durante le procedure processuali viene offerto gratuitamente alle vittime (AT, DE, IT¹³¹). Maggiori dettagli sull'accompagnamento psicosociale sono disponibili nell'analisi dell'applicazione della direttiva (Paragrafo 4).

3.4.5 Il diritto di interpretazione e traduzione (Articolo 7)

L'Articolo 7 provvede all'assistenza linguistica, inclusa l'interpretazione e la traduzione che vengono concesse a richiesta e in forma gratuita. Questo articolo è legato ai diritti sull'informazione, secondo gli Articoli 4 e 6. L'assistenza copre la vittima subito dopo il contatto con le autorità investigative e giudiziali fin dalla prima udienza e durante tutta l'inchiesta. Questo Articolo consente anche la disposizione della traduzione orale o un resoconto orale dei documenti essenziali al posto di una traduzione scritta.

Tutti gli Stati Membri hanno trasposto l'Articolo 7 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione. La capacità linguistica nelle procedure nazionali non è sempre precisata ma lo stesso diritto viene applicato in maniera consistente.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 7	Tutti gli Stati Membri hanno trasposto l'Articolo 7
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 7	n/a

Questo Articolo è menzionato più frequentemente come nuovo emendamento, anche se nel caso degli Stati Membri che realizzano la direttiva principalmente tramite la legislazione preesistente (come visto in DE, FI, SE). Il valore aggiunto della direttiva è forse qui più evidente in quanto assicura i diritti degli stranieri, dei cittadini dell'Unione Europea residenti in un altro degli Stato Membro, e degli apolidi.

Le misure variano ma includono la possibilità di mettere a disposizione sia traduzioni orali che scritte o i documenti dei tribunali, e l'utilizzo degli interpreti sia nei procedimenti davanti ai tribunali coinvolgendo direttamente la vittima (ad esempio l'interrogatorio, l'emissione del giudizio), sia i procedimenti dove la vittima partecipa soltanto. Altre disposizioni possono precisare l'uso del braille o misure speciali con riferimento alla difficoltà auditive o a coloro con difetti di dizione (come in CY). In alcuni casi (ES, FI, IT) viene precisata la possibilità di un'interpretazione indiretta, di solito in casi eccezionali, piuttosto che avere l'interprete presente fisicamente. Il diritto di accesso all'interpretazione/traduzione gratuita non è sempre precisato esplicitamente (BG, EE, LT, UK¹³², SK). L'Articolo 7 provvede anche dare a maggiori diritti per le vittime che non sono state incluse in questa analisi concentrata sulle disposizioni chiave.

3.4.6. Il diritto di ricevere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente (Articolo 4)

L'Articolo 4 richiama le autorità di giustizia penale a fornire "senza ritardi immotivati" informazioni esaurienti per assistere la vittima in modo attivo, piuttosto che siano le vittime a dover cercare questa informazione da sole. Il diritto viene applicato fin dal primo contatto con le autorità competenti, come ad esempio funzionari

¹³¹ Solo in certe regioni d'Italia

¹³² Solo in Scozia

di stanza nelle stazioni di polizia, linee di emergenza e contatti di linee di emergenza online. Il principale requisito di questo Articolo è assicurare alle vittime di comprendere in modo efficace le informazioni loro fornite.

Le informazioni possono essere fornite oralmente o per iscritto, di solito per mezzo di volantini/libretti.

La maggior parte degli Stati Membri ha trasposto l'Articolo 4, in alcuni casi recependo la direttiva testualmente (CY, ES, MT), o incorporando i vari sotto-articoli attraverso diversi emendamenti ai codici di procedura civile e penale (ad esempio BE, FI, FR, SE)

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 4	24
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 4	DE, EE, SI

In alcuni casi, leggi specifiche rivolte alle funzioni dell'autorità di Polizia e Pubblico Ministero sono state ratificate per rispecchiare le responsabilità prescritte a tale scopo nella direttiva. In tre Stati Membri (DE, EE, SI), il recepimento dell'Articolo 4 potrebbe non essere identificato e in vari altri Stati Membri (BG, DE, LT, PT), mancano i sotto articoli a seguito del recepimento. Alcuni Stati Membri hanno aggiunto aspetti dell'Articolo 4 con riferimento all'adozione dell'Articolo 3 (il diritto di comprendere e essere compresi) e l'Articolo 7 sul diritto all'interpretazione e alla traduzione. Altri Stati Membri aggiungono misure per le autorità competenti al fine di fornire informazioni su come prendere parte ai procedimenti penali (ad esempio parte lesa, parte civile, querelante o testimone) subito dopo il primo contatto (BE, FR, PL).

3.4.7 Il diritto delle vittime dal momento della denuncia (Articolo 5)

L'Articolo 5 stabilisce che le vittime facciano una denuncia orale o scritta, a una stazione di polizia locale, o al telefono oppure online (tra altre opzioni). Il requisito minimo dell'Articolo è che le autorità forniscano almeno una conferma scritta che la denuncia è stata fatta. Le vittime hanno il diritto di fare la loro denuncia in una lingua che capiscono e hanno il diritto di assistenza linguistica gratuita a tale scopo. Non appena la denuncia viene fatta, l'autorità riconosce se la vittima parla o capisce la lingua. Una traduzione della conferma scritto può essere richiesta anche dalla vittima.

La maggior parte degli Stati Membri ha trasposto l'Articolo 5 sul diritto delle vittime che avanzano una denuncia. In tre Stati Membri, l'articolo sembra non essere stato trasposto.

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 5	24
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 5	EE, RO, SI

Un totale di 24 Stati Membri realizzano provvedimenti per l'autorità di polizia o il Pubblico Ministero al fine di fornire una conferma scritta della denuncia; tuttavia tre Stati Membri (Estonia, Romania, Slovenia) sembrano non farlo. Un totale di 22 Stati Membri precisa il provvedimento circa l'assistenza linguistica per semplificare nello specifico la denuncia, anche se alcuni Stati Membri includono ciò più in generale nelle misure linguistiche come prescritto a tal fine nell'Articolo 7 della direttiva. Croazia, Estonia e Slovenia sembrano non precisare l'assistenza linguistica per semplificare la denuncia. Tra coloro che stabiliscono misure linguistiche, 17 Stati Membri confermano che ciò è a titolo gratuito. La maggior parte degli Stati Membri sembrano offrire questo servizio gratuitamente o stabiliscono un aiuto finanziario per coprire la spesa.

3.4.8 Ottenere informazioni sul proprio caso (Articolo 6)

Questo articolo stabilisce che tutte le vittime vengano informate del loro diritto di ricevere informazioni relative alla decisione di mettere fine a procedimenti penali (incluso il motivo per cui ciò avviene), così come il periodo e il luogo del

processo e la natura delle accuse. Le vittime che hanno un “ruolo” nel sistema di giustizia penale, devono essere informate del loro diritto di ricevere la sentenza finale (e le motivazioni), così come informazioni circa lo stato dei procedimenti. La vittima può scegliere di ricevere tali informazioni, se ne ha fatto richiesta. Alle vittime viene anche offerta l’opportunità di avere notizie circa il rilascio dell’autore del reato o la fuga dalla detenzione.

In quasi tutti gli Stati Membri, il diritto delle vittime di ricevere informazioni circa il proprio caso è stato trasposto.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto l’Articolo 6	22
Stati Membri che non hanno trasposto l’Articolo 6	CY, DE, LU, PL, SI

In alcuni Stati Membri, le procedure sono relativamente dettagliate (ad esempio Estonia, Irlanda, Finlandia), mentre negli Stati Membri dove la direttiva è stata trasposta testualmente (Italia, Malta) o dove il diritto è stato stabilito ma non i dettagli procedurali previsti (ossia Bulgaria, Lituania), rimane meno chiaro come questo diritto venga realizzato in pratica, ciò significa che questi paesi non sono conformi in termini di applicazione della direttiva. Nessuna condizione è stata imposta sulle misure di informazione ma le procedure di “innesco” delle informazioni alle vittime possono variare. Nel Regno Unito, è stata introdotta una Tessera per la Cura delle Vittime al fine di permettere alle vittime e alle autorità competenti di tenere traccia facilmente di un caso durante la sua prosecuzione attraverso i diversi stadi. 2 Stati Membri (Cipro, Slovenia) sembrano non aver trasposto l’Articolo 6, e tre altri Stati Membri hanno solo parzialmente trasposto l’Articolo 6 (Germania, Lussemburgo, Polonia).

3.4.9 Accesso ai servizi di assistenza alle vittime (Articoli 8 & 9)

Il diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime è uno dei diritti principali della direttiva. Gli Articoli 8 e 9 devono essere letti insieme in modo da assicurare il diritto delle vittime, e dei membri della famiglia, per accedere a servizi di sostegno riservati e gratuiti. Gli articoli forniscono consigli e informazioni, sostegno emotivo e psicologico, nonché assistenza pratica. Questa assistenza deve essere resa disponibile dal primo momento possibile dopo che il reato è stato commesso e dovrebbe essere realizzata in conformità con i bisogni individuali delle vittime. Per quanto riguarda il sostegno da parte dei servizi di assistenza alle vittime, a queste ultime deve essere offerto sostegno mirato e integrato soprattutto alle vittime con esigenze specifiche.

Tutti gli Stati Membri eccetto DE, IE, LT, LU, PT e SI hanno trasposto gli articoli 8 e 9 sul diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime e l’assistenza prestata dai servizi di assistenza alle vittime.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto gli Articoli 8 e 9	21
Stati Membri che non hanno trasposto gli Articoli 8 e 9	DE, IE, LT*, LU, PT, SI

**Informazione non verificata dalle autorità nazionali e il recepimento legale non è stato individuato.*

Negli Stati Membri che non hanno trasposto questi articoli, viene dichiarato che le strutture amministrative che tutelano questi diritti sono già operative (ad esempio in Germania, Irlanda), tuttavia queste strutture non sono precisate dalla legge (sia negli statuti, ordinanze, o leggi). In alcuni paesi (Lussemburgo, Portogallo), il diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime (Articolo 8) è precisato all’interno del contesto del recepimento dell’articolo 4 (il diritto di ottenere informazioni dal primo contatto con un’autorità competente), tuttavia i dettagli precisati nell’articolo 9 sono mancanti. Questi paesi sono pertanto stati classificati come non aventi trasposto le misure della direttiva in riferimento all’accesso ai servizi di assistenza. Nel caso della

Lituania, nessuna prova è stata acquisita sul fatto che gli articoli siano stati trasposti nella legge nazionale e nessun chiarimento è stato fornito dalle autorità nazionali.

Negli Stati Membri che hanno trasposto i due articoli, in molti casi (ad esempio AT,CY,MT,NL) il merito procedurale è mancante e ciò potrebbe avere implicazioni nell'assicurare il diritto di accesso all'assistenza alle vittime. In alcuni casi, la responsabilità di semplificare e determinare il livello di sostegno dipende dalle autorità esecutive (ad esempio CZ,HU), in altri casi, i meccanismi di indirizzamento sono in vigore, ma sono le vittime che devono mettersi in contatto con gli opportuni servizi di assistenza (ad esempio AT,BE,FI,FR,SE).

3.4.10 Diritto di essere sentiti (Articolo 10)

Lo scopo di questo Articolo è di assicurare che tutte le vittime abbiano la possibilità di procurarsi informazioni, opinioni o prove durante i procedimenti penali. Le regole procedurali devono essere decise dalla legge nazionale, tuttavia i principi della discrezione giuridica e la valutazione gratuita della prova devono essere preservati.

La maggior parte degli Stati Membri hanno trasposto il diritto di essere ascoltati ma la reale estensione nell'ambito della quale le vittime possono esercitare tale diritto varia in funzione della legislazione nazionale.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 10	24
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 10	DE, LU, MT

Come sopra precisato, la maggior parte degli Stati Membri ha trasposto il diritto di essere sentiti ma la reale estensione nell'ambito della quale le vittime possono esercitare tale diritto varia in funzione della legislazione nazionale. Gli esempi includono il diritto di presenza e di partecipazione della vittima che dipende dalla discrezione del Giudice che presiede il caso che ha facoltà di limitare questa partecipazione (Repubblica Ceca), nonché molteplici diritti a livello procedurale nel corso di un processo penale (Estonia), l'uso di affermazioni formali, sia specifiche verso una denuncia o nell'ambito di impatto generale nei confronti della vittima (Irlanda) o adozioni testuali della direttiva (Cipro).

Gli esempi di paesi che hanno introdotto misure che superano quelle della direttiva includono Belgio e Regno Unito. In Belgio, le vittime hanno il diritto di procurarsi ogni informazione o documentazione che ritengono rilevante o che potrebbe essere aggiunta al loro caso. Nel Regno Unito, lo sviluppo di una Dichiarazione delle Vittime permette alle vittime di procurarsi informazioni su come il reato le ha colpite, sia a voce (prima della giuria) che per iscritto (documento da allegare alla testimonianza scritta). Il diritto di essere sentiti non veniva riconosciuto nella legislazione della Germania, Lussemburgo, Malta.

3.4.11 I diritti in caso di decisione di non esercitare l'azione penale (Articolo 11)

Le misure secondo questo Articolo permettono alle vittime di verificare che le procedure stabilite e i decreti siano conformi, e che venga prodotta una sentenza corretta al termine del procedimento contro una persona sospettata.

Il documento guida dell'UE rispetta l'autonomia procedurale nazionale e non cerca di equilibrare le relazioni di subordinazione tra le autorità. Perciò, è responsabilità delle legislazioni nazionali di determinare precise modalità di un tale meccanismo. Questo Articolo può essere collegato all'Articolo 6, relativo all'obbligo di fornire un motivo valido per la decisione di non perseguire la persona sospettata.

La maggior parte degli Stati Membri hanno trasposto L'Articolo 11. In tre Stati Membri, i diritti nel caso di una decisione di non perseguire non sono stati individuati nella legge nazionale. In altri due paesi (Estonia, Croazia), il recepimento di questo diritto non è chiaro e sono pertanto stati esclusi dall'analisi di questo articolo.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 11	23
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 11	CY, DE, EE*, HR

**Informazione non verificata dalle autorità nazionali e il recepimento legale non è stato individuato.*

L'entità dei diritti delle vittime nel caso della decisione di non perseguire varia considerevolmente. Alcuni Stati Membri consentono solo un avviso di procedimento e mancano i dettagli sull'esatto approccio verso un esame della sentenza (ad esempio in Repubblica Ceca, Finlandia). Negli Stati Membri che hanno trasposto questo diritto, gli esempi includono la possibilità per le vittime di sporgere denuncia al livello più alto di Pubblico Ministero (Svezia). In alcuni paesi esistono altre misure correttive, come la convocazione del trasgressore direttamente di fronte alla corte per reati minori (Belgio). In alcuni casi, le condizioni sono state imposte sui tempi. Nel documento proposto, la vittima deve richiedere un esame entro 28 giorni (Irlanda), e in altri casi, la richiesta deve essere esaminata entro 10 giorni (Estonia).

3.4.12 Diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa (Articolo 12)

L'Articolo 12 stabilisce che in quei paesi con servizi di giustizia riparativa – considerati non obbligatori secondo la direttiva – essi devono essere forniti durante o dopo che i procedimenti penali hanno avuto luogo. Dovrebbero essere disponibili per certi tipi di reati e possono riguardare autori di reato sia adulti sia minori. Questi servizi possono includere, ad esempio, mediazioni vittima-autore del reato, consultazioni familiari e di gruppo e consigli commisurativi. Lo scopo principale di questo Articolo, è di assicurare dove tali servizi vengono concessi, le garanzie vengono messe in atto per assicurare che la vittima non sia più vittimizzata in seguito a questo processo. La partecipazione della vittima dovrebbe essere volontaria e ogni accordo tra le parti dovrebbe essere raggiunto volontariamente. Il Documento Guida dell'UE stabilisce che questo Articolo non obbliga gli Stati Membri a introdurre questi servizi se non hanno questi meccanismi già in vigore.

Come riferito nel Paragrafo 3.4 la giustizia riparativa è fonte di dibattiti molto controversi e molti Stati Membri hanno (fino ad ora) scelto di non realizzare questi sistemi o prassi (BG, CY, DE, EE, IT, LT, LU, PL, PT, SI).

Numero di Stati Membri che non hanno sistemi/ prassi di giustizia riparativa	10
Numero di Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 12	11
Numero di Stati Membri che hanno altre prassi in vigore	6

Tra gli Stati Membri che adottano prassi riparative, o la nozione di giustizia riparativa nel loro sistema legale, 11 Stati Membri hanno esplicitamente recepito le garanzie specifiche nella direttiva (AT, EL, ES, FI, FR, IE, LV, MT, NL, SK, UK). In alcuni casi, la direttiva è stata trasposta testualmente (IE, MT). In alcuni Stati Membri, molte di queste garanzie sono già in vigore nella legislazione preesistente (FI, SE).

Si deve notare che alcuni Stati Membri adottano prassi di mediazione invece di un sistema di giustizia riparativa (BE, CZ, HR, HU, RO, SE). Esiste il caso di un "accordo stragiudiziale", che avviene come forma di mediazione tra vittima-autore del reato, ma il suo obiettivo è riabilitare gli autori di reato minorenni con scarsa attenzione alla vittima (Croazia). Esistono casi in cui

l'aspetto vittima / autore del reato non viene riconosciuto con chiarezza oppure un mediatore raggiunge un accordo tra due parti neutrali. La base procedurale per la mediazione ha implicazioni sulle prassi di risarcimento (ove la proprietà è resa alla vittima).

Le prassi della giustizia riparativa non vengono completamente messe in atto in molti paesi. Per esempio, in Slovacchia, la giustizia riparativa è ancora in via di sviluppo e in Portogallo, il Sistema Pubblico di Mediazione Penale Portoghese non è ad oggi operativo. In alcuni altri casi, mentre le norme sulla giustizia riparativa esistono, l'accesso a queste non è diffuso in quanto non sono ancora parte del sistema giudiziario del paese (ad esempio Francia). Nel caso in cui le garanzie della giustizia riparativa sono state trasposte, la procedura è volontaria per le vittime in tutti i paesi. Spesso, comunque, le considerazioni riguardanti la sicurezza delle vittime non vengono espresse nella legge nazionale.

3.4.13 Patrocinio a spese dello stato e rimborso delle spese (Articoli 13 & 14)

Le vittime hanno il diritto di accesso al patrocinio a spese dello stato quando sono riconosciute come parti dei procedimenti penali. Le misure minime dovrebbero includere un parere legale e una rappresentanza legale gratuita. L'Articolo 14 assicura che alle vittime non sia impedito di partecipare ai procedimenti penali per mancanza di risorse economiche. I minimi standard includono il risarcimento delle spese necessarie (spese di viaggio o mancato guadagno se la vittima deve prendere permesso dal lavoro). Comunque, gli Stati Membri non sono obbligati al rimborso delle spese legali.

Con riferimento all'aiuto legale, la maggior parte degli Stati Membri hanno esaudito questa richiesta attraverso la legislazione nazionale preesistente tuttavia alcuni emendamenti venivano richiesti per assicurare il diritto al rimborso delle spese.

Numero di Stati Membri che hanno trasposto gli Articoli 13 e 14	26
Stati Membri che non hanno trasposto gli Articoli 13 e 14	PT

La direttiva permette di imporre alcune condizioni, ed è preoccupante che il requisito, che esiste in alcuni Stati Membri (ad esempio Ungheria, Svezia, Grecia), sul diritto al patrocinio a spese dello stato dipenda allo stato di residenza legale europea delle vittime, sia che si tratti di un cittadino dell'UE riconosciuto, un familiare di un cittadino di paesi terzi, un richiedente asilo, o un rifugiato. I migranti clandestini e le altre persone apolidi non riconosciute dallo Stato Membro possono perciò essere una vittima di reato in un paese ma non autorizzato all'aiuto legale. Altre condizioni riferite ai casi transnazionali in cui un soggiorno o una residenza superano i 90 giorni può richiedere di avere diritto al patrocinio a spese dello stato (Repubblica Ceca). L'aspettativa è che lo Stato Membro di origine fornisca invece questa copertura ma ciò spesso non è specificato nella legislazione nazionale ed è responsabile per le disposizioni bilaterali amministrative.

I diritti al patrocinio a spese dello stato e il rimborso dei costi possono dipendere dal reddito individuale (BE, EL, FR, LV, PL, UK), oppure dal tipo di reato (BG, EL, HR, RO, UK). Vi è anche un caso dove il primo contatto con il patrocinio è completamente gratuito, senza considerazione del reddito (Belgio). Il Portogallo sembra non aver trasposto questo Articolo. Qualsiasi parte che partecipa al procedimento legale può, comunque, ricevere patrocinio a spese dello stato se la propria situazione economica risponde ai requisiti indicati dalla legge nazionale. Il rimborso dei costi del patrocinio spesso avviene negli Stati Membri che forniscono aiuto finanziario per l'utilizzo degli interpreti, ad esempio. In un altro caso, i costi legali (costi di partecipazione, parere legale etc..) sono sostenuti dalla vittima ma rimborsati attraverso gli schemi di aiuto economico.

3.4.14 Restituzione dei beni della vittima (Articolo 15)

Questo Articolo precisa che i beni devono essere resi alla vittima. Comunque, i dettagli procedurali devono essere determinati dalla legge nazionale. Nella maggior parte degli Stati Membri, ci sono meccanismi messi in atto per assicurare la restituzione dei beni e la disposizione delle informazioni riguardanti questa prassi, tuttavia in alcuni Stati Membri ciò è stato difficile da identificare come diritto speciale. **La maggior parte degli Stati Membri hanno già adempiuto a questa parte della direttiva attraverso la legislazione preesistente, sia in rispetto al Codice di Procedura Penale o una specifica legislazione sul furto (ad esempio Regno Unito).**

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 15	23
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 15	BG, DE, HR*, MT

**Informazione non verificata dalle autorità nazionali e il recepimento legale non è stato individuato.*

Alle vittime vengono quasi universalmente riferite le condizioni per le quali la loro proprietà può essere restituita e in quale quadro temporale. Non è, comunque, chiaro se alcune delle prassi amministrative più dettagliate citate nelle linee guida sono state attuate. In Ungheria la restituzione della proprietà è possibile solo se il trasgressore viene imprigionato per più di cinque anni, dopo i quali la vittima è autorizzata a un consulente gratuito per presentare la richiesta di restituzione dei beni.

3.4.15 Risarcimento da parte dell'autore del reato (Articolo 16)

Le vittime sono autorizzate a ottenere una sentenza di rimborso da parte del trasgressore all'interno di un ragionevole arco temporale durante il procedimento penale. La prassi può variare all'interno degli Stati Membri, ma la legislazione nazionale dovrebbe mettere in atto misure per assicurare che l'autore del reato risarcisca la vittima.

Un totale di 24 Stati Membri ha trasposto il diritto a una sentenza di risarcimento per le vittime nei procedimenti penali, anche se non precisano del tutto che il denaro deve essere restituito dall'autore del reato (ad esempio Romania). Il recepimento dell'articolo 16 non è avvenuto secondo la nostra ricerca in Estonia, Irlanda e Malta. Il diritto a una sentenza sul risarcimento è più chiaro nei casi di mediazione o giustizia riparativa quando la vittima è chiaramente informata dei propri diritti.

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 16	24
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 16	EE, IE, MT

Se da una parte esistono schemi di risarcimento da parte dello stato nella maggior parte degli Stati Membri (tuttavia non sono all'interno dell'ambito della direttiva), dall'altra, sono meno chiare le informazioni sulle circostanze in cui il trasgressore risarcisce direttamente la vittima. La direttiva implica che tale prassi potrebbe essere negata dalla legge nazionale (ad esempio gli Stati Membri possono optare solo per un modello di risarcimento statale, come in CZ, LT, SE). Ci sono esempi, come la Finlandia, che hanno approvato una Legge sul Fondo di Risarcimento delle Vittime (2015/669), per la gestione del fondo pagato dagli autori del reato del quale beneficiano direttamente le vittime. Altri esempi includono un modello di risarcimento indiretto, dove la vittima viene pagata in anticipo dallo stato e i costi vengono addebitati all'autore del reato.

In alcuni paesi, vi sono provvedimenti che permettono al giudice di imporre le condizioni specifiche per assicurare che la vittima riceva il risarcimento (ad esempio Belgio, Francia). Lo stato può congelare e sequestrare la proprietà della persona accusata se sussistono dubbi sulla capacità di risarcire la persona lesa (Bulgaria). In altri casi, lo stato ha imposto un limite massimo al risarcimento della vittima (ad esempio 15.000 in Francia).

Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority (Autorità di Risarcimento alle vittime di reato svedese e di Assistenza)

La **Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority** ha l'obiettivo nel complesso di promuovere i diritti delle vittime di reato. L'autorità valuta lo stato di risarcimento e gestisce il fondo per le vittime di reato. Il fondo per la vittima di reato amministrato dall'autorità è un meccanismo unico: viene finanziato principalmente da somme date dagli autori del reato in aggiunta alle donazioni. I suoi fondi ammontano a qualcosa come € 2.7 milioni all'anno. Il consiglio della **Swedish Crime Victim Compensation and Support Authority** decide chi può ricevere gli aiuti. Gli ufficiali di polizia e i funzionari sono obbligati a dare informazioni alla vittima sulla possibilità di ricevere il risarcimento di danni e lesioni penali, che necessitano di essere presentati davanti alla corte per un procedimento se la vittima lo richiede.

3.4.16 Le vittime residenti in un altro Stato Membro (Articolo 17)

L'Articolo 17 autorizza le vittime a presentare una denuncia nel loro paese di residenza se non sono in grado di farlo nel paese dove il reato è stato commesso. La denuncia dovrebbe poi essere trasmessa senza indugio dallo stato di residenza allo stato dove il reato è avvenuto. Comunque, questo non deve pregiudicare le regole di conflitto relative all'esercizio di giurisdizione in ogni stato. Tuttavia, lo stato dove il reato avviene dovrebbe essere informato della denuncia. Sulla base del documento guida dell'UE, l'obbligo di fornire il sostegno per le vittime non residenti deve essere condiviso tra i due Stati Membri coinvolti.

Tutti gli Stati Membri proteggono i diritti delle vittime residenti in un altro Stato Membro in certa misura, tuttavia una base legislativa non è stata identificata nella nostra ricerca su DE, LU e SI.

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 17	24
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 17	DE, LU, SI*

**Informazione non verificata dalle autorità nazionali e il recepimento legale non è stato individuato.*

L'obbligo di fornire sostegno per i non residenti è condiviso tra lo Stato Membro di origine e lo Stato Membro dove il reato avviene. La disposizione di aiuto finanziario in uno Stato Membro nel quale il reato è avvenuto può essere limitata (ad esempio Repubblica Ceca, Ungheria), tuttavia in altri casi il risarcimento per i servizi di assistenza può essere riconosciuto anche se la vittima ha lasciato la giurisdizione (ad esempio Bulgaria, Ungheria, Finlandia). Le linee guida chiariscono che l'obbligo di fornire assistenza alle vittime quando quest'ultime hanno lasciato lo Stato Membro dove il reato è avvenuto, è solo applicabile ad alcuni procedimenti penali (ad esempio richiesta di testimonianza, partecipazione etc.).

Gli accordi di cooperazione bilaterale, che includono il memorandum d'intesa tra i vari Ministeri di Giustizia, assicurano la protezione delle vittime residenti in un altro Stato Membro. Inoltre vi sono estesi sistemi di rete dell'UE sia nell'ambito delle autorità nazionali (incluse le autorità per il sostegno della vittima, es. Victim Compensation and Support Authority) e le organizzazioni non governative per il sostegno alla vittima (come Victim Support Europe) che possono aiutare le vittime residenti in un altro Stato Membro. Ci sono casi dove la dimensione dei confini è chiaramente esposta nella legislazione come capitolo separato (ad esempio Cipro, Irlanda, Malta) o come sotto paragrafo di varie procedure (ad esempio Repubblica Ceca, Finlandia, Svezia). Una copertura secondaria viene assicurata dalla definizione di vittima che chiaramente si applica alle vittime residenti in un altro Stato Membro.

3.4.17. Disposizioni sulle valutazioni individuali (Articolo 22)

Riconosciuto anche dalle linee guida ufficiali, l'Articolo 22 è forse l'aspetto più significativo della direttiva dato che richiede una valutazione caso per caso delle vittime, considerate nella loro dimensione individuale, alle **base per aiutarle a esercitare i loro diritti**.

La direttiva precisa che la valutazione individuale deve essere tempestiva e deve aiutare a accertare se la vittima necessita di misure di protezione speciale (ad esempio, per particolare vulnerabilità, rischio di vittimizzazione secondaria, intimidazione o timore di ritorsione). La valutazione viene costruita sulle caratteristiche personali della vittima; il tipo o la natura del reato e le sue circostanze. La direttiva parte dal presupposto che le vittime di minore età abbiano esigenze specifiche di protezione e che dovrebbe essere perciò garantita automaticamente una valutazione individuale. Inoltre, viene precisato che la valutazione individuale deve essere eseguita in completa collaborazione con la vittima nel rispetto delle sue esigenze. **La maggior parte degli Stati Membri ha trasposto l'Articolo 22.**

Numero degli Stati Membri che hanno trasposto l'Articolo 22	25
Stati Membri che non hanno trasposto l'Articolo 22	BG, SI

In termini di recepimento, la posizione minimalista è quando uno Stato Membro precisa che i bisogni di protezione degli individui sono accolti, senza specificare esattamente come sono valutati (o se sono stati valutati) (AT, ES, IY, HU, LT, PT, RO, SE). Altri paesi forniscono descrizioni dettagliate di quando e come la valutazione è stata messa in pratica (FR, HR), mentre un terzo gruppo di Stati Membri fornisce valutazioni individuali solo per le vittime di specifici tipi di crimine (ad esempio, vittime della tratta di esseri umani). In Belgio ad esempio, valutazioni personalizzate sono menzionate nelle leggi nazionali che hanno a che fare con specifici gruppi di vittime vulnerabili per facilitare gli specialisti, ma le misure sulle valutazioni individuali non sono menzionate nella legge e non sono neppure applicate a tutte le vittime di reato. Alcuni Stati Membri hanno trasposto l'Articolo 22 della direttiva testualmente (AT, CY, IT, LT, MT, PL), mentre altri hanno incorporato la legislazione nei codici giudiziari e procedure penali (FI, FR, HR, SE).

La maggior parte degli Stati Membri citano la polizia quale corpo esecutivo responsabile per portare avanti la valutazione (Spagna, Francia, Croazia) e la valutazione non è precisata nel dettaglio (Spagna). In alcuni Stati Membri (ad esempio Finlandia, Svezia) la pratica di valutare individualmente le vittime esisteva già e la polizia ha procedure preesistenti. Le linee guida riconoscono un processo a due tempi suggerito dall'Articolo 22. Il primo è il riconoscimento delle esigenze specifiche e il secondo è determinare se, partendo da queste esigenze, sono richieste misure di protezione.

Ci sono esempi di Stati Membri (come la Repubblica Ceca) che classificano due categorie di vittime: la prima, vittima, e la seconda, vittima "estremamente vulnerabile". Nel caso della Repubblica Ceca, la categorizzazione come una vittima estremamente vulnerabile può esistere automaticamente se una persona è una vittima di reato "grave" (determinato dalla legge nazionale) o in corrispondenza con una dimensione specifica (minore, disabilità etc.).

Questo potrebbe comprendere coloro che non rispettando queste classificazioni non possono soddisfare i loro bisogni individuali. In questo caso, il primo passo della valutazione individuale è riconoscere che i bisogni individuali possono non manifestarsi.

Deve essere tenuto in conto che la direttiva non precisa se ci dovrebbe o no, essere una gerarchia di vittime o categorie di priorità, ma riconosce che per alcuni tipi di reato (ad esempio furto di bicicletta) il processo di valutazione può essere più diretto che per altri (ad esempio tratta di esseri umani). In Francia, misure simili come in Repubblica Ceca, sono state prese poiché le vittime che sono state riconosciute come particolarmente vulnerabili (ad esempio vittime di genere o di violenza domestica) devono affrontare una valutazione secondaria personalizzata e approfondita

per determinare le ulteriori misure di protezione.

