



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 18.5.2011
COM(2011) 275 definitivo

2011/0129 (COD)

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

**che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime
di reato**

{COM(2011) 274}

{COM(2011) 276}

{SEC(2011) 580}

{SEC(2011) 581}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta fa parte di un pacchetto legislativo per rafforzare i diritti delle vittime nell'UE, che include anche i seguenti altri due elementi: una comunicazione sul rafforzamento dei diritti delle vittime nell'Unione europea e una proposta di regolamento sul reciproco riconoscimento delle misure di protezione in materia civile.

La Commissione europea ha indicato come priorità strategica¹ la protezione delle vittime di reato e l'introduzione di norme minime sulla base del programma di Stoccolma e del relativo piano d'azione². Questi documenti collocano le vittime tra le priorità dell'agenda dell'UE e affermano fermamente la necessità e l'intenzione di adottare un approccio alle vittime integrato e coordinato, in linea con le conclusioni del Consiglio GAI dell'ottobre 2009³.

L'Unione europea si è posta l'obiettivo di mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la cui pietra angolare è il principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle altre decisioni delle autorità giudiziarie adottate in materia civile e penale nell'Unione. Nella "Relazione sulla cittadinanza" del 27 ottobre 2010⁴, la Commissione ha esaminato come smantellare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini, rafforzando la sostanza dei diritti individuali concessi a livello UE. Il rafforzamento dei diritti delle vittime, insieme al rafforzamento dei diritti processuali di indagati o imputati nei procedimenti penali, rispecchiano questo approccio.

L'Unione europea è già intervenuta in materia di diritti delle vittime nei procedimenti penali con la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Nonostante i miglioramenti registrati in questo settore, gli obiettivi della decisione quadro del Consiglio non sono stati pienamente realizzati.

Il Parlamento europeo ha inoltre invitato il Consiglio ad adottare un quadro giuridico completo che offra alle vittime di reato la più ampia protezione⁵. Nella risoluzione del 26 novembre 2009⁶ sull'eliminazione della violenza contro le donne, il Parlamento ha esortato gli Stati membri a migliorare la normativa e le politiche nazionali volte a combattere tutte le forme di violenza contro le donne e ad affrontarne le cause, in particolare mediante misure di prevenzione, e ha invitato l'Unione europea a garantire a tutte le vittime di violenza il diritto all'assistenza, alla protezione e al sostegno. La dichiarazione 19 dei protocolli del trattato sul funzionamento dell'Unione europea esorta anch'essa gli Stati membri ad adottare tutte le misure necessarie per prevenire e punire gli atti di violenza domestica, e a sostenere e proteggerne le vittime.

¹ COM(2010) 623.

² GU C 115 del 4.5.2010, pag. 1; COM (2010) 171.

³ 2969^a sessione del Consiglio GAI, 23.10.2009, 14936/09 (Presse 306).

⁴ Relazione 2010 sulla cittadinanza dell'Unione - Eliminare gli ostacoli all'esercizio dei diritti dei cittadini dell'Unione (COM(2010) 603 definitivo).

⁵ Raccomandazione del Parlamento europeo, del 7 maggio 2009, sullo sviluppo di uno spazio di giustizia penale dell'Unione europea (INI/2009/2012).

⁶ P_TA(2009)0098.

La cooperazione giudiziaria in materia penale nell'Unione si basa sul principio del reciproco riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie. Il reciproco riconoscimento può realizzarsi efficacemente soltanto in uno spirito di fiducia, cioè se non solo le autorità giudiziarie ma anche tutti i soggetti coinvolti nel procedimento penale e coloro che vi abbiano un legittimo interesse possono avere fiducia nell'adequatezza della normativa di ciascuno Stato membro, nonché nella corretta applicazione di tale normativa. Se, all'interno dell'UE, le vittime di reato non beneficiano delle stesse norme minime, tale fiducia può diminuire a causa dei timori legati al trattamento delle vittime o delle differenze delle norme processuali.

L'esistenza di norme minime comuni dovrebbe incrementare la fiducia nei sistemi di giustizia penale di tutti gli Stati membri, che a sua volta dovrebbe generare una più efficace cooperazione giudiziaria in un clima di fiducia reciproca e promuovere una cultura dei diritti fondamentali nell'Unione europea. Le norme minime dovrebbero inoltre contribuire a ridurre gli ostacoli alla libera circolazione dei cittadini, poiché si dovrebbero applicare a tutte le vittime di reato.

Coerenza con altri obiettivi e politiche dell'Unione

Obiettivo della presente proposta è garantire che si rispetti e si soddisfi l'ampio spettro di esigenze delle vittime di reato, che sono trasversali rispetto a varie altre politiche dell'UE. In particolare, va osservato che la tutela dei diritti delle vittime di reato è un aspetto essenziale di una serie di politiche e/o strumenti UE riguardanti la tratta degli esseri umani, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, la violenza nei confronti delle donne, il terrorismo, la criminalità organizzata e l'applicazione della normativa che disciplina le infrazioni stradali.

La proposta si basa su strumenti esistenti che mira a completare, in particolare la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime⁷, la direttiva del Consiglio relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia⁸, attualmente in fase di negoziato, o la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio sulla lotta contro il terrorismo⁹ quale modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008¹⁰. Introduce norme minime sui diritti delle vittime che miglioreranno, nel diritto e nelle politiche dell'UE, il contesto generale per la tutela di questi soggetti. Mentre gli strumenti specifici riguardanti, ad esempio, il terrorismo, la tratta, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia affrontano le particolari esigenze di certi gruppi di vittime di determinati reati, la presente proposta stabilisce il quadro orizzontale per trattare le necessità di tutte le vittime, indipendentemente dal tipo di reato o dalle circostanze o dal luogo in cui è stato commesso. Le disposizioni della presente proposta sono coerenti con l'approccio adottato nei settori sopra menzionati.

La presente direttiva non avrà alcuna ripercussione sulle disposizioni contenute in altri atti dell'UE che affrontano in modo più mirato le specifiche esigenze delle vittime particolarmente vulnerabili. In particolare, gli adulti vittime della tratta degli esseri umani beneficeranno delle misure stabilite dalla direttiva 2011/36/UE, che corrispondono alle misure di cui all'articolo 12, all'articolo 20, lettera b), e all'articolo 21, paragrafo 3, lettere a), c) e d), della presente direttiva; i minori vittime della tratta degli esseri umani beneficeranno delle

⁷ GUL 101 del 15.4.2011, pag. 1.

⁸ GUL [...].

⁹ GUL 164 del 22.6.2002, pag. 3.

¹⁰ GUL 330 del 9.12.2008, pagg. 21-23.

misure stabilite dalla direttiva 2011/36/UE che corrispondono alle misure di cui all'articolo 12, all'articolo 20, all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a), b) e c), all'articolo 21, paragrafo 3, e all'articolo 22 della presente direttiva, e i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale e pedopornografia beneficeranno delle misure stabilite nella direttiva [...] [...] /UE del Consiglio [*relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia*], che corrispondono alle misure di cui all'articolo 12, all'articolo 20, all'articolo 21, paragrafo 2, lettere a), b) e c), all'articolo 21, paragrafo 3, e all'articolo 22 della presente direttiva.

Saranno predisposti migliori sistemi per individuare le necessità delle vittime del terrorismo, per tenerle informate sui procedimenti e per proteggerle adeguatamente durante il loro svolgimento. Analogamente, anche se la presente proposta non affronta specificamente tutte le esigenze delle vittime degli incidenti stradali, una maggiore consapevolezza e un miglioramento negli atteggiamenti culturali degli operatori della giustizia - combinati con adeguate valutazioni – contribuiranno a garantire che le esigenze di questi soggetti siano tenute in considerazione, in particolare il loro trattamento prima dell'accertamento di un determinato reato.

Inoltre, conformemente all'approccio adottato per le vittime della tratta degli esseri umani, per l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e per la pornografia infantile, questa proposta terrà conto delle particolari esigenze delle vittime vulnerabili.

Per quanto riguarda il futuro, sono anche previste azioni riguardanti specifiche categorie di vittime, come le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Vanno in particolare analizzate le carenze esistenti nella protezione delle vittime del terrorismo per migliorare la loro situazione in Europa.

