COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 11.5.2020
COM(2020) 188 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI

1. INTRODUZIONE

1.1. Contesto

La direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI ("la direttiva sui diritti delle vittime" o "la direttiva") è stata adottata a norma dell'articolo 82, paragrafo 2, TFUE. Essa definisce una serie di diritti per le vittime di reato e i relativi obblighi a carico degli Stati membri. La direttiva sui diritti delle vittime rappresenta il principale strumento a livello dell'UE applicabile a tutte le vittime di reato, ponendosi a fondamento della politica dell'UE in materia di diritti delle vittime.

L'UE ha altresì adottato svariati strumenti per affrontare le esigenze specifiche delle vittime di particolari tipologie di reato (come le vittime del terrorismo[1], le vittime della tratta di esseri umani[2] oppure i minori vittime di sfruttamento sessuale[3]). Tali strumenti integrano e sviluppano la direttiva sui diritti delle vittime.

La direttiva è vincolante per tutti gli Stati membri ad eccezione della Danimarca.

Al fine di agevolare il corretto e puntuale recepimento della direttiva da parte degli Stati membri, nel dicembre 2013 la Commissione ha pubblicato un documento di orientamento[4].

Nel 2018 il Parlamento europeo ha pubblicato una relazione sull'attuazione della direttiva[5], basata su uno studio del 2017[6]. Il Parlamento europeo ha esaminato la

[1] Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32017L0541.

[2] Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0036 Per quanto riguarda la relativa attuazione consultare la "relazione sul recepimento" COM(2016) 722 final, la "relazione sugli utilizzatori" COM(2016) 719 final e le relazioni della Commissione europea sui progressi COM(2016) 267 final e COM(2018) 777 final, e per quanto riguarda le azioni incentrate sulle vittime, sensibili alle specificità di genere e rispettose delle esigenze dei minori: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/eu-anti-trafficking-action-2012-2016-glance_en e https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_anti-trafficking_action_2017-2019_at_a_glance.pdf.

[3] Direttiva 2011/93/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e che sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32011L0093.

[4] *DG Justice Guidance Document related to the transposition and the implementation of Directive 2012/29/EU* (Documento di orientamento della DG Giustizia in materia di recepimento e di attuazione della direttiva 2012/29/UE), Commissione europea, DG Giustizia, dicembre 2013, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/13_12_19_3763804_guidance_victims_rights_directive_eu_en.pdf.

[5] Relazione sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato (2016/2328(INI)), 14 maggio 2018, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_IT.html.

direttiva sui diritti delle vittime anche in uno studio generale sul diritto processuale penale nell'UE, pubblicato nel 2018[7]. Nel 2019 diverse portatori di interessi hanno pubblicato ulteriori relazioni in materia di recepimento e applicazione della direttiva[8].

1.2. Finalità e principali elementi della direttiva

L'obiettivo della direttiva è garantire che tutte le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali. Ai sensi della direttiva, le vittime devono essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria da tutti gli attori con cui entrano in contatto. Occorre dedicare speciale attenzione alle vittime con esigenze particolari al fine di proteggerle dalla vittimizzazione secondaria, dall'intimidazione e dalle ritorsioni. Tali vittime devono avere accesso a servizi di assistenza specialistica. Inoltre, la direttiva prevede che, se la vittima è un minore, deve essere innanzitutto considerato l'interesse superiore del minore.

La direttiva si applica a tutte le vittime senza alcuna discriminazione, a prescindere dallo status in materia di soggiorno. Si applica a tutti i procedimenti penali che si svolgono in uno Stato membro dell'UE, a prescindere dal luogo e dal momento in cui è avvenuto il reato.

La direttiva riconosce alle vittime il diritto all'informazione, il diritto di comprendere e di essere comprese, il diritto di accesso ai servizi di assistenza e alla protezione a seconda delle loro esigenze individuali, nonché una serie di diritti procedurali.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato una volta la direttiva nella causa Gambino e Hyka[9]. In tale causa la Corte si è pronunciata in merito ai rischi di ledere i diritti delle vittime alla protezione e a ottenere un risarcimento entro un ragionevole lasso di tempo (articolo 18 e articolo 16 della direttiva rispettivamente) a seguito di udienze supplementari che possono avvenire a norma della legislazione italiana su richiesta dell'imputato in caso di modifica della composizione del tribunale. La Corte ha chiarito che la legislazione nazionale che consente all'imputato di chiedere di risentire i testimoni in tali circostanze era compatibile con le disposizioni pertinenti della direttiva.