3.4.18. Alle vittime sono riconosciuti i diritti alla protezione, anche durante le indagini penali e la possibilità di evitare contatti con l'autore del reato? (Articoli 18, 19 & 20)

Gli articoli 18, 19 e 20 riguardano la protezione delle vittime. L'articolo 18 è il più ampio e afferma il diritto alla protezione delle vittime e delle loro famiglie dal rischio di danni emotivi o psicologici e impone delle misure per dare protezione fisica alle vittime e i loro famigliari, se necessario. L'articolo 19 riguarda il diritto della vittima di evitare contatti con l'autore del reato salvo i casi in cui siano richiesti dai procedimenti penali. Specifica anche che i locali dove si svolge il procedimento penale siano provvisti di aree di attesa separate per le vittime. L'articolo 20 riguarda le forme specifiche di protezione per le vittime durante i procedimenti penali e comprendono la possibilità di: evitare indebiti ritardi per l'audizione delle vittime; assicurare che il numero di audizioni sia limitato al minimo e che le audizioni siano fatte solo se strettamente necessarie per le indagini penali; e assicurare che le visite mediche siano limitate al minimo e svolte solo se strettamente necessarie.

Tutti gli Stati membri assicurano il diritto alla protezione della vittima sia a livello generale che durante le indagini penali.

Numero di Stati membri che hanno recepito gli Articoli 18, 19 and 20	22
Stati membri che non hanno recepito gli Articoli 18, 19 and 20	BG, LU

Il modo in cui i diritti alla protezione sono assicurati è favorito nella maggior parte dei casi dall'adempimento dell'Articolo 22 e la valutazione individuale delle vittime. La Germania, la Lituania e la Slovenia non sono state considerate in questa valutazione e non è chiaro nei testi legali se questo articolo sia stato recepito, non è stata ricevuta nessuna verifica da parte delle autorità nazionali. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha giudicato che in Slovenia (che non ha completamente recepito la direttiva) questo diritto (Articolo 8 della Convenzione) è stato violato quando una vittima è stata controinterrogata per stabilire la punibilità dell'autore del reato. In questo caso (domanda di pronuncia n. 41107/10, sentenza della Quinta Sezione, 28 agosto 2014) la credibilità della vittima è stata messa in discussione dall'imputato (senza alcuna prova). La sentenza (resa con sei voti a favore a uno contrario) ha stabilito che il controinterrogatorio non deve essere utilizzato per intimidire e umiliare i testimoni. Il giudice che non era d'accordo ha fatto riferimento al 'diritto al confronto'. Secondo una legge del diritto romano e una sentenza della Corte Suprema americana, il diritto al confronto implica il fatto che è più difficile dire una bugia su una persona quando la si ha davanti piuttosto che alle sue spalle quando non c'è. Invece, secondo la Direttiva sui Diritti delle Vittime, deve avere la precedenza il diritto della vittima a ricevere forme di protezione speciale anche se la Corte di Giustizia Europea può intervenire con il suo giudizio per determinare la portata del diritto alla protezione della vita privata, altrimenti può esserci un rischio di mancanza di coerenza fra la direttiva, la Carta dei Diritti Fondamentali e la Convenzione.¹³³

3.4.19. Protezione della vita privata (Articolo 21)

L'articolo 21 richiede che siano prese idonee misure per proteggere la vita privata delle vittime durante i procedimenti penali, compresi i dettagli della valutazione individuale, foto della vittima e ogni altro suo dato personale. La direttiva richiede anche che i mezzi di comunicazione adottino un codice deontologico a questo riguardo.

In totale, 23 Stati membri riconoscono esplicitamente il diritto alla protezione della vita privata contro quattro Stati membri che non riconoscono questo diritto (BG, LU, MT, SI).

¹³³ E' una sentenza simile al caso Pupino (CGUE Causa C-105/03) che ha stabilito che l'interpretazione della legge nazionale negli Stati membri debba essere conforme al testo e allo scopo delle decisioni quadro europee.

Numero di Stati membri che hanno recepito l'Articolo 21	23
Stati membri che non hanno recepito l'Articolo 21	BG, LU, MT, SI

L'adozione minimalista della direttiva specifica che i dati personali siano protetti da diversi provvedimenti (con emendamenti ai Codici di Procedura Penale o con leggi per la protezione dei dati personali). L'approccio estensivo (Repubblica Ceca e Finlandia) assicura che la vita privata della vittima sia protetta permettendole di testimoniare con registrazioni audiovisive o mediante procedimenti che possono svolgersi fuori dall'aula di tribunale. La nostra ricerca indica che in assenza di queste precise misure, è difficile assicurare il diritto di protezione della vita privata e della vita familiare (per esempio, l'Articolo 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo e l'Articolo 7 della Carta dei Diritti Fondamentali).

La situazione del recepimento non è chiara in alcuni paesi.

3.4.20. Vittime con esigenze specifiche di protezione (Articolo 23)

L'articolo 23 è esplicitamente legato alla valutazione individuale richiesta dall'articolo 22 della direttiva e stabilisce specifiche misure di protezione per vittime considerate particolarmente vulnerabili. L'articolo indica i seguenti provvedimenti da prendere per sentire le vittime classificate secondo l'articolo 22: le audizioni della vittima si svolgono in locali appositi o adattati allo scopo, da o tramite operatori formati a tale scopo; tutte le audizioni della vittima sono svolte dalle stesse persone a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia; tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette sono svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice. Inoltre, i seguenti provvedimenti sono richiesti per le vittime con esigenze di protezione speciale: misure per evitare il contatto visivo fra le vittime e gli autori dei reati; misure per consentire alla vittima di essere sentita in aula senza essere fisicamente presente; misure per evitare domande non necessarie sulla vita privata senza rapporto con il reato; e misure che permettono di svolgere l'udienza a porte chiuse.

La direttiva contempla tuttavia delle eccezioni quando si afferma che "una misura speciale può non essere adottata qualora esigenze operative o pratiche non la rendano possibile o se vi è urgente bisogno di sentire la vittima o in caso contrario questa o un'altra persona potrebbe subire un danno o potrebbe essere pregiudicato lo svolgimento del procedimento."

La maggior parte degli Stati membri hanno adottato misure di protezione speciale per le vittime con esigenze specifiche (per esempio minori vittime di reato) ma i Codici di Procedura Penale di molti Stati Membri non riportano le specifiche contenute o previste dalla direttiva. Il provvedimento che prevede misure di protezione speciale nella maggior parte dei casi deriva dal diritto alla protezione (in seguito alla valutazione individuale).

Numero di Stati membri che hanno recepito l'Articolo 23	19
Stati membri che non hanno recepito la direttiva	EE, LU, MT, SK

Il fatto di evitare contatti fra la vittima e l'autore del reato è specificato dalla legislazione nella maggior parte degli Stati membri, anche se non abbiamo trovato nessun riferimento nelle legislazioni di EE, LU, MT and SK. Le misure per evitare il contatto variano dalla possibilità di svolgere l'audizione fuori dal tribunale all'uso di registrazioni audiovisive, al trasferimento temporaneo dell'imputato. In alcuni Stati membri (IT, FR, PL, RO) alcuni punti dell'Articolo 23 non sono stati recepiti. Ad oggi, si registra una mancanza di informazioni sui diritti delle vittime con esigenze specifiche in DE, LT, PL, SI e SE.

3.4.21. Protezione dei minori vittime di reato (Articolo 24)

L'Articolo 24 riguarda le protezioni particolari per i minori vittime di reato, oltre alle misure di protezione specificate nell'articolo 23. Sono previste tre tipi di protezione: registrazioni audiovisive e il loro utilizzo come prova nei procedimenti penali; la nomina di un rappresentante speciale in ragione di un conflitto di interessi fra i genitori e il minore, oppure il minore non sia accompagnato; il diritto del minore ad un avvocato e a ricevere consulenza in nome proprio nel caso sussista o possa sussistere un conflitto di interessi tra il minore vittima di reato e i titolari della potestà genitoriale. Ove l'età della vittima risulti incerta, si presume che la vittima sia un minore.

Tutti gli Stati membri che hanno recepito la direttiva hanno un sistema legale che garantisce il diritto alla protezione del minore vittima di reato durante i procedimenti penali.

Numero degli Stati membri che hanno recepito l'Articolo 24	25
Stati membri che non hanno recepito l'Articolo 24	SK

In alcuni casi, questa protezione è specificata senza fare riferimento agli articoli della direttiva (per esempio Irlanda e Italia) con la possibilità di audizioni videoregistrate. In altri casi (Lituania, Polonia, Romania) il diritto del minore alla consulenza legale in nome proprio non è menzionato. La non autorizzazione all'esercizio della responsabilità genitoriale è specificata nella maggior parte degli Stati membri. La situazione in Slovenia non è chiara e poiché non sono arrivati chiarimenti da parte delle autorità nazionali, il paese non è stato considerato da questa valutazione.

3.5. Altri provvedimenti

La maggior parte degli altri provvedimenti si riferiscono a misure amministrative come i provvedimenti sulla formazione e la cooperazione internazionale. Mentre queste misure sono state recepite nella legislazione in alcuni Stati membri, in altri Stati non si è considerato necessario creare una legislazione specifica per questi provvedimenti. L'effettivo livello della formazione fornita negli Stati membri è affrontato specificamente nell'analisi di applicazione (Paragrafo 4).

3.5.1. Formazione degli operatori (Articolo 25)

Lo scopo di questo articolo è che tutti gli operatori e gli esperti che si interfacciano con le vittime ricevano un'adeguata formazione. Ciò riguarda gli operatori di polizia, il personale del tribunale, i pubblici ministeri, gli avvocati, tra gli altri. La formazione deve comprendere lo sviluppo della sensibilizzazione sui diritti delle vittime in modo professionale e imparziale.

Ci sono esempi di Stati membri (AT, CY, CZ, EL, ES, HR, HU, LT, PT, SE) che hanno introdotto la formazione per operatori legali e altre figure specificamente sui diritti delle vittime.

Numero di Stati membri che hanno esplicitamente recepito l'Articolo 25 nell'ambito della legislazione nazionale	17
--	----

Quando è specificato dalla legge nazionale, è possibile distinguere fra percorsi di qualificazione (per esempio formazione, esame e certificazione degli operatori) e formazione periodica per tutti gli operatori, senza tener conto della data della data del corso di qualifica o della posizione. La maggior parte degli Stati membri hanno optato per quest'ultima possibilità con misure amministrative, in parte per coinvolgere maggiormente le organizzazioni della società civile senza introdurre obblighi di legge in riferimento alla loro partecipazione e in parte per avere più flessibilità nell'ambito dei diversi tipi di organi esecutivi (per esempio le differenze di servizi e competenze fra operatori di polizia e l'ufficio del

pubblico ministero).

Se il recepimento o meno dell'Articolo 25 dalle legislazioni nazionali porti a controversie sulla conformità è di competenza della Commissione e della Corte Europea di Giustizia. Tuttavia, nella pratica, le disposizioni della direttiva sono state in gran parte rispettate. Possibili carenze e mancanze nella formazione sono analizzate nella Paragrafo 4.

3.5.2. Cooperazione e coordinamento dei servizi (Articolo 26)

L'Articolo 26 incoraggia gli Stati membri a cooperare fra loro e a coordinare a livello nazionale le azioni sui diritti delle vittime. A livello nazionale questo comporta il coordinamento fra le autorità nazionali e le agenzie (che comprende i servizi di assistenza alle vittime). Gli Stati membri sono anche invitati allo scambio di migliori prassi.

Numero di Stati membri che hanno recepito l'Articolo 26	13
Stati membri che non hanno recepito l'Articolo 26 nella legislazione nazionale	BG, CY, EE, FI, DE, IE, IT, LU, MT, PL, PT, RO, SI, UK

Mentre la nostra ricerca indica che esistono i meccanismi amministrativi per agevolare i casi transnazionali, ciò non è spesso specificato dalla legge. In totale, 10 Stati membri specificano la cooperazione intraeuropea tramite la legge mentre 16 Stati membri non lo fanno. Il risultato è una combinazione di accordi operativi bilaterali e pratiche di interrogazioni ad hoc al fine di agevolare lo scambio necessario di informazioni su casi individuali. A livello di EU, la condivisione di migliori prassi non sembra essere richiesta dal diritto nazionale attualmente. Esistono tuttavia diverse reti europee, sia a livello di autorità nazionali (la European Network of Victims' Rights (ENVr), la Rete Giudiziaria Europea (RGE), la European Judicial Training Network (EJTN)) sia a livello di organizzazione per l'assistenza alle vittime (per esempio Victim Support Europe).¹³⁴ Il nostro studio è in qualche modo un test di entrambi questi sistemi di reti e ad oggi ci hanno permesso di consultare le autorità e le organizzazioni competenti e di facilitare il dialogo sui diritti delle vittime.

In merito ai casi individuali, si rimanda ai Paragrafi 4.7.6 e 4.7.7 che analizzano le carenze esistenti nel trattamento dei cittadini europei, dei loro famigliari o dei cittadini di paesi terzi coinvolti in casi transnazionali.

3.5.3. Riferimento alla direttiva nelle pubblicazioni ufficiali delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che ad essa si conformano (Articolo 27)

La maggior parte degli Stati membri con sistemi di diritto civile che introducono emendamenti ai codici di procedura non comprendono nessun riferimento a leggi in generale, pertanto neppure alla direttiva. Tuttavia, nel caso di atti legislative che emendano tali codici allo scopo di rispettare la direttiva, quest'ultima è generalmente menzionata.

¹³⁴ La European Network of Victims' Rights (co-finanziata dal [Justice Programme](#)) è una rete non ufficiale fondata nel 2016 durante il periodo di presidenza olandese dell'UE. Riunisce rappresentanti dei Ministeri di Giustizia dei vari Stati membri allo scopo di migliorare la situazione delle vittime nei propri paesi e nei casi transnazionali. La European Judicial Network, Rete Giudiziaria Europea (disciplinata dalla Decisione del Consiglio [2008/976/GAI](#)) è una piattaforma e uno strumento di promozione e scambio di conoscenze fra le magistrature dei diversi paesi europei. Victim Support Europe, invece, è un'organizzazione associativa per operatori nell'assistenza alle vittime (principalmente formata da ONG anche se fra gli associati figurano autorità pubbliche).

Numero di Stati membri che fanno riferimento alla direttiva	22
Stati membri che non fanno riferimento alla direttiva	BE, FI, LT, SI, SE

Il motivo per il quale la direttiva non sia citata in maniera coerente, neppure in atti legislativi singoli, può essere dovuto alla natura di alcuni sistemi giudiziari. Alcuni Stati membri evidenziano la precedenza del sistema legale nazionale, anche se sono subordinati, a livello di UE, ai regolamenti, ai trattati e alle decisioni della CGUE. Gli effetti del non riconoscimento della direttiva ha implicazioni per i cittadini della UE che risiedono in un altro Stato che riconosce i loro diritti come vittime (V. Paragrafo 4 del presente studio).

3.5.4. Conformità con l'Articolo 28 sulla comunicazione di dati

Numero di Stati che si conformeranno all'Articolo 28	6 confermano
--	--------------

L'Articolo 28 afferma che gli Stati membri devono comunicare alla Commissione, entro il 16 novembre 2017, i dati relativi al modo in cui le vittime hanno avuto accesso ai diritti previsti dalla direttiva. Sei Stati membri¹³⁵ hanno citato il rispetto della comunicazione dei dati prevista dalla direttiva nelle leggi di recepimento ed hanno formalmente recepito l'Articolo 28. Nella maggior parte degli altri casi, questo è considerato un obbligo puramente amministrativo. Quindi, non è corretto classificare gli altri Stati membri come non conformi. Le implicazioni pratiche di questo obbligo sono affrontate nel paragrafo seguente.

4. Valutazione dell'attuazione della direttiva

Questa sezione fornisce una valutazione dell'attuazione della direttiva. L'analisi si concentra su un campione di 12 Stati membri (AT, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, PL, SE). La valutazione è costruita sui temi stabiliti nei criteri di riferimento del presente documento di ricerca.

4.1. Situazione di riferimento prima della direttiva

I contesti e le caratteristiche specifiche di ogni paese aiutano a capire lo sviluppo delle strutture di assistenza alle vittime fra gli anni '90 e 2000 nei vari paesi del campione di riferimento. In **Italia**, lo stato ha assistito soprattutto le vittime della criminalità organizzata nelle regioni più colpite ed ha sviluppato un quadro normativo importante per proteggere le vittime del terrorismo. In **Spagna**, la copertura mediatica di casi di violenza di genere degli anni '90 ha portato a nuovi approcci per tutelare le specifiche esigenze delle vittime.¹³⁶ Il paese è stato colpito anche da attacchi terroristici a partire dagli anni '70, e ciò ha portato a consolidare un quadro normativo per la protezione delle vittime di terrorismo. I problemi relativi alla violenza domestica e contro le donne hanno fatto sviluppare sistemi di protezione per le vittime in **Finlandia**. In **Belgio**, alcuni casi di reato molto importanti hanno scatenato l'indignazione pubblica sulla mancanza di assistenza e la scarsa considerazione per le vittime nei procedimenti penali¹³⁷.

In alcuni paesi, i servizi di assistenza alle vittime e agenzie specializzate incentrati su specifiche tipologie di vittime erano già abbastanza ben sviluppati prima della direttiva. Per esempio, il **Belgio** ha una lunga tradizione nella cultura della tutela dei diritti delle vittime e nel loro sostegno affinché abbiano accesso ai servizi di assistenza. Gli operatori coinvolti nei procedimenti penali hanno ricevuto un'adeguata formazione sui diritti delle vittime e le loro necessità. In **Austria**, strutture amministrative forti erano già operative prima della direttiva per fornire assistenza legale e psicosociale di alto livello. Prima del 2004, le vittime in Austria, erano considerate parti ricorrenti civili e ricevevano una

¹³⁵ In Finlandia, le autorità nazionali ci hanno comunicato che avrebbero rispettato questo obbligo.

¹³⁶ Secondo il riscontro di un'intervista a un'organizzazione di assistenza alle vittime.

¹³⁷ APAV, 2015, Scheda informativa del paese: Belgio, [Project IVOR: Implementing victim-oriented reform in the criminal justice system in the EU](#); v. anche l'[Articolo pubblicato su The Guardian](#) nel 2002 per un quadro generale del caso Dutroux.

protezione limitata durante la testimonianza. Allo stesso modo, in **Germania** la maggior parte della legislazione prima della direttiva si basava sulla Decisione Quadro che garantiva i diritti fondamentali delle vittime di reato.

La **Finland** ha promosso i diritti delle vittime di reato fin dagli anni '90 e ciò si evince dalla legislazione precedente alla direttiva che assicura alle vittime il diritto di essere sentite in aula. Il servizio generale fornito dalle ONG finlandesi era considerato molto efficiente anche prima della direttiva, nonostante i limitati finanziamenti nazionali¹³⁸. In **Francia** la protezione delle vittime con uno status speciale (per esempio 'partie civile'), unita al programma di risarcimento e alla possibilità di rivolgersi alle associazioni nazionali, spiega perché il paese aveva anche uno standard relativamente alto dei diritti delle vittime¹³⁹. Anche in Svezia, se possibile ancora meglio che in Francia, aveva uno standard alto di protezione delle vittime alle quali garantiva molti diritti prima dell'applicazione della direttiva.

Le **principali debolezze nei paesi che avevano già servizi esaustivi di sostegno alle vittime prima della direttiva** comprendono: la mancanza di misure relative agli aspetti linguistici¹⁴⁰ (Austria, Belgio, Francia, Svezia); la mancanza di prevenzione della vittimizzazione secondaria a causa degli oneri amministrativi collegati (Belgio); l'enorme quantità di informazioni fornite alle vittime (Austria); mancanza di formazione (Germania); scarsità di informazioni sui diritti delle vittime (Germania, Finlandia), mancanza di fondi (Finlandia); e scarso coordinamento fra i servizi pubblici (Finlandia). In alcuni casi, i bisogni individuali delle vittime non sono stati considerati (Finlandia), e anche se esistevano già strutture di sostegno ben organizzate, l'assistenza generalizzata era meno sviluppata di quella specializzata (Germania).

Mentre le prime strutture di assistenza sono state realizzate prima nei paesi dell'Europa occidentale negli anni '70 e '80, i paesi dell'Europa centrale e dell'Est vi hanno provveduto soltanto negli anni '90 e alcuni alla fine degli anni 2000 (CZ, HU, LT, PL). Secondo questo schema, i paesi dell'Europa occidentale sono stati anche i primi a recepire e riconoscere i diritti delle vittime nelle legislazioni nazionali negli anni '70 e '80, mentre i paesi dell'Europa dell'est hanno iniziato il recepimento negli anni 2000. Le iniziative di portare i diritti delle vittime al centro della politica sono state condotte principalmente dal settore delle ONG, anche se la società civile era pressoché assente nei paesi dell'Europa centrale e dell'Est. Questo spiega perché certi paesi dell'Europa centrale e dell'Europa dell'est fornivano un'assistenza limitata alle vittime di reato.

Fra i paesi che avevano sistemi deboli o limitati di assistenza alle vittime prima della direttiva, quello della **Repubblica Ceca**, caratterizzato da inefficienza nell'assistenza alle vittime, è risultato in parte implementato dalle disposizioni della Decisione Quadro del 2001 (v. sotto). In **Spagna** e **Italia**, salvo per le vittime di terrorismo, non esisteva nessun quadro normativo che riconoscesse alle vittime uno status legale speciale e non era prevista nessuna forma di aiuto finanziario da parte del governo con la conseguente assenza di un approccio coordinato a livello nazionale per proteggere le vittime. Anche in **Lituania**, era data particolare attenzione solo ad alcune tipologie di vittime ma non ad altre. Anche se la **Polonia**, prima della direttiva, aveva la procedura 'blue card'¹⁴¹ per aiutare a coordinare l'assistenza alle vittime, questa si applicava soltanto a specifiche tipologie di vittime e non era utilizzata in maniera sistematica. Inoltre le strutture polacche di assistenza non ricevevano aiuti finanziari da parte dello stato. In **Ungheria**, i rapporti indicano che nonostante l'alta richiesta di assistenza alle vittime, il sostegno non era fornito in maniera coerente dallo stato e dalle ONG prima della direttiva, dovuto in larga misura alla mancanza di psicologi nelle strutture statali¹⁴².

¹³⁸ FRA, 2015, Victims of Crime in the EU: the extent and nature of support for victims

¹³⁹ APAV, 2015, Scheda informativa del paese: France, Project IVOR: Implementing victim-oriented reform in the criminal justice system in the EU

¹⁴⁰ Le misure relative agli aspetti linguistici riguardano il diritto all'interpretazione e alla traduzione come riportato nell'Articolo 7 della Direttiva (v. Paragrafo 3.4)

¹⁴¹ La procedura blue card fu creata come misura per aiutare il coordinamento dei diversi servizi e assicurare che le vittime di violenza domestica avessero libero accesso all'assistenza medica, psicologica, legale e sociale e ricevessero consulenza familiare (v. Paragrafo 4.3).

¹⁴² Schweighardt Zsanett, 2009, Áldozatvédelem, áldozatsegítés és büntető felelősségre vonás, Halasi, op.cit. n. 23

Si possono delineare delle tendenze in entrambe le categorie di paesi. In generale, prima della direttiva, risulta che il quadro normativo fosse centrato principalmente sui diritti procedurali dell'imputato o colpevole, e non tenesse conto delle esigenze specifiche della vittima nei procedimenti penali. Risulta anche che la mancanza di fondi e altri fattori ostacolarono lo sviluppo di meccanismi di cooperazione e limitarono l'erogazione dei servizi ad un numero ristretto di vittime. In generale, il quadro normativo non era sufficiente ed è stato richiesto agli Stati membri di introdurre degli emendamenti e recepire nuove regole per conformarsi alla direttiva.

La Decisione Quadro del 2001 ha introdotto diritti fondamentali per le vittime di reato nell'ambito dell'UE. Gli Stati membri hanno dovuto adattare le loro legislazioni per essere in linea con la decisione quadro a partire dal 2006. Sono stati introdotti ampi emendamenti in seguito alla Decisione Quadro al fine di consolidare lo status legale delle vittime con la codifica di un insieme di diritti. Tuttavia, i rapporti di applicazione a partire dal 2004 e dal 2009 indicano che la Decisione Quadro non è stata sufficiente per istituire delle misure minime per le vittime di reato in tutto il territorio della UE. Pertanto, la direttiva sui diritti delle vittime, ritenuta più esaustiva e concreta, ha sostituito nel 2012 la decisione quadro¹⁴³.

Possiamo classificare gli Stati membri in due gruppi – il primo con sistemi sviluppati per l'assistenza precedenti alla direttiva (AT, BE, DE, FI, FR, SE), e il secondo (CZ, ES, HU, IT, LT, PL) con sistemi di assistenza limitati prima della direttiva, dato che fornivano sostegno soltanto a vittime di specifici reati.

La natura delle strutture di assistenza alle vittime e il ruolo delle vittime nell'ambito del sistema di giustizia penale sono diverse nel territorio europeo ancora oggi. Una spiegazione indicata nel presente rapporto e anche in altri rapporti precedenti¹⁴⁴ è che gli Stati membri hanno diverse tradizioni legali e concezioni differenti della vittima e del suo ruolo nel sistema della giustizia. Più in particolare, in alcuni paesi dell'Europa centrale e dell'est, la mancanza di servizi di assistenza alle vittime prima degli anni '90 aiuta a comprendere perché alcuni Stati membri abbiano ancora oggi delle strutture di assistenza meno sviluppate.

La FRA¹⁴⁵ ha messo in guardia sul fatto che la differenza fra i servizi di assistenza a livello nazionale sarebbe stata di ostacolo per alcuni paesi all'applicazione della Direttiva sui Diritti delle Vittime. Il rapporto indica una serie di raccomandazioni circa l'applicazione della direttiva. Queste raccomandazioni riguardano tra l'altro:

- Interpretazione della "vittima" in senso inclusivo che comprende anche i suoi famigliari;
- Stanziamento di adeguate risorse finanziarie per la formazione, la valutazione individuale e la realizzazione di aree di attesa separate nei locali del tribunale;
- Rendere disponibile il patrocinio a spese dello stato eliminando gli ostacoli burocratici che impediscono di ottenere tale patrocinio;
- Mettere in atto misure per garantire alle vittime che in ogni fase del processo di assistenza siano consapevoli dei loro diritti e possano avere accesso ai servizi di sostegno;
- Facilitare le denunce di reato attraverso la diffusione delle informazioni e l'erogazione di formazione;
- Creare servizi di sostegno generici se non sono già operativi;
- Coordinare il sostegno delle vittime e assicurare sistemi efficaci di indirizzamento delle vittime ad altri servizi e rispettare il diritto alla protezione della vita privata della vittima
- Affiancare ai volontari personale specializzato e operatori stabili;
- Migliorare l'assistenza a livello UE specialmente in relazione ai casi transnazionali;
- Fissare standard di controllo qualità e parametri di riferimento nel rispetto dell'indipendenza della società civile (e quindi dei servizi non governativi di assistenza per le vittime).

¹⁴³ CE, 2017, [Rights of the Victim](#)

¹⁴⁴ APAV, 2016, [Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union](#); FRA, 2015, [Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims](#)

¹⁴⁵ FRA, 2015, [Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims](#)

4.2. Impatto generale

In che misura i provvedimenti della Direttiva hanno migliorato l'assistenza e la tutela delle vittime nell'ambito del sistema legale Europeo?

La risposta alla domanda varia in base alle caratteristiche del sistema di sostegno presente nei paesi prima della direttiva. Sebbene ogni paese abbia le sue caratteristiche, possiamo formare tre categorie in base all'importanza ad oggi dell'impatto della direttiva sui sistemi di sostegno alle vittime:

- **Gruppo 1:** Paesi con un sistema meno avanzato di sostegno alle vittime nei quali la direttiva ha avuto un impatto rilevante sui diritti delle vittime (CZ, LT);
- **Gruppo 2:** Paesi con un sistema abbastanza avanzato di sostegno alle vittime, almeno per alcuni tipi di vittime (per esempio violenza sessuale) ma con un certo sostegno fornito ad hoc su specifiche basi. In questi paesi, la direttiva ha avuto un impatto moderato (BE, DE, FI, FR, PL, SE);
- **Group 3:** Questo Gruppo di paesi è più variegato in termini di livello di sostegno già attivo ma include paesi nei quali la direttiva ha avuto o poco o zero impatto per varie ragioni, ad esempio un sistema già attivo molto avanzato che ha richiesto meno modifiche per essere integrato nella nuova normativa, oppure per un'attuazione incompleta o per mancanza di risorse dedicate (AT, ES, HU, IT).

Il Gruppo 1 include la **Repubblica Ceca** dove i fondi per i servizi di sostegno alle vittime sono incrementati fra il 2010 e il 2016 e le campagne di sensibilizzazione al problema hanno portato ad un aumento di richieste di assistenza¹⁴⁶. In **Lituania**, la direttiva è stata usata come strumento di pressione da parte delle organizzazioni della società civile per porre l'attenzione a livello nazionale sui diritti delle vittime e mettere in evidenza i bisogni dei più deboli fra cui le vittime di reati basati sull'odio.

Nel Gruppo 2 troviamo **Belgio** e **Francia**, dove la direttiva ha portato allo sviluppo di nuovi sistemi di indirizzamento delle vittime, paesi nei quali la valutazione individuale delle vittime ha assunto ora un ruolo molto più determinante nel loro trattamento. Il Gruppo 2 include la **Germania** nella quale i sistemi di assistenza alle vittime erano già ben sviluppati prima della direttiva ma all'interno della quale la direttiva ha accelerato un processo già in corso di ribilanciamento dell'attenzione nel sistema di giustizia penale che prima era focalizzato sull'imputato e sui testimoni.

Allo stesso modo, in **Finlandia**, i nuovi provvedimenti in materia di valutazione individuale delle vittime e la comunicazione di informazioni hanno rafforzato il sistema di assistenza alle vittime già abbastanza sviluppato. In **Svezia**, il principale impatto della direttiva è stato il rafforzamento del diritto delle vittime ad essere informate per tutta la durata del procedimento penale. Ciò ha riguardato anche l'indirizzamento della vittima da parte della Polizia. E' aumentata anche la consapevolezza delle necessità di particolari tipologie di vittime, per esempio le vittime di reati basati sull'odio. In **Polonia**, la direttiva ha contribuito al rafforzamento delle procedure per la cura delle vittime mediante la loro applicazione ad altre tipologie di vittime. La direttiva ha anche aiutato la creazione di nuove forme di assistenza fornite dai servizi di sostegno per le vittime e dalle istituzioni pubbliche ponendo l'attenzione sulla necessità di un sistema unico a livello nazionale per l'assistenza alle vittime.

Il Gruppo 3 include la **Spagna** dove i provvedimenti sono stati recepiti sulla carta ma senza nessun impatto significativo poiché non sono stati allocati finanziamenti per l'applicazione della direttiva. Il Gruppo 3 annovera anche l'**Austria** che aveva già un sistema di assistenza e protezione ben sviluppato per le vittime prima della direttiva. In **Ungheria**, la recente riorganizzazione del sistema di assistenza

¹⁴⁶ Nel 2017 il Ministero di Giustizia della Repubblica Ceca ha concesso finanziamenti alle organizzazioni accreditate secondo quanto previsto dalla Legge sulle Vittime di Reato per un totale di 10.415.829 Corone Cechi, in aumento del 30% sul 2016 quando erano stati accordati finanziamenti di 7,745,051 Corone Cechi per lo stesso scopo.

alle vittime nel paese significa che il sostegno effettivamente fornito non corrisponde ancora al livello richiesto dalle disposizioni legali della direttiva. Tuttavia, possiamo osservare dei miglioramenti in materia di protezione delle vittime e di risorse umane e finanziarie destinate a questo ambito. Inoltre, poiché il recepimento della direttiva ha reso necessarie delle modifiche al codice di procedura penale, ciò ha dato avvio ad un processo di cambiamento nell'approccio del trattamento delle vittime da parte della polizia e degli altri attori coinvolti. In **Italia**, il livello di assistenza e protezione varia in maniera significativa da una regione all'altra del paese, con regioni che hanno sistemi di assistenza e protezione più sviluppati rispetto ad altre e ciò non sembra essere cambiato da quando è avvenuta l'adozione della direttiva.

