

LA NUOVA NORMATIVA EUROPEA A TUTELA DELLE VITTIME DI REATO

Una prima lettura della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio.

di Silvio Civello Conigliaro

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Il diritto all'informazione e all'assistenza linguistica – 3. Il sostegno alle vittime e i servizi di assistenza – 4. I diritti di partecipazione al procedimento penale – 5. La valutazione individuale e le esigenze specifiche di protezione – 6. La giustizia riparativa.

1. Introduzione.

Il 25 ottobre scorso è stata adottata, in base all'articolo 82 §2, lett. *c* del TFUE, la **direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 2012/29/UE recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato**¹, la quale sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, dando attuazione ad uno dei principali punti del Programma di Stoccolma². L'Unione è intervenuta in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del Trattato sull'Unione europea, reputando non conseguibile in misura sufficiente dagli Stati membri l'obiettivo perseguito di garantire alle vittime di reato informazione, assistenza e protezione adeguate e possibilità di partecipazione ai procedimenti penali³. La direttiva stabilisce però solo norme minime, permettendo agli Stati di assicurare un livello di tutela più elevato di quello dalla stessa richiesto, senza incidere sulle direttive già in vigore che dettino norme particolareggiate a favore di alcune categorie di vittime, come quelle sulla tratta degli esseri umani⁴ o sullo sfruttamento sessuale dei minori⁵.

Considerando il reato come una violazione dei diritti individuali delle vittime, oltre che come fatto socialmente dannoso⁶, la direttiva stabilisce che i diritti in essa

¹ In G.U. dell'Unione europea 14 novembre 2012 L315/57.

² Il Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini, OJ C 115, 4.5.2010, p. 1, è espressamente richiamato dal *considerando* n.2 della direttiva.

³ Cfr. l'articolo 1 §1 e il *considerando* n.67.

⁴ Cfr. direttiva 2011/36/UE, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime.

⁵ Cfr. direttiva 2011/92/UE, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile.

⁶ Cfr. il *considerando* n.9.

previsti andranno assicurati indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia identificato, catturato, perseguito o condannato e indipendentemente dalla relazione familiare tra quest'ultimo e la vittima, precisando che a tal fine potrà intendersi per "autore del reato" anche l'indagato o l'imputato, salva la presunzione d'innocenza⁷. Per quanto concerne, invece, la **definizione di "vittima"**, l'articolo 2 §1 risulta innovativo rispetto alla decisione quadro, comprendendo oltre che la persona fisica che abbia subito un pregiudizio fisico, mentale, emotivo o economico a causa di reato, anche i familiari della persona la cui morte sia stata causata direttamente da un reato e che abbiano conseguentemente subito pregiudizio.

Alle vittime di reato dovrà garantirsi adeguato **accesso alla giustizia**, anche a prescindere dalle condizioni di soggiorno nel territorio, dalla cittadinanza o nazionalità⁸. La direttiva riconosce tuttavia che **l'esercizio di alcuni diritti potrà essere condizionato dal ruolo che le vittime assumono nel sistema giudiziario degli Stati membri**, e chiede pertanto agli stessi di precisare i criteri di partecipazione di queste al procedimento e la portata dei loro diritti nei casi (peraltro numerosi) in cui ne sia subordinato l'esercizio.

Nel testo possono distinguersi diritti il cui esercizio prescinde dall'instaurazione di un procedimento penale (in particolare il diritto di informazione e assistenza linguistica, per cui v. *infra* §2, e il diritto di assistenza, anche specialistica, per cui v. *infra* §3) ed altri strettamente connessi ad esso (per cui v. *infra* §4).

Per stabilire un adeguato standard di tutela sia nel processo che fuori di esso, risulta inoltre centrale la **valutazione individuale della vittima**, con la quale possono essere individuate le sue caratteristiche ed esigenze specifiche di protezione (v. *infra* §5), e può essere stabilita l'opportunità di ricorrere o meno a servizi di giustizia riparativa (v. *infra* §6). Tra le principali preoccupazioni del legislatore europeo vi è infatti quella di diminuire il rischio di **vittimizzazione secondaria**, che risulta particolarmente grave soprattutto in relazione a particolari categorie di vittime per cui sono dettate apposite disposizioni. La direttiva non fornisce una definizione del fenomeno, ma chiede che lo si possa prevenire, anche provvedendo alla **formazione degli operatori** suscettibili di entrare in contatto con le vittime, come i funzionari di polizia ed il personale giudiziario, i giudici, gli avvocati e coloro che forniscono servizi di assistenza, sostegno o di giustizia riparativa, affinché siano sensibilizzati alle loro esigenze e posti in condizione di trattarle in modo appropriato⁹.

