



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2011
COM(2011) 274 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Rafforzare i diritti delle vittime nell'Unione europea

{SEC(2011) 580 definitivo}
{SEC(2011) 581 definitivo}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

Rafforzare i diritti delle vittime nell'Unione europea

1. PERCHÉ LE VITTIME SONO IMPORTANTI?

Chiunque può subire un reato; ogni anno nell'Unione europea milioni di persone sono vittime di reato. Stando ai dati Eurostat, annualmente si registrano circa **30 milioni di reati** contro persone o beni e molti non vengono denunciati. *I reati spesso colpiscono più vittime e i loro effetti possono ricadere indirettamente anche su coloro che sono prossimi alle vittime.* Secondo una stima ragionevole, ogni anno le vittime dirette di reato sono oltre 75 milioni¹.

Inoltre, ogni anno molte persone sono vittime di incidenti stradali. Nel 2010 più di **un milione di incidenti stradali** in tutta l'UE è costato la vita a 30 700 persone. Annualmente sulla strada vengono uccise circa 31 000 persone – tra cui 850 bambini sotto i 14 anni – 250 000 persone riportano lesioni gravi e 1,2 milioni lesioni lievi².

In Europa le persone **viaggiano e si spostano attraverso le frontiere** costantemente e il rischio di diventare vittima di reato è altrettanto grande all'estero. Si stima che nel 2008 gli europei abbiano fatto 1,4 miliardi di viaggi, di cui circa il 90% all'interno dell'UE³. Inoltre, circa 11,3 milioni di europei risiedono stabilmente fuori dal proprio paese d'origine, il 10% degli europei ha vissuto e lavorato all'estero durante un periodo della propria vita e il 13% si è recato all'estero per motivi di studio o formazione⁴.

Queste cifre mostrano l'importanza di garantire un'azione effettiva ed efficace a favore dei diritti di coloro che sono vittime di reati o di incidenti stradali nel proprio paese o mentre viaggiano o risiedono all'estero. **Si tratta di un problema al tempo stesso transnazionale e domestico che richiede un intervento a livello di UE.**

I diritti delle vittime hanno anche una dimensione legata al genere. Le donne sono particolarmente esposte a forme di violenza nascoste e non denunciate. Il Consiglio d'Europa stima che **il 20-25% delle donne europee è vittima di atti di violenza fisica** almeno una volta durante la vita adulta, che il 12-15% vive una relazione familiare caratterizzata da abusi e che più del 10% subisce violenza sessuale⁵.

¹ Eurostat, Statistics in Focus, 36/2009; stime basate sull'analisi del consorzio *EU International Crime Survey* in "The Burden of Crime in the EU" (www.europeansafetyobservatory.eu) e sul presupposto che il tasso di reati non denunciati sia pari al 60% e che le vittime abbiano in media 3 familiari. Queste statistiche non comprendono i reati minori.

² Banca dati CARE della Commissione europea.

³ COM(2010) 352, sulla base delle statistiche sul turismo di Eurostat del 2008.

⁴ Eurostat, Statistics in Focus, 94/2009; Eurobarometro 337 (2010).

⁵ Consiglio d'Europa, *Stocktaking study on violence against women*, 2006.

Nel cercare di consolidare lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la Commissione ha identificato come priorità strategica⁶, sulla base del programma di Stoccolma e del relativo piano d'azione⁷, la necessità di intervenire per rafforzare i diritti delle vittime di reato e di garantire che le loro esigenze di protezione, sostegno e accesso alla giustizia vengano soddisfatte.

L'Unione europea è già intervenuta in materia di diritti delle vittime nei procedimenti penali⁸ e la maggior parte degli Stati membri garantisce già un certo grado di protezione e sostegno alle vittime. Tuttavia, in generale, il ruolo e le esigenze delle vittime nei procedimenti penali non sono sufficientemente presi in considerazione e il livello di tutela dei diritti delle vittime continua ad essere sostanzialmente diverso all'interno dell'UE.