Disposizioni vigenti nel settore della proposta

- Nel settore della tratta degli esseri umani: direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, in cui viene introdotta la protezione dei diritti delle vittime, con un'attenzione particolare ai minori, che sono una categoria particolarmente vulnerabile alla tratta¹¹.
- Nuova proposta di direttiva che affronta le specifiche necessità dei minori vittime dei reati di abuso e sfruttamento sessuale e di pedopornografia¹².
- Programma UE per i diritti dei minori, che si prefigge l'obiettivo fondamentale di adeguare ai minori i sistemi giudiziari. Occorre attenuare l'esperienza negativa delle giovani vittime insita nella partecipazione a un procedimento penale, e dare loro la possibilità di contribuire attivamente al procedimento penale¹³.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Programma UE per i diritti dei minori, COM(2011) 60 definitivo, 15.2.2011.

- Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, volta a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere¹⁴.
- Strategia per la parità fra donne e uomini 2010-2015 e programma Daphne III, che hanno la lotta alla violenza contro le donne rispettivamente come priorità strategica e come aspetto centrale¹⁵.
- Tutela dei diritti delle vittime del terrorismo¹⁶.

2. ESITO DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

Sono state seguite le norme della Commissione in materia di consultazione. Esperti provenienti da varie istituzioni, fra cui governi, autorità di contrasto, ONG, organizzazioni internazionali ed università, hanno partecipato ad approfondite discussioni sulle proposte legislative nel quadro della preparazione della valutazione d'impatto che accompagna il presente atto.

A sostegno della preparazione della valutazione d'impatto la Commissione ha fatto anche svolgere uno studio esterno. È stato inoltre commissionato un secondo studio per esaminare le opzioni legate allo specifico obiettivo di garantire che la tutela ottenuta attraverso un ordine di protezione non si perda se la persona protetta viaggia o si trasferisce in un altro Stato membro¹⁷. Sono stati usati anche i risultati di due inchieste: per lo studio esterno sono stati consultati 384 rappresentanti del settore governativo e non governativo, ricevendo 119 risposte; il progetto "Victims in Europe"¹⁸ ha ricevuto 97 risposte al suo questionario sull'attuazione giuridica e 218 al questionario sull'organizzazione.

Nell'ambito della preparazione della valutazione d'impatto la Commissione ha poi tenuto una consultazione pubblica, aperta a tutti i cittadini così come a organizzazioni non governative e governative, sollecitando pareri sulle misure che l'UE dovrebbe adottare per migliorare la situazione relativa alle vittime di reato. Entro la scadenza fissata la Commissione ha ricevuto 77 reazioni.

Il 18-19 febbraio 2010 si è tenuta una riunione fra esperti universitari, ONG e Stati membri, seguita da un forum sulla giustizia il 14 aprile 2010.

¹⁴ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato (GU L 261 del 6.8.2004, pag. 15).

¹⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Strategia per la parità tra donne e uomini 2010-2015 (COM(2010) 491).

¹⁶ Decisione quadro 2002/475/GAI, del 13 giugno 2002, sulla lotta contro il terrorismo, quale modificata dalla decisione quadro 2008/919/GAI del Consiglio del 28 novembre 2008 (GU L 330 del 9.12.2008, pag. 21-23).

¹⁷ Hess Burkhard, "Feasibility Study: The European Protection Order and the European Law of Civil Procedure", presto disponibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm.

¹⁸ APAV/Victim Support Europe, progetto "Victims in Europe", 2009 (in appresso "relazione APAV").

Oltre che sulla consultazione diretta, la Commissione si è basata su una serie di studi e pubblicazioni.¹⁹

Dalla valutazione d'impatto è emersa la necessità di sostituire la decisione quadro del 2001 con una nuova direttiva contenente obblighi concreti in materia di diritti delle vittime. L'atto legislativo dovrà poi essere seguito da misure pratiche per facilitarne l'attuazione. Si tratterebbe di un primo passo in questo settore, accompagnato da ulteriori studi e azioni, in particolare relativamente ai risarcimenti e al patrocinio a spese dello Stato per le vittime

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Una serie di disposizioni della decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale sono state mantenute nella loro forma originale o sono state modificate solo in misura necessaria alla chiarezza redazionale. Ad esempio, gli articoli 9, 12, 14, 15, 16 e 25 della proposta di direttiva corrispondono agli articoli 3, 6, 9, 11 e 12 della decisione quadro. I commenti che seguono si concentrano sugli articoli che introducono cambiamenti sostanziali alla decisione quadro.

Articolo 2 - Definizioni

Scopo della presente direttiva è garantire che per tutte le vittime di reato si applichino norme minime in tutta l'UE. In particolare, la presente direttiva prevede sostegno e protezione per i familiari delle vittime, poiché anche tali persone subiscono spesso un pregiudizio a seguito del reato e possono a loro volta essere a rischio di vittimizzazione secondaria così come di vittimizzazione o intimidazione da parte dell'autore del reato o dei suoi complici. Tutte le disposizioni di questa direttiva sono inoltre applicabili ai familiari di vittime che a seguito del reato sono decedute, poiché hanno specifici e legittimi interessi verso il procedimento che vanno al di là di quelli dei familiari di vittime sopravvissute e sono spesso riconosciuti come rappresentanti delle vittime.

Articoli 3, 4, 5 e 6 – Diritto all'informazione e diritto di comprendere e di essere compresi

Scopo di questi articoli è garantire che le vittime ricevano informazioni sufficienti e in forma ad esse comprensibile, affinché possano far valere pienamente i loro diritti e si sentano rispettate. Occorre che queste informazioni siano disponibili dal momento in cui la vittima denuncia un reato, in tutto il corso del procedimento penale e in relazione all'evoluzione del caso. Occorre che le informazioni siano sufficientemente dettagliate per consentire alle vittime di decidere con cognizione di causa in merito alla loro partecipazione al procedimento e alle modalità d'esercizio dei propri diritti, specialmente quando devono decidere se chiedere o meno la revisione di una decisione di non luogo a procedere.

Per varie ragioni le vittime possono avere difficoltà nel capire le informazioni fornite in una forma standard scritta. La vittima può in particolare non conoscere la lingua in cui è fornita l'informazione, o può avere difficoltà di comprensione, parziali o totali, a causa di altri fattori,

¹⁹ Si vedano ad es.: relazione APAV; *The Implementation of the EU Framework Decision on the standing of victims in the criminal proceedings in the Member States of the European Union*, Lisbona 2009; Bulgarian Centre for the Study of Democracy, Project ONE: *Member States' legislation, national policies, practices and approaches concerning the victims of crime*, Sofia 2009.

come l'età, la maturità, le capacità intellettive ed emotive, il livello di alfabetizzazione ed eventuali menomazioni, ad esempio visive o auditive. Occorre quindi che le informazioni siano fornite in diversi formati, tenendo conto di tali fattori.

Articolo 7 – Diritto ai servizi di assistenza alle vittime

Scopo di questo articolo è garantire che le vittime possano accedere a servizi di assistenza che forniscano informazioni e consigli, sostegno emotivo e psicologico e supporto pratico, spesso fondamentali per il loro recupero e per aiutarle ad affrontare i postumi del reato e la pressione di un procedimento penale.

Occorre che tale assistenza intervenga al più presto dopo la commissione del reato, indipendentemente dal fatto che sia stato denunciato o meno. Si tratta di servizi che possono rivelarsi di particolare importanza nella decisione della vittima di sporgere o meno denuncia. Le vittime possono inoltre avere bisogno di assistenza sia durante il periodo del procedimento che a più lungo termine. Questi servizi possono essere forniti da organizzazioni governative o non governative e non devono comportare procedure e formalità eccessive che potrebbero ridurne l'accesso. L'assistenza può essere fornita in vari modi, come incontri personali, colloqui telefonici o altre modalità a distanza ai fini di massimizzare la distribuzione geografica e la disponibilità dei servizi. Alcuni gruppi di vittime, fra cui le vittime di violenze sessuali, le vittime di reati generati da pregiudizi come la violenza di genere e i reati xenofobi, e le vittime del terrorismo, spesso hanno bisogno di servizi di assistenza specializzata per le particolari caratteristiche del reato che hanno subito. Occorre, nella misura del possibile, attivare tali servizi.

Benché l'offerta di assistenza non debba dipendere dal fatto che la vittima abbia sporto o meno denuncia alla polizia o presso altre autorità competenti, queste sono spesso le più indicate per informare le vittime delle possibilità di aiuto esistenti. Gli Stati membri sono quindi esortati a instaurare condizioni che consentano di indirizzare le vittime verso gli specifici servizi di assistenza, garantendo al tempo stesso il rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati.