L'esercizio effettivo dei diritti delle vittime dovrà essere assicurato anche a quelle **residenti in un Stato membro diverso da quello della commissione del reato**¹⁰, e si ammette dunque che esse possano sporgere denuncia sia in quest'ultimo che in quello di residenza; qualora la vittima lasci il territorio dello Stato membro in cui è stato commesso il reato, sarà però quello di residenza a doverle fornire assistenza,

⁷ Considerando n.12.

⁸ Si precisa però che la denuncia o la partecipazione al procedimento non creano diritti in ordine alle condizioni di soggiorno; in proposito cfr. *considerando* n.10.

⁹ Cfr. articolo 25.

¹⁰ Cfr. articolo 17.

sostegno e protezione, eccetto per quanto connesso al procedimento penale eventualmente avviato.

Inoltre, per le audizioni potrà farsi ricorso alla teleconferenza, secondo quanto previsto dalla Convenzione del 29 maggio 2000¹¹.

2. Il diritto all'informazione e all'assistenza linguistica.

La direttiva sancisce anzitutto il **diritto della vittima a ricevere informazioni** in modo facilmente comprensibile¹². Gli Stati dovranno garantire tale diritto fin **dal primo contatto con le autorità**¹³, mettendo anche a disposizione, ove necessario, un servizio gratuito di interpretazione per consentire la partecipazione delle vittime alle audizioni¹⁴. La vittima dovrà inoltre ottenere un **avviso di ricevimento scritto della denuncia** che abbia eventualmente sporto, e se non comprende o parla la lingua del procedimento potrà sporgere denuncia utilizzando una lingua che comprende o ricevendo la necessaria assistenza linguistica, ottenendo a richiesta anche la traduzione gratuita del suddetto avviso. Quest'ultimo dovrebbe indicare gli elementi essenziali del reato e riportare gli estremi dell'avvenuta denuncia¹⁵.

Alla vittima andranno fornite numerose informazioni riguardo: i servizi di assistenza; le procedure per la presentazione della denuncia e della richiesta di misure di protezione; le condizioni per ottenere assistenza legale (anche a spese dello Stato) ed il risarcimento del danno; il diritto all'interpretazione e alla traduzione; le procedure cui ricorrere se si è residenti in un altro stato e quelle per la denuncia dei casi di mancato rispetto dei propri diritti; i servizi di giustizia riparativa disponibili e le condizioni per ottenere il rimborso delle spese affrontate.

Si stabilisce anche il diritto della vittima di essere informata senza indebito ritardo del procedimento avviato a seguito della propria denuncia¹⁶, e conoscere dell'eventuale decisione di non luogo a procedere o di non proseguire le indagini (e, a richiesta, dei motivi della stessa) o, in caso contrario, la data ed il luogo della celebrazione del processo e la natura dei capi di imputazione. Essa dovrebbe essere altresì informata della scarcerazione o dell'evasione dell'autore del reato, e delle misure eventualmente adottate per la sua protezione¹⁷. Alla vittima dovrà quindi

¹¹ Si tratta della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea.

¹² Cfr. articolo 4 della direttiva.

¹³ In tale occasione, dovrà essere garantito alla vittima il diritto di essere accompagnata da una persona di sua scelta, a condizione che ciò non pregiudichi gli interessi della stessa o l'andamento del procedimento (cfr. articolo 3§3).

¹⁴ Tale diritto dipenderà però dal ruolo che le vittime ricoprono nel procedimento (cfr. articolo 7 §1 della direttiva).

¹⁵ Si considerano a tal fine "elementi essenziali" del reato, il tipo di reato, le circostanze nelle quali sia stato commesso, nonché il pregiudizio che da esso sia derivato alle vittime (cfr. articolo 5).

¹⁶ V. articolo 6.

¹⁷ Cfr. *considerando* n. 32 e 33.

essere indicata una persona cui rivolgersi per tutte le comunicazioni relative al proprio caso, salvo che non desideri ricevere alcuna informazione.

Nelle varie fasi del procedimento, alla vittima che non ne comprende la lingua, dovrà sempre essere fornito un servizio gratuito di interpretazione e traduzione quando la sua presenza sia richiesta dagli inquirenti o dal giudice, nonché, previa richiesta dell'interessato e secondo il ruolo assunto dallo stesso nel procedimento, in ogni altro caso in cui si ritenga necessario¹⁸. Per la traduzione di un documento occorrerà però una richiesta motivata, e la relativa decisione sarà impugnabile a norma del diritto nazionale.

3. Il sostegno alle vittime e i servizi di assistenza.

Particolare attenzione è dedicata ai **servizi di assistenza alle vittime**. Si stabilisce che detti servizi (istituiti come organizzazioni pubbliche o non governative e organizzati su base professionale o volontaria) dovrebbero essere forniti gratuitamente fin dal primo contatto con le autorità, nel corso del procedimento ed anche successivamente¹⁹, e a prescindere dalla presentazione di formale denuncia.

Questi dovranno fornire alle vittime informazioni sui loro diritti, sostegno emotivo o psicologico e consigli relativi ad aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato, nonché assistenza per la prevenzione di vittimizzazione secondaria o ripetuta o intimidazione.

Alle persone particolarmente vulnerabili o esposte a un elevato rischio di pregiudizio dovrebbe inoltre essere fornita un'assistenza specialistica.

I **servizi di assistenza specialistica** dovrebbero tenere conto delle esigenze specifiche delle vittime, della gravità del pregiudizio subito e del loro rapporto con l'autore del reato e l'ambiente sociale, fornire una sistemazione alle vittime bisognose di un luogo sicuro e, ove necessario, rinviare la vittima all'esame medico, fornire assistenza legale e servizi specifici per i minori che siano vittime dirette o indirette.

4. I diritti di partecipazione al procedimento penale.

La direttiva sancisce il diritto della vittima ad essere ascoltata e di fornire elementi di prova, secondo il diritto nazionale²⁰. Qualora si tratti di minore, dovranno tenersi in debito conto la sua età e maturità, pur senza precludere il diritto di essere sentiti unicamente a causa della minore età²¹.

Laddove, in un dato ordinamento, il ruolo della vittima nel procedimento sia stabilito soltanto in seguito alla decisione di esercitare l'azione penale contro l'autore del reato, dovrà garantirsi almeno alle vittime di reati gravi il **diritto di chiedere il**

¹⁸ Cfr. articolo 7 §2.

¹⁹ Cfr. articolo 8 §1.

²⁰ Cfr. articolo 10.

²¹ Cfr. *considerando* 42.

riesame delle decisioni di non luogo a procedere, fornendo senza indebito ritardo sufficienti informazioni sul caso²².

Gli Stati membri dovrebbero inoltre provvedere al **rimborso delle spese** derivanti dalla partecipazione delle vittime al procedimento²³, eventualmente stabilendo termini e condizioni, e garantire il **patrocinio a spese dello Stato** alle vittime che siano parte del procedimento, alle condizioni stabilite dal diritto nazionale²⁴.

Su decisione dell'autorità competente i **beni sequestrati nell'ambito del procedimento penale** dovranno essere resi alle vittime senza ritardo, tranne quando il procedimento penale imponga altrimenti²⁵.

La vittima avrà infine diritto ad ottenere una decisione in merito al **risarcimento da parte dell'autore del reato**²⁶.

Alcune disposizioni sono invece dedicate alle misure di protezione delle vittime da ulteriori patimenti derivanti dalla commissione dell'illecito. Innanzitutto, si introduce il **diritto all'assenza di contatti con l'autore del reato**²⁷, imponendo agli Stati di provvedere anche relativamente ai locali in cui si svolge il procedimento, e consentendo il ricorso a tecnologie della comunicazione per ascoltare la vittima senza che sia fisicamente presente, salvo diverse esigenze processuali.

Durante le indagini, l'audizione della vittima dovrà svolgersi senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia del reato, e ulteriori audizioni dovranno avere luogo solo se strettamente necessario. In tali occasioni la vittima potrà essere accompagnata dal suo rappresentante legale e da una persona di sua scelta, salvo motivata decisione contraria, ed anche le visite mediche dovranno avere luogo solo se strettamente necessario.

5. La valutazione individuale e le esigenze specifiche di protezione.

La direttiva pone in evidenza che per alcune vittime potrebbero venire in rilievo specifiche esigenze di tutela, e richiede dunque che esse siano sottoposte ad una **valutazione individuale** per determinare se ed in quale misura trarrebbero beneficio da misure speciali nel corso del procedimento²⁸.