Per questo motivo la Commissione presenta un pacchetto di proposte per rafforzare le misure nazionali esistenti, in modo da garantire che in tutta l'UE le vittime di reato godano senza discriminazioni di diritti minimi, a prescindere dalla loro cittadinanza o dal loro paese di residenza. Il pacchetto include anche un nuovo meccanismo di riconoscimento reciproco per assicurare che le vittime, reali o potenziali, che beneficiano di una misura di protezione nel loro Stato membro di residenza non perdano tale protezione quando attraversano le frontiere. Con questo pacchetto, l'Unione europea contribuirà a porre le esigenze delle vittime di reato al centro dei sistemi giudiziari, insieme all'attività di cattura e condanna dei criminali.

Il risarcimento è una delle esigenze fondamentali delle vittime. Tuttavia, le persone che sono vittime di incidenti stradali in un Stato membro diverso dal proprio possono incontrare difficoltà amministrative e procedurali nel cercare di ottenerlo, a causa di termini di prescrizione e decadenza diversi. La Commissione affronterà questo problema proponendo di armonizzare le norme sui termini di prescrizione in modo che le vittime non rischiano di perdere il diritto al risarcimento per motivi procedurali.

Da ultimo, vi è un evidente legame tra i diritti delle vittime e la prevenzione dei reati. La Commissione è da anni impegnata nella prevenzione della criminalità e della violenza e nella promozione della sicurezza stradale⁹. La prevenzione svolge un ruolo chiave non solo per ridurre il numero di reati e di incidenti a breve e medio termine, ma anche per modificare l'atteggiamento verso i comportamenti criminali o spericolati, il che può dare risultati positivi e duraturi sul lungo periodo.

2. PERCHÉ NUOVE MISURE PER LE VITTIME A LIVELLO UE?

- *Molto è stato fatto per il riconoscimento delle vittime, ma occorre fare di più*

Il principio che i diritti delle vittime debbano essere accessibili in modo paritario e non discriminatorio non è nuovo. Nel 1989 la Corte di giustizia ha confermato che la liquidazione del risarcimento, un'esigenza fondamentale delle vittime, non può essere limitata su base

⁶ COM(2010) 623.

⁷ GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1; COM(2010) 171.

⁸ Decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale; direttiva 2004/80/CE del Consiglio relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

⁹ Si vedano ad esempio i programmi: Daphne III; Prevenzione, preparazione e gestione delle conseguenze in materia di terrorismo e di altri rischi collegati alla sicurezza; Prevenzione e lotta contro la criminalità; Programma d'azione europeo per la sicurezza stradale 2011-2020.

della cittadinanza¹⁰. Da allora, l'Unione europea si è adoperata per fissare norme generali minime per le vittime, in particolare con la decisione quadro del Consiglio del 2001¹¹, nonché occupandosi di specifici gruppi di vittime – vittime della tratta di esseri umani, di abuso e sfruttamento sessuale dei minori e del terrorismo¹². La Commissione ha anche sostenuto finanziariamente il lavoro di istituti pubblici e ONG – molte delle quali portate avanti da volontari¹³ – che lavorano con e per le vittime.

Tuttavia, l'attuazione delle norme introdotte dalla decisione quadro del Consiglio del 2001 non è soddisfacente¹⁴. Il trattato di Lisbona prevede ora una chiara base giuridica affinché l'Unione europea fissi norme minime sui diritti delle vittime di reato per agevolare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie. Inoltre, sia il Parlamento europeo che il Consiglio europeo hanno sollecitato un intervento in questo campo¹⁵. Fondandosi su strumenti esistenti che esse mirano a completare, le proposte della Commissione intendono rafforzare il quadro normativo mediante l'introduzione di atti legislativi direttamente vincolanti ed esecutivi.

- *Rafforzare la fiducia nel sistema giudiziario e migliorare la qualità della giustizia*

Uno degli obiettivi dell'Unione europea è offrire ai propri cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia in cui la libera circolazione sia garantita. Tuttavia, in mancanza di un'applicazione effettiva in tutta l'UE di un livello minimo di diritti per le vittime, la fiducia reciproca non è possibile. Ciò significa che i sistemi giudiziari devono avere piena fiducia nelle norme reciproche in materia di equità e giustizia e che i cittadini devono poter confidare nell'applicazione delle stesse norme minime quando viaggiano o vivono all'estero.