---

[6] *The Victims' Rights Directive 2012/29/EU. European Implementation Assessment* (La direttiva sui diritti delle vittime 2012/29/UE. Valutazione dell'attuazione europea), PE 611.022, dicembre 2017, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/611022/EPRS_STU(2017)611022_EN.pdf.

[7] *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation* (Diritto processuale penale nell'Unione europea – Analisi comparativa di alcune differenze principali e il relativo impatto sullo sviluppo della legislazione UE), PE 604.977, agosto 2018, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604977/IPOL_STU(2018)604977_EN.pdf.

[8] Tra le relazioni figurano: una relazione della consulente speciale del presidente Juncker, Joëlle Milquet, dal titolo "*Strengthening victims' rights: from compensation to reparation*" (Rafforzare i diritti delle vittime: dall'indennizzo alla riparazione) pubblicata nel marzo 2019, quattro relazioni dell'Agenzia per i diritti fondamentali sulla giustizia per le vittime di reati violenti, pubblicate nell'aprile 2019, e la relazione di sintesi del progetto VOCIARE di Victim Support Europe, pubblicata nel giugno 2019.

[9] Causa C-38/18, sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2019.

1.3. Obiettivo e ambito di applicazione della relazione

In conformità dell'articolo 29 della direttiva, la presente relazione valuta in che misura gli Stati membri hanno adottato le misure necessarie per conformarsi alla direttiva. La direttiva sui diritti delle vittime non prevede solo il recepimento nell'ordinamento nazionale, bensì impone agli Stati membri anche l'adozione di misure non legislative quali l'istituzione di servizi di assistenza generale e specialistica e la garanzia che gli operatori che entrano in contatto con le vittime ricevano un'efficace formazione relativa ai diritti e alle esigenze delle vittime. La valutazione si basa sull'analisi delle misure nazionali di recepimento della direttiva che sono state notificate alla Commissione e degli ulteriori dati comunicati alla Commissione in virtù dell'articolo 28 della direttiva.

La presente relazione si concentra sulle disposizioni fondamentali della direttiva raggruppate come segue: 1) ambito di applicazione e definizioni; 2) accesso alle informazioni; 3) diritti procedurali; 4). accesso ai servizi di assistenza; 5) giustizia riparativa; e 6) diritto alla protezione.

La presente relazione valuta la situazione in tutti gli Stati membri vincolati dalla direttiva[10].

2. VALUTAZIONE GENERALE

A norma dell'articolo 27, gli Stati membri dovevano recepire le disposizioni della direttiva nel loro ordinamento giuridico nazionale entro il 16 novembre 2015. Nel gennaio 2016 la Commissione ha avviato procedure di infrazione nei confronti di 16 Stati membri che non avevano comunicato le misure di recepimento entro tale data[11].

Al momento della pubblicazione della presente relazione, la maggior parte degli Stati membri non ha ancora recepito completamente la direttiva sui diritti delle vittime. Sono in corso procedure di infrazione per tali paesi[12].

3. PUNTI SPECIFICI DI VALUTAZIONE

3.1. Ambito di applicazione e definizioni (articolo 2)

La direttiva sui diritti delle vittime definisce norme minime in materia di diritti delle vittime. Gli Stati membri possono andare oltre tali norme minime e sono esortati a farlo.

L'articolo 2 della direttiva fornisce le definizioni di "vittima", "familiare", "minore" e "giustizia riparativa".

[10] La relazione include il Regno Unito in quanto riguarda il periodo in cui era ancora uno Stato membro dell'UE e una parte del periodo di transizione durante il quale la direttiva continuava ad applicarsi.

[11] Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi bassi, Romania, Slovenia e Slovacchia.

[12] Sono in corso 21 procedure di infrazione da parte della Commissione per recepimento incompleto della direttiva sui diritti delle vittime nei confronti di Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Cechia, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia e Svezia.

Risulta particolarmente importante il corretto recepimento della definizione di vittima (che comprende i familiari di una persona deceduta a causa di un reato), in quanto definisce l'ambito di applicazione dei diritti delle persone fisiche definiti dalla direttiva.