Articolo 8 – Diritto a un avviso di ricevimento della denuncia di reato

Scopo di questo articolo è garantire che alla vittima che ha sporto denuncia di reato sia fornito un avviso di ricevimento ufficiale, cui possa fare riferimento in ogni comunicazione futura.

Articolo 9 – Diritto di essere sentiti

Questo articolo è volto a garantire che la vittima, nel corso del procedimento penale, abbia l'opportunità di fornire informazioni iniziali e supplementari, opinioni ed elementi di prova. L'esatta portata di questo diritto è disciplinata dalla legislazione nazionale, e può andare dal diritto fondamentale di comunicare con un'autorità competente e di fornirle elementi di prova a diritti più ampi, come quello di vedere le prove prese in considerazione, quello di vedere raccolti certi elementi di prova o il diritto di intervenire durante il processo.

Articolo 10 – Diritti in caso di decisione di non luogo a procedere

Scopo di questo articolo è dare alla vittima la possibilità di verificare che le procedure e le norme stabilite siano state rispettate e che la decisione di non perseguire più una data persona sia stata correttamente adottata. I meccanismi precisi di revisione dipendono dalla legislazione

nazionale. È tuttavia opportuno, come minimo, che la revisione sia svolta da una persona o autorità differente da quella che ha preso la decisione del non luogo a procedere.

Articolo 11 – Diritto a garanzie nel contesto della mediazione e di altri servizi di giustizia riparativa

La giustizia riparativa ingloba una serie di servizi legati, preliminari, paralleli o posteriori al procedimento penale. Questi servizi possono essere proposti in relazione a certi tipi di reati o solo ad autori di reato adulti o minori, e includono ad esempio la mediazione vittima-reo, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi.

Scopo dell'articolo è garantire che, laddove siano forniti questi servizi, siano state predisposte garanzie per evitare un'ulteriore vittimizzazione della vittima derivante da tali processi. Occorre quindi che questi servizi pongano al centro gli interessi e le esigenze della vittima, il riparare il pregiudizio da essa subito e l'evitare ulteriori pregiudizi. È opportuno che la partecipazione della vittima sia volontaria, cosa che implica anche che essa abbia sufficiente conoscenza dei rischi e dei vantaggi per poter fare una scelta informata. Significa inoltre che, nell'affidare un caso alla giustizia riparativa e nello svolgere un processo di questo genere, occorre tenere conto di fattori, come gli squilibri di potere, l'età, la maturità o la capacità intellettuale della vittima, che potrebbero limitarne o ridurre la facoltà di fare una scelta informata o che potrebbero pregiudicare l'esito positivo del procedimento seguito. Se in linea generale i procedimenti a livello privato, se non concordato diversamente, devono essere riservati, si può ritenere che elementi come minacce fatte in questi contesti debbano venire segnalati nell'interesse generale. È opportuno, in conclusione, che ogni accordo fra le parti sia raggiunto volontariamente.

Articolo 13 – Diritto al rimborso delle spese

Questa disposizione è coerente con la decisione quadro del 2001 nell'accordare alle vittime che partecipano al procedimento penale il diritto al rimborso delle spese. Il rimborso è previsto anche quando la vittima è presente al processo senza partecipare propriamente al procedimento. Scopo di questo articolo è garantire che eventuali limitazioni finanziarie della vittima non le impediscano di essere presente al processo e di vedere ottenuta giustizia.

Articolo 18 – Individuazione delle vittime vulnerabili

Scopo di questo articolo è garantire che le vittime ricevano un trattamento individualizzato e che sia predisposto un meccanismo coerente per identificare le vittime vulnerabili che possono aver bisogno di misure speciali nel corso del procedimento penale.

Tutte le vittime di reato sono, in sé, vulnerabili, e di conseguenza devono essere trattate con sensibilità e attenzione. Certe vittime, tuttavia, sono particolarmente esposte al rischio di ulteriore vittimizzazione o di intimidazione da parte della persona imputata o indagata o dei suoi complici, e alcune corrono il rischio che la loro partecipazione al procedimento penale – con deposizioni o in altre forme – possa essere fonte di ulteriore sofferenza o pregiudizio. Per queste vittime devono essere previste misure speciali che riducano al minimo la probabilità di essere ulteriormente danneggiate.

L'articolo in oggetto prevede che il rischio di esposizione a un tale pregiudizio sia determinato in base alle caratteristiche personali della vittima e alla natura o al tipo di reato subito. La maggior parte dei minori e dei disabili sono particolarmente a rischio a causa delle

loro personali caratteristiche: possono subito essere identificati come gruppi vulnerabili e nella maggior parte dei casi come bisognosi di misure speciali. Nella maggioranza dei casi, sono esposte al rischio di ulteriore vittimizzazione durante il procedimento anche le vittime rientranti in altre categorie definite in base alla natura o al tipo di reato, come le vittime di violenza sessuale, fra cui lo sfruttamento sessuale, e le vittime della tratta degli esseri umani.

L'articolo riconosce al tempo stesso che le vittime sono individui che reagiscono al reato in modo diverso e che hanno diverse esigenze e fragilità. Una vittima può quindi essere vulnerabile pur non rientrando in una specifica categoria di vittime vulnerabili, e va quindi predisposto un meccanismo di valutazione individuale per garantire che tutte le vittime vulnerabili siano riconosciute e adeguatamente protette. Un tale approccio può essere determinante ai fini del recupero delle vittime e per garantire che ricevano adeguata assistenza e protezione nel corso del procedimento e successivamente ad esso; evita inoltre al massimo la vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'intimidazione e offre alla vittima un effettivo accesso alla giustizia. Un tale approccio va tuttavia applicato in misura proporzionale alla probabilità che sia avviata l'azione penale e che la vittima richieda specifiche misure. In particolare, la gravità del reato e il grado di danno apparente subito dalla vittima sono utili indicatori della portata che deve avere ogni specifica valutazione individuale.

La valutazione individuale deve servire a delineare le esigenze della vittima durante il procedimento e a determinare se ricorrano le condizioni perché la vittima sia orientata verso specifici servizi di assistenza. I pubblici funzionari che per primi entrano in contatto con la vittima contestualmente alla denuncia di un reato devono ricevere un'appropriata formazione e devono disporre di adeguati orientamenti, strumenti o protocolli che permettano loro di valutare in modo coerente le necessità della vittima.

Occorre che la valutazione individuale tenga conto di tutti i fattori che possono fare aumentare la probabilità di un'ulteriore vittimizzazione o intimidazione della vittima nel corso del procedimento. Occorre in particolare tener conto dei seguenti fattori: età, genere e identità di genere, appartenenza etnica, razza, religione, orientamento sessuale, stato di salute, disabilità, difficoltà di comunicazione, relazione con la persona indagata o imputata o dipendenza da essa, precedente esperienza di reati e tipo o natura di questi, ad esempio reati generati da pregiudizi, criminalità organizzata o terrorismo. La valutazione deve accordare particolare attenzione alle vittime del terrorismo data la varia natura di tali atti, che vanno dal terrorismo di massa a quello mirato contro particolari individui.

Articolo 19 – Diritto all'assenza di contatti fra le vittime e gli autori dei reati

Questo articolo rispecchia l'approccio di cui all'articolo 8 della decisione quadro del 2001, per garantire che siano adottate adeguate misure onde evitare il contatto fra la vittima e la persona imputata o indagata nei luoghi in cui la vittima deve recarsi ai fini della partecipazione al procedimento penale. A questo fine si può ricorrere a diversi mezzi, come la creazione di luoghi d'attesa separati e il controllo dell'arrivo della vittima e dell'imputato. Possono essere un'importante fonte di informazioni sulle modalità per evitare tale contatto anche le migliori prassi e gli orientamenti forniti ai pubblici funzionari.

Articolo 20 – Diritto delle vittime alla protezione negli interrogatori durante le indagini penali

Scopo di questo articolo è evitare la vittimizzazione secondaria garantendo che la vittima sia sentita al più presto e che l'interazione con le autorità avvenga nel modo più agevole possibile

ma limitando al tempo stesso il numero di contatti non necessari fra queste e la vittima. Nel decidere quando svolgere un'audizione occorre tenere conto, nella misura del possibile, delle esigenze della vittima e di ogni eventuale urgenza nella raccolta delle prove. Le vittime possono essere accompagnate da una persona di fiducia a loro scelta. Tale possibilità deve essere limitata solo in circostanze eccezionali e, in quel caso, solo in relazione a una specifica persona: si deve allora autorizzare la vittima ad essere accompagnata da un'altra persona di sua scelta.