Approccio 'opt-in' o 'opt-out'

Una differenza rilevante in termini di approccio adottato per provvedere all'assistenza della vittima è fra approccio 'opt-in' o partecipativo e approccio 'opt-out' o non partecipativo¹⁴⁷ laddove le vittime possono decidere di scegliere l'adozione delle misure di assistenza oppure vi rinunciano in maniera esplicita. In altri termini, in caso di sistemi 'opt-out', cioè di paesi che non hanno adottato la direttiva, la vittima riceverà l'assistenza per default, mentre la situazione standard nei sistemi 'opt-in' alla direttiva significa che la vittima non riceve assistenza per default. Secondo riscontri provenienti dalle parti coinvolte di alcuni paesi dell'Europa Centrale e dell'Est, ciò può determinare il livello di sviluppo dei sistemi di assistenza alle vittime nei vari paesi.

Nazioni come i Paesi Bassi e la Svezia che avevano già dato avvio a sistemi di assistenza alle vittime negli anni 70, hanno sistemi 'opt-out' alla direttiva che richiedono il coordinamento di vaste organizzazioni e scambio di informazioni costante fra i servizi di assistenza per assicurare che tutte le vittime ricevano sostegno, il tutto con costi elevati. I sistemi 'opt-in' alla direttiva, invece, richiedono minori stanziamenti di risorse e sono quindi più presenti nell'Europa centrale e orientale che storicamente hanno iniziato dopo a sviluppare sistemi di assistenza. In generale, ricerche condotte in altri campi (per esempio sui sistemi opt-in o opt-out alla donazione di organi, la Spagna, con un sistema opt-out ha un tasso di donatori di organi molto più elevato rispetto ad altri paesi con sistemi opt-in) dimostrano che i sistemi opt-out portano ad incrementare il raggiungimento degli obiettivi. Ed anche le parti coinvolte dei paesi con sistemi opt-in, chiamate in causa per questo studio, considerano come obiettivo desiderato il sistema opt-out.

Un terzo di coloro che hanno risposto alla nostra ricerca online pensano che la direttiva abbia avuto un impatto significativo nei loro paesi, due terzi che abbia avuto un impatto limitato, con solo il 4% che afferma che la direttiva non ha avuto nessun impatto. Coloro che hanno risposto alla nostra ricerca online confermano che la direttiva ha migliorato l'assistenza e la protezione delle vittime, 57% dei quali è d'accordo con questa affermazione con un ulteriore 22% che è molto d'accordo.

4.3. Informazione, formazione e coordinamento

La Commissione Europea e gli Stati Membri hanno assicurato un assetto appropriato e adeguati strumenti per permettere ai cittadini europei di essere compiutamente informati sui loro diritti e obblighi secondo questa direttiva?

Le vittime di reato possono concretamente far valere i propri diritti solo se sono adeguatamente informate così come la consapevolezza dei propri obblighi aiuta l'efficienza dei procedimenti penali.

La maggior parte degli Stati membri mette a disposizione on line queste informazioni, sui siti del governo e sui siti delle varie organizzazioni per l'assistenza alle vittime (per esempio AT, BE, FR, PL, SE).

¹⁴⁷ Ciò non deve essere confuso con il significato giuridico di opt-in e opt-out alle politiche europee secondo il principio della geometria variabile, in base al quale, per esempio la Danimarca non ha partecipato alla Direttiva sulle Vittime ed un sistema opt-out.

Altri Stati utilizzano il portale e-justice dell'Unione Europea, uno sportello unico disponibile in tutte le lingue dell'Unione.¹⁴⁸ Il portale e-justice è in corso di aggiornamento e a breve sarà disponibile una nuova versione. Le parti in causa consultate per questo studio affermano che, se il portale è regolarmente aggiornato, potrà servire come fonte attendibile di informazione di pratiche legali nei vari Stati membri e come piattaforma per scambio di informazioni. In CZ e DE, i siti del governo forniscono un elenco dei servizi di assistenza per le vittime e in HU è in corso la realizzazione del sito del governo che informa le vittime sui loro diritti.

La comunicazione di **informazioni online** si completa di solito con **brochure** disponibili alle stazioni di polizia, presso i palazzi di giustizia, gli ospedali e le procure. Le brochure sono disponibili in tutte le lingue ufficiali dell'Unione in AT; tradotte solo in inglese in BE; e tradotte nelle lingue delle comunità migranti in FI e ES; e principalmente solo in francese in FR. Nella maggior parte degli Stati membri, completa il quadro di assistenza alle vittime, l'istituzione di **numeri di emergenza**, che in genere offrono sostegno per specifiche tipologie di reato. In AT, sono state realizzate **campagne di sensibilizzazione sociale**. DE ha provveduto alla pubblicazione del **manuale per le vittime** di oltre 100 pagine che tratta in modo approfondito tutti gli aspetti legali e di assistenza per le vittime di reato. La Direttiva sui Diritti delle Vittime è espressamente menzionata nel suddetto manuale che sicuramente costituisce un esempio di buona prassi¹⁴⁹. In ES, le informazioni messe a disposizione variano da una regione all'altra.

Diversi sono i fattori che possono indebolire la consapevolezza delle vittime sui loro diritti e obblighi. In alcuni paesi (per esempio Austria, Ungheria) le brochure non sono distribuite in maniera coerente. Inoltre, le informazioni scritte possono non essere il modo migliore per entrare in contatto con la vittima mentre può essere più idonea una breve spiegazione a voce. Quest'ultima tuttavia è più onerosa in termini di risorse, soprattutto se richiede formazione. Infine, comunicare le informazioni in un 'linguaggio semplice' aiuterebbe le vittime a capire i propri diritti legali e ciò attualmente non accade in molti Stati membri.

Gli operatori (giudici, pubblici ministeri, polizia, amministrazione ecc.) ricevono un'adeguata formazione in linea con quanto richiesto dalla direttiva?

La direttiva ha introdotto molti nuovi concetti e provvedimenti riguardanti i diritti delle vittime che in precedenza non erano applicati in molti Stati membri. Essi possono essere introdotti solo se tutte le parti in contatto con le vittime di reato sono formate per l'applicazione corretta e coerente dei provvedimenti della direttiva. Normalmente, è utile distinguere fra formazione di nuovo personale, per esempio all'interno di accademie per operatori di polizia o giudici, e formazione di personale già in carica. Secondo l'opinione di una parte in causa della Croazia, è meglio formare nuovo personale poiché è più facile fargli apprendere i concetti sulla protezione delle vittime rispetto a personale con più esperienza che può essere meno disponibile a cambiare. Tuttavia, data la necessità di applicare la direttiva entro qualche anno, la maggior parte degli Stati membri sembra considerare prioritaria la formazione del personale già in carica ed ha approntato corsi idonei allo scopo.

In diversi Stati membri, le autorità nazionali sostengono che la **formazione fornita agli operatori** fosse già sufficiente per l'applicazione della direttiva e che per essere in linea con tutte le sue disposizioni fossero necessari soltanto piccoli aggiustamenti dei piani formativi. Solitamente, l'offerta si compone di corsi di formazione obbligatori e volontari. In diversi Stati membri, la formazione sul sostegno psicologico fa parte dei programmi formativi (AT, FR). In Francia, sono stati assunti dal Ministero degli Interni, 70 psicologi per erogare formazione agli operatori di polizia a livello nazionale. In Austria, è stato sviluppato un corso specifico non obbligatorio sulla Direttiva dei Diritti delle Vittime destinato a personale già in carica e gestito dal Management Zentrum Opferhilfe (Centro di Gestione per l'Assistenza alle Vittime). Un primo corso partito a marzo 2017 è stato frequentato da 18 dei 180 avvocati attualmente impegnati nell'assistenza legale in aula e un altro Corso si è svolto a ottobre.

¹⁴⁸ [Portale Europeo E-Justice](#)

¹⁴⁹ Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Opferhilfe, 2017, [Rechte von Verletzten und Geschädigten in Strafverfahren](#)

Oltre ai cancellieri, anche ai giudici e ai pubblici ministeri in carica sono erogati corsi di formazione obbligatoria sui diritti delle vittime in AT, BE, ES e FR. In Austria, grazie all'organizzazione di tavole rotonde, vengono assicurati al personale in carica lo scambio costante di informazioni e l'apprendimento.

Nonostante i risultati ottenuti, in alcuni paesi (AT, BE, ES, FI, FR, HU, PL, SE), le organizzazioni di assistenza alle vittime hanno espresso preoccupazione sul fatto che alcuni operatori (giudici e operatori di polizia) ricevano una formazione insufficiente che può portare ad incidenti di vittimizzazione secondaria.

Formazione per Assistenza alle vittime destinata agli operatori

- In AT, si incontrano difficoltà nelle aree rurali dove è presente un numero minore di operatori di polizia specializzati.
- In BE, una delle critiche ha riguardato il fatto che la direttiva non sia usata come punto di partenza per la creazione dei piani formativi così che gli operatori possono risultare molto preparati su alcuni aspetti della direttiva ma non su altri. In particolare, i giudici, i pubblici ministeri e la polizia hanno bisogno di essere maggiormente formati sulle necessità e i diritti delle vittime, compreso il diritto di essere sentiti e informati.
- In CZ, se da un lato sono erogati corsi di formazione sui provvedimenti della direttiva agli operatori, compreso il corpo di polizia, dall'altro le organizzazioni per l'assistenza alle vittime pensano che gli operatori li impareranno in maniera graduale.
- In ES, le vittime sono ancora trattate come testimoni piuttosto che come parte in causa con i propri diritti e interessi, e il sistema di giustizia penale è ancora culturalmente focalizzato sull'imputato e sul condannato. Unica eccezione le vittime di terrorismo alle quali è accordato uno status speciale in virtù della loro condizione di vulnerabilità.
- In FR, gli operatori non sono ancora sufficientemente formati su come svolgere una valutazione individuale, secondo l'opinione espressa da un'associazione per il servizio di assistenza alle vittime.
- In FI, il governo sta svolgendo una ricerca sulle buone prassi nell'ambito della formazione legata alla direttiva, ma i risultati non saranno pronti prima del 2018.
- Allo stesso modo, HU sta partecipando al progetto 'Sviluppo di un modulo formativo europeo per la Direttiva sulle Vittime' sotto l'egida del Programma di Giustizia Penale al fine di creare un percorso formativo basato sulla Direttiva per i professionisti dell'ambito legale. Questo comprende un progetto per sviluppare pratiche compatibili con la Direttiva per l'individuazione, la valutazione e l'orientamento delle vittime e basato sulla raccolta dati, le attività di ricerca sul campo, lo sviluppo delle competenze e la sensibilizzazione per raggiungere i propri obiettivi. Il progetto è stato realizzato d'intesa con pubblici ministeri e avvocati in Ungheria, ed è stata organizzata una ricerca sulle necessità delle vittime in collaborazione con il centro di assistenza per le vittime. Il lancio del corso è previsto per il mese di febbraio 2018.¹⁵⁰
- In LT, alcuni corsi di formazione per operatori di polizia sono stati finanziati da programmi europei - nel 2017, 300 operatori in 10 regioni hanno in programma corsi di formazione sulla comunicazione efficiente con le vittime di reato grazie al progetto "Migliorare le risposte alle Vittime di Reato", finanziato dalla DG Giustizia.¹⁵¹
- In IT, sta per partire l'alta formazione per giudici qualificati relativa ai provvedimenti della direttiva; tuttavia essa non riguarderà i giudici con una seniority più alta in quanto viene data priorità alla formazione continua e costante rivolta agli operatori con minore esperienza.

¹⁵⁰ Cfr.: Sovvenzioni per azioni di sostegno per progetti transnazionali di formazione giuridica su diritto civile, diritto penale, diritti fondamentali e lotta al terrorismo e alla radicalizzazione-JUST/2015/JTRA/AG/EJTR

¹⁵¹ Cfr.: Elenco dei richiedenti per il Programma Giustizia 2015, p. 11

- La PL non dispone di un programma formativo, né di misure comuni e non esistono obblighi per gli operatori di seguire una formazione specializzata anche se sono state pubblicate alcune linee guida sulla cura delle vittime di violenza domestica. La mancanza di formazione ufficiale è sintomo di un problema più ampio in Polonia ovvero del fatto di fare grande affidamento sul volontariato e sul lavoro delle ONG.
- Infine, in SE, è stata espressa preoccupazione che gli operatori generici, compresi avvocati e giudici, possano non essere compiutamente informati sulla direttiva.

Coloro che hanno risposto alla nostra ricerca online erano abbastanza divisi sul fatto che gli operatori siano sufficientemente formati sulle disposizioni della direttiva nel loro paese. Il 42% di coloro che hanno risposto sostiene che la formazione è sufficiente mentre il 58% sostiene il contrario. Questa mancanza di una visione chiara riflette la difficoltà di valutare l'impatto della formazione in termini qualitativi e di valutare quanto i risultati della formazione abbiano migliorato la cura, l'assistenza e la protezione delle vittime.

Caso studio: Formazione in Germania - esempio di buona prassi

In Germania, le attività formative vanno ben oltre le disposizioni della direttiva per gli operatori di polizia e di giustizia e sono organizzate a livello di regione. I programmi formativi completi della Germania sono esempio di buona prassi:

Nell'ambito dei corsi di formazione per gli operatori di polizia in carica, la protezione delle vittime è basilare in tutti e 16 gli stati o Länder. La formazione è realizzata in linea con l'Articolo 25(1) della direttiva. Il contenuto della formazione della polizia è costantemente valutato e adattato ai più recenti sviluppi e necessità. Per quanto riguarda la formazione per i neo assunti, la protezione delle vittime è una componente essenziale del piano di studi della Laurea triennale alle accademie di polizia ed è studiata da varie prospettive, comprese la criminologia, l'etica, le tecniche di interrogatorio, la vittimizzazione e la psicologia. I corsi hanno lo scopo di trasmettere agli aspiranti operatori di polizia, l'empatia nella comunicazione con le vittime di reato. L'obiettivo punta ad un approccio sensibile e appropriato per la situazione con dei distinguo fra le diverse tipologie di vittime. La teoria si accompagna a sessioni di formazione pratica.

Nello stato di Baden-Württemberg, per esempio, 21 sessioni formative per gli **operatori di polizia** sono sullo stalking. Ad oggi, 500 operatori di polizia a Baden-Württemberg hanno usufruito di formazione su aspetti legali e tattico-psicologici di interventi di polizia in casi di violenza domestica. Oltre a questo, l'Istituto per l'Apprendimento Avanzato dell'Accademia di Polizia (Institut für Fortbildung der Hochschule für Polizei) organizza un seminario di quattro giorni sul "trattamento professionale delle vittime - situazione legale e vittimologia" e un seminario di cinque giorni su "violenza di prossimità sociale - aspetti legali e tattico-psicologici dell'intervento della polizia". Provvedimenti simili sono attuati anche in altri stati.

Inoltre, determinate sedi di polizia dispongono già di operatori specificamente responsabili della protezione delle vittime che hanno il compito di sensibilizzare i colleghi sulla necessità di trattare le vittime con professionalità. Questo approccio è realizzato grazie a sessioni informative, eventi, workshop e meeting. I coordinatori si occupano anche di informare i colleghi sulle modifiche a livello normativo in favore dei diritti delle vittime.

La **magistratura** (sia i giudici in carica che i pubblici ministeri) è anch'essa destinataria di formazione completa sulle vittime. Particolare enfasi è posta sulle capacità comunicative dei giudici e dei pubblici ministeri anche in considerazione degli elementi psicologici relativi alla protezione della vittima.

Alcune sessioni introduttive di formazione trattano materie come “audizioni delle vittime testimoni”, “accertamento dei fatti in aula”, “psicologia della comunicazione nel rapporto con i testimoni” e risarcimento autore del reato-vittima. Le materie trattate nei percorsi formativi in accademia per i neo assunti comprendono distensione e comunicazione, trattamento di persone traumatizzate nei procedimenti penali, audizioni dei giudici di minori e persone di giovane età, risarcimento danni, vittime con disabilità mentali, violenza domestica e video registrazioni durante le audizioni dei testimoni. Parte della formazione più specialistica viene erogata da consulenti esterni quali medici e psicologi. Si registra la critica di un consulente legale¹⁵² secondo il quale il fatto che la formazione dei giudici su come trattare le persone traumatizzate e con disabilità mentali non sia obbligatoria, può introdurre il rischio che gli interrogatori portino ad un secondo trauma.

Gli **operatori legali** sono formati negli stati o Länder su certi aspetti della protezione delle vittime come la vittimizzazione, paura del crimine, diritti delle vittime, protezione legale delle vittime, assistenza alle vittime e sistemi e provvedimenti di valutazione delle vittime. Un esempio di approccio accademico a questa materia è il seminario periodico organizzato alla Johannes Gutenberg University Mainz su “psicologia dei procedimenti penali” che tratta fra l’altro l’abuso sessuale, la psicologia dell’audizione, misure sanzionatorie della legge contro la violenza sessuale, e aspetti psicologici delle audizioni dei minori. Anche i giovani avvocati ricevono formazione su materie di protezione delle vittime da parte dei coordinatori dei servizi di protezione testimoni nei procedimenti penali. Anche i pubblici ufficiali sono formati per comunicare con le vittime in maniera professionale e rispettosa.

Il documento esplicativo che accompagna la 2. Opferrechtsreformgesetz/Legge della 2° Riforma sui Diritti delle Vittime (precedente il recepimento della direttiva) pone l’accento sull’importanza che le vittime di violenza sessuale e di altri reati violenti siano accompagnate da **personale formato appositamente dai servizi di assistenza alle vittime** durante le audizioni nell’ambito di procedimenti penali. In una ricerca condotta dalla FRA, Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali, sei stati hanno risposto che nelle sessioni formative degli operatori di polizia era presente personale dei servizi di assistenza alle vittime, prevalentemente docenti ospiti.

Due esperti legali e un’altra parte in causa¹⁵³ hanno dichiarato durante il processo di stesura del recepimento della direttiva che le misure dovrebbero essere armonizzate a livello nazionale per rispondere ai requisiti che i counsellor psicosociali richiedono per impedire la frammentazione a livello di federazione. Ciò, secondo il parere di un altro esperto¹⁵⁴, dovrebbe comprendere una combinazione di formazione interdisciplinare pedagogica, psicologica e sui servizi sociali.

La vari servizi pubblici (e gli organismi preposti) sono sufficientemente coordinati e cooperano per fornire assistenza e protezione adeguate alle vittime?

Il buon coordinamento dei Servizi pubblici è fondamentale per l’effettiva applicazione della direttiva e per garantire le misure minime di protezione e di assistenza su tutto il territorio di un paese. La competenza per l’assistenza alle vittime nella maggior parte degli Stati membri è suddivisa fra il Ministero della Giustizia e il Ministero degli Interni, con riferimento rispettivamente al sistema giudiziario e alle forze dell’ordine che generalmente sono il primo punto di contatto. Il Ministero della Sanità e il Ministero degli Affari Sociali possono essere coinvolti con riferimento ad ambiti come i servizi sanitari e l’offerta di alloggio o il sostegno psicologico, anche se il loro ruolo è spesso meno centrale. Possono essere interessati anche altri Ministeri con specifici ambiti di competenza.

¹⁵² Clemm, Christina, 2015, Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren.

¹⁵³ Clemm, Christina. 2015. Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren; Karls, Eberhard. 2015. Öffentliche Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz – schriftliche Stellungnahme der 18. Wahlperiode am 17.06.2015; KOK e.V.

¹⁵⁴ Fastie, Friesa. 2015. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren.

In Lituania, per esempio, il Ministero degli Esteri offre il rimpatrio, provvede all'alloggio, all'assistenza e all'indirizzamento delle vittime della tratta di esseri umani ed è anche responsabile di proteggere gli interessi delle vittime all'estero.

Il modo di affrontare il problema del **coordinamento fra i vari Ministeri** cambia molto da un paese all'altro. In Austria (come visto in precedenza) il Ministero di Giustizia organizza periodicamente tavole rotonde per riunire le principali parti in causa e discutere su tematiche trasversali e i verbali di questi incontri sono diffusi fra i Ministeri impattati. In Svezia, l'Autorità per il Risarcimento e l'Assistenza alle Vittime e il gruppo di cooperazione congiunta per le tematiche sui diritti delle vittime si incontrano periodicamente e forniscono informazioni alle autorità e organizzazioni sugli sviluppi in corso (per ulteriori informazioni v. anche p. 25).

In alcuni paesi (per esempio Austria, le **organizzazioni coinvolte nel procedimento penale** sono ben coordinate fra loro, mentre altre organizzazioni come i servizi di assistenza all'immigrazione possono talvolta essere poco collegate, secondo la nostra ricerca. Molti paesi dispongono di meccanismi automatici di indirizzamento fra le forze di polizia, i servizi di assistenza alle vittime, le procure ed altre organizzazioni interessate (per esempio Belgio, Francia).

Tavole rotonde sull'Assistenza alle Vittime

In Austria, le tavole rotonde su questo tema si svolgono ogni due anni in ogni parte del paese e riuniscono giudici, pubblici ministeri, avvocati e rappresentanti di organizzazioni per l'assistenza alle vittime al fine di trattare specifiche problematiche a livello di regioni. Il Ministero di Giustizia riceve delle relazioni su questi incontri nei quali sono stati trattati anche i temi del recepimento della direttiva e l'approccio da applicare per le valutazioni individuale.

Il modo in cui i servizi di assistenza sono offerti alle vittime dalle **organizzazioni di sostegno è organizzato a livello nazionale** e variano da un paese all'altro: talvolta lo stato svolge un ruolo attivo in questo ambito, altre volte sono le ONG ad occuparsene mentre in altri sembra non esserci nessun tipo di coordinamento centralizzato ancora:

Coordinamento delle organizzazioni di assistenza alle vittime

- In Polonia, il coordinamento nazionale è teoricamente affidato al Consiglio Nazionale per le Vittime ma il suo operato lascia a desiderare. La nostra ricerca ha mostrato che le principali parti in causa non conoscono questo Consiglio e che in generale manchi un coordinamento a livello nazionale, lasciando intendere che il Consiglio non espliciti una reale funzione pratica.
- In Austria, nella Repubblica Ceca, in Germania e Finlandia che hanno tutte un organo centrale di coordinamento per l'assistenza alle vittime, la qualità dei servizi offerti assume un carattere più sistematico.
- In Francia e Germania, varie associazioni a livello nazionale svolgono un ruolo di coordinamento.
- La Francia, dove le organizzazioni per l'assistenza alle vittime sono finanziate e controllate direttamente dal Ministero di Giustizia, viene considerata il modello da seguire da alcune parti in causa dell'Europa Centrale e Orientale. Ciò nonostante, anche se l'assistenza alle vittime è molto ben sviluppata e la cooperazione molto solida, una parte in causa interpellata per questo studio ha evidenziato la sovrapposizione di funzioni e che molti attori all'interno del sistema di assistenza non sono bene al corrente dei ruoli e delle responsabilità degli interlocutori coinvolti.
- In Lituania, una rete nazionale di servizi di assistenza per le vittime di violenza domestica viene coordinata dal Ministero della Sicurezza Sociale mentre i servizi di assistenza per altre tipologie di vittime sono meno coordinati e non disponibili su tutto il territorio nazionale ma sono offerti su base ad hoc.

- In Ungheria, le autorità dispongono di un registro pubblico di organizzazioni accreditate per l'assistenza alle vittime che offre una visione completa dei servizi di sostegno alle vittime (invece di obbligarle ad affidarsi solo agli indirizzamenti delle strutture sanitarie o della polizia).
- Negli stati dove non è presente una funzione di coordinamento (per esempio ES, IT, PL) la tendenza è quella di affidarsi quasi completamente al volontariato o a strutture locali non ufficiali.
- Nei paesi con governi regionali forti o dove l'autorità è decentrata, come la Spagna (dove non è presente una funzione di coordinamento) e il Belgio, i servizi di assistenza alle vittime sono spesso coordinati a livello regionale. In Spagna, questa situazione ha portato a diversi livelli di coordinamento all'interno di diverse regioni autonome e nel caso spagnolo il grado di coordinamento varia molto da una regione all'altra.
- Al contrario, in Belgio, Ungheria, Italia, Lituania (tranne che per le vittime di violenza domestica) esiste scarso coordinamento fra i servizi di assistenza ed è pertanto un'area con grandi margini di miglioramento.

Coloro che hanno risposto alla nostra ricerca online si sono spaccati a metà sulla domanda se i servizi siano sufficientemente coordinati nel loro paese con il 48% che ha risposto affermativamente mentre il 52% ha risposto il contrario.

Gli sforzi per migliorare i servizi offerti e il coordinamento nazionale sono compressi dalla mancanza di risorse finanziarie da parte dei governi centrali.

In **Belgio**, le forze di polizia e i servizi di assistenza alle vittime svolgono attività molto coordinate all'interno dei Comuni ma c'è minore evidenza di cooperazione fra i Comuni, sia a livello di governo che in termini di servizi di assistenza alle vittime. Prima del 2013, al fine di cercare di promuovere maggiore coordinamento è stato organizzato un incontro a livello nazionale ma il progetto è stato in seguito abbandonato per gli scarsi risultati ottenuti.

In **Ungheria**, una ONG ha rilevato che le forze di polizia possono essere d'ostacolo se, come primo punto di contatto con la vittima, non la informano sui suoi diritti; in questo caso diventa impossibile per le vittime avere accesso ai servizi offerti da altre istituzioni come le ONG, e poco importa quanto i servizi siano ben sviluppati dato che le vittime non potranno accedervi. Una soluzione proposta dalla ONG è rendere parte integrante dei corsi presso le accademie di polizia la formazione sulla tematica dei diritti delle vittime così che i neo poliziotti siano consapevoli delle problematiche inerenti.

Secondo la ONG, questo approccio è più efficace della formazione sul campo degli operatori di polizia già in servizio da lungo tempo ma occorrerà più tempo prima che la maggior parte degli operatori di polizia sia completamente formato in materia. Secondo un ente nazionale croato, è importante far capire agli operatori di polizia che dare le informazioni corrette alle vittime sui servizi di assistenza è anche nell'interesse della polizia stessa dato che spesso le organizzazioni di sostegno per le vittime possono assolvere a certi compiti propri degli operatori di polizia.

Monitoraggio dell'assistenza telefonica

Una buona prassi adottata dal Ministero di Giustizia croato è il monitoraggio di quante telefonate di richiesta di assistenza sono state fatte dalle vittime dopo essere state prima alla polizia al fine di controllare la coerenza dei deferimenti.

In questo modo è possibile individuare gli operatori di polizia che non forniscono informazioni adeguate alle vittime e intervenire sulla loro formazione.

La Croazia ha introdotto misure per favorire la cooperazione fra le ONG con finanziamenti a una confederazione di ONG a livello nazionale richiedendo di distribuirli fra le ONG del paese. Questa pratica di inadeguata assegnazione di fondi può essere evitata.

In **Ungheria**, viene richiesto a White Ring, la principale ONG nazionale, da parte del Ministero di Giustizia di riportare informazioni su come sono stati impegnati i finanziamenti pubblici, quante sono le vittime assistite, qual è il livello di formazione degli operatori che assistono le vittime e altri indicatori di prestazione, il tutto per migliorare la rendicontazione. Allo stesso modo la **Repubblica Ceca** dispone di un registro di organizzazioni che forniscono assistenza legale e associazioni che offrono programmi riparativi che rispondono alle norme minime per l'erogazione di servizi e che sono sottoposte a controlli annuali.¹⁵⁵

I riscontri ricevuti da vari Stati membri (per esempio Repubblica Ceca, Croazia, Ungheria) mostrano che per rendere effettiva l'applicazione della direttiva sono **essenziali interventi sul campo a livello istituzionale**. Ad esempio, nella Repubblica Ceca, sono stati aperti 74 nuovi uffici in tutto il paese allo scopo di offrire in forma gratuita servizi di reintegrazione e mediazione alle vittime.

In **Croazia**, è allo studio del Ministero di Giustizia un provvedimento pilota secondo il quale le forze di polizia devono comunicare le informazioni sulle vittime che denunciano un reato alle organizzazioni di assistenza – previo consenso delle vittime stesse che saranno poi contattate dalle organizzazioni di sostegno. La polizia ha risposto che le informazioni possono essere trasmesse soltanto alle organizzazioni registrate presso i tribunali ma non ad altre ONG. La polizia infatti è più disponibile a trasmettere questo genere di informazioni alle procure piuttosto che ad altre istituzioni. Queste preoccupazioni di natura legale spiegano la mancanza di cooperazione e interazione fra le varie organizzazioni e perché alcune vittime non abbiano accesso ai servizi ai quali hanno diritto. Secondo una parte in causa croata, la mancanza di interazione è aggravata dall'assenza di collegamento fra i database delle procure, della polizia e del Ministero di Giustizia; questo collegamento per motivi di riservatezza dei dati sarebbe costoso da realizzare. Occorre realizzare una collaborazione fra tutte le istituzioni che interagiscono con le vittime per assicurare loro un'assistenza efficiente a partire dal momento in cui entrano in contatto con le istituzioni fino a quando ritengono di non avere più bisogno di assistenza.

A livello europeo, la cooperazione viene assicurata attraverso la **European Network on Victims' Rights** (ENVR) e i suoi follow-up, la ENVR Association¹⁵⁶. La ENVR è stata la sede più idonea per la condivisione di esperienze e problemi comuni con colleghi di altri Stati membri – grazie ad incontri semestrali e un importante scambio di informazioni tramite mailing list. Le informazioni circolano anche tramite lo **European Judicial Training Network**¹⁵⁷ e lo **European Forum for Restorative Justice**¹⁵⁸. Infine, le organizzazioni per l'assistenza alle vittime hanno l'opportunità di entrare nel Victim Support Europe, una confederazione di organizzazioni finalizzata alla condivisione di best practice, formazione e sviluppo delle competenze rivolto alle ONG nazionali affinché forniscano servizi di carattere generale nelle aree che ne sono ancora sprovviste.

Quali sono le norme presenti negli Stati Membri finalizzate a facilitare la denuncia del reato?

I reati non denunciati non sono perseguibili e le vittime di questi reati non ricevono la protezione e il sostegno di cui hanno bisogno. Pertanto, è essenziale che le autorità adottino

¹⁵⁵ Questi indicatori comprendono, per esempio: i) fornitura di servizi entro un tempo stabilito; ii) rispetto della dignità delle vittime e considerazione della loro età, stato di salute e condizioni psichiche, maturità intellettuale e identità culturale; iii) l'operatore ha a disposizione e osserva delle regole stabilite per la cura dei clienti (vittime); iv) l'operatore si occupa dei reclami presentati e ne tiene traccia su un registro.

¹⁵⁶ De Gruyter, The New European Network on Victims' Rights. La European Network of Victims' Rights è un'organizzazione non ufficiale creata nel 2016 durante la presidenza olandese dell'Unione Europea. Riunisce rappresentanti dei Ministeri di Giustizia degli stati membri allo scopo di aiutare le vittime nei loro paesi e nei casi oltre frontiera. E' sovvenzionata dall'Unione Europea e dal Governo dei Paesi Bassi. La ENVR è stata di grande aiuto alle autorità nazionali per il recepimento e l'applicazione della Direttiva sulle Vittime di reato e per il confronto con gli altri paesi. Viene citata spesso come fonte di informazione e collaborazione nelle nostre interviste. Il finanziamento dell'organizzazione è terminato a maggio del 2017 ma ci sono progetti per il suo mantenimento sotto forma di Associazione ENVR.