In diversi Stati membri sono state riscontrate carenze in termini di conformità alla definizione di "vittima". La definizione di vittima risultava essere assente oppure non era specificato il fatto che i familiari di una vittima deceduta sono classificati come vittime, limitandone quindi i diritti.

Anche i "familiari" di una vittima che non è deceduta a causa di un reato sono titolari di diritti ai sensi della direttiva, in particolare del diritto all'assistenza e alla protezione. In alcuni Stati membri è stato riscontrato un recepimento incompleto di tale definizione.

Anche il corretto recepimento delle definizioni di "minore" e di "giustizia riparativa" è importante in quanto determina i diritti concreti delle persone fisiche. In diversi Stati membri sono state riscontrate carenze nel recepimento di tali definizioni.

3.2. Accesso alle informazioni (articoli 3-7)

La direttiva sui diritti delle vittime contiene ampie disposizioni relative al diritto di accesso alle informazioni. Essa prevede il diritto di comprendere e di essere compresi (articolo 3), il diritto di ottenere informazioni sui diritti delle vittime (articolo 4), il diritto di essere informati al momento della denuncia e sul proprio caso (articoli 5 e 6) e il diritto all'interpretazione e alla traduzione (articolo 7).

A norma dell'articolo 3 gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure atte a garantire la comunicazione efficace con la vittima. Tale comunicazione deve avvenire in un linguaggio semplice e tenendo conto delle personali caratteristiche della vittima, comprese eventuali disabilità.

La Commissione ha riscontrato che l'attuazione del diritto di comprendere ed essere compresi risulta problematica in alcuni Stati membri. Alcuni Stati membri non sono riusciti a recepire l'obbligo di assistere proattivamente la vittima durante le comunicazioni (articolo 3). Alcuni Stati membri non sono riusciti a garantire che le comunicazioni fossero offerte in un linguaggio semplice e tenendo conto delle caratteristiche personali della vittima (articolo 3, paragrafo 2).

L'articolo 4 prevede che alla vittima sia fornita una serie di informazioni fin dal primo contatto con le autorità competenti, senza indebito ritardo. Il recepimento della disposizione è stato problematico per alcuni Stati membri in particolare per quanto riguarda l'obbligo di fornire informazioni fin dal primo contatto con le autorità competenti. La Commissione ha inoltre riscontrato alcune problematiche connesse all'applicazione pratica di tale disposizione. L'attuazione efficace dell'obbligo di cui all'articolo 4 necessita di un'adeguata formazione delle autorità competenti in merito alle modalità e alle tempistiche secondo cui informare le vittime dei loro diritti.

Ai sensi dell'articolo 5 la vittima ha il diritto di ottenere un avviso di ricevimento scritto della denuncia e di presentare la denuncia utilizzando una lingua che comprende. In diversi Stati membri sono state individuate lacune nel recepimento di tale articolo. Uno Stato membro non ha recepito l'obbligo di offrire alle vittime la possibilità di ricevere la

necessaria assistenza linguistica durante la presentazione della denuncia (articolo 5, paragrafo 2). Un paio di Stati membri non ha recepito l'obbligo di traduzione dell'avviso di ricevimento scritto della denuncia (articolo 5, paragrafo 3). Altri Stati membri hanno limitato la disposizione alle vittime di reati specifici oppure l'hanno resa subordinata alla presentazione di una richiesta da parte della vittima.

A norma dell'articolo 6 la vittima ha il diritto di ottenere informazioni sul proprio caso durante il procedimento penale. Tale disposizione è volta a garantire che le vittime siano in grado di prendere parte al procedimento e siano informate degli eventuali rischi per la loro sicurezza qualora, ad esempio, l'autore del reato sia rilasciato o sia latitante. In un gran numero di Stati membri sono stati individuati problemi di conformità. In alcuni di questi Stati mancava un chiaro obbligo di comunicare alle vittime il loro diritto di richiedere informazioni circa la decisione di non esercitare l'azione penale. In un paio di Stati membri non è stato riscontrato alcun obbligo di fornire tali informazioni nel caso in cui la vittima le richieda. In un ridotto numero di Stati membri alle vittime non viene comunicata la natura dei capi d'imputazione a carico dell'autore del reato (articolo 6, paragrafo 1). Alcuni Stati membri non rispettano l'obbligo di fornire informazioni alle vittime circa lo stato del procedimento penale. Un paio di essi non hanno recepito tale disposizione e gli altri non garantiscono la possibilità di ricevere tali informazioni durante l'intero procedimento.