Articoli 21 e 22 – Diritto delle vittime vulnerabili, fra cui i minori, di beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale

Scopo di questi articoli è garantire l'adozione di misure appropriate per evitare un'ulteriore vittimizzazione o intimidazioni alle vittime riconosciute come esposte a questi rischi. Tali misure devono essere disponibili nel corso di tutto il procedimento penale, sia durante la fase iniziale delle indagini o dell'avvio dell'azione penale che durante il processo. Le misure necessarie varieranno a seconda dello stadio del procedimento.

Durante le indagini penali, livelli minimi di protezione sono necessari in occasione di tutte le audizioni della vittima, che devono essere condotte con sensibilità da funzionari appositamente formati. Occorre che i funzionari apprendano metodi d'audizione adeguati che tengano conto della particolare situazione della vittima, che riducano al minimo il suo disagio e ottimizzino la raccolta di prove di grande solidità. A tal fine potrebbe essere necessario, in funzione del grado di vulnerabilità della vittima, effettuare le audizioni solo in specifici locali, ossia locali che permettano audizioni con l'uso di video o in cui, semplicemente, vi sia un arredo adatto ai minori o ai disabili.

Le vittime vulnerabili possono trovare lo svolgimento delle audizioni particolarmente doloroso, soprattutto se il reato è di carattere molto personale. Instaurare un clima di fiducia con la persona che procede all'audizione può essere di estrema importanza e può succedere solo col tempo. Per questo motivo l'articolo prevede che, nella maggior parte dei casi, la vittima vulnerabile sia interrogata sempre dalla stessa persona. Sono consentite eccezioni per ragioni di buona amministrazione della giustizia, come l'urgente necessità di interrogare qualcun altro o l'indisponibilità della persona abitualmente incaricata. Per ragioni analoghe, in caso di violenza sessuale, le vittime devono avere il diritto di essere interrogate da una persona del loro stesso sesso.

Durante il processo, uno dei fattori rilevanti da considerare nel determinare quali siano le misure di tutela adeguate è il rischio di intimidazione, intenzionale o meno. L'articolo in questione stabilisce provvedimenti minimi sia per questo tipo di protezione che allo scopo di ridurre al minimo il disagio legato, in particolare, a una deposizione. Sono previste anche misure per evitare il contatto visivo fra la vittima e l'imputato, così come misure per escludere la presenza di pubblico o di giornalisti. D'altro lato, per garantire il rispetto dei diritti fondamentali dell'imputato o dell'indagato, la decisione di adottare o meno queste misure è lasciata alla discrezione del giudice. Tuttavia, il fatto che la vittima sia un minore, un disabile, una persona che ha subito violenza sessuale o sia stata oggetto della tratta degli esseri umani, dovrebbe, insieme alla valutazione individuale, fornire un forte indizio delle necessità di una misura di protezione.

Data la particolare vulnerabilità dei minori occorre predisporre e applicare, anche in normali circostanze, misure supplementari. L'articolo 22 prevede che le audizioni possano essere

videoregistrate e utilizzate come prova in tribunale e che, in determinati casi, se il minore non ha un rappresentante, l'autorità giudiziaria debba nominarne uno.

Articolo 24 – Formazione degli operatori della giustizia

Scopo di questo articolo è stabilire obblighi in materia di formazione per i funzionari pubblici che entrano in contatto con le vittime. Il livello, il tipo e la frequenza della formazione, compresa la specializzazione, vanno determinati in funzione della portata e della natura del contatto che il funzionario ha con le vittime, tenendo anche conto, in particolare, degli eventuali contatti con specifici gruppi di vittime.

La formazione deve dare ai funzionari strumenti per trattare la vittima in modo rispettoso, per individuare le sue esigenze di protezione e fornirle adeguate informazioni che la aiutino ad affrontare il procedimento e a far valere i propri diritti. Deve vertere su questioni come la consapevolezza degli effetti negativi del reato sulla vittima e il rischio di vittimizzazione secondaria, e sulle competenze e conoscenze necessarie, fra cui alcune misure e tecniche speciali per assistere le vittime e ridurre al minimo i traumi, in particolare quelli derivanti dalla vittimizzazione secondaria. I funzionari devono inoltre imparare a riconoscere e prevenire le intimidazioni, le minacce e i pregiudizi di cui sono oggetto le vittime, devono conoscere i servizi che forniscono informazioni e assistenza adatti alle esigenze delle vittime e i modi per accedere a tali servizi.

L'articolo in oggetto garantisce inoltre l'adeguata formazione degli operatori dei servizi di assistenza alle vittime e dei servizi di giustizia riparativa, in modo che possano trattare le vittime in modo rispettoso e imparziale e lavorino secondo standard professionali.

4. PRINCIPIO DI SUSSIDIARIETÀ

L'obiettivo della proposta non può essere conseguito in misura sufficiente dagli Stati membri da soli, in quanto quest'ultima mira a promuovere la fiducia reciproca tra di essi; è quindi necessario pervenire ad un accordo su norme minime comuni applicabili in tutto il territorio dell'Unione europea. Obiettivo della proposta è ravvicinare le norme sostanziali degli Stati membri con riguardo ai diritti, all'assistenza e alla protezione delle vittime di reato, con l'intento di creare fiducia reciproca.

La questione riveste inoltre un'importante dimensione transfrontaliera, tenuto conto del grande numero di cittadini dell'UE che vivono, lavorano e viaggiano nel territorio dell'Unione e che possono subire reati mentre si trovano all'estero. Le persone che si trovano in una tale situazione possono incontrare grosse difficoltà nel far valere i propri diritti, e il procedimento penale può costituire per loro un onere supplementare. I cittadini devono poter contare sull'accesso a un livello minimo di diritti nell'Unione europea.

La proposta rispetta pertanto il principio di sussidiarietà.

5. PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ

La proposta ottempera al principio di proporzionalità in quanto non va oltre il minimo richiesto per il conseguimento del citato obiettivo a livello europeo né va al di là di quanto necessario a tal fine.

Proposta di

DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 82, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo²⁰,

visto il parere del Comitato delle regioni²¹,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) L'Unione europea si è posta l'obiettivo di mantenere e sviluppare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, la cui pietra angolare è il reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziarie in materia civile e penale.
- (2) L'Unione si è impegnata nella protezione delle vittime di reato e nell'istituzione di norme minime, e ha adottato la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Nell'ambito del programma di Stoccolma, adottato dal Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2009, la Commissione e gli Stati membri sono stati invitati ad esaminare come migliorare la legislazione e le misure concrete di sostegno per la protezione delle vittime.
- (3) Nella risoluzione del 26 novembre 2009 sull'eliminazione della violenza contro le donne, il Parlamento europeo ha esortato gli Stati membri a migliorare la normativa e le politiche nazionali volte a combattere tutte le forme di violenza contro le donne e ad affrontarne le cause, in particolare mediante misure di prevenzione, e ha invitato l'Unione europea a garantire a tutte le vittime di violenza il diritto all'assistenza e al sostegno.

²⁰ GU C [...] del [...], pag. [...].

²¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

- (4) L'articolo 82, paragrafo 2, del trattato prevede che si possano stabilire norme minime applicabili negli Stati membri per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale. La lettera c) dell'articolo 82, paragrafo 2 indica "i diritti delle vittime della criminalità" quale uno dei settori in cui è possibile stabilire norme minime.
- (5) La commissione di un reato è non solo un attacco alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime. Le vittime devono essere riconosciute come tali e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale in tutti i contatti con qualsiasi autorità pubblica, servizio di assistenza alle vittime o servizio di giustizia riparativa, tenendo conto della loro situazione personale e delle loro necessità immediate, dell'età, del sesso, di eventuali disabilità e del livello di maturità, e rispettandone pienamente l'integrità fisica, psichica e morale. Occorre proteggerle dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta e dall'intimidazione, occorre fornire loro adeguata assistenza per facilitarne il recupero e consentire loro un adeguato accesso alla giustizia.
- (6) La presente direttiva è volta a modificare e ad ampliare le disposizioni della decisione quadro 2001/220/GAI. Poiché le modifiche da apportare sono sostanziose per quantità e natura, a fini di chiarezza è opportuno sostituire completamente la decisione quadro.
- (7) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, è volta a promuovere il diritto alla dignità, alla vita, all'integrità fisica e psichica, alla vita privata e alla vita familiare, il diritto di proprietà, i diritti del minore, degli anziani, delle persone con disabilità, e il diritto a un giudice imparziale.
- (8) La presente direttiva stabilisce norme minime. Gli Stati membri possono ampliare i diritti da essa previsti al fine di assicurare un livello di tutela più elevato.
- (9) Occorre che una persona sia considerata "vittima" indipendentemente dal fatto che l'autore della violenza sia identificato, catturato, perseguito o condannato, e indipendentemente dalla relazione familiare tra quest'ultimo e la vittima stessa. Subiscono pregiudizio a seguito del reato anche i familiari della vittima, soprattutto i familiari di una vittima deceduta, che hanno un legittimo interesse verso il procedimento penale. Occorre pertanto che la presente direttiva tuteli anche queste vittime indirette. Le vittime hanno bisogno di adeguato sostegno e assistenza anche prima di denunciare il reato. Tale assistenza può essere fondamentale per il recupero della vittima e per la sua decisione di sporgere o meno denuncia.
- (10) Occorre che le informazioni fornite siano sufficientemente esaustive per garantire che le vittime siano trattate in maniera rispettosa e per consentire loro di decidere con cognizione di causa in merito alla loro partecipazione al procedimento e alle modalità d'esercizio dei propri diritti. A tale riguardo, particolarmente importanti sono le informazioni relative allo stato attuale del procedimento e alla sua evoluzione, e altrettanto rilevanti sono quelle che servono alle vittime per decidere se chiedere o meno la revisione di una decisione di non luogo a procedere.
- (11) Occorre che le autorità pubbliche, i servizi di assistenza alle vittime e i servizi di giustizia riparativa forniscano informazioni e consigli con modalità quanto più

possibile diversificate, in modo da assicurarne la comprensione da parte della vittima. Va inoltre garantito che, nel corso del procedimento, la vittima sia a sua volta compresa, tenendo pertanto conto della sua conoscenza della lingua usata per dare le informazioni, della sua età, maturità, delle sue capacità intellettive ed emotive, del livello di alfabetizzazione e di eventuali menomazioni psichiche o fisiche, ad esempio visive o auditive. Nel corso del procedimento penale occorre anche tenere conto di eventuali limitazioni della capacità della vittima di comunicare informazioni.

- (12) Non si può ottenere realmente giustizia se la vittima non riesce a spiegare adeguatamente le circostanze del reato subito e a fornire prove in modo comprensibile alle autorità competenti. È altrettanto importante garantire che le vittime siano trattate in maniera rispettosa e siano in grado di far valere i propri diritti. Occorre quindi che durante l'interrogatorio delle vittime e per la loro partecipazione alle udienze sia sempre disponibile un servizio di interpretazione gratuito. Per quanto riguarda gli altri aspetti del procedimento, la necessità di un servizio di interpretazione e traduzione può variare a seconda delle specifiche questioni, dello status della vittima, del suo coinvolgimento nel procedimento e di altri specifici diritti di cui goda. In questi altri casi, il servizio di interpretazione e di traduzione va fornito solo nella misura in cui serva alla vittima per esercitare i propri diritti.
- (13) Occorre che l'assistenza fornita – sia da associazioni governative che non governative – sia disponibile dal momento della commissione del reato, nel corso di tutto il procedimento penale e anche una volta questo terminato, in funzione delle necessità della vittima. L'assistenza va fornita in modi diversi, senza formalità eccessive e prevedendo una sufficiente distribuzione geografica che consenta a tutte le vittime di accedere a questi servizi. Alcuni gruppi di vittime, come le vittime di violenza sessuale, di violenza di genere, di xenofobia o di altri reati generati da pregiudizi, e le vittime del terrorismo, possono avere bisogno di servizi di assistenza specializzata per le particolari caratteristiche del reato che hanno subito.
- (14) Benché l'offerta di assistenza non debba dipendere dal fatto che la vittima abbia sporto o meno denuncia alle autorità competenti, come la polizia, queste sono spesso le più indicate per informare le vittime delle possibilità di aiuto esistenti. Gli Stati membri sono quindi esortati a instaurare condizioni adeguate che consentano di indirizzare le vittime verso gli specifici servizi di assistenza, garantendo al tempo stesso il rispetto degli obblighi in materia di protezione dei dati.
- (15) Occorre che la revisione di una decisione di non luogo a procedere sia svolta da una persona o autorità diversa da quella che ha adottato la decisione originaria. I meccanismi o le procedure per tale revisione devono applicarsi conformemente al diritto nazionale.
- (16) I servizi di giustizia riparativa, fra cui ad esempio la mediazione vittima-reo, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi, possono essere di grande beneficio per le vittime, ma richiedono garanzie volte ad evitare ulteriori vittimizzazioni. Occorre quindi che questi servizi pongano al centro gli interessi e le esigenze della vittima, il riparare il pregiudizio da essa subito e l'evitare ulteriori pregiudizi. Nell'affidare un caso alla giustizia riparativa e nello svolgere un processo di questo genere, occorre tenere conto di fattori, come gli squilibri di potere, l'età, la maturità o la capacità intellettuale della vittima, che potrebbero limitarne o ridurne la facoltà di fare una scelta informata o che potrebbero pregiudicare l'esito positivo del

procedimento seguito. Se in linea generale i procedimenti a livello privato, se non concordato diversamente, devono essere riservati, si può ritenere che elementi come minacce fatte in questo contesto debbano venire segnalati nell'interesse generale.

- (17) Nel corso dei procedimenti penali alcune vittime sono particolarmente esposte al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta e di intimidazione da parte dell'autore del reato o dei suoi complici. Questa vulnerabilità può essere generalmente individuata in base alle caratteristiche personali della vittima e al tipo o alla natura del reato: alcune vittime come i minori, i disabili, le vittime di violenza sessuale e le vittime della tratta di esseri umani sono nella maggior parte dei casi esposte al rischio di ulteriore vittimizzazione e hanno bisogno di speciali misure di protezione. L'accesso a tale misure di protezione dovrebbe venire limitato solo in circostanze eccezionali, ad esempio quando è necessario trovare un equilibrio con i diritti fondamentali dell'imputato o dell'indagato, o qualora la vittima lo desideri. Per quanto riguarda le vittime della tratta degli esseri umani e i minori vittime di abuso e sfruttamento sessuale e pedopornografia, la direttiva non tratta queste questioni qualora disposizioni specifiche e più dettagliate figurino già in strumenti distinti, adottati o in fase di negoziazione.
- (18) Al di là di queste categorie ogni persona può essere comunque vulnerabile, sempre in base alle sue personali caratteristiche e alla natura del reato subito. Solo una valutazione individuale, svolta al più presto dalle persone competenti a formulare raccomandazioni sulle misure di protezione, può permettere di riconoscere effettivamente questa posizione di vulnerabilità. Occorre che una tale valutazione tenga conto in particolare dei fattori seguenti: età, genere e identità di genere, appartenenza etnica, razza, religione, orientamento sessuale, stato di salute, disabilità, difficoltà di comunicazione, relazione con la persona indagata o imputata o dipendenza da essa, precedente esperienza di reati e tipo o natura di questi, ad esempio criminalità organizzata, terrorismo o reati generati da pregiudizi. Occorre inoltre considerare se la vittima è straniera. La valutazione deve accordare particolare attenzione alle vittime del terrorismo data la varia natura di tali atti, che vanno dal terrorismo di massa a quello mirato contro particolari individui.
- (19) Occorre che le vittime identificate come vulnerabili possano godere di adeguate misure di protezione durante il procedimento penale. Il preciso carattere e l'esatta portata di queste misure vanno determinati attraverso la valutazione individuale, nell'ambito di colloqui con la vittima e nel rispetto della discrezionalità giudiziale. Le preoccupazioni e i timori della vittima in relazione al procedimento dovrebbero essere i fattori chiave nel determinare l'eventuale necessità di misure particolari.
- (20) Nell'applicare le disposizioni della presente direttiva, l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla Convenzione della Nazioni Unite del 1989 sui diritti del fanciullo.
- (21) Nell'applicare le disposizioni della presente direttiva occorre che gli Stati membri garantiscano che i disabili godano pienamente dei diritti da essa previsti su una base di parità con gli altri, conformemente alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e in particolare alle sue disposizioni relative al diritto di eguale riconoscimento di fronte alla legge, di parità di accesso alla giustizia, di accesso alle informazioni e di accessibilità ai luoghi, così come al diritto di non essere

sottoposti a trattamenti inumani o degradanti e al diritto di non essere sottoposti a violenza e maltrattamenti.