¹⁵⁷ EJTN, E' una piattaforma di diffusione della formazione e scambio di informazioni per la magistratura europea.

¹⁵⁸ European Forum for Restorative Justice, Il Forum collabora alla mediazione fra vittima e autore del reato e alle azioni di giustizia riparativa.

dei provvedimenti per incoraggiare e facilitare la denuncia dei reati, nel rispetto del diritto delle vittime a non sporgere denuncia e ricevere determinati servizi in ogni caso. Il 68% di coloro che hanno risposto alla nostra ricerca on line pensano che le denunce dei reati sono state incoraggiate e facilitate nel proprio paese mentre il rimanente 32% non è d'accordo con questa affermazione.

In Austria, lo status di vittime viene riconosciuto da un'organizzazione di sostegno prima che il reato venga denunciato alla polizia. L'Austria impone anche l'obbligo al personale medico degli ospedali di riferire alla polizia casi sospetti di reato e di dare alle vittime tutte le informazioni a tutela dei loro diritti e per usufruire di assistenza. E' di grande aiuto dare alle vittime la possibilità di denunciare un reato a voce o per iscritto, come avviene per esempio nella Repubblica Ceca.

I **numeri di emergenza** sono uno strumento fondamentale per la denuncia dei reati e si confermano tali in Austria, Ungheria, Polonia, Spagna e Svezia per assistere tutte le tipologie di vittime. In **Germania** esistono numeri di emergenza per le donne vittime di violenza sessuale. In **Finlandia**, esiste un numero di emergenza rivolto a tutte le vittime e le vittime di violenza sessuale ricevono anche consulenza legale telefonica gratuita. In **Francia**, oltre al numero di emergenza generale, sono state creati numeri di assistenza in seguito agli attacchi terroristici per poi confluire in altre linee telefoniche di sostegno. In **Italia** è operativa una linea di emergenza per vittime della discriminazione. L'importanza di linee di assistenza per minori a livello europeo è stata evidenziata da uno studio¹⁵⁹ che ha dimostrato come queste linee dedicate aiutino le vittime ad entrare in maniera sicura nei sistemi di protezione, agiscano come sistemi di deferimento, informino le vittime sui loro diritti, forniscano informazioni agli organi decisionali sulle necessità delle vittime e difendano i loro diritti. Tuttavia, i **problemi della lingua** possono ostacolare l'efficacia di queste iniziative se l'assistenza telefonica è disponibile soltanto nella lingua del paese in cui si svolge o in poche altre lingue, in genere le più parlate.

In Spagna, Francia, Lituania e Svezia, le vittime possono sporgere denuncia di determinati reati tramite **internet**. In Francia, un'applicazione online permette di riempire e inviare un modulo, accelerando il processo di denuncia del reato anche se la vittima deve comunque recarsi di persona alla stazione di polizia. E' in corso anche un progetto di denuncia dei reati direttamente su internet per vittime di truffe online. In Lituania, un sito web dedicato permette alle vittime di denunciare un reato in lituano o in inglese e richiedere assistenza via telefono o email. In Francia il Ministero degli Interni ha dato ordine alle Procure e alle forze di polizia di non rifiutare alle vittime di sporgere denuncia. L'esperienza dell'Italia mostra che la fiducia dei cittadini nelle forze dell'ordine e l'atteggiamento di apertura delle procure sono fondamentali per incoraggiare le vittime a sporgere denuncia. In Ungheria è stato recentemente aperto un centro di assistenza per le vittime, liberamente accessibile, finalizzato ad incoraggiare le denunce di reato con operatori che parlano inglese e ungherese. E' in programma l'apertura di altri due centri in altre città. Inoltre, le autorità ungheresi non richiedono più alle vittime di presentare la denuncia sporta alla polizia per ricevere assistenza, tranne i casi in cui l'assistenza abbia implicazioni di risarcimento (per esempio in caso di risarcimento da parte dello stato, counselling legale o psicologico).

Alcuni Stati membri in esame (per esempio Belgio e Polonia) non risultano avere norme specifiche per facilitare la denuncia di reati. In Belgio, una parte in causa intervistata per questo studio pensa che i media possono avere un ruolo determinante per diffondere al grande pubblico le informazioni sui servizi forniti dalla polizia alle vittime. In Finlandia, è ora allo studio del governo una norma per facilitare la denuncia dei reati in linea con quanto previsto dalla direttiva. In Svezia, non sono stati adottati nuovi provvedimenti dall'emanazione della direttiva per facilitare la denuncia dei reati dato che secondo le autorità nazionali, la legge svedese è già conforme alle misure della direttiva in ogni caso. Oltre a ciò, ognuno dei cento distretti del paese dispone di un Centro di Emergenza per l'Assistenza alle Vittime che facilita le denunce e i servizi sociali svedesi dispongono di manuali su come scoprire potenziali vittime.

¹⁵⁹ Child Helpline International, 2014, [The Importance of Child Helplines for Child Protection in Europe](#).

Quali sono le norme esistenti negli Stati membri per assicurare che le vittime siano trattate nel modo più rispettoso possibile?

Il trattamento rispettoso delle vittime da parte delle autorità e delle organizzazioni di assistenza è essenziale per ricevere la fiducia delle vittime ed evitare la vittimizzazione ripetuta (vedi sotto). La Polizia e gli altri operatori devono essere formati adeguatamente per assicurare alle vittime un trattamento rispettoso (vedi quanto riportato in precedenza sulla formazione negli Stati membri). Sono stati confermati corsi di formazione specifica e manuali ad hoc relativi a questi aspetti in Belgio e Spagna, e per gli operatori di giustizia, le forze di polizia e altri attori in Germania.

In generale, le istituzioni nazionali realizzano con i loro servizi una copertura completa dei diritti della maggior parte delle vittime, compresi diritti procedurali come quello ad un processo equo e alcuni aspetti del risarcimento, trattamento non discriminatorio eccetera. Una misura pratica comune per assicurare il rispetto delle vittime durante i procedimenti penali è fornire sale di attesa separate nei tribunali (per esempio in Belgio, Germania e Francia).

Un altro metodo è l'istituzione del difensore civico o di altri organi ai quali le vittime possono rivolgersi per le denunce. La figura del **difensore civico nazionale dedicato** per le vittime di reato non è presente in nessuno degli Stati membri in esame, anche se questo tipo di incarichi esiste a livello regionale in Spagna per esempio e molti paesi hanno il difensore civico o altri organi preposti ad occuparsi di alcune tipologie di reato. La Germania dispone della figura del difensore civico che si occupa dei reati di abuso sessuale sui minori e la figura di un difensore civico speciale è stata istituita dopo gli attacchi terroristici di Berlino nel 2016 con il ruolo di facilitare il rapporto delle vittime con le autorità. La Croazia ha un difensore civico per i minori e i disabili che si occupa degli aspetti di vittimizzazione. La Lituania ha un difensore civico per le pari opportunità che può essere consultato dalle vittime di abuso sessuale ma che non si occupa di altri tipi di reato. Inoltre, esistono nelle forze di polizia, agenti formati per trattare i casi di vittime di reato. In Polonia, vari difensori civici si occupano dei diritti dei cittadini, dei minori e del giusto trattamento. L'Ungheria dispone di un Commissario per i Diritti Fondamentali che le vittime possono contattare in caso ricevano un trattamento non adeguato da parte delle autorità. Ciò nonostante, il rappresentante di una ONG ha affermato che molte vittime sono spaventate di entrare in contatto con le autorità e preferiscono invece contattare organizzazioni di sostegno (stessa situazione confermata nella Repubblica Ceca). In Austria e Lituania, le parti in causa pensano che l'introduzione di un difensore civico dedicato alle vittime possa incoraggiare le denunce e dare maggiore visibilità del loro trattamento da parte delle varie organizzazioni. In Belgio, tutti i comuni dispongono di organi in carica per assicurare il rispetto dei diritti fondamentali.

Quale approccio viene adottato dagli Stati membri riguardo al ruolo della vittima nel sistema giudiziario?

La direttiva può essere considerata come l'ultima tappa di uno sforzo continuo di bilanciare i diritti della vittima con quelli dell'imputato nei sistemi di procedura penale. In Germania, è in corso un dibattito sulla strategia migliore per equilibrare gli interessi contrastanti delle due parti e fare in modo che ci sia giustizia.

Gli argomenti affrontati possono risultare di grande interesse a livello di Unione Europea. La direttiva rafforza il ruolo delle vittime nel sistema di giustizia penale e alcuni esperti¹⁶⁰ pensano che ciò avvenga a scapito dei diritti dell'imputato, sottolineando il fatto che l'imputato può risultare innocente e che le conseguenze di un procedimento penale possano essere molto più serie per l'imputato che per la vittima, la quale in genere cerca riscatto e eventualmente il risarcimento dei danni subiti. Un esempio concreto in cui i diritti della vittima e dell'imputato confliggono, secondo l'opinione di esperti, è in relazione al diritto degli imputati di poter esaminare i testimoni. Questo diritto può essere limitato se tali testimoni sono accompagnati da counsellor durante le udienze in tribunale, così come previsto dalla direttiva. Altri¹⁶¹ sostengono che tutti gli operatori legali coinvolti in procedimenti penali sappiano bene

¹⁶⁰ Cfr., per esempio: *Gerät der Strafprozess in eine Schieflage?*, von Prof. Dr. Robert Esser, 2015.

¹⁶¹ Dr Witt, Olaf, Richter am *Landesgericht Stralsund*. *Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren* (3. Opferrechtsreformgesetz/BT-Drucksache 18/4621).

che l'imputato è innocente fino a quando non è giudicato colpevole e il rafforzamento dei diritti della vittima non ha niente a che vedere con questo.

Un termine importante in questo contesto che deve essere spiegato è '**giustizia riparativa**'. La giustizia riparativa secondo la definizione dello European Forum for Restorative Justice è "risolvere il danno o il rischio di danno coinvolgendo tutte le parti interessate per arrivare ad un'intesa comune e ad un accordo sulle modalità in cui il danno e il reato possano essere riparati e sia fatta giustizia.¹⁶² In altri termini la giustizia riparativa esiste per impedire, ridurre e riparare il danno del reato vissuto sia dalla vittima che dall'autore del reato. La giustizia riparativa coinvolge l'autore del reato, la vittima e un facilitatore e può riguardare misure come la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso e i consigli commisurativi. Principalmente, la giustizia riparativa pone grande attenzione sulla vittima, poiché riconosce a quest'ultima un ruolo così come alla comunità nel suo insieme.

La giustizia riparativa è stata adottata più diffusamente negli ultimi decenni, citando spesso i benefici riscontrati per gli autori di reato di giovane età o incensurati da un lato ma anche per le vittime mettendo al centro del processo i danni subiti, secondo l'International Juvenile Justice Observatory¹⁶³. Il Centre for Justice & Reconciliation spiega anche che la giustizia riparativa riduce notevolmente la recidiva in alcuni casi; riduce anche i sintomi da stress post traumatico e il desiderio di vendetta nei confronti dell'autore del reato da parte della vittima¹⁶⁴.

Nonostante i benefici descritti, la giustizia riparativa non rappresenta ancora un concetto fondante e non è stata introdotta da tutti gli Stati membri (v. anche paragrafo 3.4.). Se da un lato ci sono buoni esempi di applicazione di giustizia riparativa, dall'altro non ha prodotto i risultati sperati in termini di partecipazione delle vittime e loro risarcimento¹⁶⁵. Assistiamo ad una tendenza a sopravvalutare i benefici della giustizia riparativa: i problemi delle vittime non si risolvono con questi metodi e gli obiettivi del risarcimento non dovrebbero limitare la visione più ampia dei bisogni delle vittime e dei processi psicologici complessi del loro recupero¹⁶⁶. Secondo uno studio l'attuale approccio top-down applicato per la giustizia riparativa dovrebbe essere accompagnato o sostituito da un approccio bottom-up per dare al concetto un nuovo significato.¹⁶⁷ L'articolo 12 della Direttiva stabilisce il diritto alla protezione nell'ambito dei servizi di giustizia riparativa. Alcuni reati per la loro natura sono meno adatti per rientrare nel campo della giustizia riparativa (per esempio terrorismo e violenza domestica).

Le vittime ricevono varie forme di assistenza nei procedimenti penali. In alcuni Stati membri (per esempio in Austria), il supporto psicologico e l'accompagnamento sono gratuiti. In caso di sentenze di assoluzione, i servizi di assistenza intervengono per procedere a presentare appello. L'assistenza viene anche fornita nei processi civili dopo la chiusura dei procedimenti penali.

In alcuni paesi, le organizzazioni di assistenza lamentano il fatto che i bisogni delle vittime non siano ancora al centro del sistema di giustizia penale che è più focalizzato sulle indagini del reato e sull'imputato. Un ulteriore ostacolo per le vittime in BE è che esse devono firmare una dichiarazione prima di essere considerate vittime di reato nel procedimento penale. Nella Repubblica Ceca, dove

¹⁶²European Forum for Restorative Justice, Practice Guide for restorative justice services, The Victims' Directive, Challenges and opportunities for restorative justice.

¹⁶³ International Juvenile Justice Observatory, Restorative Justice for Victims in the EU, Risarcimento alle vittime nell'ambito dello European Juvenile Justice Systems: Analisi comparativa e comunicazione delle best practice. JUST/2013/JPEN/AG/4513.

¹⁶⁴ Sherman, LW and Strang, H (2007) Restorative Justice: The Evidence. Londra: The Smith Institute, come visto per: Centre for Justice & Reconciliation.

¹⁶⁵ Griffiths, G.T. (1999). 'The Victims of Crime and Restorative Justice: the Canadian Experience,' International Review of Victimology, 6: 265-316.

¹⁶⁶ Gaudreault A., President, Association québécoise Plaidoyer-Victims/Lecturer in Victimology School of Criminology, Université de Montréal, 2005, The Limits of Restorative Justice, Articolo pubblicato negli Atti del Symposium of the École nationale de la magistrature, Paris: Édition Dalloz, 2005.

¹⁶⁷Gavrielides, Theo, Repositioning Restorative Justice in Europe, 2015.

uno Studio del 2014 della FRA aveva evidenziato delle mancanze, sono state approntate misure volte alla sensibilizzazione e alla diffusione di informazioni¹⁶⁸. Miglioramenti simili si osservano anche in Ungheria. In altri paesi (per esempio la Germania) il passaggio da una giustizia focalizzata sull'imputato ad un sistema concentrato sulla vittima è iniziato molto prima dell'adozione della direttiva che ha ulteriormente rafforzato questo processo. In Francia, il processo di rafforzamento del ruolo della vittima è iniziato come conseguenza degli attacchi terroristici degli ultimi anni. Una carenza pratica riscontrata in Ungheria è che le vittime devono pagare per avere le copie dei loro fascicoli mentre gli autori del reato possono ottenerle gratis.

Tribunali virtuali - risvolti per la Direttiva sui Diritti delle Vittime di reato

Nel Regno Unito sono in corso progressi per la realizzazione di tribunali virtuali¹⁶⁹. Dati gli sforzi per diffondere le tecnologie digitali nel settore pubblico, simili iniziative sono attese anche in altri Stati membri. Possono avere risvolti sull'operatività pratica della direttiva ed anche sul modo in cui le vittime esercitano i propri diritti. Nel Regno Unito, alcuni penitenziari dispongono già di sale multimediali in cui i le udienze con i detenuti possono avere luogo virtualmente.

Sono attesi ulteriori studi per esaminare i risvolti di queste tendenze sulla capacità delle vittime di esercitare il loro diritto di essere sentite, di capire e il diritto all'interpretazione che potrebbe dipendere dai mezzi tecnologici. Per esempio, una situazione in cui l'interprete è in collegamento con la vittima in un ambiente virtuale può diminuire la capacità della vittima di capire. Invece, se si aumenta l'efficienza dei mezzi tecnologici, l'incremento dei procedimenti nei tribunali virtuali può aumentare il numero dei processi e ridurre i tempi del giudizio sui reati, con benefici in entrambi i casi per le vittime.

Se da un lato la direttiva esplicitamente invita all'uso della tecnologia, come email, videoregistrazioni e denunce di reato online, ad esempio allo scopo di evitare i contatti con gli autori del reato (Art. 23), dall'altro la direttiva non è in grado di prevedere i risvolti della tecnologia per questo ambito in futuro.

Gli Stati Membri sono pronti a ottemperare agli obblighi stabiliti dall'Articolo 28 della direttiva, di fornire entro il 16 novembre 2017 alla Commissione Europea i dati che mostrano come le vittime hanno usufruito dei diritti riconosciuti dalla direttiva?

L'Articolo 28 della direttiva obbliga gli Stati membri a comunicare i dati disponibili di come le vittime hanno usufruito dei diritti riconosciuti dalla direttiva. Gli Stati membri devono farlo entro il 16 novembre 2017 e ogni tre anni dopo questa data. Questi dati permetteranno alla Commissione Europea di valutare il corretto recepimento della direttiva e la sua applicazione, nonché la sua efficacia nel raggiungere gli obiettivi prefissati.

La formulazione dell'Articolo 28 non è precisa riguardo al tipo specifico di dati richiesti. La formulazione "dati disponibili relativi al modo e alla misura in cui le vittime hanno avuto accesso ai diritti previsti dalla presente direttiva." può essere interpretata nel senso che non è richiesto agli Stati membri di raccogliere ulteriori dati per essere in linea con la direttiva ma semplicemente di raccogliere informazioni in base ai dati già a disposizione.

¹⁶⁸ FRANET, 2014, Victim Support Services in the EU: An overview and assessment of the victims' rights in practice - Repubblica Ceca

¹⁶⁹Ministero di Giustizia, the Lord Chancellor, the Lord Chief Justice and the Senior President of Tribunals Transforming Our Justice System, September 2016, Transforming Our Justice System, Joint Vision Statement

La **definizione dei dati** è specificata al Punto 64. Gli indicatori fondamentali sono: (i) il numero e il tipo di reati denunciati; e (ii) il numero, l'età e il sesso delle vittime. Ulteriori indicatori sono specificati per i dati registrati dalle autorità giudiziarie (che comprendono il numero di casi oggetto di indagine e le persone processate o condannate) e i dati amministrativi (che comprendono il numero di casi di rinvio da parte della polizia ai servizi di assistenza alle vittime e l'accoglienza delle vittime da parte dei servizi di assistenza). Nell'adempimento di quanto richiesto dalla direttiva, le variabili dei dati più importanti sono rappresentate dall'accoglienza delle vittime da parte dei servizi di assistenza (per esempio quante sono le vittime rinviate all'assistenza, qual è la percentuale di prese in carico, quante vittime non ricevono assistenza dopo la richiesta) e la tipologia di vittime sia per ambito del reato che per importanza (età, se è un minore, sesso, eccetera) per individuare quelle più vulnerabili e l'autorità di competenza che può intervenire.

Il **documento di orientamento** pubblicato dalla Commissione a supporto della direttiva specifica che i dati statistici possono includere le informazioni registrate dalle autorità giudiziarie, dalla polizia e i dati amministrativi (raccolti dai servizi sanitari e sociali, dalle organizzazioni di assistenza alle vittime, dai servizi di giustizia riparativa e dalle altre organizzazioni che si occupano delle vittime).

Non è certo che tutti gli Stati membri riescano a rispettare la scadenza del 16 novembre e a fornire i dati richiesti. Fra gli Stati membri che hanno fornito le informazioni quattro (AT, BE, CZ, DE) hanno affermato di avere ottemperato agli obblighi previsti dalla direttiva. Otto stati membri (BG, EL, ES, IT, HU, HR, LT, PT) hanno espresso più perplessità sulla possibilità di riuscire a fornire i dati entro la data richiesta, sia per problemi legati ai sistemi di monitoraggio sia per problemi di interpretazione della direttiva. In Ungheria, ad esempio, è stato creato un sistema centralizzato di raccolta dati ma sarà in grado di fornire soltanto dati limitati entro la data di scadenza di novembre. In Italia, è stato condotto uno studio esplorativo per valutare il livello di assistenza alle vittime su scala nazionale ma sarà solo al termine dello studio che potrà essere fatta una valutazione accurata delle eventuali lacune nei dati raccolti.

Come evidenziato nel paragrafo 3, la raccolta dati non è indicata spesso negli ordinamenti nazionali. In alcuni casi, le autorità nazionali reputano che sia più idoneo rispondere alle richieste della direttiva su basi amministrative piuttosto che specificarle a livello di legge. Si prevede che gli Stati membri esprimano il loro consenso tramite comunicati ufficiali diretti alla Commissione. L'assenza di basi legislative in questo ambito tuttavia rischia di avere importanti ripercussioni sull'efficacia dei sistemi di monitoraggio usati negli Stati membri e sulla coerenza dei dati forniti a livello paneuropeo.

Le autorità di vari paesi (Repubblica Ceca, Croazia, Ungheria) affermano che non c'è chiarezza sul formato dei dati che la Commissione Europea desidera ricevere e che mancano le relative istruzioni. Il Ministero di Giustizia croato afferma di avere chiesto informazioni su questo nel 2016 ma di non aver ricevuto risposta. Inoltre, sembra che ci sia disaccordo in alcuni paesi fra le autorità nazionali, i fornitori di servizi di assistenza alle vittime e le ONG su quali dati raccogliere e su quanto siano precisi questi dati. Il nostro studio indica che i dati pertinenti non sono raccolti a livello centrale, ma dalla polizia, da vari organi governativi e da organizzazioni di assistenza per le vittime.

Anche negli Stati membri con sistemi ben sviluppati di assistenza alle vittime (per esempio la Svezia), i vari attori coinvolti dispongono di dati diversi. E' quindi improbabile che gli indicatori previsti dalla direttiva siano rispettati. Alcuni rappresentanti delle autorità nazionali interpellate per questo studio pensano che la raccolta dati dalle istituzioni ufficiali sia semplice mentre sia più difficoltosa per i dati delle ONG. Poiché molte vittime entrano in contatto con più di un'organizzazione di assistenza può esserci il rischio del doppio conteggio.

4.4. Valutazione individuale delle vittime

Come si svolgono le valutazioni individuali delle vittime? Esistono best practice in questo ambito?

Il requisito della valutazione individuale è una delle innovazioni importanti introdotte dalla direttiva che ha attivato un processo di cambiamento in molti Stati membri, comprese AT, CZ, FI, FR, HR

e HU. Ciò nonostante, secondo le organizzazioni di assistenza per le vittime, in diversi Stati membri (per esempio AT, DE, IT) non c'è abbastanza chiarezza su cosa una valutazione individuale dovrebbe comportare, quando dovrebbe essere svolta e chi dovrebbe coinvolgere. La norma della direttiva che ordina la valutazione da fare "il prima possibile" è per certi versi ambigua.

In pratica, in alcuni paesi (per esempio in Ungheria) il livello di protezione e assistenza fornite varia in funzione del tipo di vittima, con sistemi diversi per vittime di violenza sessuale, più avanzati che per altri tipi di vittime, e con le forze di polizia che in genere accettano risposte sì/no per determinare se una vittima abbia bisogni speciali, senza indagare più a fondo. In Croazia, il Ministero di Giustizia ha cercato di convincere le organizzazioni di assistenza ad estendere il sostegno a tutte le tipologie di vittime ed ha offerto i finanziamenti necessari. Tuttavia, molte organizzazioni hanno tendenza ad assistere in primis donne e bambini, spesso perché l'estensione dell'assistenza richiede maggiori sforzi in termini di risorse umane e finanziarie. Ciò nonostante, la direttiva ha chiaramente stabilito che la valutazione individuale deve essere fatta per tutte le vittime, anche in quei paesi dove in precedenza era svolta su base volontaria o fatta ad hoc.

Coloro che hanno risposto alla nostra ricerca sono sostanzialmente d'accordo sul fatto che i bisogni individuali delle vittime sono stati presi in considerazione mentre solo il 13% pensa il contrario.

Sono in corso dibattiti alla European Network of Victims' Rights Association su come strutturare le valutazioni individuali, soprattutto nell'ambito del **Evaluation of Victims project** (EVVI). Questo progetto nasce da un'iniziativa congiunta fra il Ministero di Giustizia francese con il sostegno di altri Ministeri e i servizi di assistenza alle vittime Apoio à Vitima. Il risultato del progetto è stata la realizzazione di un manuale per gli operatori sulle modalità di applicazione della direttiva¹⁷⁰. Una delle raccomandazioni emerse da questi dibattiti è che la valutazione individuale sia svolta prima del coinvolgimento della procura e preferibilmente durante il primo contatto con la polizia.

La situazione delle valutazioni individuali varia molto da uno Stato membro all'altro. In alcuni paesi (per esempio in BE, CZ, DE), le valutazioni individuali sono stabilite per le vittime con particolari vulnerabilità come i minori, le vittime di violenza sessuale, eccetera ma è esclusa la valutazione individuale per *tutte* le vittime di reato. Invece di approntare un sistema integrato di valutazione individuale, i funzionari belgi fanno affidamento sulla 'cooperazione a catena' basata su interventi e indirizzamenti secondo i casi. Questa mancanza di chiarezza può essere problematica; per esempio sono state espresse preoccupazioni in IT sul fatto che un avvocato nella difesa dell'imputato possa contestare l'esito della valutazione individuale e obbligare la vittima ad affrontare in aula l'autore del reato.

Al contrario, in ES è chiaramente stabilito che la valutazione individuale sia fatta all'inizio dell'inchiesta dagli operatori di polizia e dal personale incaricato dell'assistenza alle vittime. Queste valutazioni servono a determinare il livello di sostegno psicologico necessario e la necessità di protezione nei procedimenti penali. La Finlandia sembra avere un approccio più sistematico della valutazione individuale dal momento del recepimento della direttiva. A livello pratico, l'individuazione di forme specifiche di protezione e l'indirizzamento delle vittime verso i servizi di assistenza non sono ancora sviluppati in maniera adeguata. La Lituania ha un elaborato sistema a punti per valutare la vulnerabilità della vittima in una scala che va da 1 a 30 basato su un insieme di categorie. L'Italia, la Lituania, il Portogallo e la Romania prendono parte al nuovo progetto finanziato da DG-Justice iniziato a settembre 2017, allo scopo di mappare i servizi disponibili in questi paesi e migliorare l'indirizzamento e la valutazione individuale.¹⁷¹

¹⁷⁰ Il Ministero di Giustizia francese, in stretta collaborazione con il Victim Support and Mediation Institute (INAVEM) francese, la French National School for the Judiciary (ENM), il Crown Prosecution Service (Regno Unito), il Ministero di Giustizia polacco, il 'Secretaria General de la Administracion de Justicia' (Spagna), l'Associação Portuguesa de Apoio à Vitima' (Portogallo), il 'GIP-JCI - Justice Coopération Internationale' (Francia), 2015, [EVVI \(Evaluation of Victims\) Guide](#)

¹⁷¹ Progetto ancora in corso, finanziato con sovvenzione nr: 760463 – VICToRIIA – JUST-AG-2016/JUST-AG-2016-07, v. anche: <http://victoria.eu/>

Nei casi di studio riportati di seguito sono analizzati in dettaglio vari tipi di approccio alla valutazione individuale delle vittime.

Casi di studio: vari tipi di approccio alla valutazione individuale delle vittime

Francia

In Francia, uno dei maggiori impatti avuti dalla direttiva è stata la creazione della **valutazione individuale standardizzata** volta a determinare i bisogni speciali delle vittime nel corso del procedimento penale – che è considerata una buona prassi. Le vittime si sottopongono appena possibile a una valutazione individuale preliminare da parte delle autorità che prima le ascoltano per prime (polizia o *gendarmerie*). I moduli sono informatizzati e ci sono stati forniti nel corso di un colloquio con le autorità nazionali. Il modulo è suddiviso in quattro sezioni, la prima che riguarda domande sulla natura e la gravità del reato, la seconda le circostanze del reato, la terza la vulnerabilità della vittima e l'ultima, la valutazione dei rischi per la vittima. Il modulo è molto completo e cerca di capire i bisogni individuali della vittima.

Dopo aver effettuato la valutazione preliminare, la polizia indirizza la vittima verso i servizi di assistenza, che si trovano prevalentemente alle stazioni di polizia, palazzi di giustizia, ai *Tribunaux de Grande Instance*, e presto anche alla Corte d'Appello. Quando le vittime contattano le organizzazioni di assistenza queste svolgono a loro volta una valutazione personalizzata dei loro bisogni. Durante le udienze in tribunale, l'operatore di polizia responsabile dell'udienza e che ha fatto la valutazione comunica i principali elementi del reato all'autorità giudiziaria che ha la facoltà per sottoporre la vittima ad una valutazione più completa. La valutazione approfondita viene condotta dai servizi di assistenza per le vittime e generalmente implica l'utilizzo mezzi di protezione speciale richiesti per tutta la durata dei procedimenti criminali (violenza di genere o violenza domestica).

Il servizio di assistenza per le vittime può anche richiedere che alla vittima sia assegnato lo status TGD '*Très Grand Danger*' di Grave Pericolo. Ciò fa parte di un progetto sperimentale chiamato '*Téléprotection contre Grave Danger*', nell'ambito del quale il pubblico ministero ha la facoltà di assegnare un cellulare alle vittime di violenza di genere o di violenza domestica in caso di grave pericolo. Le vittime possono chiamare le forze di polizia e beneficiare del pronto intervento grazie alla piattaforma di telecare. Il Ministero di Giustizia ha stanziato fondi per il follow-up delle valutazioni individuali delle persone assegnatarie di questi cellulari. Nel 2016, i costi sono stati di 496.550 Euro contro i 201.966 Euro nel 2015 facendo segnare un aumento del 145,9%. Il Service de l'Accès au Droit et à la Justice et de l'Aide aux Victimes (SADJAV, che fa parte del Ministero di Giustizia) ha contribuito per 1.193.371 Euro per mettere in pratica le valutazioni personalizzate in più di 168 aule di giustizia e *Tribunaux de Grande Instance*, e per avviare la fase sperimentale nel 2014 e nel 2015 prima dell'entrata in vigore.

Polonia

In Polonia, è stata adattata una procedura in vigore prima della direttiva per rispondere ai requisiti della valutazione individuale dei bisogni delle vittime secondo l'articolo 22. Il meccanismo si chiama **procedura blue card** ed è stato usato in passato per il coordinamento dei diversi servizi e assicurare che le vittime di violenza domestica avessero accesso gratuito all'assistenza medica, psicologica, legale e ai servizi sociali e alla consulenza familiare. Al fine di rispondere ai requisiti per la valutazione individuale, il governo polacco ha deciso di estendere questa procedura alle vittime con bisogni speciali di protezione. La procedura blue card si compone di quattro fasi: la prima (Card A), è un colloquio individuale svolto generalmente dalla polizia, un pubblico ministero o da un operatore dei servizi sociali. Questo si accompagna spesso

ad una visita a domicilio per valutare la situazione di sicurezza della vittima. La seconda fase (Card B), è una “diagnosi familiare” compilata in genere dall’operatore dei servizi sociali in collaborazione con la vittima. Comprende i dati personali della vittima, indirizzo, informazioni sui bambini, descrizione della situazione, valutazione della situazione psicologica della vittima da parte di uno psicologo e le aspettative della vittima. La terza fase (Card C), consiste nella formazione di un gruppo di lavoro interdisciplinare composto da operatori di polizia, operatori sociali, staff medico, psicologi (se necessario) e avvocati al fine di condividere le informazioni e di stabilire un piano di assistenza, che comprende l’identificazione del tipo di sostegno necessario (per esempio assistenza medica, psicologica, protezione fisica eccetera). Quando viene presa la decisione sul tipo di sostegno necessario, (quarta fase) l’assistenza è fornita dagli operatori dei servizi socio-sanitari. Gli operatori sociali collaborano attraverso un monitoraggio continuo della situazione della vittima e delle sue necessità.