Un paio di Stati membri non ha recepito l'articolo 6, paragrafo 3, della direttiva. Le autorità competenti in questi Stati membri non forniscono alle vittime la motivazione o una breve sintesi della motivazione della decisione relativa al caso.

Il recepimento dell'obbligo per cui le vittime dovrebbero essere informate della scarcerazione o dell'evasione dell'autore del reato (articolo 6, paragrafo 5) suscita preoccupazione in diversi Stati membri. Gran parte degli Stati membri non ha recepito l'obbligo per cui le vittime sono informate "senza indebito ritardo" di tale questione. Inoltre, alcuni Stati membri non hanno recepito l'obbligo di informare le vittime delle misure di protezione in caso di scarcerazione o evasione dell'autore del reato.

Nell'articolo 7 viene riconosciuto il diritto all'interpretazione e alla traduzione per la vittima che non comprende o non parla la lingua del procedimento penale. Tale diritto deve essere garantito gratuitamente previa richiesta.

Nella maggior parte degli Stati membri sono state riscontrate carenze nel recepimento dell'articolo 7. In uno Stato membro il recepimento non è completo in quanto prevede l'interpretazione solo durante il procedimento penale (articolo 7, paragrafo 1). In diversi Stati membri sono state rilevate problematiche di conformità relative al mancato recepimento dell'articolo 7, paragrafo 2, sull'utilizzo della videoconferenza. In alcuni Stati membri sono state riscontrate carenze nel recepimento dell'obbligo di fornire alla vittima la traduzione delle informazioni essenziali affinché possa esercitare i suoi diritti (articolo 7, paragrafo 3). Tali carenze riguardano perlopiù la mancata traduzione della motivazione della decisione pertinente.

Un ridotto numero di Stati membri non ha recepito il diritto della vittima di presentare una richiesta motivata affinché un documento sia considerato fondamentale (articolo 7, paragrafo 5). In diversi Stati membri sono state rilevate problematiche relative al recepimento dell'articolo 7, paragrafo 7, concernente la valutazione da parte delle

autorità competenti della necessità dell'interpretazione o della traduzione per le vittime. Gran parte di essi non ha recepito tale prescrizione. Inoltre, alcuni Stati membri non prevedono la possibilità di impugnare la decisione di non fornire l'interpretazione o la traduzione.

3.3. Diritti procedurali (articoli 10, 11, 13, 16 e 17)

Diverse disposizioni della direttiva sui diritti delle vittime relative ai diritti procedurali riguardano il ruolo svolto dalle vittime nel sistema giudiziario penale di un particolare Stato membro. Tale ruolo varia tra gli Stati membri. Pertanto, l'esatto ambito di applicazione dei diritti procedurali delle vittime è differente da uno Stato membro all'altro.

L'articolo 10 della direttiva è volto a garantire che tutte le vittime abbiano l'opportunità di fornire informazioni, opinioni o elementi di prova durante l'intero procedimento penale. Le norme procedurali applicabili sono disciplinate dall'ordinamento nazionale. In alcuni Stati membri sono stati individuati problemi di conformità, riguardanti perlopiù la mancanza delle garanzie necessarie per le udienze delle vittime minori (articolo 10, paragrafo 1).

L'articolo 11 definisce i diritti della vittima in caso di decisione di non esercitare l'azione penale. Un ridotto numero di Stati membri non ha recepito completamente tale disposizione. Ad esempio, alcuni Stati membri non forniscono alla vittima informazioni sufficienti per decidere se chiedere il riesame di una decisione di non esercitare l'azione penale (articolo 11, paragrafo 3).

L'articolo 13 sull'accesso al patrocinio a spese dello Stato è stato interamente recepito da gran parte degli Stati membri. Occorre tuttavia osservare che tale disposizione rimanda al diritto nazionale quando si tratta di stabilire le condizioni o le norme procedurali in base alle quali le vittime accedono al patrocinio a spese dello Stato. Tale disposizione pertanto non armonizza le condizioni in virtù delle quali le vittime hanno accesso al patrocinio a spese dello Stato.

L'articolo 16 della direttiva sancisce il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale. Tutti gli Stati membri, ad eccezione di uno, rispettano tale prescrizione. Gli Stati membri sono tenuti altresì a promuovere misure per incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima (articolo 16, paragrafo 2). La maggior parte degli Stati membri ha recepito tale disposizione.