Vengono inoltre individuate alcune **categorie di vittime** che si presume necessitino di particolare attenzione. Innanzitutto **il minore**, il cui interesse va sempre

²² Articolo 11 §2. Il *considerando* 43 specifica, però, che tale diritto, però, andrà inteso solo relativamente alle decisioni adottate da pubblici ministeri e giudici istruttori oppure da autorità di contrasto quali gli agenti di polizia, e non a quelle prese da organi giurisdizionali.

²³ V. articolo 14.

²⁴ V. articolo 13.

²⁵ V. articolo 15.

²⁶ V. articolo 16.

²⁷ Articolo 19.

²⁸ La valutazione potrà, naturalmente, essere aggiornata al mutare di determinate circostanze (cfr. articolo 22 §7).

considerato preminente e garantito dentro²⁹ e fuori del processo³⁰. Durante le indagini penali tutte le sue audizioni dovrebbero essere oggetto di registrazione audiovisiva e utilizzabili come prova nel processo, a norma del diritto nazionale. I minori avranno anche diritto ad una propria consulenza e rappresentanza legale in nome proprio nei procedimenti in cui potrebbe sussistere un conflitto di interessi tra essi ed i titolari della potestà genitoriale.

Sono considerati particolarmente esposti al rischio di vittimizzazione secondaria anche i **disabili**, le vittime del **terrorismo**³¹ e le vittime di **violenza di genere**³² e di **violenza nelle relazioni strette**³³.

Le vittime identificate come vulnerabili al rischio di vittimizzazione secondaria o ripetuta o di intimidazione dovrebbero poter godere di adeguate misure di protezione durante tutto il procedimento penale, tranne nel caso di vincoli operativi o pratici, o qualora vi sia urgente bisogno di ascoltare la vittima per evitarle un pregiudizio, o per evitare un danno ad un terzo o allo svolgimento del procedimento³⁴. Durante le indagini, le audizioni della vittima dovranno svolgersi in locali adattati allo scopo, ed essere effettuate da o tramite operatori formati a tale scopo, e tutte le audizioni della vittima devono essere svolte dalla stessa persona, a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia. In particolare, le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un magistrato, dovranno essere effettuate da persona dello stesso sesso della vittima, qualora questa lo desideri e a condizione che non ne risulti pregiudicato lo svolgimento del procedimento.

6. La giustizia riparativa.

Mentre la decisione quadro contemplava solo la mediazione come possibile alternativa al procedimento penale, la direttiva guarda invece, più in generale, a forme di "giustizia riparativa", definendo quest'ultima come qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, previo consenso libero ed informato, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale.

La direttiva chiede agli Stati di creare le condizioni perché le vittime possano giovare di **servizi di giustizia riparativa** (tra i quali comprende la mediazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali e i consigli commisurativi), apprestando garanzie volte ad evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta e l'intimidazione. Dalla lettura

²⁹ Sul punto v. l'articolo 24, che detta disposizioni ulteriori a quelle di cui all'articolo precedente per il caso di vittima minore di anni diciotto.

³⁰ Articolo 22 §4.

³¹ Cfr. *considerando* n.16

³² Cfr. *considerando* n.17.

³³ Cfr. *considerando* n.18.

³⁴ Cfr. articolo 23.

della direttiva si evince che a tali forme alternative si dovrebbe ricorrere soltanto nell'interesse della vittima, oltre che col suo consenso libero, informato e sempre revocabile³⁵. L'obiettivo dichiarato è infatti la salvaguardia degli interessi e delle esigenze della vittima, la riparazione del pregiudizio da essa subito e la prevenzione di ulteriori danni. Per questa ragione, la direttiva richiede come condizione per il ricorso ai servizi di giustizia ripartiva che l'autore del reato riconosca prima i "fatti essenziali del caso"³⁶.

Gli Stati dovranno stabilire le condizioni di accesso a tali servizi tenendo conto della natura e della gravità del reato, del livello del trauma causato, degli squilibri nella relazione tra vittima e autore, e della maturità e capacità intellettuale della vittima, e fornire alla vittima un'informazione completa sul procedimento alternativo e sulle sue conseguenze³⁷.

³⁵ Cfr. articolo 12 e *considerando* n.46.

³⁶ Articolo 12 §1 lett. c.

³⁷ Per una più approfondita analisi di questi aspetti si rimanda a PARISI F., [Il diritto penale tra neutralità istituzionale e umanizzazione comunitaria](#), in questa *Rivista*.