La direttiva ha esteso le categorie di vittime per le quali avviare la procedura blue card ed ha sensibilizzato le coscienze sull’importanza di questo metodo. Tuttavia, la sua applicazione non è costante come dovrebbe. Si verificano spesso ritardi prima che la valutazione individuale sia effettuata e certe volte la blue card non è neppure aperta. Il problema potrebbe essere risolto se vi fossero più risorse dedicate e con una formazione mirata e costante in particolare degli operatori di polizia.

Lituania

In Lituania, è stato introdotto un **sistema completamente nuovo per rispondere ai bisogni della valutazione individuale**. Questa viene svolta dagli operatori di polizia al primo contatto con la vittima e si basa su un modulo appositamente creato per questo scopo. Viene chiesto all’agente di polizia di valutare la vittima secondo una serie di categorie di vulnerabilità, compresi il tipo di reato, la relazione della vittima con l’autore del reato, il livello di ansia della vittima, lo stato di salute generale, l’ambiente sociale eccetera. Ad ogni categoria viene associato un massimo di due punti che alla fine sono sommati per raggiungere il totale di 30. Se il totale è 10 punti o inferiore, il livello di rischio percepito è molto basso, fra 11 e 20 il rischio è medio e da 21 in su la vittima necessita di misure speciali di protezione.

Il modulo è studiato per essere da guida nella valutazione perché fornisce all’agente le indicazioni da cercare. Il sistema a punti serve da orientamento ma alla fine la decisione definitiva se la vittima abbia o no bisogno di misure specifiche di assistenza spetta all’agente stesso. Purtroppo, senza formazione e assistenza adeguate, c’è il rischio che il modulo sia applicato meccanicamente, talvolta come questionario di autovalutazione dove alle vittime viene chiesto di valutare le loro vulnerabilità, categoria per categoria. Un’ulteriore critica riguarda l’uso delle categorie - per essere qualificata vittima con misure speciali di protezione, quest’ultima deve risultare vulnerabile in più di 10 categorie - mentre alcune volte la vittima può essere molto vulnerabile in una categoria ma avere lo stesso bisogno di misure speciali di protezione. Anche se il sistema a punti è uno strumento guida e non costituisce una valutazione definitiva, senza una formazione adeguata esso può la causa della mancata assegnazione di assistenza a vittime vulnerabili.

Pertanto, la Lituania è un buon esempio di paese che ha sviluppato un nuovo approccio alla valutazione individuale tramite strumenti idonei ad aiutare gli operatori in questo compito. E’ tuttavia necessario maggior sostegno per la formazione e l’orientamento al fine di rispondere adeguatamente ai requisiti della direttiva.

4.5. Riconoscimento delle vittime con esigenze specifiche

L'applicazione della direttiva presta la dovuta attenzione alle diverse tipologie di vittime (vittime minorenni, vittime disabili, vittime di violenza di genere, familiari delle vittime, eccetera)?

La maggior parte degli Stati membri coinvolti nella nostra ricerca avevano già sistemi di assistenza speciale per i minori e le vittime di violenza domestica e violenza sessuale. Altri gruppi di vittime, come le vittime di reati basati sull'odio e le vittime di terrorismo non ricevono nessun trattamento speciale.

Molti paesi non distinguono nettamente in senso stretto nel loro ordinamento giudiziario le varie tipologie di vittime ma fanno menzione di particolari vulnerabilità nel loro sistema normativo nazionale sulle misure per svolgere la valutazione individuale. Nel caso in cui gli Stati membri abbiano sviluppato un approccio completo verso le valutazioni individuali (v. sopra), essi sono in grado di prestare la dovuta attenzione alle vittime con vulnerabilità e con bisogni di protezione speciale. Ciò nonostante, in alcuni paesi (per esempio Austria, Lituania), le vittime di violenza sessuale ricevono sempre protezione speciale più in fretta rispetto ad altre tipologie di vittime. Le vittime con disabilità hanno ricevuto scarsa considerazione in Austria e Belgio. Secondo la legge della Repubblica Ceca, le vittime con particolari vulnerabilità comprendono un lungo elenco di categorie di vittime che va dai minori a coloro che sono a rischio di vittimizzazione secondaria per il loro orientamento sessuale, la razza, lo stato di salute, ecc.

Germania e Spagna risultano aver già adottato una distinzione all'interno di un vasto insieme di categorie di vittime prima della direttiva. Francia, Italia e Spagna risultano essere gli unici paesi all'interno dei quali le vittime di terrorismo hanno già ricevuto lo status di vittime con protezione speciale anche prima dell'adozione della direttiva per i rispettivi contesti storici. La direttiva non ha ancora portato all'estensione di status di protezione speciale per un insieme più ampio di vittime con esigenze speciali. In Polonia, l'estensione dei diritti alla protezione speciale per vittime diverse da minori abusati e vittime di violenza sessuale non ha avuto un impatto significativo in pratica, perché questi due gruppi coprono la maggioranza delle vittime. Ciò nonostante, possiamo notare un cambio di atteggiamento fra le parti in causa, attribuibile in parte al riconoscimento dello status di vittima esteso a coloro che hanno subito "un danno o una violenza" con l'estensione della protezione ad altri tipi di vittima e dà a tutti il diritto alla procedura blue card (v. sopra il caso di studio sui diversi approcci alla valutazione individuale delle vittime). Oltre a questo, rappresentanti di una ONG europea hanno evidenziato il problema di carenze di cure a livello istituzionale rivolte ai minori e ai disabili in alcuni paesi (BE, CZ, FR, HU).

4.6. Vittimizzazione secondaria

La direttiva protegge efficacemente lo status di vittima e impedisce la vittimizzazione secondaria?

La vittimizzazione secondaria, sotto forma di ripetuto coinvolgimento della vittima nei controinterrogatori, contatto con l'autore del reato, danno sociale e diffusione pubblica di dettagli della vita privata, è considerata un problema in tutti gli Stati membri della Comunità Europea. Uno dei problemi nel superare questi ostacoli è proteggere la vittima e assicurare **un equilibrio fra i diritti della vittima e quelli dell'imputato**.¹⁷² Assicurare che i diritti procedurali dell'imputato e della vittima siano protetti allo stesso modo è un principio cardine di tutti i sistemi giudiziari europei, come sancito dalla Carta Europea. La questione di proteggere "l'equilibrio di interessi" fra la vittima e l'imputato risulta più complicato nell'ambito del contesto europeo che presenta una molteplicità di sistemi legali diversi da uno Stato membro all'altro; il che significa che nell'applicazione della direttiva è stato lasciato molto spazio all'interpretazione a livello nazionale per garantire che qualsiasi cambiamento garantisca a entrambe le parti l'esercizio dei propri diritti nell'ambito del sistema legale vigente.¹⁷³

¹⁷² Commissione Europea, DG Giustizia, Rights of suspects and accused, per maggiori chiarimenti su come l'equilibrio dei diritti è considerato a livello europeo

¹⁷³ Per maggiori informazioni dettagliate, v. Capitolo 7 di Mitsilegas V., *EU Criminal Law after Lisbon: Rights, Trust and the Transformation of Justice in Europe*, Bloomsbury Publishing, 2016

Gli ambiti in cui sorge il problema comprendono quelli coperti dal diritto di essere sentiti (in particolare il diritto di partecipare ai procedimenti penali) e il diritto di ricevere forme speciali di protezione (come il diritto di non avere contatti con l'imputato). Ciò può avere impatto sui diritti dell'imputato a rispondere alle accuse che gli sono rivolte. In Italia, per esempio, l'imputato ha il diritto di stare di fronte al proprio accusatore in aula e rispondere alle accuse direttamente. Ciò può portare al conflitto fra l'avvocato difensore e coloro che hanno il compito di difendere la vittima, dato che la mancanza di contatto potrebbe essere interpretata come un'interferenza nel diritto dell'accusato a ricevere un processo equo. La consultazione delle parti in causa in CZ, IT, LT e HU e il caso della CEDU citato in Slovenia¹⁷⁴, indica che la vittimizzazione secondaria è un problema quando la vittima è sottoposta alle procedure di controinterrogatorio per stabilire la colpevolezza o meno dell'imputato. Occorre procedere con una ulteriore ricerca per stabilire la misura in cui la direttiva affronta il problema della vittimizzazione secondaria.

La direttiva comprende varie norme per affrontare il problema della **vittimizzazione secondaria**, nella fattispecie quelle che riguardano la valutazione individuale, il diritto alla privacy e i bisogni di protezione speciale. I processi esistenti per impedire la vittimizzazione secondaria sono più sviluppati in alcuni Stati membri (FI, SE) rispetto ad altri. Anche l'obbligo di formazione per gli operatori è una norma fondamentale per contrastare i comportamenti sociali e gli equivoci sottesi che possono portare agli effetti della vittimizzazione secondaria. In alcuni paesi, un impatto decisivo individuato nel nostro programma di colloqui è stato il cambio di percezione e la maggiore sensibilità nei confronti dello stato e del ruolo della vittima nell'ambito del sistema di giustizia penale, in parte dovuto ai corsi di formazione (ES, IT, HU, LT). In questi paesi, l'interesse è sempre stato sul reato commesso e sul trattamento dell'imputato piuttosto che sui bisogni della vittima e infatti lo si può constatare dal fatto che molte implementazioni della direttiva sono avvenute principalmente mediante l'aggiornamento del codice penale.

Come detto in precedenza, questo cambiamento ha comportato delle riflessioni sull'equilibrio degli interessi della vittima e dell'imputato. La direttiva è stata un elemento propulsore per la promozione dei dibattiti nazionali sul ruolo della vittima che sono stati determinanti per il raggiungimento di un sistema focalizzato sulla vittima. Ulteriori esempi di norme introdotte per ridurre la vittimizzazione secondaria comprendono l'accompagnamento durante il processo (AT, DE, FI, e alcune parti di IT) oltre all'utilizzo di collegamenti audiovisivi o colloqui preregistrati (IT) per impedire il contatto diretto fra la vittima e l'imputato. In tutti gli Stati membri coinvolti da questo studio occorrono maggiori formazione e sensibilizzazione su questo problema

4.7. Tipi specifici di vittime

4.7.1. Vittime del terrorismo

Dato l'aumento degli attacchi terroristici in Europa dall'adozione della Direttiva sui Diritti delle Vittime e la mancanza di preparazione di certi attori istituzionali, in che misura le vittime del terrorismo sono state adeguatamente valutate in base alla valutazione individuale descritta nell'Articolo 22 della direttiva e in seguito come sono stati affrontati i loro bisogni individuali?

Data la natura riservata delle informazioni sugli attacchi terroristici che non possono essere divulgate, le vittime del terrorismo sono state adeguatamente informate in base all'Articolo 6 della direttiva?

¹⁷⁴ Il caso di *Y. v. Slovenia* (maggio 2015) si riferisce a un caso di aggressione sessuale, in cui la vittima è stata controinterrogata personalmente dall'imputato, nonché avvicinata durante una pausa dell'udienza e invitata a cena. Quando il caso è stato analizzato dalla CEDU, i giudici hanno accertato che il "controinterrogatorio non doveva essere usato come mezzo di intimidazione o umiliazione dei testimoni" e che le insinuazioni personali fatte dall'imputato "andavano oltre i limiti ammessi dalla legge per organizzare al meglio la propria difesa". L'intervento da parte del giudice volto a limitare l'invettiva dell'imputato avrebbe contribuito a tutelare gli interessi procedurali della vittima e diminuirne lo stato di angoscia senza tuttavia ostacolare i diritti dell'imputato. Per maggiori informazioni, v.: [The Court's Approach in Y. v. Slovenia](#), Annotated, Corina Heri, Strasbourg Observer 19 June 2015.

Gli attacchi terroristici degli ultimi anni in Europa hanno evidenziato l'importanza di adottare un approccio specifico per il trattamento delle vittime di tali attacchi, compresi i familiari dei deceduti. Il Parlamento europeo ha recentemente pubblicato uno studio che analizza la situazione in BE, HU, FR, DE, ES e in UK prima e dopo gli attacchi di Parigi nel 2015 e fino agli attacchi di Barcellona nel 2017¹⁷⁵. Lo studio mostra che i bisogni delle **vittime di terrorismo** sono stati considerati da vari livelli ma che nuove leggi e politiche sono state adottate in tutti gli Stati membri a partire dagli attacchi di Parigi del 2015.

Secondo la nostra ricerca, nella maggior parte degli Stati membri, non ci sono **meccanismi separati per valutare le vittime del terrorismo o per affrontare i loro bisogni specifici** (AT, CZ, DE, FI, HU, LT, SE). In questi paesi, le vittime del terrorismo sono sottoposte alla stessa valutazione delle vittime di altri reati. Tuttavia, alcuni paesi, anche se non hanno meccanismi separati, affrontano i bisogni individuali delle vittime classificandole come vittime vulnerabili e assicurando loro di essere trattate come tali (CZ, FI, PL). Alcuni Stati membri non hanno subito attacchi terroristici in anni recenti e altri hanno subito attentati su scala minore così che le vittime del terrorismo non sono state prioritarie come le vittime di altri reati. Ciò nonostante, è importante considerare che le vittime di terrorismo sono cittadini di vari Stati membri dell'Unione Europea. Per esempio, gli attacchi di Barcellona all'inizio di quest'anno hanno coinvolto vittime di 34 nazionalità diverse¹⁷⁶. Riguardo a **queste vittime internazionali**, possiamo distinguere due principali categorie che includono cittadini di Stati membri vittimizzati all'estero e cittadini stranieri vittimizzati sul territorio dello Stato membro¹⁷⁷.

Francia, Belgio, Italia e Spagna hanno uno specifico contesto in relazione agli attacchi terroristici entro i loro confini nazionali. In accordo con le nostre ricerche, la recente relazione pubblicata dal Parlamento Europeo ha evidenziato che **Francia e Belgio** hanno introdotto i maggiori cambiamenti per l'assistenza alle vittime anche se iniziative minori sono state osservate in tutti gli Stati Membri¹⁷⁸. Ciò è stato particolarmente evidente perché prima degli attacchi di Parigi del 2015, Belgio e Francia avevano risorse limitate per la valutazione delle vittime del terrorismo su basi individuali. In Belgio, sono stati introdotti cambiamenti legislativi e nuove politiche per affrontare i bisogni delle vittime in relazione a 'riconoscimento, informazione, commemorazione, interpretazione, traduzione, risarcimento e vittime straniere del terrorismo'¹⁷⁹. In Francia, sono stati introdotti cambiamenti in molte aree, ma il più importante riguarda la sostituzione del General Secretariat for Victim Support (SEAV) con una delegazione inter-ministeriale. In **Germania**, all'inizio dell'anno è stato introdotto un nuovo sistema di risarcimento da parte dello stato per i familiari delle vittime di omicidio ed è stata istituita la figura del difensore civico in seguito agli attacchi di Berlino del 2016.

Altri Stati membri, comprese Italia e Spagna, hanno già studiato dei provvedimenti rivolti alle vittime di terrorismo. In **Italia**, le leggi nazionali a tutela delle vittime che riconoscono loro uno status di protezione speciale esistono dagli anni 80. Anche se le vittime di terrorismo sono sottoposte alle stesse procedure delle altre vittime, la consapevolezza sui loro diritti è abbastanza ben sviluppata.

Dopo i recenti attacchi terroristici nei paesi dell'Unione Europea, alcuni Stati membri hanno modificato con urgenza i propri sistemi normativi nazionali per affrontare i bisogni delle vittime di terrorismo dato che le norme precedenti non erano adeguate ad aiutare le vittime di terrorismo. Gli attacchi di Parigi a novembre 2015 e di Bruxelles a marzo 2016, sono stati il motivo del miglioramento dei sistemi normativi in Belgio e Francia. Entrambi i paesi sono esempi di applicazione di best practice dato che hanno approntato nuovi meccanismi in tempi brevi.

In seguito all'ondata di attacchi in **Belgio**, ci sono state molte critiche sul fatto che non esistessero misure specifiche o valutazioni individuali per le vittime del terrorismo. Le forze di polizia, gli operatori dei servizi sanitari (anche tramite le unità di crisi create al momento degli attacchi) hanno

¹⁷⁵ Parlamento Europeo, 2017, [How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?](#), p.10

¹⁷⁶ The National - Associated Press and wires, 2017, [Barcelona terror attack: victims from at least 34 countries](#)

¹⁷⁷ Parlamento Europeo, 2017, [How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?](#), p.10

¹⁷⁸ Ibidem

¹⁷⁹ Ibidem

trasmesso i nomi delle vittime con le quali sono entrati in contatto. L'elenco è arrivato al pubblico ministero che ha fornito le informazioni sulle vittime alle varie organizzazioni di assistenza alle vittime presenti nelle tre regioni del Belgio. I servizi di assistenza avevano il compito di contattare le vittime per offrire loro assistenza ma i riscontri avuti dalle parti in causa mostrano che la lista non era completa e che i servizi di assistenza non sono stati in grado di raggiungere tutte le vittime. Inoltre, la lista in alcuni casi non conteneva informazioni fondamentali come i dati del contatto o il nome delle vittime. Le vittime hanno anche dichiarato di non essere state chiaramente informate sui propri diritti e sulle procedure amministrative e che il personale di assistenza non era a livello professionale e non era formato per affrontare le circostanze.

Per questi motivi, nell'arco di un anno, il Belgio ha creato uno **sportello unico/punto di contatto centralizzato** gestito dal Ministero di Giustizia per valutare e informare le vittime attraverso una linea di comunicazione. Le vittime del terrorismo adesso possono chiamare o inviare una email al servizio. Ogni caso è valutato individualmente, è fornita assistenza per informare la vittima e la sua famiglia sulle procedure amministrative o altri problemi che possono riguardare le vittime. Per partecipare ai procedimenti penali, le vittime di terrorismo non hanno più bisogno di fare denuncia alla polizia per diventare 'parte offesa' o 'parte civile' come ogni altro tipo di vittima. E' stata fatta una legge per raddoppiare i plafond di risarcimento per l'assistenza primaria e il servizio di emergenza. Le parti in causa in Belgio hanno evidenziato che il nuovo sportello unico è focalizzato solo sugli aspetti amministrativi e di risarcimento e non c'è chiarezza sull'assistenza psico-sociale offerta alle vittime. Alcuni partecipanti ai focus group affermano che questo contatto debba essere ulteriormente sviluppato poiché è fornito da una sola persona. Il primo test per questo punto di contatto è avvenuto durante i recenti attacchi a Barcellona.

Anche in **Francia** sono state fatte delle modifiche per migliorare l'assistenza e la valutazione delle vittime del terrorismo. Non esiste nessuna valutazione individuale specializzata per le vittime del terrorismo e sono richiesti servizi investigativi e operatori per essere più proattivi nell'assistenza alle vittime. Le vittime hanno anche accesso a meccanismi di assistenza considerati buone prassi. In primis, all'interno della struttura di assistenza alle vittime, è stata creata, dal Dipartimento di Giustizia, una **rete a livello regionale per l'indirizzamento delle vittime di terrorismo verso strutture specializzate**. Le parti in causa sono formate per affrontare gli specifici bisogni delle vittime di terrorismo e viene loro richiesto di entrare in contatto con le amministrazioni e le agenzie competenti dei diritti delle vittime con la possibilità di designare un unico referente incaricato di occuparsi di vittimizzazione secondaria. Le vittime possono accedere al Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI) istituito a partire dagli anni 80 che agisce come struttura di valutazione indiretta individuale delle vittime di terrorismo¹⁸⁰. Infatti le vittime, per richiedere un risarcimento a questo fondo, devono sottoporsi a un esame medico e operatori professionali raccolgono i dati riguardanti le caratteristiche personali della vittima e informazioni sulla natura dell'attacco. Infine, un altro esempio di best practice è la creazione di una **Cellule Interministerielle de Crise (unità di crisi)**. L'unità di crisi è attivata dal Primo Ministro subito dopo un attacco terroristico, sia che l'attacco abbia luogo nel territorio francese o all'estero. In base alla gravità dell'attacco, l'organo governativo responsabile di questa unità si mette in contatto con i rappresentanti e gli operatori specializzati affinché raggiungano il luogo dove è avvenuto l'attacco. In questo modo, le vittime possono chiamare il numero di emergenza dell'unità di crisi o mettersi in contatto con le autorità che sono state inviate sul posto per assistere le vittime. **Questo sistema è relativamente nuovo, ed è stato operativo durante i recenti attacchi terroristici di Londra e Barcellona**. Opera soltanto per un periodo limitato subito dopo l'attacco e serve come unico punto di contatto alle autorità per contattare i famigliari delle vittime dell'attacco. L'unità di crisi fornisce anche assistenza per aiutare le vittime a trovare una sistemazione temporanea, prenotare i voli di ritorno in patria e le assiste nelle loro prime necessità in seguito all'attacco. Infine, un comitato di follow-up, istituito dal Ministero di Giustizia, è sempre aperto e operativo per le vittime degli attacchi terroristici

¹⁸⁰ Dalla creazione del FGTI nel 1985, le vittime del terrorismo di nazionalità francese o estera possono richiedere il risarcimento dei danni al Fondo istituito in seguito all'ondata di attacchi terroristici in Francia negli anni 80. Nel 2015, il FGTI ha erogato pagamenti per un totale di 328,8 milioni di euro alle vittime del terrorismo e di altri reati (dati provenienti dal sito del [FGTI](#))

del 13 novembre al fine di aiutare le vittime di Parigi e delle altre regioni colpite.

Anche la **Spagna**, che ha subito numerosi attacchi terroristici negli ultimi decenni, ha istituito un 'Ufficio di Informazione e Assistenza per le Vittime del Terrorismo' prima che la direttiva imponesse di informare le vittime sul loro caso e fornire loro consulenza sulle procedure amministrative. L'ufficio ha anche realizzato un portale internet che permette di seguire l'andamento del procedimento penale. Grazie all'aiuto dei servizi di assistenza, le vittime del terrorismo possono disporre di un account privato e avere un follow-up delle valutazioni individuali.

L'Ufficio è istituito in base alla Legge 29/2011 (Art. 51, Legge 29/2011 sul riconoscimento e la protezione delle vittime del terrorismo). I principali compiti dell'Ufficio sono informare le vittime sui procedimenti, fornire loro consulenza sulle questioni penali e amministrative relative ai loro casi, accompagnarle ai processi, proteggere la loro privacy nell'ambito delle azioni legali, informarle sull'attuazione di misure sanzionatorie. Ciò nonostante, questa iniziativa mostra dei punti deboli. Il sito non è di facile accesso e non esiste un link diretto al portale dell'Ufficio dal sito del Ministero degli Affari Interni. Esiste anche un Ufficio Online di Assistenza alle Vittime del Terrorismo. Il link dal sito della Corte Suprema Nazionale non funziona e le informazioni sono scarse. Le informazioni offerte dall'Ufficio Online si limitano alla registrazione, ricerca delle vittime e accesso privato e non sono aggiornate (per esempio mancano quelle relative agli attacchi di Barcellona). L'Ufficio era già operativo durante gli attacchi di Barcellona, ed ha inviato alcuni membri del suo staff sul luogo per fornire assistenza alle vittime il giorno dopo gli attacchi. Le autorità regionali hanno aperto un centro per assistere le vittime il giorno dopo gli attacchi. Tuttavia i media hanno rivelato che tre giorni dopo gli attacchi solo 10 delle 14 vittime decedute erano state identificate. L'Associazione Nazionale delle Vittime di Reati Violenti ha riportato che l'assistenza è stata insufficiente (linee intasate, assistenza solo in spagnolo e catalano, assenza di un portale informativo). Secondo il difensore civico spagnolo, i dati sul numero delle vittime non sono registrati chiaramente dalle varie istituzioni coinvolte (per esempio fino a giugno 2016, per le vittime dell'E.T.A., l'Ufficio di Informazioni e Assistenza alle Vittime del Terrorismo conta 829 vittime, il Governo dei Paesi Baschi ne conta 916 e la Corte Suprema Nazionale 864). Il difensore civico lamenta anche il fatto che non ci sia un unico registro ufficiale delle vittime del terrorismo in Spagna e neppure un registro completo sulle vittime e i procedimenti penali (Conclusioni dello studio del difensore civico sui diritti delle vittime dell'E.T.A. Situazione attuale' (pagina 69)).

4.7.2. Vittime di violenza sessuale e di violenza di genere

Per quanto riguarda le vittime di violenza sessuale, violenza di genere e violenza nelle relazioni strette: Quali sono le norme per assicurare alloggi e sistemazioni sicure, compresa l'assistenza psicologica, counselling e adeguata assistenza medica?

Quali sono le norme in vigore per assicurare che la valutazione individuale sia svolta adeguatamente per identificare le vulnerabilità della vittima e le misure di protezione speciale, come il rischio di vittimizzazione secondaria o ripetuta o di intimidazione durante i procedimenti penali? Lo studio dovrebbe qui fare riferimento alla disponibilità di statistiche basate su dati suddivisi per sesso delle vittime; norme per assicurare alloggi e sistemazioni sicure, adeguata assistenza medica e incoraggiare le denunce dei reati.

Le vittime della violenza sessuale e violenza domestica ricevevano già un'attenzione speciale in molti Stati membri anche prima dell'adozione della direttiva, ciò significa che in questi ambiti la direttiva ha avuto un impatto minore rispetto a quanto è avvenuto per altri tipi di reato.

Nell'ambito della **violenza sessuale** risulta di particolare importanza la legislazione a livello comunitario sugli ordini di protezione. E' stato realizzato uno studio¹⁸¹ che mostra come le donne che richiedono un ordine di protezione abbiano necessità particolari. Per esempio, alcune possono non essere disposte a richiedere da sole un ordine di protezione, mentre altre vogliono soltanto che la violenza finisca ma non vogliono che l'autore del reato sia punito. Questo suggerisce che non esiste un solo tipo di ordine di protezione che vada bene per tutti i casi, ma piuttosto un insieme di opzioni che si completano a vicenda e mostra anche l'importanza di garantire coerenza fra la Direttiva sui Diritti delle Vittime e gli ordini di protezione contemplati dalla legislazione della Comunità Europea.

Il caso di studio riportato di seguito mostra da vicino i cambiamenti attivati dalla direttiva in questo ambito.

Caso di Studio: Violenza domestica e Direttiva sui Diritti delle Vittime

La legislazione della Comunità Europea definisce la **violenza contro le donne** "qualsiasi atto di violenza di genere che causi o possa causare danno o sofferenza di natura fisica, sessuale o psicologica comprese le minacce di un simile atto, coercizione, privazione arbitraria della libertà, che si verifichino nella vita sociale o privata."¹⁸² Come riportato dalle relazioni della Commissione Europea e dalla FRA Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, le donne in tutti gli Stati membri continuano a subire violenze inflitte da partner violenti. La Direttiva sui Diritti delle Vittime si applica a tutte le vittime e fa particolare riferimento alle vittime di violenza di genere. Nel 2014, una ricerca della FRA ha evidenziato che su 42.000 donne dei 28 paesi dell'Unione, fra coloro che hanno un partner (o l'hanno avuto), **il 22% ha subito violenza fisica e/o sessuale.**¹⁸³ Le forme più comuni di violenza sono spinte, schiaffi, strattoni o tirate di capelli. La ricerca ha mostrato che una donna su sei è vittimizzata dall'ex compagno dopo che si sono lasciati. Fra le donne che hanno subito violenza da parte dell'ex compagno e che erano incinte durante la relazione, il 42% ha subito violenza durante la gravidanza, in confronto al 20% che ha subito violenza dal compagno attuale durante la gravidanza.

Proprio in relazione alla **violenza domestica** e alla gravidanza, la nostra ricerca ha evidenziato dei provvedimenti speciali, come lo screening automatico delle donne in gravidanza alla quarta settimana da parte dei servizi sanitari (come visto in Finlandia). Anche se non ci sono spesso dei collegamenti fra i servizi sanitari e le organizzazioni di assistenza alle vittime, la nostra ricerca indica che negli Stati membri con reti di ONG molto sviluppate (finanziate prevalentemente dal Governo) come in Finlandia o Svezia, esistono meccanismi di cooperazione efficienti per il riconoscimento e l'assistenza alle vittime di violenza domestica. Altri provvedimenti comprendono l'impiego di identità false o norme speciali per assicurare l'anonimato della vittima che sporge denuncia oppure al contrario, come in Ungheria, dove dal 2013 alle vittime di violenza domestica non è più richiesto di citare pubblicamente il partner come autore del reato.

In generale, sembra che ci sia **un aumento di finanziamenti concomitante all'applicazione della direttiva** e che ciò porti ad una maggiore disponibilità di assistenza, compreso il sostegno post trauma, servizi psichiatrici e di counselling e maggiore formazione per gli operatori, nonché consapevolezza dei bisogni delle vittime di violenza domestica. Tuttavia, la nostra ricerca indica anche che le ONG dedicate all'ambito dei diritti delle donne o che operano nei servizi di assistenza alle vittime di violenza domestica, riconoscono che il numero degli operatori e il loro livello di formazione sono ancora insufficienti per la portata del problema.

¹⁸¹ WAVE Network, 2016, Protection orders and domestic violence against women with specific needs Findings from five European countries, Relazione finale

¹⁸² Commissione Europea, settembre 2010, Relazione su Domestic Violence against Women,

¹⁸³ FRA, 2014, Violence against women: an EU-wide survey

Un problema specifico che riguarda le vittime di violenza domestica è che esse stesse spesso sono autrici di reati minori come danni alla proprietà o attacchi contro il loro aggressore. In questi casi, come rilevato da una ONG britannica, la vittima può essere trattata come sospettata, il che porta alla vittimizzazione secondaria e anche alla limitazione di certi diritti come il diritto di essere sentiti (Art. 10) o il diritto di accesso all'assistenza (Articoli 8 e 9). La direttiva non affronta il problema delle vittime come autrici di reato.

Inoltre, c'è ancora una **sistematica omissione di denuncia dell'incidenza dei fenomeni e degli autori di reati di violenza domestica nell'Unione Europea**. Ciò è in parte dovuto a fattori come pregiudizi sociali, stato socio-economico e sistemi patriarcali ma anche meccanismi inadeguati di indirizzamento delle vittime ai competenti servizi di assistenza. Le procedure di accoglienza e il successivo collegamento delle vittime ai relativi servizi di assistenza variano molto nell'ambito dell'Unione Europea e in casi in cui le vittime di violenza domestica non vogliono essere identificate come tali, i servizi di indirizzamento possono essere più efficienti se non ricevono la domanda di assistenza dalla vittima stessa. In Finlandia per esempio le autorità (con il consenso della vittima) contattano privatamente e fanno in modo che le organizzazioni di sostegno entrino in contatto con la vittima, spesso con misure speciali per proteggere la privacy della vittima dal suo compagno. Per quanto riguarda il cambiamento dei pregiudizi e dei comportamenti sociali, c'è accordo quasi unanime sulla funzione che la direttiva ha avuto nel cambiare la posizione della vittima nel processo penale e nel rendere le vittime di violenza domestica l'epicentro dei diritti nel procedimento, con il riconoscimento del loro ruolo e la maggiore consapevolezza delle problematiche legate alla violenza domestica.

Il **valore aggiunto della direttiva** è meno evidente in alcuni Stati membri all'interno dei quali le buone prassi e le reti efficienti di aiuto alle vittime di violenza domestica erano già presenti prima della sua applicazione, come la Finlandia e la Svezia (anche se come già detto, entrambi questi Stati hanno aumentato le risorse del budget e finanziarie in seguito all'implementazione della direttiva).