- *In tutti gli Stati membri devono essere applicate norme minime*

Oggi la maggior parte degli Stati membri garantisce un certo livello di protezione e assistenza alle vittime di reato. Tuttavia, il ruolo e le esigenze delle vittime nei procedimenti penali non sono ancora pienamente presi in considerazione nei sistemi giudiziari nazionali. Allo stesso modo, pur avendo tutti gli Stati membri procedure per richiedere il risarcimento a seguito di un incidente stradale, le norme sui termini di prescrizione applicabili a tali richieste sono diverse. Per risolvere questo problema, gli Stati membri devono rafforzare le norme sui diritti delle vittime e l'Unione europea deve garantire che le vittime siano trattate sulla base di condizioni paritarie. L'applicazione di un livello minimo di garanzie e norme in tutti gli Stati membri faciliterà la cooperazione giudiziaria e migliorerà la qualità della giustizia, rafforzando anche la fiducia dei cittadini nel concetto stesso di "giustizia".

¹⁰ Sentenza 2 febbraio 1989, causa C-186/87, *Ian William Cowan/ Trésor public*.

¹¹ Cfr. nota 8.

¹² 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 sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI; proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia, che abroga la decisione quadro 2004/68/GAI; decisione quadro 2002/475/GAI relativa alla lotta contro il terrorismo.

¹³ Più di 20 000 volontari lavorano per organizzazioni di assistenza alle vittime in Europa (Victim Support Europe 2010).

¹⁴ Relazione della Commissione sull'attuazione della decisione quadro (COM(2009) 166).

¹⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo del 7 maggio 2009 destinata al Consiglio sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione europea (2009/2012(INI)); Programma di Stoccolma (GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1).

- *I diritti fondamentali devono essere rispettati*

Il trattamento adeguato delle vittime corrisponde a una serie di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ("Carta UE") e dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)¹⁶. L'effettivo riconoscimento e il rispetto dei diritti delle vittime, in particolare della loro dignità umana, della loro vita privata e familiare e della loro proprietà, devono essere salvaguardati garantendo nel contempo i diritti fondamentali altrui, quali quelli dell'accusato. L'intervento dell'UE innalzerà gli standard di protezione dei diritti fondamentali di chiunque sia coinvolto in un procedimento penale – che si tratti di vittima, accusato o detenuto – garantendo al tempo stesso che ogni limitazione a tali diritti sia apportata solo ove necessario e in modo proporzionato.

- *Soddisfare le esigenze delle vittime contribuisce a ridurre il costo totale della criminalità*

Il rafforzamento dei diritti delle vittime ha un impatto positivo sulla situazione delle singole vittime e sulla società in generale. Soddisfare le esigenze delle vittime prima, durante e dopo i procedimenti penali può ridurre significativamente il costo globale della criminalità¹⁷. Questo comprende tanto i costi materiali connessi ai settori dell'economia e della sanità e al sistema della giustizia penale, quanto i costi immateriali, quali il dolore, la sofferenza e la riduzione della qualità della vita della vittima. Le vittime che vengono rispettate e che ricevono sostegno e protezione si riprendono prima, sia dal punto di vista psicologico che emotivo, e possono quindi ritornare alla loro vita normale più rapidamente. Ciò permetterà di limitare le perdite di guadagno, l'assenteismo sul lavoro e l'esigenza di ulteriori cure mediche. Inoltre le vittime trattate con considerazione verosimilmente parteciperanno in modo più attivo ai procedimenti, facendo così aumentare le probabilità di successo dell'azione penale e di condanna, con una conseguente diminuzione della recidiva e dell'impunità.

3. UN'ATTENZIONE SPECIFICA ALLE VITTIME DI REATO - QUALI SONO LE LORO ESIGENZE?

Ogni anno molte persone sono vittime di reato nell'Unione europea. Queste vittime hanno tutta una serie di esigenze che dovrebbero essere prese in considerazione per aiutarle a riprendersi: essere **riconosciute** in quanto vittime ed essere trattate con **rispetto e dignità**, essere **protette e sostenute**, avere **accesso alla giustizia** e ottenere il **risarcimento del danno e il ripristino** della situazione preesistente al reato.