In virtù dell'articolo 17, paragrafo 1, gli Stati membri riducono al minimo le difficoltà per la vittima che è residente in uno Stato membro diverso da quello in cui è stato commesso il reato. Alcuni Stati membri non hanno recepito tale disposizione.

Sono state individuate anche carenze nel garantire la trasmissione della denuncia senza indugio allo Stato in cui è stato commesso il reato (articolo 17, paragrafo 3). Diversi Stati membri non prevedono disposizioni in tal senso.

3.4. Accesso delle vittime ai servizi di assistenza (articolo 8 e articolo 9)

L'articolo 8 e l'articolo 9 sono volti a garantire che le vittime abbiano accesso a servizi di assistenza generale e specialistica a seconda delle loro esigenze. I servizi sono riservati, gratuiti e operanti nell'interesse della vittima, prima, durante e per un congruo periodo di tempo dopo il procedimento penale. I familiari hanno accesso ai servizi di assistenza alle vittime in conformità delle loro esigenze e dell'entità del danno subito.

Per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 8, paragrafo 1, relativo al diritto a servizi di assistenza generale, diversi Stati membri non hanno provveduto in maniera completa. Molti Stati membri limitano l'accesso a tali servizi alle vittime di violenza domestica o della tratta di esseri umani. Nella pratica, tuttavia, in diversi Stati membri le vittime di violenza domestica non ricevono assistenza e protezione efficaci. Inoltre, non tutti gli Stati membri prevedono il diritto a servizi di assistenza per i familiari delle vittime.

Diversi Stati membri non hanno recepito l'obbligo per le autorità competenti di indirizzare le vittime verso i servizi di assistenza (articolo 8, paragrafo 2). In tali Stati membri, solo una determinata categoria di vittime (ad esempio le vittime di violenza domestica) viene indirizzata verso i servizi di assistenza oppure le vittime non ricevono alcun indirizzamento. Sono stati riscontrati problemi analoghi in relazione all'articolo 8, paragrafo 3, in virtù del quale gli Stati membri sono tenuti a istituire servizi di assistenza specialistica gratuiti e riservati. Diversi Stati membri non hanno recepito tale disposizione o l'hanno recepita in maniera incompleta. Ad esempio, alcuni Stati membri prevedono tali servizi solo per le vittime di violenza domestica o per le vittime minori.

Sono state individuate problematiche relative al recepimento dell'obbligo per cui l'accesso ai servizi di assistenza alle vittime non deve essere subordinato alla presentazione da parte della vittima di formale denuncia (articolo 8, paragrafo 5). Ad esempio, in uno Stato membro solo le vittime di violenza domestica hanno accesso ai servizi di assistenza senza dover presentare denuncia all'autorità di polizia.

L'articolo 9, paragrafo 1, elenca i servizi che devono essere forniti dai servizi di assistenza alle vittime. Alcuni Stati membri non hanno recepito tale disposizione nel proprio ordinamento. Tuttavia, la Commissione ha rilevato alcune misure non legislative di attuazione di tale disposizione.

Per quanto riguarda l'accesso ad alloggi o altra eventuale sistemazione temporanea adeguata a vittime bisognose di un luogo sicuro e l'assistenza mirata a vittime con esigenze specifiche (articolo 9, paragrafo 3), la Commissione ha rilevato problematiche di attuazione in diversi Stati membri. In particolare si tratta di problemi relativi all'attuazione pratica, come ad esempio la disponibilità di alloggi per le vittime di certe tipologie di reati e la quantità insufficiente di alloggi.

3.5. Giustizia riparativa (articolo 12)

Tale articolo è volto a garantire che, qualora uno Stato membro preveda servizi di giustizia riparativa, siano messe in atto le garanzie necessarie a proteggere le vittime da un'ulteriore vittimizzazione.

La direttiva non obbliga gli Stati membri a introdurre tali servizi. Ventiquattro Stati membri prevedono servizi di giustizia riparativa. La valutazione seguente è pertinente solo per tali Stati membri.

Un gran numero degli Stati membri interessati non è riuscito a recepire completamente una o più delle condizioni minime per la giustizia riparativa di cui all'articolo 12, paragrafo 1. Tra gli esempi di recepimento incompleto o errato figurano l'assenza dell'obbligo di ottenere il consenso "informato" della vittima a partecipare al procedimento oppure l'assenza di una garanzia per cui le vittime vengono informate del potenziale esito del procedimento.