Inoltre, il valore aggiunto della direttiva può non essere percepito in alcuni Stati membri all'interno dei quali le strutture di assistenza alle vittime non rispondono in maniera efficace ai bisogni spesso complessi e specifici delle vittime di violenza domestica. In Ungheria, la nostra ricerca mostra l'esistenza di rapporti problematici fra le ONG che si occupano di violenza domestica e il governo.¹⁸⁴ Ciò si è tradotto in minori finanziamenti e formazione ridotta per gli operatori (precedentemente incaricati con appalto dal governo) e in generale si prevede che avrà un impatto negativo sia sulle vittime di violenza domestica che sulla mentalità e la percezione della violenza domestica come problema.

4.7.3. Vittime di reati basati sull'odio

Quali sono le norme applicate per aumentare la consapevolezza dei diritti e dei servizi di assistenza alle vittime di reati basati sull'odio (anche online)? Quali sono i provvedimenti pratici in vigore per incoraggiare la denuncia del reato (comprese le denunce spinte da terze parti) e trattare le vittime in maniera adeguata?

Le vittime di reati basati sull'odio ricevono un'attenzione molto scarsa negli Stati membri in esame, nonostante l'introduzione della direttiva. In alcuni paesi, la formazione è destinata agli operatori di polizia e dei servizi di assistenza alle vittime di reati basati sull'odio.

¹⁸⁴ [Timeline of Governmental Attacks against Hungarian NGO Sphere](#), 22 febbraio 2017

Assistenza per le vittime di reati basati sull'odio

- CZ ha istituito un numero di emergenza per le vittime di reati basati sull'odio.
- In DE e FI, un reato riconosciuto come reato basato sull'odio è giudicato in maniera più severa ma non esistono provvedimenti specifici per le vittime di questo tipo di reato. La Spagna ha recentemente introdotto pubblici ministeri specializzati in reati basati sull'odio.
- In ES, FI, PL e SE sono state fatte campagne di sensibilizzazione.
- Nei paesi in esame, soltanto FR ha un approccio specifico verso i reati basati sull'odio con un organo centrale¹⁸⁵ che coordina le azioni dei vari enti amministrativi. Inoltre, in Francia il Dipartimento di Giustizia finanzia le associazioni per la lotta contro specifici reati basati sull'odio come il razzismo e da poco con particolare attenzione anche ai reati basati sull'odio perpetrati online.
- In HU, varie ONG per l'assistenza alle vittime di reati basati sull'odio, comprese le comunità di minoranza, sono state messe sulla lista nera da parte del governo. Il motivo addotto dal governo è stato che queste ONG subiscono l'influenza di altri stati, per esempio perché hanno ricevuto finanziamenti dalla Norway Grants.¹⁸⁶
- In IT, la direttiva sembra avere poco impatto sulla situazione delle vittime di reati basati sull'odio. In LT e PL, la situazione appare particolarmente grave poiché i reati basati sull'odio non sono riconosciuti tali e non sono denunciati quanto dovrebbero.

4.7.4. Tutela delle vittime oltre confine

In che modo gli Stati membri hanno applicato le disposizioni per la tutela dei cittadini di altri Stati membri dell'Unione, dei cittadini di paesi terzi e degli apolidi?

Il principio della libera circolazione è un pilastro della cittadinanza europea e fondamentale per il funzionamento dell'Unione. Un altro principio cardine del sistema legale dell'Unione è quello della **parità di trattamento** che non permette discriminazioni per motivi di razza, origini etniche, sesso, disabilità, età, orientamento sessuale, credenze. Ciò pone particolari problemi agli Stati membri in ambito di giustizia penale in ragione del fatto che essa contempra i casi di reato commessi da o contro individui che non sono cittadini del paese in cui avviene il reato stesso. L'applicazione della direttiva è volta ad assicurare la tutela di diritti minimi per le vittime di reato indipendentemente dalla loro nazionalità o da dove si è svolto il reato nel territorio europeo.

Tutela delle vittime oltre confine

La portata della direttiva oltre confine riguarda sia i reati con rilevanza transfrontaliera (come la tratta di esseri umani, il contrabbando o il terrorismo) sia la possibilità che un reato avvenga in un Stato membro ma sia denunciato in un altro. Il turismo è una tipica circostanza. Uno studio realizzato da Victim Support Europe indica che i turisti sono soggetti cinque volte di più ad essere vittime di reato durante le prime due settimane di vacanza rispetto a tutto il resto dell'anno¹⁸⁷. E' anche possibile che un reato sia commesso in uno Stato membro ma che la vittima sia

¹⁸⁵ Délégation Interministérielle à la Lutte Contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Haine anti-LGBT (DILCRAH)

¹⁸⁶ Transparency International, 2017, [Timeline of governmental attacks against Hungarian NGOs](#),

¹⁸⁷ Victim Support Europe, 2017, [Cross-border Victimization: Challenges and solutions with respect to the provision of support to victims of crime in a cross-border situation](#),

in un paese diverso (un esempio di questa situazione è quello dei reati informatici, come le truffe online o il furto di identità).¹⁸⁸ Le vittime di reato transnazionale possono trovarsi spesso in situazioni di particolare vulnerabilità.

I problemi che esse devono affrontare riguardano le **barriere linguistiche**, la **mancanza di una rete di assistenza sociale** e la difficoltà di trovarsi in un **sistema di giustizia penale sconosciuto**.¹⁸⁹ Oltre a ciò, lo stato di passaggio rende più problematico garantire altri diritti come il diritto di essere sentiti, di ricevere informazioni e di accedere all'assistenza legale e ai servizi di sostegno per le vittime.

Ulteriori aspetti dei diritti delle vittime oltre confine sono riportati negli Articoli 17 e 26 della direttiva. L'Articolo 17 garantisce i diritti delle vittime che sono residenti in uno Stato membro diverso da quello dove è stato commesso il reato. Ciò significa che le vittime possono sporgere denuncia presso le autorità competenti dello Stato membro di residenza se non possono farlo nello Stato membro dove è stato commesso il crimine; e che è loro garantito che la denuncia sia trasmessa immediatamente all'autorità competente dello Stato membro dove è avvenuto il reato.

Più nello specifico, la direttiva richiede che gli Stati membri siano in grado di accogliere subito la denuncia della vittima e le assicurino l'accesso alle infrastrutture video e di teleconferenza in linea con la Convenzione 29 maggio 2000 relativa all'Assistenza Giudiziaria in Materia Penale tra gli Stati membri dell'Unione Europea per riconoscerle il diritto di essere sentita sullo specifico caso. L'Articolo 26 fornisce indicazioni per la cooperazione e il coordinamento fra gli Stati membri sotto forma di scambio di best practice e consulti su casi specifici; e sull'assistenza alle reti europee che lavorano direttamente nell'ambito dei diritti delle vittime.

Nella maggior parte degli Stati membri (AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, LT, PL, SE) l'adempimento delle disposizioni sui diritti delle vittime oltre confine si è realizzato nell'ambito del sistema legale attraverso il principio della non **discriminazione basata sulla nazionalità**. Ciò significa, almeno in teoria, che a tutte le vittime sono garantiti gli stessi diritti indipendentemente dalla loro residenza. Un simile approccio, tuttavia, è troppo generalista e non entra nel merito delle difficoltà particolari evidenziate sopra. Tali difficoltà sono affrontate più specificamente da altre disposizioni della direttiva, cioè quelle del Capitolo 2 relative alle informazioni e all'assistenza da fornire.

Probabilmente il **valore aggiunto più rilevante della direttiva in merito ai non residenti** può essere considerato l'Articolo 7, che specifica il diritto di interpretazione e traduzione in forma gratuita. Questo diritto, con gli articoli 4 e 6 che garantiscono il diritto di ricevere informazioni fin dal primo contatto con le autorità competenti, per esempio su come avere accesso ai servizi di assistenza e il diritto a ricevere informazioni sul caso, dovrebbero fornire alle vittime ulteriori strumenti utili per muoversi in sistemi legali a loro sconosciuti in casi di reati transnazionali.

Gli esempi di casi oltre confine riscontrati nell'ambito della nostra ricerca sono piuttosto scarsi, anche se gli attacchi terroristici hanno ripercussioni transfrontaliere importanti (per maggiori informazioni su questo aspetto, v. la parte sul terrorismo in questo paragrafo). Uno scenario comune nel quale avviene la cooperazione come previsto dall'Articolo 26 è quello dell'assistenza legale da parte di uno Stato membro ad un altro. In Austria e in Italia, è stata presa la risoluzione di fornire la stessa assistenza alle vittime coinvolte in casi oltre confine come a quelle che si rivolgono ai tribunali nazionali.

¹⁸⁸ Ibidem

¹⁸⁹ Victim Support Europe, 2014, Victim Support Europe Manifesto 2014-2019

In casi specifici di reati transnazionali, non è chiaro in che modo le disposizioni della direttiva saranno applicate. Gli avvocati e i giudici interpellati durante la nostra ricerca non sono certi come i casi oltre confine potranno essere risolti ma considerano positivamente le potenzialità dei provvedimenti della direttiva per supportare i casi individuali¹⁹⁰. I riscontri ottenuti a livello ministeriale in vari paesi indicano che affrontare i reati transnazionali e assicurare alle vittime la possibilità di accedere all'amministrazione dello stato straniero e ricevere l'assistenza della quale hanno bisogno rappresentano per molti Stati membri una priorità da sviluppare.

All'interno dei focus group su questo studio, c'è unanimità nell'affermare che potrebbe essere fatto di più a livello europeo per sostenere l'ambito dell'assistenza alle vittime di reato transnazionale. Le parti in causa hanno indicato che sarebbe utile conoscere le organizzazioni di assistenza alle quali possono indirizzare le vittime in altri Stati membri. E' emersa l'indicazione della realizzazione di un portale a livello europeo con informazioni sulle leggi di riferimento, diritti e centri di contatto per ogni paese.¹⁹¹ Un'altra indicazione è stata la creazione di un centro di coordinamento per l'assistenza alle vittime che possa diventare un punto focale di indirizzamento - una sorta di numero di emergenza per le vittime. Victim Support Europe ha già una funzione di questo genere nell'ambito degli attacchi terroristici e distribuisce informazioni attraverso la rete degli associati. Entro il 2018, l'organizzazione prevede di realizzare un servizio di assistenza oltre confine che possa aiutare il coordinamento in casi di reati transnazionali.

Cittadini e residenti di altri Stati membri dell'Unione Europea

Esempi di reati transnazionali esaminati nella nostra ricerca comprendono quelli di un camionista aggredito mentre era alla guida del suo mezzo in Francia e di un gruppo di turisti aggrediti da un cane durante la vacanza. In entrambi i casi, le denunce sono state sporte al ritorno nel proprio paese. Nel primo caso, il Governo francese ha indennizzato la vittima fornendo assistenza psicologica.¹⁹² Nel secondo caso è stato incaricato un avvocato nel paese dove ha avuto luogo l'aggressione. Dato che il caso è ancora aperto, non si conosce in che modo sarà affrontato l'aspetto transnazionale, ma si presume tuttavia che sarà un caso con ricorso a testimonianze via videoconferenza o interrogatori mediante rogatoria. Per i casi di attacchi terroristici o catastrofi naturali, il ruolo degli uffici consolari si è dimostrato fondamentale in termini di sostegno adeguato, protezione e consulenza legale fornita alle vittime. Sarebbero necessarie misure per la formazione dei rappresentanti consolari affinché le risposte fornite siano sempre uguali, la diversità delle quali ha portato a trattamenti differenti delle vittime, in funzione della loro nazionalità, all'indomani delle tragedie.

In paesi come Francia e Spagna, sono stati approntati siti multilingue per indirizzare le vittime verso le autorità di competenza e fornire le informazioni necessarie. Altri approcci, come quelli adottati in Austria, prevedono la traduzione dei depliant in varie lingue e la loro diffusione presso le stazioni di polizia e gli ospedali.

Al fine di assicurare il diritto di essere sentite alle vittime di passaggio¹⁹³, in Italia è prevista la possibilità per il giudice di acconsentire all'acquisizione di interrogatori preregistrati. In questo caso, è possibile anticipare l'interrogatorio della vittima durante l'udienza per incidente probatorio che può svolgersi in modalità protetta e fuori dai locali del tribunale, ad esempio in strutture con speciali attrezzature. Questo tipo di interrogatorio avviene solo in circostanze particolari, per esempio in caso la vittima abbia ricevuto minacce dall'imputato del reato.

¹⁹⁰ In molti dei casi specifici affrontati, la Direttiva 2004/80/CE del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato è stata applicata per risarcire le vittime di reati commessi in situazioni transfrontaliere. Per esempio è stato questo il caso dell'aggressione subita dal camionista in Francia menzionata nel paragrafo che segue.

¹⁹¹ Potrebbe essere simile all'e-justice portal, che ha avuto grande successo, ma con informazioni presentate in maniera più chiara focalizzate sulle vittime e fornite in tutte le lingue parlate nell'Unione Europea.

¹⁹² Il risarcimento è stato pagato secondo la Direttiva sull'Indennizzo pur rimanendo in linea con le disposizioni della Direttiva sulle Vittime di Reato.

¹⁹³ Il diritto potrebbe essere esteso, per esempio, ai migranti per motivi economici e alle vittime della tratta di esseri umani.

In questi casi, l'interrogatorio preregistrato viene ammesso fra le prove. Questo tipo di interrogatorio è svolto spesso quando le vittime sono dei minori (per proteggerli da ulteriori traumi in aula) oppure si tratta di vittime di reati sessuali, in particolare di reati come la prostituzione coatta e la tratta di esseri umani per i quali la vittima non vuole essere riconosciuta ed è probabile che non resti nel paese dove è avvenuto il reato. La decisione di ammettere questa procedura è presa dal giudice su richiesta presentata dal pubblico ministero o dalla difesa (la richiesta si basa sulla riconosciuta vulnerabilità stabilita da una valutazione individuale.).

Un atto legislativo che interagisce con la portata transnazionale della Direttiva sui Diritti delle Vittime è l'**Ordine di Protezione Europeo**¹⁹⁴, che fa sì che le ordinanze restrittive emesse in uno Stato membro siano riconosciute in tutti gli Stati dell'Unione.¹⁹⁵ L'OPE interagisce con Direttiva sui Diritti delle Vittime perché permette alle vittime di reato di essere protette in tutti i paesi dell'Unione grazie ad una sola decisione giudiziaria. Un buon esempio di OPE viene dal Regno Unito dove una vittima di violenza domestica ha ottenuto un OPE con valore nei confronti del precedente compagno al quale è negato l'accesso nel distretto della Svezia dove si è trasferita la vittima.¹⁹⁶

Sia l'OPE che Direttiva sui Diritti delle Vittime sono atti legislativi recenti e la dimostrazione del loro impatto e della loro interazione deve essere ancora rilevata. L'OPE è stato recentemente valutato da uno studio del Parlamento Europeo.¹⁹⁷ Secondo lo studio, sussistono problemi specifici per l'attuazione della direttiva che spiegano il ricorso poco frequente all'OPE finora; lo studio evidenzia solo sette casi di OPE contro i 100.000 ordini di protezione nazionali emessi in favore di donne solo nel 2010. I problemi riguardano la complessità e la differenza degli ordini di protezione a livello di Stati membri, la tecnologia utilizzata in alcuni di questi per proteggere le vittime sotto ordine di protezione e la mancanza di risorse destinate a questo scopo in altri, oltre al fatto che un OPE può non essere riconosciuto da uno Stato membro secondo il principio che riguarda un atto non configurabile come reato ai sensi della legge in vigore nel suo territorio nazionale e infine la generale mancanza di consapevolezza e formazione degli operatori di giustizia e delle ONG.

Cittadini di paesi terzi e apolidi

In alcuni paesi (per esempio FI, IT, LT), viene offerta assistenza specialistica per le vittime di specifiche tipologie di reato, che colpiscono in maniera eccessiva i cittadini di paesi terzi e gli apolidi come la tratta di esseri umani e la prostituzione coatta.¹⁹⁸

¹⁹⁴ EPRS, The European Protection Order, Valutazione di attuazione, settembre 2017

¹⁹⁵ Commissione Europea (Comunicato Stampa), 2015, Maggiore protezione per le vittime di violenza in tutta l'UE

¹⁹⁶ Supporting Justice blog, pubblicato settembre 2017, The Link Between European Protection Orders and Domestic Violence

¹⁹⁷ EPRS, L'Ordine di Protezione Europeo, op.cit.

¹⁹⁸ EPRS, Attuazione della direttiva 2011/36/UE del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime da una prospettiva di genere, 2016

Caso di Studio: I rifugiati come vittime di reato

I rifugiati, i richiedenti asilo e i migranti sono particolarmente vulnerabili alla vittimizzazione e meno propensi a sporgere denuncia rispetto ad altre vittime. Ciò è dovuto a molteplici fattori, compreso uno status di residenza transitorio e non definito, ostilità da parte delle istituzioni e xenofobia in seno alla società più in generale e alla loro vulnerabilità dovuta ad altre circostanze attenuanti come povertà e assenza di forti legami familiari e sociali. In un rapporto del 2015, l'intelligence tedesca (BfV) ha documentato che le aggressioni ai centri di accoglienza per rifugiati sono quintuplicate, con l'aumento in parallelo delle aggressioni da parte di gruppi della destra estrema - molte delle quali contro le comunità di immigrati.¹⁹⁹ Secondo la FRA, questo sentimento anti-immigrati trova riscontro in diversi altri paesi europei anche se la mancanza di monitoraggio e la tendenza all'omissione di denuncia rendono difficile valutare la portata del problema.²⁰⁰

Il problema dell'omissione di denuncia è aggravato dalla criminalizzazione delle vittime. Vi sono prove che le vittime di tratta di esseri umani e prostituzione coatta siano perseguite per adescamento o trattati come immigrati clandestini (BG, ES).²⁰¹

Alcuni paesi hanno affrontato questa difficoltà con finanziamenti a gruppi di sostegno comunitario che uniscono attività di sensibilizzazione ad assistenza psicologica. Questi servizi hanno lo scopo di mettersi in contatto con le vittime che sono reticenti a sporgere denuncia alla polizia. Nel Regno Unito, l'Ufficio del Sindaco di Londra finanzia gruppi molto specializzati nell'assistenza alle vittime, che operano con le comunità di minoranze e di rifugiati al fine di fornire sostegno psico-sociale ed altri servizi prima che un reato sia denunciato (un esempio è il JAM Trust che fornisce assistenza alle donne vittime di violenza domestica in un distretto di Londra e che opera principalmente con persone appartenenti a comunità di minoranze che non sporgono denuncia).

L'estensione della definizione di vittima applicata nella direttiva (che va al di là del sistema di giustizia penale) e l'ampliamento dei diritti a cittadini di paesi terzi e apolidi presentano molti benefici per i gruppi di rifugiati e di migranti. In un caso in Italia, menzionato durante l'interrogatorio da un giudice che presiedeva il caso, un rifugiato somalo ha riconosciuto gli autori di un reato commesso durante il suo viaggio verso l'Europa diretto ad un centro di accoglienza nel territorio italiano. Il reato è stato denunciato e il caso è stato giudicato in Italia nonostante avesse avuto luogo fuori dall'Europa e che né la vittima né l'imputato fossero cittadini europei. La vittima ha potuto usufruire di tutti i servizi di assistenza offerti alle vittime di reato.

Sussiste la preoccupazione che gli operatori non dispongano del know-how necessario per trattare i casi degli apolidi e dei migranti irregolari, il che può portare a non sporgere denuncia da parte di queste vittime. Come detto da un intervistato in Francia, le vittime apolidi o di paesi terzi possono aver timore a farsi avanti per i controlli di documenti sul loro status. Alcune vittime possono inavvertitamente trovarsi bloccate nel completamento di alcune pratiche, come la richiesta di indennizzo, per la quale può essere loro chiesto di fornire la documentazione sul loro status di residenza. Prove di difficoltà simili sono state riscontrate in Italia, Svezia e Lituania dove le barriere linguistiche relative a lingue e dialetti meno conosciuti sono percepite come un potenziale ostacolo nonostante i diritti all'interpretazione e traduzione. In Ungheria, i cittadini di paesi terzi e gli apolidi hanno gli stessi diritti degli ungheresi se sono regolarmente residenti. Agli immigrati clandestini vittime della tratta di esseri umani è concesso il permesso di residenza e possono accedere all'assistenza per le vittime di reato. I richiedenti asilo devono avere il riconoscimento della propria richiesta e i rifugiati ai quali è garantita protezione ricevono la relativa assistenza. Se i loro documenti non fossero regolari, ciò non

¹⁹⁹ Relazione: [Five times more attacks on refugee homes in Germany in 2015](#), Elizabeth Schumacher (Deutsche Welle), gennaio 2016. Il governo tedesco ha indicato alcuni progetti per risolvere questo problema in una relazione presentata al Comitato CERD a luglio 2016

²⁰⁰ FRA, novembre 2016, [Current migration situation in the EU: hate crime](#)

²⁰¹ Ibidem

permetterebbe loro di usufruire dei diritti garantiti alle altre vittime di reato.

5. Elementi fondamentali di valutazione

In questo paragrafo valutiamo l'applicazione della direttiva in termini di criteri di valutazione così come definiti nelle linee guida su come Legiferare Meglio della Commissione Europea, ovvero: coerenza, pertinenza, efficienza, efficacia e valore aggiunto che costituiscono i criteri di valutazione. La definizione di relazione fra questi criteri è presentata dalla logica d'intervento nel paragrafo 2.3.

5.1. Coerenza

Il criterio di coerenza valuta se le disposizioni della direttiva, così come applicate negli Stati membri dell'Unione, sono coerenti sul piano interno con gli altri atti giuridici e con le priorità dell'Unione Europea in senso generale.

L'analisi della coerenza comprende l'individuazione di eventuali **divari che nascono da interpretazioni diverse delle regole della direttiva a livello nazionale e una valutazione della misura in cui le differenze dei codici penali a livello nazionale influenzano la protezione delle vittime all'interno dell'Unione Europea**. La valutazione della coerenza esterna comprende anche un confronto fra la Direttiva dei Diritti delle Vittime di Reato e le disposizioni derivanti dalle **convenzioni internazionali** delle quali l'UE o i suoi Stati Membri sono firmatari, ivi compresi i principi fondamentali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), la Convenzione dell'ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità, la Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa (CdE) sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica che contiene disposizioni di ampia portata sugli aspetti della vulnerabilità, così come altre convenzioni del CdE e la Carta Europea dei Diritti Umani (CEDU).

Per quanto riguarda la coerenza esterna, per esempio con altri atti giuridici importanti e con le politiche/priorità dell'UE a livello generale, la Direttiva sui Diritti delle Vittime di Reato è strettamente legata al resto della legislazione dell'Unione. A questo riguardo, la **Direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato** è molto importante ed anche la Direttiva sui Diritti delle Vittime di Reato contiene degli articoli che riguardano il riconoscimento di un indennizzo. Quest'ultima è anche direttamente collegata a delle direttive relative ad aree specifiche di reato come la **Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani** per la protezione delle vittime, e la **Direttiva 2011/92/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile**. Due studi dell'EPRS pubblicati nel 2016 hanno valutato l'attuazione di queste due direttive.²⁰²

In relazione alla coerenza esterna della Direttiva sui Diritti delle Vittime di Reato è opportuno menzionare anche altri atti giuridici dell'Unione Europea. La **Direttiva 2011/99/UE sull'Ordine di Protezione Europeo (OPE)**²⁰³ stabilisce un meccanismo in virtù del quale la vittima che ha ottenuto un Ordine di Protezione in uno Stato membro possa richiedere protezione su tutto il territorio dell'Unione e tutela le vittime (anche potenziali) nei confronti della persona che rappresenta un pericolo per la loro incolumità. L'OPE è accompagnato dal **Regolamento N. 606/2013 relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile**. Di recente, è stata adottata la **Direttiva 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo** che sarà recepita dal sistema legislativo nazionale entro settembre 2018.²⁰⁴ Saranno così rafforzati la protezione e i diritti delle vittime di terrorismo coadiuvando la Direttiva sui Diritti delle Vittime di Reato. Saranno inoltre sanciti il diritto all'accesso immediato ai servizi di assistenza specializzata per cure mediche e di natura psicologica e sociale, il diritto a ricevere consulenza legale e pratica, comprese le misure di assistenza per la richiesta di risarcimento.

²⁰² EPRS, Valutazione di Attuazione europea della Direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime da una prospettiva di genere, 2016, op.cit.; EPRS, Lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (Direttiva 2011/93/UE: Valutazione di Attuazione Europea, 2016

²⁰³ V. anche: EPRS, Ordine di Protezione Europeo, op.cit.

²⁰⁴ EUR-lex, Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017 sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio; Consiglio d'Europa dell'Unione Europea, 2016, Direttiva sulla lotta contro il terrorismo: il Consiglio conferma l'accordo con il Parlamento

Sarà anche potenziato il meccanismo di risposta di emergenza subito dopo l'attacco. Nel settembre 2017 il Parlamento Europeo ha pubblicato uno studio che esamina le disposizioni della Direttiva sui Diritti delle Vittime di Reato e della Direttiva 2017/541 per l'assistenza alle vittime di terrorismo e rivolge delle raccomandazioni su come consolidare ulteriormente l'assistenza in futuro.²⁰⁵ Infine, è in preparazione una nuova direttiva sulla lotta contro le frodi e le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti che comprende l'assistenza alle vittime di questi reati.²⁰⁶

I riscontri ricevuti dalle parti in causa confermano una forte coerenza esterna della Direttiva con questi atti. Le segnalazioni delle parti in causa fuori dall'Unione, per esempio i riscontri da parte del Consiglio d'Europa²⁰⁷ e dalle Nazioni Unite²⁰⁸, tendono a sostenere che non sussista nessun problema di coerenza nell'ambito del sistema legale dell'Unione Europea.

In merito alla **coerenza con la legislazione fuori dall'Unione**, le parti in causa non europee confermano che la Direttiva è complementare. Le indicazioni del Consiglio d'Europa e dell'ONU tendono riferirsi alla Direttiva come un esempio di buona prassi. Inoltre, il Consiglio d'Europa indica che esiste coerenza con gli strumenti legislativi usati fuori dall'Europa, in particolare con la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e contro la violenza domestica (Convenzione di Istanbul), ratificata da 14 Stati membri compresa DK,²¹¹ e in vigore dal 1° agosto 2014; oltre che in ambito di giustizia riparativa di diritti dei minori. L'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (UNODC) indica coerenza nei confronti della legislazione a tutela delle vittime di terrorismo e dei migranti.

Con riferimento a **eventuali divari dovuti a interpretazione differente a livello nazionale / differenze nell'ordinamento penale nazionale** che riguardano la tutela delle vittime, come indicato da questo rapporto nel paragrafo 3.4 ('Analisi comparativa del recepimento della direttiva'), questi aspetti richiedono particolare attenzione, poiché le differenze di interpretazione/differenze nell'ordinamento penale nazionale presentano sempre problemi spinosi in relazione alla coerenza nella tutela delle vittime in ambito europeo, problema particolarmente evidente nei casi oltre confine, dove le vittime o i loro rappresentanti (legali) devono facilmente confrontarsi con procedure e disposizioni diverse dal loro paese di origine.

Infatti, il paragrafo 3.4 e la tabella riassuntiva nell'Appendice E hanno valutato il recepimento della direttiva articolo per articolo (raggruppando gli articoli in categorie di disposizioni fondamentali). Ciò mostra che rimangono notevoli variazioni fra quanto fatto dagli Stati membri in termini di recepimento conforme

²⁰⁵Parlamento Europeo, Direzione Generale delle Politiche Interne, Dipartimento Temaico per I Diritti dei Cittadini e Affari Costituzionali, Libertà Civili, Giustizia e Affari Interni, settembre 2017, [How can the EU and the Member States better help victims of terrorism?](#)

²⁰⁶EUR-lex, 2017, [Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e che abroga la Decisione Quadro 2001/413/GAI del Consiglio](#)

²⁰⁷Consiglio d'Europa (2016) [Prevenzione e lotta contro la violenza domestica nei confronti delle donne](#); Consiglio d'Europa (2014) [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#); Consiglio d'Europa (2016) [Implementing a Comprehensive and Co-ordinated approach: An assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence](#); Consiglio d'Europa (2017) [Directorate General Human Rights and Rule of Law: PC-CP 15th meeting of the Working Group Strasbourg, 10-12 April 2017](#).

²⁰⁸ UNODC Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine (2015) [Good Practices in Supporting Victims of Terrorism within the Criminal Justice Framework](#); UNODC (2015) [Combating violence against migrants - Criminal justice measures to prevent, investigate, prosecute and punish violence against migrants, migrant workers and their families and to protect victims](#).

²⁰⁹ Council of Europe (2016) [Prevenzione e lotta contro la violenza domestica nei confronti delle donne](#); Consiglio d'Europa (2014) [Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica](#); Consiglio d'Europa (2016) [Implementing a Comprehensive and Co-ordinated approach: An assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence](#); Consiglio d'Europa (2017) [Directorate General Human Rights and Rule of Law: PC-CP 15th meeting of the Working Group Strasbourg, 10-12 April 2017](#).

²¹⁰ UNODC (2015) [Good Practices in Supporting Victims of Terrorism within the Criminal Justice Framework](#); UNODC (2015) [Combating violence against migrants - Criminal justice measures to prevent, investigate, prosecute and punish violence against migrants, migrant workers and their families and to protect victims](#).

²¹¹ A partire dall'8 settembre 2017, i seguenti Stati membri dell'Unione Europea hanno ratificato la Convenzione di Istanbul: AT, BE, DK, FI, FR, IT, MT, NL, PL, RO, PT, SI, ES and SE.

della direttiva, con una scala che va da 23-50% recepimento/conformità completi in SI, LU, DE, oltre 50-75% in SK, PL, MT, LV, LT, IT, EE, BG fino a 75-100% in SE, PT, NL, IE, HU, HR, FR, FI, ES, EL, CZ, CY, BE, AT.²¹²

Una questione fondamentale, in riferimento alle differenze nelle procedure penali nazionali con effetti sulla tutela delle vittime, riguarda l'uso di definizioni diverse di concetti chiave da parte degli Stati membri; in particolare, le differenze nella definizione del concetto di 'vittima' implicano che il sistema legislativo nazionale abbracci vari ambiti della vita personale della vittima, per esempio i familiari (v. il paragrafo 3.4 su 'Definizione delle vittime di reato'). Lo stalking è un ulteriore esempio di ambito che non tutte le procedure penali degli Stati membri affrontano. Infatti, secondo Susan van der Aa, a maggio del 2016, *'i sette paesi che non hanno (ancora) riconosciuto lo stalking o la molestia come reati specifici sono: Bulgaria, Estonia, Danimarca, Grecia, Lettonia, Lituania e Cipro'*.²¹³ Tuttavia, questa mancanza potrebbe essere mitigata dalla ratifica della Convenzione di Istanbul (Articolo 34).²¹⁴

Le parti in causa hanno evidenziato alcuni ambiti della direttiva, dove secondo loro non c'è chiarezza, che potrebbero ostacolare la coerenza della sua applicazione negli Stati membri. Uno di questi riguarda i diritti delle vittime negli altri Stati membri in casi oltre confine. Secondo la direttiva, tutte le stazioni di polizia europee dovrebbero essere in grado di emettere una denuncia in tutte le lingue ufficiali dell'Unione (Art. 5 e 7) e ci sono molti interrogativi su come ciò potrebbe avvenire a livello pratico, soprattutto nelle zone rurali. Inoltre, non è chiaro come le vittime possano rilasciare una testimonianza nel paese dove è avvenuto il reato una volta che sono rientrate in patria. Secondo la direttiva si dovrebbero usare sistemi di videoconferenza per risolvere questi problemi pratici ma questi sistemi tecnologici non sono disponibili ovunque.

Per finire, la direttiva è stata giudicata coerente sia all'interno dell'Unione che fuori ma la sua coerenza può tuttavia essere ostacolata dalle diverse interpretazioni di disposizioni specifiche a livello nazionale.