L'obiettivo primario del pacchetto di misure legislative della Commissione è affrontare le esigenze delle vittime in modo completo. Proprio per questo, le proposte della Commissione riguardano le esigenze sia delle vittime dirette dei reati che delle vittime indirette, come i familiari che subiscono a loro volta le conseguenze dei reati. I parenti stretti o le persone a carico delle vittime dirette beneficeranno quindi, ove opportuno, del sostegno e della protezione proposti in questo pacchetto.

¹⁶ I diritti più importanti sono: il diritto al rispetto della dignità umana, il diritto alla vita, all'integrità della persona, alla libertà e alla sicurezza, al rispetto della vita privata e della vita familiare, alla protezione dei dati di carattere personale, il diritto di proprietà, il diritto alla libertà di circolazione e di soggiorno, all'uguaglianza dinanzi alla legge, i diritti del minore e degli anziani, il diritto all'inserimento delle persone con disabilità e il diritto a un ricorso effettivo.

¹⁷ Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011)580, pag. 14.

L'esempio che segue illustra il trattamento inadeguato che una vittima può ricevere e le ripercussioni che questo può avere sulla vita dell'interessato se le sue esigenze individuali non sono adeguatamente prese in conto durante e dopo la denuncia del reato. Nelle sezioni successive verrà indicato come la *stessa vicenda* potrebbe svolgersi – sotto l'aspetto di ciascuna categoria di esigenze – se la vittima e la sua famiglia ricevessero il trattamento adeguato, a seguito dell'attuazione delle proposte della Commissione.

Alex aveva affittato un appartamento per le vacanze all'estero con la propria famiglia, quando una notte ha subito uno scasso. Nel momento in cui ha tentato di bloccare i ladri, questi l'hanno aggredito fisicamente di fronte ai suoi familiari. Egli ha denunciato il fatto alla polizia del posto ma, non riuscendo ad esprimersi nella lingua locale, non ha potuto fornire tutti i dettagli dell'aggressione. Durante le settimane successive, non ha ricevuto molte informazioni sul fatto ed ha accumulato una crescente frustrazione a causa dei numerosi interrogatori di routine che lui e la sua famiglia hanno dovuto subire da parte di vari ufficiali di polizia. Anche i suoi figli sono stati ripetutamente interrogati, cosa che li ha alquanto sconvolti.

Una volta rientrato a casa, Alex ha dovuto sottoporsi a numerosi interventi per le lesioni riportate e non ha potuto lavorare per diverse settimane. Non ha avuto più notizie da parte della polizia sino al giorno in cui è stato convocato a comparire e testimoniare all'estero al processo di due indagati. L'udienza è stata difficile poiché nessuno l'aveva informato sulle modalità estere di svolgimento del processo e Alex si è sentito intimorito dal dover incontrare gli accusati fuori dall'aula di tribunale.

Una volta conclusosi il processo, Alex non ha avuto più notizie del caso né delle sorti degli accusati. Per molti anni dopo l'aggressione, lui e la sua famiglia hanno convissuto con le conseguenze emotive, fisiche ed economiche del reato. Benché il fatto sia avvenuto in un altro posto e in un altro paese, essi non si sono più sentiti al sicuro, nemmeno a casa propria¹⁸.

3.1. Riconoscimento e trattamento rispettoso

Il rispetto della dignità umana è un diritto fondamentale al centro della nostra nozione di società giusta e costituisce il fondamento del trattamento adeguato delle vittime. Chi è stato lesa da un reato si aspetta quindi di essere riconosciuto come vittima, di veder riconosciuta la sua sofferenza e di essere trattato con sensibilità e professionalità. Occorre tener presente che le vittime sono persone e che le loro esigenze vanno riconosciute. Tuttavia, gli operatori in tutta Europa che vengono regolarmente a contatto con le vittime di reato spesso mancano dell'adeguata formazione rispetto a tali esigenze o al modo in cui identificarle attraverso una valutazione dei bisogni individuali.