- (22) Occorre limitare il rischio di ulteriore vittimizzazione – da parte dell'autore del reato o a seguito della partecipazione al procedimento penale – svolgendo il procedimento in un modo coordinato, che rispetti le vittime e consenta loro di stabilire un clima di fiducia con le autorità. Occorre che l'interazione con le autorità avvenga nel modo più agevole possibile ma che si limiti al tempo stesso il numero di contatti non necessari fra queste e la vittima, ricorrendo ad esempio a registrazioni video delle audizioni e consentendone l'uso nei procedimenti giudiziari. Occorre che gli operatori della giustizia abbiano a disposizione una gamma quanto più varia possibile di misure per evitare sofferenza alla vittima durante il procedimento giudiziario, soprattutto a causa di un eventuale contatto visivo con l'autore del reato, i suoi familiari, i suoi complici o i cittadini che assistono al processo. A tal fine gli Stati membri sono esortati ad adottare, se del caso, misure pratiche e realizzabili per permettere di creare nei tribunali luoghi d'attesa separati per le vittime. Proteggere la vita privata della vittima può essere un mezzo importante per evitare un'ulteriore vittimizzazione, e a tal fine è possibile avvalersi di una serie di provvedimenti fra cui, ad esempio, la non divulgazione, o la divulgazione limitata, di informazioni riguardanti la sua identità e il luogo in cui si trova. Particolarmente importante è inoltre la protezione delle vittime minorenni, inclusa la non divulgazione dei loro nomi.
- (23) Quando, conformemente alla presente direttiva, deve essere nominato un tutore e/o un rappresentante per il minore, queste funzioni possono essere svolte dalla stessa persona o da una persona giuridica, un'istituzione o un'autorità.
- (24) Occorre che i funzionari che intervengono nei procedimenti penali e che possono entrare in contatto con le vittime siano adeguatamente istruiti per rispondere alle esigenze di queste, nel quadro di una formazione sia iniziale che continua, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, e che contempli, se del caso, una specializzazione.
- (25) Occorre che gli Stati membri incoraggino la collaborazione con le organizzazioni della società civile, comprese le organizzazioni non governative riconosciute e attive che lavorano con le vittime di reato, e collaborino strettamente con esse, in particolare per quanto riguarda le iniziative politiche, le campagne di informazione e sensibilizzazione, i programmi di ricerca e istruzione e la formazione, nonché la verifica e valutazione dell'impatto delle misure di assistenza e di protezione di tali vittime.
- (26) Poiché l'obiettivo di stabilire norme minime comuni non può essere raggiunto attraverso iniziative unilaterali degli Stati membri, né a livello nazionale né a livello regionale e locale, e può invece, in virtù delle sue dimensioni e dei suoi potenziali effetti, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, l'Unione può intervenire in base al principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo.
- (27) I dati personali trattati nell'ambito dell'attuazione della presente direttiva devono essere protetti conformemente alla decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, del 27 novembre 2008, sulla protezione dei dati personali trattati nell'ambito della

cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale²², e conformemente ai principi stabiliti dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, del 28 gennaio 1981, sulla protezione delle persone rispetto al trattamento automatizzato di dati di carattere personale, che tutti gli Stati membri hanno ratificato.

- (28) La presente direttiva non incide sulle disposizioni di più ampia portata contenute in altri atti dell'UE che trattano in modo più mirato le specifiche esigenze di vittime particolarmente vulnerabili.
- (29) [A norma degli articoli 1, 2, 3 e 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detti Stati membri hanno notificato che desiderano partecipare all'adozione e all'applicazione della presente direttiva] OPPURE [Fatto salvo l'articolo 4 del protocollo sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, detti Stati non partecipano all'adozione della presente direttiva, non sono da essa vincolati, né sono soggetti alla sua applicazione]²³.
- (30) A norma degli articoli 1 e 2 del protocollo sulla posizione della Danimarca, allegato al trattato sull'Unione europea e al trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Danimarca non partecipa all'adozione della presente direttiva, non è da essa vincolata, né è soggetta alla sua applicazione,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Capo 1

DISPOSIZIONI INTRODUTTIVE

Articolo 1

Obiettivi

Scopo della presente direttiva è garantire che tutte le vittime di reato ricevano adeguata protezione e assistenza, possano partecipare ai procedimenti penali e siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta, in tutti i contatti con qualsiasi autorità pubblica, servizio di assistenza alle vittime o servizio di giustizia riparativa.

Articolo 2

Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per:

²² GUL 350 del 30.12.2008, pag. 60.

²³ La formulazione finale del presente considerando della direttiva dipenderà dalla posizione effettivamente adottata dal Regno Unito e dall'Irlanda conformemente alle disposizioni del protocollo (n. 21).

- (a) “vittima”:
 - (i) la persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche o danni materiali causati direttamente dalla commissione di un reato;
 - (ii) i familiari di una persona deceduta a seguito della commissione di un reato;
- (b) “familiari”: il coniuge, il convivente, il partner registrato, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima;
- (c) “convivente”: chi vive con la vittima in modo stabile e continuo senza che tale relazione sia stata registrata davanti a un’ autorità;
- (d) “partner registrato”: la persona cui la vittima è legata da un’ unione registrata in base alla legislazione di un dato Stato membro;
- (e) “servizi di giustizia riparativa”: servizi che hanno lo scopo di mettere in contatto la vittima e l’ accusato per farli raggiungere un accordo volontario sul modo in cui affrontare il pregiudizio derivante dal reato;
- (e) “minore”: persona di età inferiore agli anni diciotto;
- (f) “disabile”: una persona con una menomazione fisica, mentale, intellettuale o sensoriale che, in interazione con barriere di diversa natura, può ostacolare la sua piena ed effettiva partecipazione alla società su una base di uguaglianza con gli altri.

Capo 2

INFORMAZIONI E SOSTEGNO

Articolo 3

Diritto di ottenere informazioni dal primo contatto con un’ autorità competente

Gli Stati membri provvedono a che la vittima di reato, fin dal primo contatto con l’ autorità competente a raccogliere le denunce, ottenga senza indebito ritardo le seguenti informazioni:

- (a) dove e come sporgere denuncia;
- (b) le coordinate dei servizi o delle organizzazioni a cui rivolgersi per assistenza;
- (c) il tipo di assistenza che può ricevere;
- (d) le procedure successive alla presentazione di una denuncia di reato e il ruolo svolto dalla vittima in tali procedure;
- (e) come e a quali condizioni è possibile ottenere protezione;
- (f) in che misura e a quali condizioni ha il diritto di ricevere l’ assistenza di un legale, il patrocinio a spese dello Stato o qualsiasi altra forma di assistenza;

- (g) in che misura e a quali condizioni ha il diritto di ottenere un risarcimento, e i termini per presentare domanda;
- (h) qualora risieda in un altro Stato membro, a quali meccanismi speciali può ricorrere per tutelare i propri interessi;
- (i) le procedure da seguire per denunciare casi di mancato rispetto dei propri diritti;
- (j) a chi rivolgersi per comunicazioni sul proprio caso.

Articolo 4

Diritto di ottenere informazioni sul proprio caso

1. Gli Stati membri provvedono a che la vittima sia informata del proprio diritto di ricevere le informazioni indicate in appresso relativamente al proprio caso, e a che ottenga dette informazioni se lo desidera:
 - (a) tutte le decisioni, con le relative motivazioni, che mettono fine al procedimento penale avviato a seguito della denuncia di reato sporta dalla vittima, come la decisione di non luogo a procedere o di non proseguire le indagini o l'azione penale, o la sentenza definitiva di un processo, condanne incluse;
 - (b) le informazioni che consentano alla vittima di essere al corrente dello stato del procedimento avviato a seguito della denuncia di reato sporta, salvo in casi eccezionali in cui ciò potrebbe pregiudicare il corretto svolgimento del procedimento;
 - (c) la data e il luogo del processo.
2. Gli Stati membri garantiscono alla vittima la possibilità di venire informata del rilascio della persona perseguita o condannata per i fatti che la riguardano. La vittima riceve tale informazione qualora lo desideri.
3. Gli Stati membri garantiscono che la vittima non riceva le informazioni di cui ai paragrafi 1 e 2 se ha dichiarato di non desiderarlo.