5.2 Pertinenza

Per verificare la pertinenza, lo studio valuta se le disposizioni della direttiva sono sempre pertinenti agli obiettivi originali e alle necessità delle vittime.

Questo paragrafo valuta se il modo nel quale la direttiva è stata applicata negli Stati membri risponde in maniera adeguata ai bisogni guida della logica iniziale che ha portato all'adozione della direttiva e se tali bisogni sono rimasti invariati oppure sono molto cambiati nel corso del tempo. La valutazione è concentrata sul periodo di tempo trascorso dall'anno dell'emanazione della direttiva (2012) fino al momento dell'attuazione a livello nazionale (2015) per arrivare fino ad oggi.

A livello base, i dati raccolti dall'Eurostat e dalla FRA forniscono l'indicazione della misura in cui le esigenze delle vittime siano state soddisfatte. I dati presentati nel Paragrafo 2.1 dimostrano che circa 60 milioni di cittadini europei ogni anno possono essere vittime di reato, che mentre alcuni reati sono diventati meno diffusi negli ultimi anni, altri costituiscono un problema come 10 anni fa. Questi dati indicano che mentre la sicurezza generale è migliorata, alcuni tipi di reato costituiscono sempre un problema importante e che pertanto sia prevedibile che rimanga alto il numero di vittime con necessità di protezione e sostegno. Vari rapporti sono rivolti ad analizzare **la misura in cui i bisogni delle vittime sono affrontati effettivamente.** Secondo la FRA²¹⁵, negli ultimi decenni, sono aumentati il riconoscimento dell'importanza della 'vittima' nell'ambito del sistema di giustizia penale e la rilevanza di garantirne i diritti. Sono stati istituiti servizi di assistenza dedicati alle vittime di reato e i loro

²¹² Le cifre si riferiscono alla percentuale di categorie recepite ('Si') su un totale di 22 categorie indicate nell'Appendice E: Sintesi del Recepimento della Direttiva

²¹³ Suzan van der Aa, 2017, *New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States*, Suzan van der Aa, Tilburg Law School

²¹⁴ L'Articolo 34 della Convenzione di Istanbul recita: 'Le Parti adottano le misure legislative o di altro tipo necessarie per penalizzare un comportamento intenzionalmente e ripetutamente minaccioso nei confronti di un'altra persona, portandola a temere per la propria incolumità.'

²¹⁵ FRA, 2014, *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims*

diritti garantiti dalla legge a livello nazionale, regionale e internazionale. Nonostante questo progresso, rimangono da risolvere problemi importanti. Un rapporto per DG JUST ha evidenziato che le necessità delle vittime non sono ancora soddisfatte nonostante l'attuazione della Decisione Quadro del 2011 riguardo la posizione delle vittime nei procedimenti penali²¹⁶, a significare che la Direttiva è un atto legislativo ulteriore, pertinente e necessario.

Il paragrafo precedente di questo rapporto ha evidenziato come la direttiva sia stata ampiamente recepita in tutti gli Stati membri ed abbia attivato cambiamenti significativi nei confronti dei sistemi legali nazionali e delle organizzazioni per l'assistenza alle vittime a livello nazionale. Nel 2015, FRA ha riferito²¹⁷ in merito alle modalità in cui le disposizioni fondamentali della direttiva relative all'assistenza e alla protezione per le vittime sono state recepite dagli Stati membri. Lo studio ha individuato vari ambiti in cui gli Stati membri sono attualmente deboli nel coprire i requisiti della direttiva.

Nello specifico, assicurare che tutte le vittime abbiano accesso ai servizi di assistenza secondo le loro necessità pone sempre delle difficoltà indicando così che **la direttiva è molto pertinente ma allo stesso tempo la sua applicazione non risponde ancora in maniera adeguata ai bisogni delle vittime**. Le ricerche svolte dalla FRA mostrano che c'è un alto livello di omissioni di denunce di reato e indicano che le vittime non esercitano ancora pienamente i loro diritti. In merito ai reati oltre confine è più difficile stabilire la pertinenza della direttiva e infatti le statistiche sul numero di questi casi di reato sono scarse. Sebbene non sostenuto da prove concrete, FRA indica che la libera circolazione nel territorio dell'Unione porta ad un aumento di individui che diventano vittime di reato in uno Stato membro invece che nel loro paese²¹⁸. Alcune indicazioni di particolari minacce nelle quali possono incorrere i turisti sono affrontate nel paragrafo precedente di questo rapporto. Certe tipologie di reato che per loro natura travalicano i confini, come la tratta di esseri umani, mostrano tendenza ad aumentare, tuttavia²¹⁹. Ciò suggerisce che gli obiettivi della direttiva di fornire norme minime comuni a tutela dei diritti delle vittime e della loro protezione sul territorio dell'Unione e assicurare parità di trattamento a prescindere dalla loro nazionalità rimangono pertinenti anche se i fatti sono meno evidenti rispetto ai bisogni delle vittime in generale.

In conclusione, i dati qui riassunti e i risultati presentati nei paragrafi precedenti indicano che gli obiettivi della direttiva rimangono molto pertinenti ai bisogni delle vittime ma che l'applicazione pratica non soddisfa ancora i loro bisogni sotto alcuni aspetti, in particolare quelli relativi all'accesso alla giustizia e alla disponibilità di sistemi di assistenza pertinenti per tutte le tipologie di vittime.

5.3 Efficacia

L'efficacia può essere misurata confrontando gli obiettivi della direttiva agli esiti, ai risultati e agli impatti che essa ha avuto e/o è probabile che abbia in futuro.

Come mostrato quando il tema della logica di intervento è stato trattato nel paragrafo 2.3, si prevede che la direttiva porti una serie di esiti, risultati e impatti positivi che vanno da un incremento dei livelli di assistenza e protezione per le vittime, a risparmi nel settore della sanità per cure più adeguate per le vittime, da una maggiore e reciproca fiducia nel sistema giudiziario, da procedimenti oltre confine maggiormente facilitati a una consapevolezza più sviluppata dei propri diritti e l'accesso ai servizi di assistenza da parte delle vittime che hanno facoltà di agire più liberamente. In via ipotetica, i benefici possono essere anche economici perché, se le vittime sono assistite meglio, presentano meno problemi di natura psicologica e sono in grado di ricominciare a lavorare prima dopo il reato subito. Anche se è difficile attribuire questi effetti positivi all'applicazione della direttiva, è tuttavia importante considerarli nel

²¹⁶ Matrix Insight & AEF, 29 November 2010, [A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe](#)

²¹⁷ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), 2015, [Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims - Summary](#)

²¹⁸ Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA), [Cross-border support](#)

²¹⁹ Van der Laan, F., Clingendael Strategic Monitor, 2017, [Transnational organised crime](#)

contesto dei costi più a breve termine, relativi all'applicazione della direttiva, come vedremo nel paragrafo efficienza.

L'efficacia della direttiva è innanzitutto e principalmente determinata dalla misura non solo in cui è stata recepita ma anche sistematicamente applicata e adeguatamente messa in pratica negli Stati membri. Una considerazione importante è come la direttiva è stata implementata a livello nazionale, se attraverso nuovi interventi o provvedimenti che erano già in vigore. La ricerca indica che in alcuni Stati membri, le disposizioni sono state recepite alla lettera mentre in altri il recepimento non è stato accompagnato dallo stanziamento di risorse sufficienti per dare attuazione pratica alle disposizioni. Sono stati infatti individuati una serie di fattori che possono ostacolare l'efficacia della direttiva in pratica e che comprendono:

- Mancanza di azioni di sensibilizzazione conseguenti all'applicazione della direttiva;
- Mancanza di informazioni disponibili nelle lingue comprese dalle vittime, tra cui un linguaggio facile da capire o la lingua dei segni se necessario;
- Mancanza di aiuti finanziari per l'erogazione dei servizi e mancanza di coordinamento fra i servizi di assistenza, la polizia, i pubblici ministeri e le altre parti coinvolte;
- Mancanza di partecipazione delle parti interessate e di formazione degli operatori.

Se invece fossero dedicate maggiori risorse e più attenzione agli aspetti citati, l'efficacia della direttiva aumenterebbe in maniera concreta. Per esempio, in Croazia le autorità nazionali controllano regolarmente gli indirizzamenti della polizia nei confronti delle vittime verso le organizzazioni di assistenza e i monitoraggi svolti dagli operatori di polizia che non indirizzano le vittime come richiesto. Nonostante gli aspetti citati che ne limitano l'efficacia, **la direttiva, come indicato da questo studio, ha migliorato il livello di assistenza e di protezione delle vittime.** Ciò è sostenuto dai riscontri avuti da coloro che hanno risposto alla nostra ricerca online secondo i quali la direttiva ha migliorato l'assistenza e la protezione delle vittime (32% di coloro che hanno risposto sono molto d'accordo e 68% sono d'accordo).

I casi studio del Paragrafo 4 indicano quali provvedimenti siano stati presi dagli Stati membri per migliorare l'assistenza alle vittime di reati specifici, come il terrorismo, i reati basati sull'odio e di violenza domestica e anche nuove forme di assistenza rivolte ai rifugiati che hanno subito un reato. Allo stesso tempo, la valutazione ha identificato dei punti di debolezza, per esempio nei casi oltre confine per i quali non c'è sufficiente chiarezza sul modo in cui le autorità nazionali dovrebbero applicare in pratica certi provvedimenti e ciò può limitare l'impatto della direttiva in questo ambito.

Una valutazione più completa dell'efficacia della direttiva potrà essere fatta in base ai dati che saranno forniti dagli Stati membri alla Commissione entro il 16 novembre, in base alla qualità e la comparabilità di questi dati.

La direttiva ha quindi avuto un impatto significativo in tutti gli Stati membri ma con diversa intensità. La sua efficacia sul campo potrebbe essere migliorata da provvedimenti volti ad aumentare la consapevolezza del problema, dalla comunicazione di informazioni e da maggiori finanziamenti.

5.2. Efficienza

L'efficienza è relativa all'impiego di risorse, per esempio la misura in cui le risorse sono proporzionate ai risultati. La questione è se le stesse risorse finanziarie impiegate avrebbero potuto dare risultati maggiori o se al contrario gli stessi risultati avrebbero potuto essere raggiunti con minori risorse finanziarie. Più in generale, l'efficienza riguarda il rendimento degli interventi realizzati.

Non è opportuno in questo studio procedere a valutare l'efficienza in senso finanziario stretto. Ciò che può essere detto, tuttavia, è che **la direttiva introduce degli obblighi con ricadute a livello di costi,**

specificamente l'obbligo di fornire servizi di traduzione alle vittime, le ulteriori risorse per fornire valutazioni individuali, le norme per il risarcimento e i costi per lo sviluppo delle competenze (per esempio la formazione degli operatori). Inoltre, se le organizzazioni svolgono il ruolo che compete loro, si trovano a sostenere ulteriori costi, specialmente se più vittime di reato esercitano i loro diritti in virtù dell'applicazione delle disposizioni della direttiva.

Sebbene nel contesto di questo studio non sia possibile verificare se gli Stati membri stiano stanziando **ulteriori risorse in favore dell'applicazione della direttiva**, esistono deboli indizi che non lo stiano facendo. Per esempio in Francia, una ONG ha riferito nell'ambito dello studio che, nonostante i finanziamenti siano stati incrementati, occorre che le risorse finanziarie siano raddoppiate per realizzare ciò che la direttiva richiede. Analogamente, riscontri ottenuti dalla Spagna indicano che non sono stati allocati ulteriori fondi oltre a quelli già impiegati per aiutare le vittime di reato ad esercitare i loro diritti. Se quanto riportato corrisponde alla realtà, significa che le attuali risorse umane ed economiche devono essere impiegate meglio per l'efficienza concreta della direttiva.

In senso lato, significa che sono necessarie azioni per **rendere più efficaci i modi di contattare le vittime di reato e permettere loro di esercitare i diritti riconosciuti dalla direttiva**. La ricerca indica che i sistemi di segnalazione sono più sviluppati per certi tipi di reato piuttosto che per altri. Gli esempi menzionati nello studio comprendono un punto di contatto centrale in Belgio per le vittime del terrorismo e la prassi francese della presenza permanente di rappresentanti delle organizzazioni per l'assistenza alle vittime in alcune stazioni di polizia per aiutare le persone che hanno bisogno della loro consulenza. Sarebbe anche necessario istituire elenchi e registri pubblici delle organizzazioni di assistenza accreditate, di avvocati, ecc. A questo proposito, sarebbe utile rendere noti i risultati di un progetto a livello di Unione Europea volto alla mappatura dei servizi presenti in Lituania, Italia e Romania (v. paragrafo 4.4). Ad oggi, l'infrastruttura dell'assistenza alle vittime è molto frammentata nella maggior parte degli Stati membri così che la poca trasparenza rende meno agevole l'accesso ai servizi di assistenza e porta ad una minore efficienza dei sistemi di indirizzamento incrociato delle vittime.

In sintesi, l'applicazione della direttiva comporta dei costi per gli Stati membri per i servizi di traduzione, di valutazione individuale, risarcimento danni e aumento delle competenze. Le prove raccolte indicano che gli Stati membri non sempre stanziavano risorse aggiuntive per agevolare l'applicazione della direttiva e che esistono modalità per rendere più efficiente l'assistenza alle vittime.

5.2 Valore aggiunto

Il valore aggiunto misura i benefici apportati dalla direttiva che non sarebbero stati raggiunti tramite azioni a livello nazionale e che altrimenti non sarebbero avvenuti.

Il valore aggiunto fondamentale della direttiva consiste nell'aver istituito norme minime in materia di tutela e assistenza nel territorio europeo. Un altro beneficio della direttiva, secondo alcune parti in causa, è che serve come **punto di riferimento nel dibattito sul ruolo delle vittime nel sistema giudiziario penale**. Ciò consolida la posizione delle parti in causa che sostengono la necessità di rafforzare i diritti delle vittime.

In alcuni paesi (per esempio la Repubblica Ceca), la direttiva ha contribuito alla **razionalizzazione e istituzionalizzazione di provvedimenti che in precedenza erano frammentati in più atti legislativi**. Alcune autorità nazionali sostengono che l'adozione di un solo nuovo atto di legge ha contribuito ad aumentare la visibilità delle nuove disposizioni nei loro paesi. In Ungheria per esempio, il fatto che la direttiva abbia reso necessario la modifica del codice di procedura penale ha fatto sì che la polizia l'abbia recepita prontamente, mentre prima la dispersione di norme nell'ambito del sistema giudiziario nazionale non aveva la stessa efficacia. Allo stesso tempo, un rappresentante di una ONG ungherese ha messo in guardia sul fatto che è difficile attribuire alla direttiva questi cambiamenti sul ruolo delle vittime nel sistema giudiziario, dato che il cambiamento del diritto penale era già cominciato negli ultimi vent'anni. Più in generale, negli ultimi decenni si è verificata la tendenza, rafforzata dalla direttiva, a non trattare più le vittime come semplici testimoni ma come soggetti da tutelare che

chiedono un risarcimento per il danno morale subito, che hanno diritto a ricevere giustizia e a prendere parte nei procedimenti penali.

Come detto all'inizio del paragrafo 4, **il valore aggiunto della direttiva varia fra i vari paesi** in base al livello e alla natura dell'assistenza e della protezione date alle vittime prima della sua adozione. Ciononostante, anche nei paesi che avevano già un sistema ben sviluppato prima della direttiva, la sua codifica in legge a livello nazionale di prassi comuni ha portato valore aggiunto.

Una **innovazione fondamentale introdotta dalla direttiva** – e ulteriore indicatore del suo valore aggiunto – è la valutazione individuale delle necessità delle vittime a prescindere dal tipo di reato e di vittima. Prima della direttiva queste valutazioni venivano svolte nel migliore dei casi su base ad hoc, e non era prevista una legislazione apposita prima dell'adozione della direttiva. Quest'ultima dà valore aggiunto anche in termini di **estensione dei servizi di assistenza a tutti i tipi di vittime**. Altri ambiti dove la direttiva ha introdotto dei cambiamenti sono la **gestione dei casi oltre confine e di quelli riguardanti i cittadini non residenti nell'unione, dei paesi terzi e gli apolidi** e i relativi provvedimenti per i **servizi di traduzione e interpretazione**. A questo riguardo, è opportuno notare che l'Articolo 7 della direttiva che riguarda la traduzione e l'interpretazione è quello recepito con maggiore regolarità.

Un modo per incrementare il valore aggiunto della direttiva, secondo le parti in causa interpellate per questo studio, è dare maggiori indicazioni sui dati da fornire alla Commissione da parte delle autorità nazionali. Le parti in causa propongono anche di migliorare la cooperazione e il collegamento fra i paesi e chiarire la modalità in cui i casi oltre confine dovrebbero essere gestiti, al fine di scambiarsi le buone prassi e renderle note, possibilmente, tramite il portale eJustice da aggiornare con regolarità.

In sintesi, la direttiva ha introdotto negli Stati dell'Unione Europea molteplici benefici che altrimenti non ci sarebbero stati adesso, compresa la valutazione individuale delle necessità delle vittime indipendentemente dal tipo di reato e di vittima, la codifica di disposizioni e prassi in leggi a livello nazionale e la gestione uniforme dei casi oltre confine. La direttiva è anche un punto di riferimento nei dibattiti nazionali sul ruolo delle vittime nel sistema di giustizia penale ed ha attivato un processo di riorganizzazione profonda dell'assistenza alle vittime in quei paesi che prima della direttiva avevano dei sistemi meno sviluppati.

6. Conclusioni e raccomandazioni

Questo paragrafo riassume le conclusioni dello studio e presenta delle raccomandazioni su come consolidare l'applicazione della direttiva e il suo impatto in futuro.

6.1. Conclusioni generali

Anche se è ancora troppo presto per una valutazione definitiva, la nostra ricerca indica che la direttiva ha raggiunto l'obiettivo di introdurre un'impostazione più focalizzata sulle vittime nei procedimenti penali, consolidando i servizi di assistenza a tutela dei loro diritti e contribuendo ad assicurare che i cittadini possano esercitare i loro diritti in tutta l'Unione Europea in caso siano vittime di reato. Ciononostante, al fine di migliorare l'applicazione della direttiva devono ancora essere intraprese delle azioni.

6.1.1 Recepimento della direttiva

Ad oggi quasi tutti gli Stati membri dell'UE hanno formalmente recepito la Direttiva sui Diritti delle Vittime. Gli Stati membri che non l'hanno fatto si giustificano con complicazioni di natura politica e/o legislativa dei parlamenti nazionali, quando invece sono ritardi dovuti a dubbi sulla direttiva stessa. Nel caso di Stati membri all'interno dei quali la direttiva è stata recepita soltanto di recente (per esempio, EL, LU and NL hanno recepito la Direttiva soltanto nel 2017), è troppo presto per valutare gli impatti.

Secondo la nostra valutazione, alcuni Stati membri che hanno formalmente recepito la direttiva, non hanno trasposto completamente tutte le sue disposizioni fondamentali. E' questo il caso di Stati membri che hanno recepito un articolo senza includere i relativi obblighi, oppure ristretto il campo di applicazione di un provvedimento mediante l'adattamento di un precedente atto legislativo che riguarda soltanto certe tipologie di vittime. In pratica, può succedere che apolidi e migranti clandestini non riescano ad accedere ai servizi di assistenza per le vittime, come invece dovrebbero, allo stesso modo dei cittadini dell'Unione o di paesi terzi in possesso di uno status legale di residenza. Ciò può essere attribuito ad una mancanza di informazioni e addestramento degli operatori con la conseguenza che gli Stati membri in cui succede questo non rispettano la direttiva di fatto. Un altro ambito, per il quale spesso mancano provvedimenti precisi negli Stati membri, riguarda la restituzione dei beni e il risarcimento delle vittime ma questo aspetto è trattato in certa misura da una direttiva diversa che riguarda il risarcimento dei danni (v. anche il Paragrafo 4).

Per il recepimento della direttiva sono stati usati veri metodi in funzione di fattori diversi come il sistema legale e le tradizioni dei differenti Stati membri, l'esistenza o meno di leggi sui diritti delle vittime prima del 2012. In funzione di questi o di altri fattori, gli Stati membri hanno proceduto al recepimento della direttiva, modificando le leggi nazionali esistenti o combinando leggi in vigore con nuovi atti legislativi, oppure introducendo provvedimenti completamente nuovi, spesso sotto forma di atti unici omnicomprensivi. I riscontri ricevuti da alcune parti in causa indicano che in paesi che avevano un sistema meno sviluppato di assistenza alle vittime, il recepimento della direttiva attraverso l'emanazione di una legge unica, può focalizzare l'attenzione sui diritti delle vittime più di quanto possa fare l'accorpamento di provvedimenti diversi in un unico pacchetto legislativo.

6.1.1. Attuazione da parte degli Stati membri

Anche se il recepimento alquanto recente della direttiva da parte di molti Stati membri non permette di valutare pienamente il suo impatto, possiamo trarre alcune conclusioni.

L'applicazione pratica sul campo della direttiva varia molto in base al suo recepimento legale. Spesso, le differenze in concreto sono il riflesso di diverse tradizioni politiche e esperienze storiche su specifici reati (ad esempio terrorismo o violenza domestica).

Per quanto è possibile accertare fino a questo punto, la direttiva ha avuto un impatto maggiore in quegli Stati membri dove gli schemi per l'assistenza e la protezione delle vittime non erano ben strutturati in precedenza. Al contrario, l'impatto ed il valore aggiunto sono stati meno evidenti nei paesi che avevano già un sistema ben sviluppato di protezione delle vittime. Anche se con qualche differenza, la prima categoria comprende principalmente gli Stati membri che sono entrati a far parte dell'Unione nel 2004 e nel 2007 e i cui sistemi legali non avevano una tradizione di tutela dei diritti delle vittime come invece altrove. Nei paesi che già avevano un sistema ben strutturato di assistenza alle vittime, l'adozione della direttiva ha portato comunque dei benefici con impatti significativi a livello di codifica dei diritti delle vittime in leggi nazionali. La direttiva ha avuto una minore incidenza anche nei paesi che non destinano sufficienti risorse alla sua applicazione poiché, anche se le vittime sono tutelate legalmente in questi paesi, la scarsità dei servizi offerti ostacola il valore delle disposizioni legali.

La direttiva ha introdotto delle norme che sono innovative per la maggior parte degli Stati membri. Infatti, una norma fondamentale della direttiva è l'introduzione della valutazione individuale per tutte le vittime di reato. Ciò ha portato molti Stati membri a estendere i diritti di protezione speciale che precedentemente erano solo a tutela a certe categorie di vittime (per esempio, alle vittime di violenza sessuale) a tutte le vittime di reato. Un altro carattere alquanto innovativo che prima della direttiva non era disponibile in molti Stati membri, è l'obbligo di fornire servizi di traduzione e interpretazione a titolo gratuito alle vittime di reato. In Belgio, ad esempio, la tutela dei diritti delle vittime non ha subito grandi modifiche dopo la direttiva ma l'obbligo di fornire servizi di traduzione è nuovo. Più in generale, tuttavia, c'è ancora molto da fare prima che le disposizioni della direttiva siano integrate nelle prassi giuridiche e di mantenimento dell'ordine pubblico degli Stati membri e siano pienamente disponibili per tutte le vittime di reato.

Un ambito nel quale il potenziale impatto e il valore aggiunto della direttiva sono particolarmente importanti riguarda la dimensione oltre confine dei diritti delle vittime. In particolare, la direttiva contribuisce ad assicurare che i cittadini dell'Unione abbiano gli stessi diritti se sono vittime di un reato, a prescindere da dove avviene il reato nel territorio dell'Unione Europea. Ad oggi, la consapevolezza di questi diritti è più sviluppata per certe tipologie di reato (ad esempio atti di terrorismo) rispetto ad altre ed anche nell'ambito dei reati transnazionali esistono notevoli differenze nelle possibilità di accesso ai servizi di assistenza per le vittime.

In termini più generali, la direttiva costituisce un punto di riferimento fondamentale nel dibattito sui diritti delle vittime e uno strumento di sostegno per le ONG impegnate in tutta Europa per rendere centrale la condizione della vittima. La direttiva fornisce dei parametri che possono essere utilizzati per la valutazione di efficienza ed efficacia dei servizi di assistenza alle vittime nei vari Stati membri e per indicare che cosa occorre fare affinché siano conformi allo standard della UE. Inoltre, in diversi paesi la formulazione delle leggi nazionali e il recepimento della direttiva sono state motivo di molte consultazioni fra le parti in causa principali (autorità nazionali, giuristi, ufficiali di polizia, organizzazioni di assistenza per le vittime, ecc.) sul ruolo della vittima nel sistema giudiziario penale e ciò ha portato a interconnessioni più strutturate. La direttiva ha anche contribuito a rafforzare le organizzazioni per i diritti delle vittime in paesi dove prima erano meno presenti o perfino assenti (ad esempio LT, RO).

Uno dei problemi pratici da affrontare riguarda i collegamenti poco sviluppati nel sistema dell'assistenza alle vittime e dei meccanismi di indirizzamento poco coerenti. I riscontri dalle parti in causa indicano che le forze di polizia, in particolare, non sempre indirizzano le vittime alle organizzazioni di assistenza, e in questo caso le vittime non ricevono il necessario sostegno di cui hanno bisogno. Inoltre, molte vittime ancora non hanno consapevolezza dei loro diritti e dei servizi a loro disposizione, il che ostacola l'efficacia della direttiva. Anche la mancanza di una formazione adeguata degli operatori rappresenta un problema pratico in alcuni paesi. La formazione, l'erogazione di servizi di traduzione e interpretariato e l'esecuzione delle valutazioni individuali sono stati individuate come gli elementi più onerosi della direttiva. In alcuni paesi, si fa ancora molto affidamento sui servizi fondamentali forniti dalle ONG ('volontariato'). Sussiste il rischio, quindi, che in questi casi il livello di assistenza e protezione per le vittime possa variare all'interno dello stesso paese.

Per quanto riguarda la **coerenza generale** della direttiva, questa valutazione ne conferma la coerenza interna ed esterna. Ciononostante, la coerenza rimane vincolata alle diverse interpretazioni a livello nazionale/differenze nelle procedure penali (per esempio la definizione di vittima). Si raccomanda pertanto un approccio che tenga in considerazione il monitoraggio e la comunicazione ma anche lo scambio di esperienze su strategie nazionali efficaci.

Per quanto riguarda la **pertinenza** della direttiva ai bisogni in evoluzione delle vittime, i fatti indicano che essa si dimostra molto **pertinente ma che la sua applicazione pratica non soddisfa a pieno i bisogni delle vittime sotto certi aspetti**, in particolare per l'accesso alla giustizia, e la disponibilità di sistemi dedicati di assistenza per tutte le tipologie di vittime.

6.2. Raccomandazioni per il futuro

Nonostante i positivi impatti effettivi e potenziali fino ad ora emersi, questo studio mette in evidenza alcune azioni che possono essere messe in atto per consolidare l'applicazione e gli effetti della direttiva. **Per prima cosa, occorre fare di più per assicurare che le vittime di reato siano consapevoli dei loro diritti.** Questo studio indica che nonostante i numerosi cambiamenti introdotti negli Stati membri, le vittime non sono ancora consapevoli dei loro diritti con la conseguente minore efficacia della direttiva sul campo. Oltre alle leggi attualmente in vigore, dovrebbe essere reso disponibile anche del materiale informativo di facile accesso sui diritti delle vittime.

In relazione al punto precedente, occorre migliorare i meccanismi di segnalazione all'interno degli Stati membri così che le vittime di reato non siano soltanto consapevoli dei loro diritti ma sappiano anche dove andare per esercitarli. La ricerca indica che i meccanismi di segnalazione sono sviluppati di più per certe tipologie di reato rispetto ad altre. Gli esempi citati nello studio comprendono un punto di contatto centralizzato in Belgio per le vittime di terrorismo e la prassi in uso in Francia di avere un rappresentante delle organizzazioni di assistenza alle vittime, di stanza in alcune stazioni di polizia, per dare sostegno alle persone che hanno bisogno di consulenza. Sarebbe utile anche che ci fossero elenchi pubblici o registri delle organizzazioni di assistenza accreditate, avvocati, ecc.

Più in generale, occorre che la scelta di indirizzare le vittime verso i servizi di assistenza diventi l'opzione standard per coloro che hanno subito un reato affinché siano automaticamente rinviati alle organizzazioni che possono fornire assistenza, salvo che le vittime non decidano di fare altrimenti.

Allo stesso tempo, è necessario che in molti Stati membri si faccia di più affinché la polizia, gli avvocati e le altre parti coinvolte nell'assistenza alle vittime siano coscienti del loro ruolo nel processo di rispetto dei diritti delle vittime. Sono necessarie linee guida pratiche (per esempio liste di controllo/prontuari) che la polizia e le altre parti coinvolte possono usare abitualmente per far conoscere alle vittime i loro diritti.

Occorre anche aumentare la consapevolezza dei diritti delle vittime fra la popolazione in generale, dalla scuola alla famiglia e anche agli amici a cui le vittime si rivolgono spesso per primi.

Il ruolo delle autorità giudiziarie, della polizia e delle organizzazioni di assistenza alle vittime è fondamentale per promuovere i loro diritti secondo quanto disposto dalla direttiva ma è altrettanto importante aiutare la famiglia e gli amici a comprendere le problematiche che le vittime di reato si trovano ad affrontare e l'aiuto che essi possono dare in questo contesto. Per raggiungere questo obiettivo sono necessarie campagne di sensibilizzazione tramite tutti i media, compresi i social, poster nei mezzi pubblici, volantini nelle corti di giustizia, negli ospedali e presso le stazioni di polizia, nonché app dedicate che mettano in contatto gli operatori delle organizzazioni di assistenza con il grande pubblico

Deve essere messa in evidenza l'importanza dello sviluppo delle competenze degli operatori in riferimento all'applicazione delle disposizioni fondamentali della direttiva. Per esempio, la disposizione di svolgere le valutazioni individuali è una nuova procedura per la maggior parte degli Stati membri e anche se dal nostro studio risulta che ci sia in una certa misura la condivisione delle esperienze e del know how fra gli operatori di paesi diversi, può essere fatto ancora molto per promuovere questo sviluppo di competenze negli Stati membri a livello di UE. Oltre ad iniziative bilaterali (per esempio la promozione della cooperazione fra le ONG che operano in determinati settori, come quello della violenza di genere), esistono delle reti a livello di UE che potrebbero essere utilizzate per diffondere la condivisione del know-how (per esempio la European Network of Victims' Rights Associations, e la Victim Support Europe); tali reti sarebbero più efficaci se in ogni paese fosse istituito un punto di contatto nazionale per i diritti delle vittime e anche il portale eJustice è di grande rilievo in questo contesto. Lo sviluppo delle competenze risulterebbe potenziato se i servizi di assistenza alle vittime fossero, per esempio, forniti dalla polizia e se tale sviluppo fosse monitorato in maniera da fornire dei riscontri sull'operato degli agenti di polizia per permettere l'identificazione di eventuali carenze e se necessario procedere a maggiori interventi formativi e ad altre attività necessarie.

L'efficacia della direttiva è stata ostacolata in molti Stati membri dalla mancanza di risorse finanziarie per l'applicazione di provvedimenti fondamentali. E' questo il caso, per esempio di due disposizioni introdotte dalla direttiva, vale a dire, la fornitura di servizi di traduzione e interpretariato alle vittime di reato e lo svolgimento di valutazioni individuali.

Queste disposizioni hanno forte rilevanza in termini di risorse umane e finanziarie a livello di forze di polizia, organizzazioni di assistenza alle vittime, amministrazione della giustizia e altre. Allo stesso tempo i servizi di assistenza alle vittime rimangono sotto-finanziati in molti paesi e sono limitati a parti dello stato anziché essere presenti su tutto il territorio nazionale.