Per quanto riguarda la facilitazione del rinvio dei casi ai servizi di giustizia riparativa (articolo 12, paragrafo 2), alcuni Stati membri sono risultati sprovvisti di misure specifiche in atto.

3.6. Diritto delle vittime alla protezione (articoli 18-24)

Gli articoli da 18 a 24 sono volti a garantire la protezione delle vittime, compreso il riconoscimento delle vittime con specifiche esigenze di protezione.

A norma dell'articolo 18 gli Stati membri devono assicurare la sussistenza di una vasta gamma di misure per proteggere la vittima e i suoi familiari da vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazione e ritorsioni. Sono tenuti altresì a proteggere la vittima e i suoi familiari da danni fisici, emotivi o psicologici. L'articolo 18 si applica a tutte le vittime e a tutti i loro familiari. In meno della metà degli Stati membri sono state riscontrate problematiche di conformità, principalmente per via dell'assenza di misure volte alla protezione dei familiari. In alcuni Stati membri non sono disponibili misure pertinenti per tutte le vittime oppure le misure esistenti non prevedono la protezione dal rischio di danni emotivi o psicologici.

La direttiva prevede che i contatti tra la vittima e l'autore del reato vengano evitati e che tutti i nuovi locali giudiziari siano muniti di zone di attesa riservate alle vittime (articolo 19). Sono state riscontrate carenze nel recepimento di tale disposizione in oltre la metà degli Stati membri, anche se alcuni Stati adempiono a tale prescrizione tramite misure pratiche, non legislative.

L'articolo 20 è volto a prevenire la vittimizzazione secondaria delle vittime durante le indagini penali. Oltre la metà degli Stati membri ha limitato l'ambito di applicazione di tale articolo oppure non lo ha recepito affatto. Ad esempio, diversi Stati membri non hanno recepito la prescrizione per cui le visite mediche della vittima devono essere limitate al minimo. In alcuni Stati membri l'obbligo di limitare al minimo il numero delle audizioni della vittima è rispettato solo per vittime specifiche (vittime minori oppure vittime con specifiche esigenze di protezione).

L'articolo 21 è volto a garantire la protezione della vita privata delle vittime. Un paio di Stati membri non ha affatto recepito tale disposizione mentre meno della metà l'ha recepita solo in parte.

L'articolo 22 è di particolare importanza in quanto sancisce il diritto per ogni vittima alla valutazione individuale delle proprie esigenze di protezione. La finalità è quella di

determinare se una vittima è particolarmente esposta al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e/o di ritorsioni, e di proteggerla in virtù delle sue specifiche esigenze.

In diversi Stati membri l'obbligo di introdurre tale valutazione non è attuato oppure lo è solo in parte. Ciò si ripercuote sulla conformità complessiva alle disposizioni sulle misure di protezione specifica di cui all'articolo 23 e all'articolo 24 che si basano sulla valutazione individuale.

Inoltre, meno della metà degli Stati membri non ha recepito o ha recepito parzialmente l'articolo 22, paragrafo 3. Tale disposizione elenca le situazioni in cui occorre dedicare particolare attenzione alla valutazione dell'esposizione delle vittime. Ad esempio, in alcuni Stati membri la procedura di valutazione individuale non tiene conto del fatto che un reato sia stato motivato da pregiudizio o discriminazione.

Alcuni altri Stati membri non hanno recepito completamente l'articolo 22, paragrafo 4, secondo cui si presume che i minori abbiano sempre specifiche esigenze di protezione. Ad esempio, in uno di questi Stati membri la legge limita tale presunzione solo ai minori vittime di determinate categorie di reato.

L'articolo 23 definisce misure di protezione specifiche per le vittime le cui esigenze di protezione speciale sono state individuate sulla base di una valutazione individuale. Tali misure di protezione devono essere accessibili alle vittime nel corso delle indagini penali e del procedimento penale.

Diversi Stati membri non rispettano tale prescrizione, in quanto non hanno recepito una o più delle misure previste oppure le hanno recepite in maniera incompleta. Tale recepimento incompleto è dovuto, ad esempio, alla limitazione della protezione speciale ai minori oppure alle vittime di violenza sessuale. Per fare un altro esempio, in diversi Stati membri le tecnologie di comunicazione non vengono utilizzate efficacemente durante i procedimenti penali come strumento per evitare i contatti tra la vittima e l'autore del reato.

L'articolo 24 definisce misure di protezione speciale che devono essere rese disponibili per le vittime minori. In alcuni Stati membri sono state riscontrate problematiche di conformità relative all'attuazione pratica di tali misure. Ad esempio le disposizioni per la registrazione delle audizioni sono limitate ai minori vittime di determinate tipologie di reato (articolo 24, paragrafo 1).

A norma dell'articolo 24, paragrafo 2, qualora l'età della vittima risulti incerta e vi sia motivo di ritenere che si tratti di un minore, si presume che la vittima sia un minore. Alcuni Stati membri non hanno recepito tale disposizione, anche se alcuni la garantiscono mediante misure non legislative. In altri Stati membri il recepimento risulta invece problematico. Ad esempio, alcuni di essi applicano tale presunzione solo alle vittime di reati più gravi, quali la tratta di esseri umani oppure gli abusi sessuali.

4. RACCOLTA DI DATI

Ai sensi della direttiva entro il 16 novembre 2017, e successivamente ogni tre anni, gli Stati membri trasmettono alla Commissione i dati disponibili relativi al modo e alla

misura in cui le vittime hanno avuto accesso ai diritti previsti dalla direttiva stessa (articolo 28). I dati dovrebbero comprendere almeno il numero e il tipo dei reati denunciati e, nella misura in cui tali dati sono noti e disponibili, il numero, il sesso e l'età delle vittime (considerando 64).

Solo quattro Stati membri hanno fornito i dati statistici pertinenti entro il 16 novembre 2017. Il 15 novembre 2017, la Commissione ha inviato un questionario agli Stati membri in cui si richiedeva di fornire le summenzionate informazioni per l'anno 2016 entro il 16 gennaio 2018. Venti Stati membri hanno risposto al questionario, ma la maggior parte di loro ha risposto solo ad alcune domande.

Secondo le statistiche per il 2016, fornite da 18 Stati membri, sono stati denunciati alla polizia 26 304 808 reati in totale. Tra i reati maggiormente denunciati figurano i furti e i danni penali materiali.

Dalle statistiche presentate da 18 Stati membri emerge che 11 120 123 persone hanno denunciato un reato nel 2016. Dai dati disponibili si evince che circa il 40 % delle vittime dei reati denunciati è rappresentato da donne. La Francia riferisce una percentuale particolarmente elevata di donne vittime dei reati denunciati (62 %). In tutti gli Stati membri che hanno risposto al questionario i minori vittime di reati rappresentano meno del 10 %.

5. CONCLUSIONI

La direttiva sui diritti delle vittime del 2012 rappresenta lo strumento basilare della politica dell'UE in materia di diritti delle vittime. Essa definisce norme ambiziose atte a migliorare la situazione delle vittime nell'Unione europea. Dalla presente valutazione tuttavia si evince che la direttiva non ha ancora realizzato il suo pieno potenziale. L'attuazione della direttiva non è soddisfacente, soprattutto a causa del recepimento incompleto e/o errato.

La presente relazione solleva numerose preoccupazioni circa l'attuazione pratica della direttiva. In gran parte degli Stati membri sono state riscontrate carenze nell'attuazione di alcune disposizioni chiave della direttiva, quali l'accesso alle informazioni, ai servizi di assistenza e alla protezione in funzione delle esigenze individuali della vittima. Le disposizioni relative ai diritti procedurali e alla giustizia riparativa risultano essere meno problematiche.

La Commissione sta collaborando a stretto contatto con gli Stati membri per superare le difficoltà riscontrate. Inoltre, la Commissione offre sostegno finanziario per promuovere la corretta attuazione della direttiva[13]. Ad esempio, la rete europea sui diritti delle vittime[14], istituita nel quadro di una sovvenzione dell'UE, offre un forum di esperti nazionali per lo scambio di buone pratiche e per discutere in merito alla corretta attuazione della direttiva.

[13] Regolamento (UE) n. 1382/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, che istituisce un programma Giustizia per il periodo 2014-2020 (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 73), https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/just.
[14] https://envr.eu/.

Sono attualmente in corso procedure di infrazione nei confronti della maggior parte degli Stati membri per recepimento incompleto. Ove opportuno, la Commissione avvierà ulteriori procedure di infrazione per recepimento errato e/o attuazione pratica non corretta.