Alex ha subito un'aggressione di fronte ai suoi familiari mentre erano in vacanza all'estero. Quando ha denunciato il fatto, la polizia gli ha fornito un interprete perché potesse spiegare l'accaduto nei dettagli. La polizia l'ha messo in contatto con un'organizzazione di sostegno alle vittime e l'ha informato sui suoi diritti e sulla possibilità di ottenere un risarcimento. Nelle settimane successive, una persona di riferimento della polizia l'ha tenuto aggiornato sugli sviluppi dell'indagine.

3.2. Protezione

A causa del modo in cui il sistema funziona, il processo penale può essere fonte di pregiudizio per le vittime. Per evitare danni causati da processi inadeguati, come interrogatori ripetuti e svolti senza tener conto della sensibilità delle vittime, è importante garantire che le vittime siano protette durante le indagini e il procedimento giudiziario penali. Questo tipo di protezione è fondamentale, specialmente per le vittime vulnerabili come i minori.

¹⁸ Situazione inventata sulla base di problemi realmente riscontrati.

Anche dopo un reato, le vittime sono esposte ad ulteriori danni, intimidazioni o ritorsioni da parte dell'autore del reato. Circa il 40% dei reati denunciati sono crimini reiterati contro la stessa vittima nell'arco di un anno¹⁹. Garantire misure di protezione può rivelarsi cruciale per prevenire incidenti futuri. Inoltre, in conseguenza dell'accresciuta mobilità nell'UE, un maggior numero di vittime si reca o si trasferisce all'estero. Tuttavia, l'eventuale protezione di cui godono rischia di essere vanificata oltre frontiera. Al fine di proteggere i cittadini che esercitano il proprio diritto alla libera circolazione, la Commissione propone per la prima volta il riconoscimento reciproco delle misure di protezione.

Quando Alex ha denunciato l'aggressione, la polizia gli ha chiesto se avesse esigenze particolari di protezione o assistenza durante il procedimento. Durante l'indagine che ne è seguita, gli interrogatori di Alex e di sua moglie sono stati limitati al minimo indispensabile e sono stati sempre condotti dallo stesso funzionario di polizia, mentre i suoi figli sono stati interrogati solo una volta da un ufficiale specializzato, al fine di evitare ogni rischio di danno. Quando la causa è arrivata in tribunale, Alex è stato convocato a testimoniare. Si è sentito rassicurato entrando nell'aula del tribunale, poiché aveva potuto attendere in una stanza separata destinata alle vittime, senza doversi trovare faccia a faccia con gli aggressori fuori dall'aula.

3.3. Sostegno

Il reato può avere effetti devastanti e debilitanti sulle vittime, che possono restare traumatizzate o diventare incapaci di gestire i problemi pratici da esso derivanti. Se il reato è denunciato, la vittima dovrà farsi largo tra le complessità del sistema giudiziario. Un sostegno adeguato e puntuale è pertanto essenziale per aiutare le vittime a sormontare gli ostacoli emotivi, pratici, amministrativi e legali, e a riprendersi dall'evento. Nonostante il lavoro svolto dai servizi di sostegno alle vittime, questo tipo di assistenza attualmente non è sempre di facile accesso.

La polizia ha messo Alex in contatto con un'organizzazione di assistenza alle vittime, che ha fornito a lui e alla sua famiglia assistenza per fronteggiare il reato. Lo ha aiutato anche in questioni pratiche, ad esempio per ottenere le cure mediche e sbrigare gli aspetti burocratici. Lo ha informato in merito allo svolgimento dell'iter processuale penale, ai suoi diritti e al suo ruolo nel processo e gli ha fornito i riferimenti di un'organizzazione omologa nel suo paese d'origine, che Alex ha contattato regolarmente anche dopo la conclusione della causa. L'assistenza fornita a lui e alla sua famiglia ha consentito loro di voltare pagina e riprendere la propria vita.