In tutti gli Stati membri dovrebbero essere sviluppate modalità per mettersi in contatto con le vittime di reato che non hanno sporto denuncia. La portata del problema dei reati non denunciati è difficile da valutare ma sappiamo che è estesa, soprattutto riguardo a tipologie di reato meno evidenti (per esempio la violenza domestica). Il problema dei reati non denunciati ha molte cause e non esistono soluzioni semplici. Riguardo alle disposizioni della direttiva, i provvedimenti per incoraggiare le denunce comprendono l'attribuzione di un ruolo più attivo alle associazioni (ad esempio quelle che aiutano le vittime di violenza domestica, violenza di genere e della tratta di esseri umani). Sono di grande aiuto anche alcune buone prassi evidenziate in precedenza che rendono più accessibili le fonti di assistenza (ad esempio la presenza di organizzazioni per l'assistenza alle vittime nelle stazioni di polizia in Francia che offrono il loro sostegno anche fuori dai commissariati, o la creazione di centri di accoglienza aperti come in Ungheria). Rendere le vittime di reato consapevoli dei propri diritti prima che sporgano denuncia significa aiutare più vittime a farsi avanti e ad essere assistite.

L'Unione Europea e gli Stati membri assicurano che le vittime di ogni tipologia di reato siano trattate allo stesso modo nell'esercizio dei loro diritti sanciti dalla direttiva. Nel corso degli ultimi anni, c'è stata molta attenzione sulle vittime di atti di terrorismo, di violenza di genere e tratta di esseri umani. Nonostante questa attenzione sia pienamente giustificata, anche per i recenti eventi europei e per il fatto che la violenza di genere rappresenta sempre una parte importante dei reati denunciati sul territorio dell'UE, l'Unione Europea e gli Stati membri dovrebbero assicurare che le vittime di ogni tipologia di reato siano trattate allo stesso modo nell'assistenza che ricevono per esercitare i loro diritti. La direttiva, in particolare attraverso le disposizioni per le valutazioni individuali, contribuisce ad assicurare che tutte le tipologie di vittime possano esercitare i loro diritti; ciononostante si potrebbe fare di più su questo fronte, per esempio riguardo alla violenza di genere e alle vittime provenienti da comunità di minoranza come i Rom o alle persone con disabilità.

Ultimo ma non meno importante, il ruolo fondamentale della UE nell'assicurare che i cittadini vittime di reato in un altro Stato membro o fuori dall'Europa siano in grado di esercitare pienamente i loro diritti. Le vittime di reato all'estero si trovano ad affrontare molteplici difficoltà – relative alla lingua diversa per la documentazione legale e di altro genere, ai costi e le difficoltà di partecipare a procedimenti giudiziari in un altro paese, ecc. Potrebbero essere presi dei provvedimenti per aumentare la consapevolezza di come le disposizioni della direttiva siano in grado di aiutare le vittime di reato in un altro Stato membro affinché i casi oltre confine siano trattati in maniera adeguata.

Appendice A: Definizioni di vittime negli Stati Membri UE

N.B.: La seguente tabella è stata pubblicata inizialmente sul sito di: APAV (Portuguese Association for Victim Support), Implementing victim-oriented reform of the criminal justice system in the European Union, 2016 (co-finanziata dal Programma di Giustizia Penale della UE)

<u>Stato Membro</u>	<u>Termine Utilizzato</u>	<u>Definizione</u>
Austria	Vittima	Persona fisica o giuridica (in quest'ultimo caso il rappresentante dell'azienda o dell'organizzazione è considerato vittima). Si applica il risarcimento dei danni materiali e morali che siano conseguenza diretta o indiretta del reato.
Belgio	Parte lesa; Parte civile; Vittima	Parte lesa: persona che dichiara di aver subito danni causati da un reato. Parte civile: rilevante per richieste di risarcimenti e diritti aggiuntivi. Vittima: definizione in linea con la Direttiva sulle Vittime (fra il 2006 e il 2013 la definizione si riferiva solo ai diritti relativi all'esecuzione della sentenza di incarcerazione).
Bulgaria	Vittima (Diretta)	Persona fisica che ha subito danno materiale o morale a causa del reato subito.
Croazia	Vittima; parte lesa	Vittima: persona che ha subito danni fisici o psichici causati dal reato, danno materiale o sostanziale violazione dei diritti fondamentali e delle libertà. Parte lesa: la vittima come parte che partecipa al processo penale.
Cipro	Vittima	Nessuna definizione specifica del termine vittima; verrà applicata la definizione della Direttiva.
Repubblica Ceca	Vittima; Parte lesa /Parte offesa	Vittima: persona fisica che, in seguito ad un reato, ha o può aver ricevuto lesioni fisiche, danni a proprietà o di natura non economica, e a scapito della quale l'autore del reato ha ottenuto un vantaggio economico. Persona offesa: persona fisica o giuridica alla quale il reato ha provocato danno fisico, danno materiale o morale a scapito della quale l'autore del reato ha ottenuto un vantaggio economico.
Danimarca	Parte offesa	Nessuna definizione specifica del termine vittima.
Inghilterra e	Vittima	Soggetto direttamente danneggiato dal reato. La

Galles		vittima non è parte nel processo penale ed si comporta da testimone.
Estonia	Vittima (dopo il 15-11-2015)	Persona fisica o giuridica i cui diritti legali sono stati direttamente violati da reato o da atto illecito commesso da una persona incapace di colpa/non intenzionalmente. Nel caso di un tentato crimine, la persona è vittima anche se invece del diritto legale attaccato, un altro diritto legale collegato viene violato.
Finlandia	Parte lesa (aslanomistaja)	1) Il portatore del valore legale protetto contro il reato e 2) Colui che ha subito un danno causato direttamente dal reato.
Francia	<i>Partie civile</i>	Nessuna definizione specifica del termine vittima; L'organizzazione di supporto alle vittime INAVEM si rifà alla definizione delle Nazioni Unite. <i>Partie Civile</i> : termine usato per spiegare i diritti di una vittima in quanto soggetto (parte civile) in un processo penale.
Germania	Co-attore; Parte lesa	Nessuna definizione specifica del termine vittima.
Grecia	Vittima; Parte lesa/ /parte offesa	Nessuna definizione specifica del termine vittima.
Ungheria	Vittima; parte lesa	Vittima: persona fisica che ha subito danni (in particolare danni fisici o disagi emotivi, shock psicologici o perdita economica) come diretta conseguenza di azioni criminali o reati minori commessi sul territorio ungherese. Persona offesa: la parte i cui diritti o interessi legittimi sono stati infranti o compromessi dal reato.
Irlanda	Vittima	(a) persona fisica che ha subito un danno, compresi danni fisici, mentali, emotivi o perdita economica causati direttamente da un reato che ha subito, oppure (b) familiare di una persona la cui morte è stata conseguenza diretta un reato e che ha subito un danno dovuto alla morte di tale persona.
Italia	Persona offesa; Persona danneggiata	Nessuna definizione specifica del termine vittima.
Lettonia	Vittima	1) Persona che ha subito una condizione di sofferenza causata da un reato 2) Riconosciuta dalle autorità di giustizia penale come status associato a diritti e ad alcuni doveri.
Lituania	Vittima	Persona fisica che ha subito un danno fisico o mentale o un danno alla proprietà causato da un atto criminale.
Lussemburgo	Vittima	Persona che dichiara di aver subito un danno causato da un reato. La persona che formalmente

		sporge denuncia alla polizia o al pubblico ministero del danno (diretto o indiretto) subito in conseguenza del reato.
Malta	Vittima; parte lesa	Vittima: la definizione è la stessa di quella della Direttiva.
Paesi Bassi	Vittima	Persona fisica o giuridica che ha subito danni alla proprietà o altri danni come diretta conseguenza di un reato.
Polonia	Vittima; parte lesa	Vittima: persona la cui proprietà o i diritti sono stati direttamente violati o minacciati da un reato.
Portogallo	Vittima	Vittima: Molto simile alla definizione usata nella Direttiva. Parte lesa: titolare di interessi che la legge intende specificamente proteggere.
Romania	Vittima	Persona che ha subito un danno fisico, materiale o morale in seguito ad un atto criminale.
Scozia	Vittima	Nessuna definizione specifica del termine vittima.
Slovacchia	Parte danneggiata	Persona che ha subito un danno alla propria salute in conseguenza di un atto criminale o alla quale è stato causato un danno alla proprietà, danno morale o di altro genere, o di cui sono stati violati i diritti, gli interessi protetti dalla legge o le libertà.
Slovenia	Vittima; parte offesa; ricorrente	Nessuna definizione specifica del termine vittima Parte lesa: persona che ha subito un danno in conseguenza di un crimine violento intenzionale. Ricorrente: persona che presenta la richiesta di risarcimento in quanto vittima di un reato violento intenzionale che ha subito.
Spagna	Vittima	Persona fisica che ha subito perdita o danno in relazione alla sua persona o proprietà, danni fisici o psichici, disagio emotivo o perdita economica come diretta conseguenza del reato.
Svezia	Parte danneggiata/Persona offesa	Qualsiasi persona fisica che ha sofferto un danno fisico, mentale o emozionale o una perdita finanziaria come risultato del crimine

Fonte:

APAV

(Portuguese Association for Victim Support),
Implementing victim-oriented reform of the criminal justice system in the European Union- Tabella III-1, pag. 113

Appendice B: Bibliografia

Fonte	Pertinenza per lo studio
APAV, 2009, Victim Support Europe, promosso dalla Portuguese Association for Victim Support, <u>Victims in Europe, Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of</u>	Il progetto si pone l'obiettivo di esaminare l'applicazione della Decisione Quadro in modo globale. Osserva l'applicazione organizzativa e gli interventi di impatto.
APAV, 2016, <u>Implementing Victim-Oriented Reform of the criminal justice system in the European Union</u>	Questo rapporto fornisce una panoramica completa della attuale ricerca sui diritti e gli aiuti alle vittime, identifica le lacune e fornisce la visione di una riforma centrata sulle vittime, basata sull'esperienza, la conoscenza vittimologia e il contesto dell'ecologia sociale.
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, Oberfibel, <u>Rechte von Verletzten und Geschädigten in Strafverfahren</u>	Questo opuscolo ha lo scopo di aiutare le vittime di reato che si trovano ad affrontare situazioni sconosciute e stressanti dei procedimenti penali. Fornisce informazioni su come gestire le azioni penali, esercitare i diritti e accedere alle strutture di assistenza e sostegno.
Child Centre Info, 2017, <u>Best Practices - Bulgaria,</u>	Caso studio, iniziative per applicare la direttiva: creazione di "stanze azzurre" per gli interrogatori dei bambini allo scopo di evitare loro traumi ulteriori, facendo in modo che sia sempre la stessa persona a condurre l'interrogatorio del minore vittima di abuso.
Child Helpline International. 2014. <u>L'importanza di assistenza ai minori per la protezione dell'infanzia in Europa.</u>	Questo rapporto presenta brevemente il lavoro dei numeri di emergenza per l'aiuto ai minori e della Child Helpline International; riporta alcune definizioni dei sistemi di protezione dei bambini e l'ultima parte del capitolo spiega il contesto dello studio e fornisce alcune raccomandazioni.
Commissione Europea, <u>'Report From The Commission, since Article 18 of the Council Framework Decision of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings'</u> COM (2004) 54 final/2	Rapporto sui limiti della Decisione Quadro.
Commissione Europea, Marzo 2004, <u>Evaluation of the Compliance with Framework Decision 2001 on standing of victims in criminal proceedings.</u>	Rapporto ufficiale della Commissione Europea che illustra i limiti della Decisione Quadro.
Council of Europe, <u>Stocktaking study on violence against women, 2006</u>	Studio europeo sui costi della violenza in vari settori (assistenza sanitaria, servizi sociali, risultati economici, etc.)

CSGP, KU Leuven, LinC, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. 2016. Rights of Victims, Challenges for Corporations. Project's first findings	Articolo accademico sulle vittime dei reati societari e della violenza corporativa, che non ha ricevuto sufficiente attenzione nel dibattito sulla direttiva.
Clingendael Strategic Monitor, Van der Laan. F, <u>Transnational organised crime</u> , 2017	Questo contributo analizza le tendenze principali nell'area del crimine organizzato transnazionale ai danni della sicurezza nell'Unione Europea (UE).
Dehing, A., 2012, <u>Victims' rights in criminal matters post Lisbon</u> , Ghent University	Panoramica sugli ostacoli della Decisione Quadro e sugli sviluppi dei diritti delle vittime nella UE a partire dagli anni '70.
<u>Evaluation of Victims</u> , 2013, Ministère de la Justice	Progetto promosso dal Ministero degli Esteri Francese allo scopo di assistere gli Stati Membri nell'attuazione pratica delle disposizioni. Questo progetto specificamente analizza gli strumenti per identificare le precise necessità di protezione della vittima.
Commissione Europea, <u>Report Domestic Violence against Women</u>	L'obiettivo di questa ricerca è quello di misurare l'evoluzione dell'opinione pubblica europea riguardo alla violenza domestica sulle donne a partire dal 1999, anno che può essere considerato il punto iniziale per la raccolta di informazioni sul punto di vista del pubblico su questo importante problema.
Commissione Europea (Comunicato Stampa), 2015, Better protection for victims of violence anywhere in the EU	Comunicato stampa sui due nuovi meccanismi: <u>Il Regolamento sul riconoscimento reciproco di misure di protezione sulle questioni civili</u> e la <u>Direttiva sull'Ordine di Protezione Europeo</u>
European Federation of Road Traffic Victims (FEVR), November 2015, <u>Survey on the transposition and implementation of the directive with relevance to road victim associations</u>	La FEVR ha analizzato lo stato di avanzamento dell'attuazione della direttiva da parte degli Stati Membri della UE pochi mesi prima della scadenza della ricerca sull'opinione delle vittime del traffico stradale.
Parlamento Europeo, 2017, <u>How can the EU and the Member States better help the victims of terrorism?</u>	Questo studio presenta una visione delle risposte internazionali e determinate risposte nazionali di fronte alla crescente minaccia globale del terrorismo e al conseguente aumento di vittimizzazione.
EPRS, 2016, <u>Trafficking in Human Beings from a Gender Perspective (Directive 2011/36/EU)</u>	La tratta di esseri umani non conosce confini e molte vittime di cui si ha notizia sono donne di nazionalità UE, dall'Europa Centrale e Orientale. La tratta di esseri umani può essere combattuta in maniera efficace solo mediante un approccio coerente a livello di potere giudiziario ed esecutivo e con decisioni politiche strategiche.
EPRS, 2017, <u>The European Protection Order</u>	La direttiva 2011/99/EU sull'Ordine di Protezione Europeo stabilisce un meccanismo per il riconoscimento reciproco delle misure di protezione per le vittime di reato. Questo studio prende in esame l'applicazione della direttiva e analizza le procedure degli Stati Membri in questo campo.
Eurostat, <u>Crime and criminal justice statistics</u> , data extracted in May 2017	Questo articolo presenta statistiche sulla criminalità nell'Unione Europea (UE), basate su dati ufficiali dei reati registrati dalla polizia.

Eurostat, <u>Quality of life indicators - economic and physical safety</u> , 2013	Questo articolo fa parte della pubblicazione online <u>Eurostat: Quality of life indicators</u> , che fornisce statistiche recenti sulla qualità della vita nell'Unione Europea (UE). La pubblicazione presenta un'analisi dettagliata di molti aspetti diversi della qualità della vita.
EUPCN Toolbox Series: Preventing Secondary Victimization policies & practices, 2016, EUPCN	E' importante concentrare l'attenzione sul fenomeno della vittimizzazione secondaria, perché la natura di un atto criminale lascia la vittima vulnerabile e bisognosa di assistenza. A causa di questa incognita, lo strumento è diretto principalmente agli amministratori locali e agli operatori che dovranno confrontarsi con le vittime nel loro lavoro quotidiano.
Falkner, G., Treib O., 2008, <u>Three Worlds of Compliance or Four? The EU-15 Compared to new Member States</u> , Journal of Common Market Studies	Lo studio dimostra che non tutti gli Stati Membri ottemperano al recepimento e all'applicazione della legislazione europea, infatti esistono in Europa i cosiddetti 'vari mondi di conformità, che vanno da Stati Membri che recepiscono le direttive in tempo e correttamente ad altri che non applicano efficacemente le disposizioni nella pratica a causa di protezione insufficiente delle vittime, articolazioni della società civile poco sviluppate e mancanza di fiducia nell'applicazione della legge.
Fundamental Rights Agency (FRA), 2015, <u>Victims of Crime in the EU: the extent and nature of support for victims</u>	Presentazione di temi specifici sulle vittime di reato e valutazione di casi di studio sul modo in cui la direttiva è stata applicata. Fornisce anche informazioni sulle differenze fra la Decisione Quadro e la direttiva.
Fundamental Rights Agency (FRA), 2014, Violence against women: an EU-wide survey, <u>Main results report</u>	Questo sondaggio della FRA è il primo nel suo genere sulla violenza contro le donne nei 28 Stati Membri dell'Unione Europea (UE). Si basa su interviste a 42.000 donne in tutta la UE, alle quali sono state rivolte domande sulle loro esperienze di violenza fisica, sessuale e psicologica, compresi episodi di violenza subita nel rapporto con il proprio partner.
Fundamental Rights Agency (FRA), 2016, <u>Current migration situation in the EU: hate crime</u>	I dati della FRA - a partire da novembre 2016 - indicano che le violenze, i soprusi, le minacce e le affermazioni xenofobe contro i richiedenti asilo e i migranti rimangono diffuse e gravi in tutta l'Unione Europea, sia da parte delle autorità dello stato, di associazioni private o individui, o di gruppi di vigilanti.
FRANET, 2014, Victim Support Services in the EU: An overview and assessment of the victims' rights in practice - Czech Republic	Descrizione e valutazione dei diritti delle vittime in pratica nella Repubblica Ceca.
General assembly Resolution 40/34 of November 1985 - Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power [1985]	Disposizioni a livello internazionale a tutela dei diritti delle vittime prima della Direttiva.

Griffiths, G.T. (1999). "The Victims of Crime and Restorative Justice: the Canadian Experience," <i>International Review of Victimology</i> , 6: 265-316	Affronta il dibattito sulla giustizia riparativa.
Groenhuijsen, M. & Pemberton, 2009, <u>The EU framework decision for victims of crime</u> , <i>European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice</i>	Descrizione dei risultati negativi individuati dal rapporto del 2004 della Commissione Europea, che comprendono "l'abituale riserva da parte degli Stati Membri nei confronti della direttiva", l'arco temporale poco realistico per il suo recepimento a livello nazionale, la differenza di percezione fra gli Stati membri oltre alla vaghezza della lingua che hanno ostacolato l'armonizzazione della posizione delle vittime a livello europeo
Ingeborg, E., 2000, <u>Victims of crime in 22 European Criminal Justice Systems</u> - The implementation of Recommendation (85) 11	Descrizione della 'realtà locale' di ogni paese, che permette di capire il modo in cui funziona il sistema legale in un dato paese. Questo studio analizza la posizione delle vittime di reato in 22 sistemi di giustizia penale europei basandosi sulla Raccomandazione (85) 11 del Consiglio d'Europa. Risponde a domande sul modo in cui sono stati recepiti gli ordinamenti giuridici e, in caso positivo, le modalità con le quali l'obiettivo è stato raggiunto. Lo studio conclude che l'applicazione è stata deludente.
Irvin Waller. " <u>Crime Victims: Doing Justice to Their Support and Protection</u> ". 2003. The European Institute for Crime Prevention and Control (Heuni)	Il manuale fornisce ai soggetti decisionali, ai sostenitori dei diritti ed elettori, un orientamento al fine di migliorare i servizi e l'esercizio dei diritti per le vittime.
JUSTICIA <u>European Rights Network</u> , 2017	"I più aggiornati e pertinenti documenti, comunicati stampa, commenti accademici, legislazione e giurisprudenza sono stati raccolti e organizzati qui in questo archivio centrale di semplice consultazione. Offre la visione generale delle informazioni disponibili in materia di diritti delle vittime e la possibilità di trovare velocemente un documento specifico."
Matrix Insight. 2010. A Study for an Impact Assessment on Ways of Improving the Support, Protection and Rights of Victims across Europe	Lo studio ha concluso che occorre fare di più per migliorare la situazione delle vittime in Europa e che i problemi delle vittime di reato oltre confine rendono necessario l'intervento della UE.
The National - Associated Press and wires, 2017, <u>Barcelona terror attack: victims from at least 34 countries</u>	Articolo di giornale sulle vittime dell'attacco terroristico a Barcellona
Pemberton, A., 2011, <u>Developing Victim's Rights within the European Union: past, present and future</u> , International Victimology Institute Tilburg (INTERVICT)	Il recepimento degli articoli della Decisione Quadro a livello nazionale e rafforzamento dei diritti delle vittime non sono stati sufficienti. Sebbene la posizione delle vittime in Europa sia migliorata dall'adozione della Decisione Quadro, lo studio ha concluso che non si può affermare con certezza che i miglioramenti siano direttamente dovuti alla sua applicazione.
Pemberton, A. & Rasquette, C., 2010. Victims in Europe - Assessment of the implementation on the Framework Decision on the standing of victims in	Valutazione dell'applicazione della Decisione Quadro.

criminal proceedings: Preliminary results. In: Hartmann, J. (eds.) Perspektiven professioneller Opferhilfe, Wiesbaden, Germany. VS Verlag.	
Preamble, (9), <u>Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council</u>	Direttiva 2012/29/EU 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 del Consiglio 2001/220/GAI
<u>Rattegångsskolan</u> , 2017	Caso di studio, iniziative per l'applicazione della direttiva: Visualizzazione dinamica online dell'aula per aiutare le vittime a capire cosa succede prima, durante e dopo il processo.
Sherman, LW and Strang, H, 2007, Restorative Justice: The Evidence. London: The Smith Institute, as seen on: Centre for Justice & Reconciliation	Una valutazione della ricerca sulla giustizia riparativa nel Regno Unito e all'estero con 36 confronti diretti con azioni penali convenzionali.
Schumacher, E. (Deutsche Welle), January 2016, <u>Report</u> : Five times more attacks on refugee homes in Germany in 2015, The German government outlined some of its plans to tackle this problem in a report submitted to the CERD Committee in July 2016	In seguito all'aumento di cinque volte degli attacchi contro le abitazioni dei rifugiati nel 2015 in Germania, il governo tedesco, in un rapporto presentato al comitato del CERD nel luglio 2016, ha illustrato alcuni dei provvedimenti per affrontare il problema.
<u>Supporting Justice blog</u> , The Link Between European Protection Orders and Domestic Violence	L'articolo valuta la rilevanza degli OPE (Ordini di Protezione Europea) per i cittadini della UE nel contesto odierno.
Tilburg Law School, Suzan van der Aa, 2017, New Trends in the Criminalization of Stalking in the EU Member States'	Esiste inoltre prova che una relazione violenta passata aumenti il rischio di vittimizzazione sotto forma di stalking e che un precedente coinvolgimento romantico influenzi l'intensità e la durata dello stalking. Di conseguenza, lo stalking può essere considerato una forma di violenza (domestica) contro le donne.
UNODC, 2015, Good Practices in Supporting Victims of Terrorism within the Criminal Justice Framework	Questa pubblicazione rappresenta il risultato di un meeting di esperti convocato dall'Ufficio delle Nazioni Unite per il controllo della droga e la prevenzione del crimine, UNODC. Queste raccomandazioni sono rivolte ad assistere gli Stati Membri nello stabilire e rafforzare le politiche, le leggi e le competenze istituzionali per fornire migliori servizi alle vittime, nel pieno rispetto della legge e dei diritti delle persone accusate.
UNODC, 2015, Combating violence against migrants - Criminal justice measures to prevent, investigate, prosecute and punish violence against migrants, migrant workers and their families and to protect victims.	La pubblicazione è offerta come strumento a supporto degli Stati nelle azioni per prevenire, investigare, perseguire e punire la violenza contro i migranti. Offre diversi strumenti utili all'attività dei legislatori, soggetti decisionali, operatori della giustizia penale e ad altri soggetti che incontrano, nel loro lavoro, i migranti in situazioni regolari o irregolari.
Victim Support Europe, 2017, <u>Cross-border Victimisation</u> : Challenges and solutions with respect to the provision of support to victims of crime in a cross-border situation	Uno studio di Victim Support Europe che identifica alcuni problemi che le vittime di reato oltre confine si trovano ad affrontare e che possono impedire loro di esercitare i diritti all'informazione, alla protezione e di accesso alla giustizia.

<p>WAVE Network, <u>Protection orders and domestic violence against women with specific needs Findings from five European countries</u>, Final Report, 2016.</p>	<p>Questo rapporto riunisce i risultati degli studi da cinque paesi. Le differenze fra i paesi sono notevoli, per quanto riguarda il quadro normativo, l'ambito della ricerca, il campione esaminato e i risultati riguardanti gli ordini di protezione e la violenza domestica contro le donne con specifiche necessità.</p>
<p>WAVE Fact sheet, Women's Support Services in Europe October 2015</p>	<p>Il Rapporto WAVE del 2014 (pubblicato nel 2015) fornisce una visione d'insieme aggiornata della disponibilità di assistenza essenziale specializzata per le donne e i loro bambini in 46 paesi europei, compresi i 28 Stati membri della UE.</p>

Appendice C: Lista dei codici dei Paesi

Codice del Paese	Nome del paese
AT	Austria
BE	Belgio
BG	Bulgaria
CY	Cipro
CZ	Repubblica Ceca
DE	Germania
EE	Estonia
EL	Grecia
ES	Spagna
FI	Finlandia
FR	Francia
HR	Croazia
HU	Ungheria
IE	Irlanda
IT	Italia
LT	Lituania
LU	Lussemburgo
LV	Lettonia
MT	Malta
NL	Paesi Bassi
PL	Polonia
PT	Portogallo
RO	Romania
SE	Svezia
SI	Slovenia
SK	Slovacchia
UK	Regno Unito

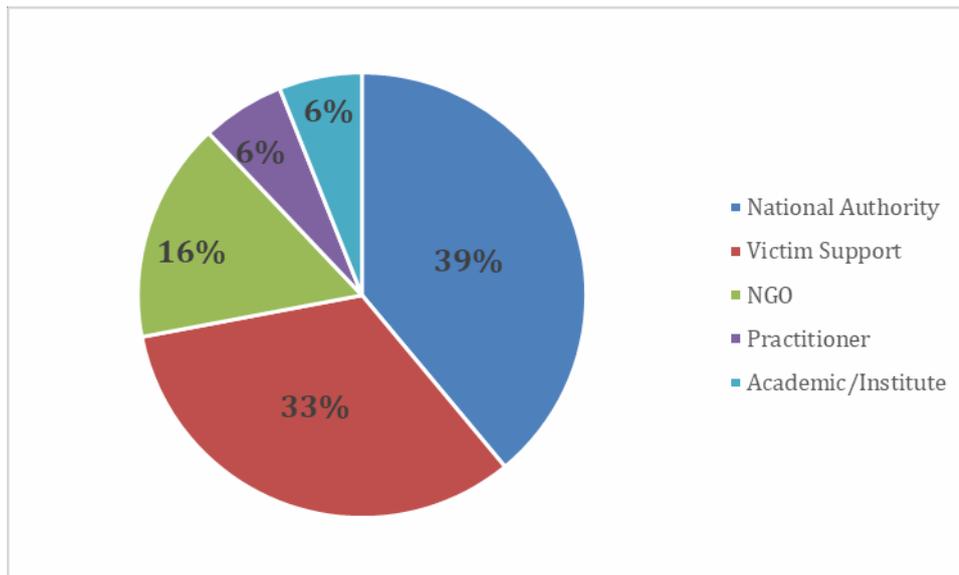
Appendice D: Sintesi del riscontro ricevuto dalle parti in causa

Rispondenti alla ricerca online per paese



(n=31)

Rispondenti alla ricerca online per tipologia di parte in causa



(n=31)

■ National Authority	Autorità nazionali
■ Victim Support	Assistenza per le vittime
■ NGO	ONG
■ Practitioner	Operatori
■ Academic/Institute	Università/Istituti

Appendice E: Sintesi del recepimento della direttiva

Di seguito sono riportati i risultati della valutazione del recepimento della direttiva nei 27 Stati Membri che sono soggetti alla sua applicazione.

Tabella 4 –Recepimento della direttiva

	Articoli																						
	1 & 2	3	4	5	6	7	8 & 9	10	11	12	13 & 14	15	16	17	18, 19 & 2	21	22	23	24	25	26	28	
AT	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
BE	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
BG	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	Si	Si	No	No	No	Si	Si	No	No	No	n/d
CSi	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	n/d
CZ	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
DE	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	No	No	Si	No	Si	No	n/d ²²⁰	Si	Si	n/d	Si	n/d	No	Si	Si
EE	Si	No	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	N	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	No	No	n/d
EL	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n/d	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
ES	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No
FI	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si
FR	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
HR	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n/d
HU	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n/d
IE	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	N	
IT	NC	NC	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	No	n/d	
LT	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n/d	Si	Si	No	Si	Si	Si	n/d	n/d	Si	Si	Si	Si	No	No	n/d	
LU	Si	Si	Si	Si	No	Si	No	No	Si	No	Si	Si	Si	No	No	No	Si	No	Si	No	No	n/d	
LV	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	
MT	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	Si	No	No	Si	Si	N	Si	N	Si	No	No	n/d	
NL	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	n/d
PL	Si	Si	Si	Si	NC	Si	Si	Si	Si	NC	Si	Si	NC	Si	NC (Art 20)	Si	Si	NC	Si	n/d	n/d	n/d	
PT	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	No	n/d	

²²⁰ Considerato non necessario da recepire dalle autorità nazionali in virtù delle procedure amministrative vigenti

	Articles																						
	1 & 2	3	4	5	6	7	8 & 9	10	11	12	13 & 14	15	16	17	18, 19 & 2	21	22	23	24	25	26	28	
RO	Sì	NC	Sì	NC	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	NC	Sì	Sì	NC	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	NC	Sì	n/d	n/d	
SE	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	n/d	Sì	Sì	Sì	n/d	
SI	N	N	N	N	N	Sì	N	Sì	Sì	N	Sì	Sì	n/d	n/d	n/d	n/d	N	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	
SK	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	N	N	Sì	Sì	No ²²¹
UK	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	N	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	n/d	n/d	

((Sì = Recepito, NC = Recepito ma non conforme, N = non recepito, n/d = informazione non disponibile)

²²¹ L'autorità nazionale Slovacca ha confermato che questa informazione non sarà fornita in tempo, dal momento che la Direttiva è stata recepita solo ad ottobre 2017.

La Direttiva 2012/29/EU, che istituisce norme in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, è uno strumento di armonizzazione che fissa degli standard di base da applicare nella UE. Stabilisce importanti disposizioni procedurali riguardanti, ad esempio, il diritto di essere sentiti, di comprendere e di essere compresi e il diritto all'informazione, di presentare una denuncia ed accedere ai servizi di assistenza. Questo studio valuta l'applicazione della direttiva e i vari aspetti di questa applicazione: le disposizioni di recepimento legale a livello degli Stati Membri, l'applicazione pratica sul campo della direttiva e i benefici che ha portato alle vittime, così come le difficoltà incontrate.

Pubblicazione dell'Unità di Valutazione Ex-Post
EPRS | Servizio di Ricerca del Parlamento Europeo
Parlamento Europeo

Questo documento è stato predisposto per i Membri e lo staff del Parlamento Europeo ai quali si rivolge come materiale di riferimento a supporto dei lavori parlamentari. Il suo contenuto è di esclusiva responsabilità del/degli autore/i e qualsiasi opinione espressa nel presente documento non intende rappresentare la posizione ufficiale del Parlamento.



PE: 611.022
ISBN: 978-92-846-2248-1
doi: 10.2861/921076
QA-05-17-176-EN-N-

www.europarl.europa.eu/thinktank (Internet) – www.eptthinktank.eu (blog) – www.eprs.sso.ep.parl.union.eu (Intranet)