Articolo 5

Diritto di comprendere e di essere compresi

Gli Stati membri prendono le misure necessarie atte a garantire che, in ogni interazione con le pubbliche autorità nel corso del procedimento penale, incluso quando riceve informazioni da queste, la vittima comprenda e possa essere compresa.

Articolo 6

Diritto all'interpretazione e alla traduzione

1. Gli Stati membri assicurano che la vittima che non comprende o non parla la lingua del procedimento penale in questione sia assistita gratuitamente, se lo desidera, da un interprete durante i colloqui o gli interrogatori del procedimento penale dinanzi alle

autorità inquirenti e giudiziarie, inclusi gli interrogatori di polizia, così come per la sua partecipazione alle udienze, comprese le necessarie udienze preliminari.

2. Per assicurare che la vittima possa esercitare i suoi diritti nel procedimento penale, gli Stati membri provvedono a che, in tutti gli altri casi e su richiesta della vittima, l'interpretazione sia disponibile, gratuitamente, in funzione delle esigenze di questa e del suo ruolo nel procedimento.
3. Se del caso, è possibile utilizzare tecnologie di comunicazione quali la videoconferenza, il telefono o Internet, a meno che la presenza fisica dell'interprete non sia necessaria perché la vittima possa esercitare correttamente i propri diritti o capire il procedimento.
4. Gli Stati membri assicurano che la vittima che non comprende o non parla la lingua del procedimento penale in questione disponga, se lo desidera, delle traduzioni gratuite delle informazioni indicate in appresso, nella misura in cui vi può avere accesso:
 - (a) la denuncia del reato all'autorità competente;
 - (b) ogni decisione che metta fine al procedimento penale relativo al reato denunciato dalla vittima, con almeno una sintesi dei motivi della decisione;
 - (c) le informazioni essenziali affinché la vittima possa esercitare i suoi diritti nel procedimento penale in funzione delle sue necessità e del suo ruolo nel procedimento stesso.
5. Gli Stati membri assicurano la messa a disposizione di procedure o meccanismi allo scopo di accertare se la vittima comprende e parla la lingua del procedimento penale e se ha bisogno di traduzioni e dell'assistenza di un interprete.
6. Gli Stati membri assicurano che, secondo le procedure della legislazione nazionale, la vittima abbia il diritto di impugnare una decisione che dichiara superflua l'interpretazione o la traduzione e, nel caso in cui queste siano state fornite, abbia la possibilità di contestare la qualità dell'interpretazione in quanto insufficiente per consentire di esercitare i propri diritti o di capire il procedimento.

Articolo 7

Diritto ai servizi di assistenza alle vittime

1. Gli Stati membri provvedono a che la vittima e i suoi familiari, in funzione delle loro necessità, abbiano accesso a specifici servizi di assistenza gratuiti e riservati.
2. Tali servizi forniscono come minimo:
 - (a) informazioni, consigli e aiuto in materia di diritti delle vittime, fra cui le possibilità di accesso ai sistemi statali di risarcimento delle vittime di reato, e il loro ruolo nel procedimento penale, compresa la preparazione in vista della partecipazione al processo;
 - (b) informazioni sui servizi specializzati o, se del caso, rinvio a tali servizi;

- (c) sostegno emotivo e psicologico;
 - (d) consigli relativi ad aspetti finanziari e pratici a seguito del reato.
3. Gli Stati membri aiutano l'autorità che ha ricevuto la denuncia e gli altri organi rilevanti a indirizzare le vittime verso gli specifici servizi di assistenza.
 4. Oltre ai servizi generali di assistenza alle vittime, gli Stati membri promuovono la creazione o lo sviluppo di servizi di assistenza specializzata.

Capo 3

PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO PENALE

Articolo 8

Diritto a un avviso di ricevimento della denuncia di reato

Gli Stati membri provvedono a che la vittima ottenga un avviso di ricevimento scritto per la denuncia presentata a una competente autorità nazionale.

Articolo 9

Diritto di essere sentiti

Gli Stati membri garantiscono che la vittima possa essere sentita nel corso del procedimento penale e possa fornire elementi di prova.

Articolo 10

Diritti in caso di decisione di non luogo a procedere

1. Gli Stati membri garantiscono alla vittima il diritto di chiedere la revisione di una decisione di non luogo a procedere.
2. Gli Stati membri provvedono a che la vittima riceva informazioni sufficienti per decidere se chiedere o meno la revisione di una decisione di non luogo a procedere.

Articolo 11

Diritto a garanzie nel contesto della mediazione e di altri servizi di giustizia riparativa

1. Gli Stati membri stabiliscono norme che garantiscono la protezione delle vittime dall'intimidazione o da un'ulteriore vittimizzazione, applicabili in caso di ricorso a servizi di mediazione o ad altri servizi di giustizia riparativa. Tali norme devono contemplare almeno quanto segue:
 - (a) i servizi di mediazione o di giustizia riparativa devono essere utilizzati solo se sono nell'interesse della vittima, e devono essere basati sul consenso libero e informato. Tale consenso può essere revocato in qualsiasi momento;

- (b) prima di acconsentire a partecipare a questi tipi di procedimenti, la vittima deve ricevere informazioni complete e obiettive in merito ai procedimenti stessi e ai loro potenziali esiti, così come informazioni sulle modalità di controllo dell'esecuzione di un eventuale accordo;
 - (c) l'indagato, l'imputato o l'autore del reato deve avere assunto la responsabilità del suo atto;
 - (d) ogni accordo deve essere raggiunto volontariamente e deve essere preso in considerazione in ogni eventuale procedimento penale ulteriore;
 - (e) le discussioni non pubbliche che hanno luogo nell'ambito dei processi di mediazione o di altri processi di giustizia riparativa devono essere riservate e non devono venire successivamente divulgate, se non con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per motivi imperativi di interesse pubblico.
2. Gli Stati membri facilitano il rinvio dei casi ai servizi di mediazione o ad altri servizi di giustizia riparativa, anche stabilendo protocolli relativi alle condizioni di tali rinvii.

Articolo 12

Diritto al patrocinio a spese dello Stato

Gli Stati membri garantiscono che le vittime che sono parti del procedimento penale abbiano accesso al patrocinio a spese dello Stato conformemente alle procedure previste dal diritto nazionale.

Articolo 13

Diritto al rimborso delle spese

Gli Stati membri, conformemente alle procedure previste dal diritto nazionale, danno alle vittime che partecipano al procedimento penale la possibilità di vedersi rimborsare le spese sostenute a seguito di tale partecipazione, così come a seguito della loro presenza al processo.

Articolo 14

Diritto alla restituzione dei beni

Gli Stati membri provvedono a che i beni restituibili appartenenti alla vittima e sequestrati nell'ambito del procedimento penale le siano resi senza ritardo, tranne quando il procedimento penale imponga altrimenti.

Articolo 15

Diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale

1. Gli Stati membri garantiscono alla vittima il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale entro un ragionevole lasso di tempo.

Il primo comma non si applica qualora il diritto nazionale preveda altre modalità di restituzione o di risarcimento.

2. Gli Stati membri adottano misure per incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima.

Articolo 16

Diritti delle vittime residenti in un altro Stato membro

1. Gli Stati membri garantiscono che le proprie autorità competenti siano in grado di adottare le misure appropriate per ridurre al minimo le difficoltà derivanti dal fatto che la vittima è residente in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato, in particolare per quanto concerne lo svolgimento del procedimento. A tal fine le autorità dello Stato membro in cui è stato commesso il reato devono essere in grado, in particolare:
 - di raccogliere la deposizione della vittima immediatamente dopo l'avvenuta denuncia del reato all'autorità competente;
 - di ricorrere nella misura del possibile, per l'audizione delle vittime residenti all'estero, alle disposizioni relative alla videoconferenza e alla teleconferenza di cui alla convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea.
2. Gli Stati membri assicurano che la vittima di un reato perpetrato in uno Stato membro diverso da quello in cui essa risiede possa sporgere denuncia dinanzi alle autorità competenti dello Stato membro di residenza qualora non sia stata in grado di farlo nello Stato membro in cui è stato commesso il reato o, in caso di reato grave ai sensi del diritto nazionale, qualora non abbia desiderato farlo.
3. Ferma restando la competenza dello Stato membro che ha ricevuto la denuncia, l'autorità competente dinanzi alla quale è stata sporta denuncia trasmette la denuncia senza indugio all'autorità competente nel territorio in cui è stato commesso il reato.