3.4. Accesso alla giustizia

Le vittime hanno un legittimo interesse a che sia fatta giustizia. Dovrebbero pertanto avere un accesso effettivo al sistema giudiziario, fattore che può essere importante per il loro recupero. Informare le vittime in modo comprensibile sui loro diritti, sulle scadenze e sulle decisioni importanti è un aspetto fondamentale per la partecipazione al procedimento. Esse dovrebbero poter partecipare al processo e seguire la causa durante tutto il suo iter. Di fatto, però, non sempre nell'UE le vittime hanno accesso a questi elementi di base della giustizia.

La polizia alla fine ha contattato Alex per informarlo che due uomini erano stati arrestati e incriminati. Gli è stato inoltre comunicato il luogo e la data dell'udienza ed è stato informato del fatto che avrebbe dovuto presentarsi a testimoniare in aula. Durante l'udienza, è stato assistito da un interprete per capire le domande e le altre parti del procedimento.

¹⁹ *International Crime Victims Survey* (Studio sulle vittime della criminalità internazionale), 2000.

3.5. Risarcimento e ripristino della situazione precedente al reato

Le persone che sono state lese da azioni altrui spesso si aspettano di ottenere una qualche forma di risarcimento economico dallo Stato o dal colpevole. Il risarcimento mira a riparare il danno economico immediato e a lungo termine. Può anche fungere da forma di riconoscimento attraverso un pagamento simbolico.

La giustizia riparatoria, concetto relativamente nuovo nella procedura penale, va oltre il mero risarcimento economico, per concentrarsi sul recupero della vittima. In alternativa o a complemento della giustizia formale, intende ripristinare la situazione delle vittime precedente alla commissione del reato dando loro, se lo desiderano, l'opportunità di trovarsi faccia a faccia con gli autori del reato e consentendo a questi ultimi di assumersi la responsabilità delle loro azioni.

Alex ha avuto modo di contattare l'autorità competente per il risarcimento nel proprio Stato d'origine e predisporre i documenti necessari nella propria lingua prima di spedirli nel paese in cui ha avuto luogo l'aggressione. La somma ottenuta l'ha aiutato a far fronte alle spese ulteriori affrontate a seguito dell'aggressione, inclusi gli interventi chirurgici.

4. CATEGORIE SPECIFICHE DI VITTIME

- Vittime del terrorismo

Le vittime del terrorismo sono forse le uniche vittime che hanno subito aggressioni destinate fondamentalmente a ledere la società. Esse hanno per lo più le stesse esigenze di protezione ed assistenza delle vittime di qualunque altro grave atto criminale violento. Tali esigenze vanno soddisfatte e queste vittime e le loro famiglie devono essere sostenute in modo analogo²⁰. Per la natura dell'aggressione, tuttavia, le vittime del terrorismo possono trovarsi più esposte all'opinione pubblica e aver più bisogno di essere riconosciute dalla società e di essere trattate in modo rispettoso da chiunque – professionisti, media, o singoli. L'attenzione particolare delle proposte della Commissione al riconoscimento e al trattamento rispettoso gioverà a questa categoria di vittime.

- *Vittime di incidenti stradali*

Le vittime di incidenti stradali spesso hanno la sensazione che la loro situazione di vittime non sia sufficientemente riconosciuta dalla società. Le indagini sugli incidenti stradali per loro natura sono dirette per prima cosa a determinare le cause e le circostanze dell'incidente, piuttosto che ad occuparsi delle esigenze delle vittime. Tuttavia, le vittime di tali eventi vogliono ovviamente che sia fatta piena luce sull'incidente e, qualora venga accertato che è stato commesso un reato, che venga fatta giustizia. Le persone coinvolte in simili casi necessitano dell'appropriata formazione per capire e riconoscere queste esigenze.

Le vittime di incidenti stradali possono avere il diritto al risarcimento dei danni. Nei casi di incidenti stradali transnazionali, uno dei problemi incontrati spesso dalle vittime è che i termini per la richiesta di risarcimento variano notevolmente nell'UE, e le vittime non sempre sanno quale sia il paese le cui norme trovano applicazione. Questo fa sì che alle vittime sia

²⁰ Come riconosciuto all'articolo 10 della decisione quadro 2002/475/GAI relativa alla lotta contro il terrorismo.

negato ogni risarcimento a causa di termini di prescrizione particolarmente brevi nello Stato membro in cui è avvenuto l'incidente. Una revisione della vigente legislazione UE sulla legge applicabile²¹ favorirà questo tipo di vittime, che potranno fare affidamento sui termini in vigore nel loro paese d'origine.

- *Vittime particolarmente vulnerabili*

Alcune vittime sono esposte più di altre al rischio di subire danni ulteriori durante il procedimento penale e le loro particolari esigenze di protezione e assistenza devono pertanto essere soddisfatte. Analogamente a quanto avviene a livello internazionale e nazionale, la Commissione intende quindi per la prima volta identificare le categorie di vittime vulnerabili e i meccanismi per individuare ulteriori persone a rischio, sulla base di valutazioni individuali dei bisogni.

Tali categorie sono rispettivamente i minori, le persone disabili e le vittime di violenza sessuale e della tratta di esseri umani. Inoltre, alcune vittime possono essere vulnerabili per altre ragioni afferenti alle loro **caratteristiche personali** (ad esempio, un livello elevato di paura e angoscia, il rischio di intimidazioni o di violenza ripetuta, o ancora il trovarsi in condizioni personali, sociali o economiche tali da rendere difficile per la vittima fronteggiare le conseguenze del reato o capire lo svolgimento del procedimento giudiziario) e/o **il tipo e la natura del reato** (ad esempio, terrorismo, reati del crimine organizzato, reati generati dall'odio o violenza di genere). Ad esempio, le vittime della criminalità organizzata sono particolarmente vulnerabili alle intimidazioni e alla violenza ripetuta da parte degli autori del reato e possono necessitare di misure di protezione speciali.

L'approccio adottato dalla Commissione ricalca la normativa contenuta nella nuova proposta di direttiva relativa alla lotta contro l'**abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia** e nella nuova direttiva concernente la prevenzione e la repressione della **tratta di esseri umani**²². Entrambe queste misure affrontano i bisogni specifici di tali vittime vulnerabili.

Come disposto dalla Carta UE e dalla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo, nonché riconosciuto dal trattato sull'Unione europea, i **minori** hanno il diritto fondamentale a che il loro interesse superiore sia una considerazione preminente in tutte le normative e politiche nazionali ed internazionali, incluso nei procedimenti giudiziari. In ragione della loro vulnerabilità, la Commissione si è fatta attiva promotrice di un approccio verso i minori coinvolti in procedimenti penali ispirato alla "giustizia a misura di minore"²³. Un'indagine penale può essere un processo traumatico per i minori, specialmente se sono stati vittime di abusi, e dovrebbero essere previste misure speciali per proteggerli.

Le **vittime di violenza sessuale** – prevalentemente donne – necessitano di protezione contro eventuali ulteriori violenze e di sostegno ed assistenza specializzati per sormontare le molteplici conseguenze della violenza e poter ricostruire la propria vita. A causa del sentimento di vergogna e del senso di colpa legati all'aver subito questo tipo di atti criminali, e del rapporto stretto che spesso lega la vittima al colpevole, questa categoria di vittime è particolarmente reticente a denunciare il reato. Le vittime di violenza sessuale hanno bisogno in particolare di assistenza medica e psicologica, oltre ad un esame immediato dei fatti da

²¹ Regolamento (CE) n. 864/2007 sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (Roma II).

²² Cfr. nota 12.

²³ Comunicazione della Commissione "Programma UE per i diritti dei minori" (COM(2011) 60).

parte dell'autorità giudiziaria, per cui la denuncia del reato non dovrebbe essere un requisito necessario per poter accedere a detti servizi.

Garantire la sicurezza e la protezione dei soggetti che sono esposti ad **atti di violenza ripetuti da parte dello stesso colpevole** è estremamente importante. Al fine di prevenire e limitare il rischio di danno ulteriore, la protezione è fondamentale e dovrebbe includere la possibilità di imporre un ordine di interdizione, una misura limitativa della libertà personale o un ordine di protezione nei confronti del colpevole per evitare ulteriori contatti con la vittima. La vittima dovrebbe poter conservare tale protezione anche qualora si rechi o si trasferisca in un altro Stato membro.

Oltre ad assicurare che le vittime ottengano assistenza e protezione adeguati, è importante prevenire che la violenza si produca. Le donne sono particolarmente esposte a varie forme di violenza fisica, sessuale e psicologica, soprattutto in famiglia e nelle relazioni strette. La Commissione pertanto continuerà a impegnarsi per prevenire e combattere la violenza contro le donne in Europa e per sostenere e proteggere le vittime e i gruppi a rischio²⁴.

5. LA RISPOSTA DELLA COMMISSIONE – È TEMPO DI AGIRE

La Commissione propone il seguente pacchetto di strumenti legislativi per rispondere alle esigenze sopra descritte e garantire che le vittime in Europa possano contare su un livello minimo di diritti, protezione, sostegno, accesso alla giustizia e risarcimento. La Commissione proporrà:

- **una direttiva che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato**, in sostituzione della decisione quadro del 2001. La direttiva garantirà che le vittime siano trattate in modo rispettoso e che le particolari esigenze delle vittime vulnerabili siano affrontate in modo adeguato. Assicurerà inoltre che le vittime ricevano il sostegno di cui hanno bisogno, che possano partecipare al procedimento, che ricevano e capiscano le informazioni pertinenti e che siano protette durante le indagini penali e il procedimento giudiziario;
- **un regolamento sul riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile**, che contribuirà a prevenire i danni e la violenza e garantirà che le vittime (di violenza domestica, ad esempio) destinatarie di una misura di protezione adottata in uno Stato membro possano beneficiare dello stesso livello di protezione qualora si rechino o si trasferiscano in un altro Stato membro. Detta protezione dovrebbe essere concessa senza che la vittima debba ricorrere a procedure aggiuntive. Questa misura integra la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sull'ordine di protezione europeo²⁵ presentata da un gruppo di Stati membri nel settembre 2009, attualmente in discussione al Parlamento europeo e al Consiglio.

Questo pacchetto legislativo rappresenta un primo passo per mettere le vittime al centro dell'agenda dell'Unione europea in materia di giustizia penale. Quanto al futuro, l'azione della Commissione nel campo dei diritti delle vittime consisterà, in una prima fase, nella revisione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato e del

²⁴ Si veda la Dichiarazione 19 allegata all'atto finale della Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona (GU C 83 del 30.3.2010, pag. 345).

²⁵ GU C 69 del 18.3.2010, pag. 5.

regolamento “Roma II” (per trattare la questione della legge applicabile ai termini di prescrizione nei casi di incidenti stradali transnazionali). Saranno inoltre realizzati nuovi studi e azioni riguardanti le vittime, in particolare specifiche categorie di vittime, quali le vittime del terrorismo, della criminalità organizzata e della violenza di genere, compresa la mutilazione genitale femminile, al fine di migliorare la situazione di tali vittime.

Inoltre, parallelamente a questi interventi, la Commissione metterà in atto una serie di misure accessorie che saranno fondamentali per garantire che nella pratica le vittime godano di diritti effettivi, e non necessariamente soltanto quando sono coinvolte in procedimenti penali. Questo includerà la formazione e lo sviluppo di capacità, lo scambio di buone prassi, la prevenzione dei reati e della violenza (ad esempio attraverso campagne di sensibilizzazione e la diffusione di informazioni), la raccolta di dati e la ricerca. Continuerà ad essere fornito sostegno finanziario nel quadro dei programmi di finanziamento esistenti per promuovere temi riguardanti i diritti e le esigenze delle vittime.

Tutti questi sforzi permetteranno di rafforzare i risultati già ottenuti a livello nazionale e dell’UE, e di rendere i diritti e le esigenze delle vittime un elemento centrale dell’amministrazione della giustizia. L’Unione europea deve garantire che al suo interno le vittime siano riconosciute in modo adeguato e che i loro diritti vengano rispettati senza alcuna forma di discriminazione.