Capo 4

RICONOSCIMENTO DELLA VULNERABILITÀ E PROTEZIONE DELLE VITTIME

Articolo 17

Diritto alla protezione

1. Gli Stati membri assicurano che sussistono misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da ritorsioni, intimidazioni, e da vittimizzazione ripetuta o ulteriore.
2. Le misure di cui al paragrafo 1 includono in particolare procedure ai fini della protezione fisica della vittima e dei suoi familiari, misure volte ad evitare il contatto fra gli autori del reato e le vittime negli edifici in cui si svolge il procedimento penale, e misure per ridurre al minimo il rischio di pregiudizi psicologici od emotivi

per le vittime durante gli interrogatori o le testimonianze, e per garantirne la sicurezza e il rispetto della dignità.

Articolo 18

Individuazione delle vittime vulnerabili

1. Ai fini della presente direttiva sono considerate vulnerabili, per le loro caratteristiche personali, le seguenti categorie di vittime:
 - (a) i minori;
 - (b) i disabili.
2. Ai fini della presente direttiva sono considerate vulnerabili, per la natura o il tipo di reato subito, le seguenti categorie di vittime:
 - (a) le vittime di violenza sessuale;
 - (b) le vittime della tratta di esseri umani.
3. Gli Stati membri provvedono a che tutte le altre vittime siano tempestivamente oggetto di una valutazione individuale, conformemente alle procedure nazionali, per determinare se, per le loro personali caratteristiche o per le circostanze, il tipo o la natura del reato, sono esposte al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta o di intimidazione.
4. Gli Stati membri provvedono a che tutte le vittime vulnerabili di cui ai paragrafi 1, 2 e 3 siano tempestivamente oggetto di una valutazione individuale, conformemente alle procedure nazionali, per determinare le misure speciali, contemplate agli articoli 21 e 22, di cui devono beneficiare. La valutazione tiene conto dei desideri della vittima vulnerabile, compresa la sua eventuale volontà di non avvalersi di misure speciali.
5. La portata della valutazione può essere adattata secondo la gravità del reato e il grado di danno apparente subito dalla vittima.

Articolo 19

Diritto all'assenza di contatti fra le vittime e gli autori dei reati

Gli Stati membri instaurano progressivamente le condizioni necessarie per evitare contatti fra le vittime e gli indagati o imputati in ogni luogo in cui la vittima può avere contatti personali con le autorità pubbliche dovuti alla sua condizione di vittima, e in particolare nei luoghi in cui si svolge il procedimento penale.

Articolo 20

Diritto delle vittime alla protezione negli interrogatori durante le indagini penali

Gli Stati membri garantiscono:

- (a) che la vittima sia sentita senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia di reato presso le autorità competenti;
- (b) che il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo, e che le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini del procedimento penale;
- (c) che la vittima possa essere accompagnata, se del caso, dal suo rappresentante legale o da una persona di sua scelta, salvo motivata decisione contraria nei confronti di tale persona.

Articolo 21

Diritto delle vittime vulnerabili di beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale

1. Gli Stati membri provvedono a che le vittime vulnerabili di cui all'articolo 18 beneficino delle misure di cui ai paragrafi 2 e 3 conformemente alla valutazione individuale di cui all'articolo 18, paragrafo 4, e alle norme sulla discrezionalità giudiziale.
2. Nel corso delle indagini penali le vittime vulnerabili beneficiano delle seguenti misure:
 - (a) le audizioni della vittima si svolgono in locali appositi o adattati allo scopo;
 - (b) le audizioni della vittima sono effettuate da o mediante operatori formati a tale scopo;
 - (c) tutte le audizioni della vittima sono svolte dalle stesse persone, a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia;
 - (d) tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale sono svolte da una persona dello stesso della vittima.
3. Nel corso del processo le vittime vulnerabili beneficiano delle seguenti misure:
 - (a) misure per evitare il contatto visivo fra le vittime e gli imputati, anche durante le deposizioni, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso delle tecnologie della comunicazione;
 - (b) misure per consentire alla vittima di essere ascoltata in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione;
 - (c) misure per evitare domande non necessarie sulla vita privata della vittima senza rapporto con il reato, e
 - (d) misure che permettano di svolgere l'udienza a porte chiuse.

Articolo 22

Diritto dei minori di beneficiare di protezione nel corso del procedimento penale

Se la vittima è un minore gli Stati membri, oltre alle misure di cui all'articolo 21, provvedono affinché:

- (a) nell'ambito delle indagini penali, tutte le audizioni della vittima possano essere videoregistrate e le videoregistrazioni possano essere utilizzate, conformemente al diritto interno, come prova nel procedimento penale;
- (b) nell'ambito delle indagini penali e del processo, le autorità giudiziarie nominino uno speciale rappresentante per la vittima qualora, ai sensi della normativa nazionale, i titolari della responsabilità genitoriale non siano autorizzati a rappresentare il minore in ragione di un conflitto di interesse con la vittima, oppure il minore non sia accompagnato o sia separato dalla famiglia.

Articolo 23

Diritto alla protezione della vita privata

1. Gli Stati membri provvedono a che le autorità giudiziarie possano adottare, nell'ambito del procedimento giudiziario, misure atte a proteggere la vita privata e l'immagine fotografica della vittima e dei suoi familiari.
2. Gli Stati membri adottano misure che spingano i media ad adottare e a rispettare misure di autoregolamentazione per proteggere la vita privata, l'integrità personale e i dati personali della vittima.

Capo 6

DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 24

Formazione degli operatori della giustizia

1. Gli Stati membri provvedono a che i servizi di polizia, le procure e il personale giudiziario ricevano una formazione sia generale che specializzata, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, che li sensibilizzi alle esigenze di queste e dia loro gli strumenti per trattarle in modo imparziale, rispettoso e professionale.
2. Gli Stati membri provvedono a che i magistrati abbiano accesso a una formazione, sia generale che specializzata, che li sensibilizzi alle esigenze delle vittime e dia loro gli strumenti per trattarle in modo imparziale, rispettoso e professionale.
3. Gli Stati membri adottano misure affinché gli operatori dei servizi di assistenza alle vittime e dei servizi di giustizia riparativa ricevano un'adeguata formazione, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime, e rispettino le norme professionali per garantire che i loro servizi siano forniti in modo imparziale, rispettoso e professionale.

4. A seconda delle mansioni svolte e della natura e del livello dei contatti fra l'operatore della giustizia e le vittime, la formazione verte come minimo su questioni relative alle conseguenze del reato sulle vittime, sui rischi di intimidazione e di vittimizzazione ripetuta e secondaria, sui mezzi per evitarle e sulla disponibilità e pertinenza dell'assistenza alle vittime.

Articolo 25

Cooperazione e coordinamento dei servizi

1. Gli Stati membri cooperano per facilitare una più efficace tutela dei diritti e degli interessi delle vittime nell'ambito del procedimento penale. Questo può avvenire grazie a reti direttamente legate al sistema giudiziario, oppure grazie a collegamenti fra le organizzazioni di assistenza alle vittime, anche con il sostegno delle reti europee che si occupano di questioni relative alle vittime.
2. Gli Stati membri provvedono a che le autorità che lavorano con le vittime o prestano loro assistenza collaborino fra di loro per fornire una risposta coordinata alle vittime e ridurre al minimo le conseguenze negative del reato, i rischi di vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'onere che costituisce, per le vittime, l'interazione con gli organi di giustizia penale.

Capo 7

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 26

Recepimento

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro [due anni dalla data d'adozione].
2. Gli Stati membri comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva, accompagnate da una tabella di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.
3. Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità di detto riferimento sono decise dagli Stati membri.

Articolo 27

Comunicazione di dati e statistiche

Gli Stati membri trasmettono alla Commissione europea i dati concernenti l'applicazione delle procedure nazionali relative alle vittime di reato entro [due anni dalla data d'adozione].

Articolo 28
Sostituzione

La decisione quadro 2001/220/GAI è sostituita in relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, fatti salvi gli obblighi degli Stati membri relativi ai termini per il recepimento nel diritto nazionale.

In relazione agli Stati membri che partecipano all'adozione della presente direttiva, i riferimenti alla decisione quadro si intendono fatti alla presente direttiva.

Articolo 29
Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 30
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva conformemente ai trattati.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente