



# Il sistema di protezione delle vittime: principi sovranazionali e normativa nazionale

Dalla ratifica della Convenzione di Lanzarote al decreto legislativo n. 212 del 2015  
12 gennaio 2016

## Introduzione

L'**ordinamento italiano** tutela tutte le vittime dei reati attraverso gli **istituti processuali penali** che garantiscono un ruolo nel processo alla persona offesa dal reato e, eventualmente, alla parte civile, cioè alla vittima che intervenga nel processo penale per chiedere il risarcimento dei danni subiti. Da questo punto di vista la tutela apprestata alle vittime in Italia è ampia e generalizzata. L'ordinamento penale, peraltro, accorda a particolari categorie di vittime - come ad esempio ai minorenni o alle persone offese da specifici reati - ritenute dal legislatore particolarmente vulnerabili, specifiche tutele processuali.

Dal punto di vista del **sostegno economico**, ovvero della possibilità di prevedere indennizzi per le vittime dei reati che, avendo subito un danno derivante da un atto penalmente rilevante, non possano ottenere soddisfazione dall'autore del reato stesso, il nostro ordinamento appare lacunoso. Il legislatore ha infatti previsto indennizzi esclusivamente per alcune categorie di vittime, segnatamente quelle della criminalità organizzata e del terrorismo.

Infine, dal punto di vista degli **interventi socio-assistenziali**, esterni al processo, volti a sostenere dal punto di vista psicologico la vittima e a preservarla dagli ulteriori danni che possono derivarle dalla commissione del reato (si pensi ai danni emotivi o psicologici scaturenti della denuncia, che producono la c.d. vittimizzazione secondaria) il nostro ordinamento prevede appositi istituti di sostegno esclusivamente per **alcune categorie di vittime, ritenute maggiormente vulnerabili**: si pensi alla vittima minorenni, alle vittime della violenza in ambito domestico, alle vittime della tratta di persone. Non vi è dunque, anche in questo campo, una tutela generalizzata.

Queste scelte di fondo del legislatore nazionale devono confrontarsi con le politiche di tutela delle vittime dei reati sviluppate dall'**Unione europea**, politiche caratterizzate dall'esigenza di estendere quanto più possibile, talvolta in modo generalizzato, le garanzie della vittima, tanto sul versante processuale penale, quanto su quello economico e sociale.

A partire dal 2001 l'Unione europea - per applicare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia - si è infatti concentrata sul ruolo delle vittime di reato per garantire che, nonostante la grande disparità di trattamento prevista dalle legislazioni nazionali, fosse tuttavia garantito un nucleo di norme per una tutela minima nel territorio dell'Unione. La protezione della vittima nel diritto dell'Unione si fonda oggi su:

- disposizioni volte a garantire norme **minime in materia di diritti, assistenza e protezione** delle vittime dei reati (Direttiva 2012/29/UE, che sostituisce la Decisione quadro 2001/220/GAI);
- disposizioni volte a garantire il **reciproco riconoscimento di misure di protezione** adottate a protezione delle vittime (Direttiva 2011/99/UE; Reg. 2013/606);
- un sistema di cooperazione tra gli Stati membri, volto a facilitare nei casi transfrontalieri l'accesso delle vittime di reato a un **indennizzo** (direttiva 2004/80/CE).

In relazione a ciascuno di questi filoni di intervento europei, il legislatore nazionale si è nel corso degli anni attivato, nella consapevolezza, peraltro, che il nostro ordinamento è già da tempo fortemente orientato a garantire diritti, assistenza e protezione alle vittime. Pur senza mirare direttamente all'attuazione della normativa europea, infatti, negli ultimi anni Parlamento e Governo hanno approvato importanti provvedimenti volti a introdurre specifiche forme di tutela per le vittime di alcuni reati, confermando un **approccio nazionale selettivo alle vittime**, ovvero la **scelta**, soprattutto in una situazione economica caratterizzata da scarse risorse, **di apprestare la miglior tutela possibile per le vittime**

Ordinamento italiano: approccio prevalentemente selettivo

Unione europea: approccio prevalentemente generalizzato

**più vulnerabili.** In questa direzione si muove, da ultimo, anche il decreto legislativo n. 212 del 2015.

Di seguito dunque si dà conto, in relazione a ciascuna iniziativa dell'Unione europea, delle risposte apprestate dal legislatore nazionale, con particolare riferimento alla più recente attività legislativa, evidenziando da ultimo i settori nei quali, anche alla luce delle indicazioni europee, esistono spazi di miglioramento della legislazione nazionale.

## La protezione della vittima nel processo penale

### Nel diritto dell'Unione europea

Il primo strumento normativo dell'Unione europea emanato a tutela delle vittime dei reati è stata la [decisione quadro 2001/220/GAI](#), relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Tale provvedimento, anzitutto, ha fornito una prima definizione della vittima, individuandola nella **persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro.**

La decisione quadro richiede che ciascuno Stato membro preveda nel proprio sistema giudiziario penale un ruolo effettivo e appropriato delle vittime. In virtù degli obblighi derivanti dal diritto internazionale, ciascuno Stato membro si adopererà affinché alla vittima sia garantito un trattamento debitamente rispettoso della sua dignità personale durante il procedimento giudiziario.

La decisione-quadro del 2001, mai attuata in Italia, è stata sostituita nel 2012 dalla [Direttiva 2012/29/UE](#), che istituisce **norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime dei reati**, rivede e integra i principi enunciati nella decisione quadro.

La direttiva considera il **reato come una violazione dei diritti individuali delle vittime**, oltre che come fatto socialmente dannoso, e dunque stabilisce che i diritti in essa previsti vadano 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.

Tra i diritti fondamentali riconosciuti alla vittima vi è in primo luogo quello di **ricevere informazioni** in modo agevolmente comprensibile sin dal primo contatto con le autorità, al fine di poter prendere parte al procedimento; di conseguenza sarà garantito un servizio di traduzione, nonché di **assistenza legale gratuita**, per il caso in cui la vittima non possa permettersi un avvocato.

La direttiva prevede, altresì, il diritto della vittima ad essere **assistita da ulteriori servizi gratuiti, di supporto** sin dal primo contatto con l'autorità giudiziaria ed indipendentemente dalla presentazione di una formale denuncia.

Si stabiliscono, inoltre, diversi **diritti di partecipazione al processo penale**: in particolare, per i reati più gravi, si prevede la possibilità per la vittima di impugnare le decisioni di non luogo a procedere. Ulteriore previsione concerne il diritto al patrocinio a spese dello Stato, secondo le condizioni stabilite dal diritto nazionale, nonché il diritto all'assenza di contatti con l'autore del reato. E' inoltre prevista una **valutazione individuale delle singole esigenze di protezione delle vittime**, evidenziando alcune categorie che necessitano, per presunzione, di particolare protezione: i minori, i disabili, le vittime del terrorismo, le vittime di violenza di genere, e coloro che abbiano relazioni strette con l'autore.

Viene, da ultimo, individuata la necessità di istituire possibili **forme di giustizia riparativa**, quali la mediazione tra vittima e autore del reato, da attuarsi solo previa richiesta ed assenso della vittima stessa, oltre che nell'interesse di quest'ultima.

Più nel dettaglio, il presupposto per poter affermare tutti i diritti di partecipazione della vittima al processo penale previsti dalla Direttiva è che la vittima stessa sia messa in condizione di **comprendere** e di essere compresa. A tal fine, gli Stati dovranno consentirle:

- di farsi accompagnare da una persona di sua scelta nel primo contatto con le autorità competenti (art. 3);
- di presentare **denuncia** nella propria lingua o ricevendo la necessaria assistenza linguistica (art. 5)
- di essere assistita da un **interprete** nel corso del procedimento penale, gratuitamente;
- di ottenere **traduzioni** gratuite delle informazioni essenziali all'esercizio dei diritti (art. 7).

La Direttiva riconosce alle vittime ampi **diritti di informazione**, in particolare:

- **sin dal primo contatto con l'autorità competente** la vittima deve essere edotta delle forme

La decisione-quadro 2001/220/GAI, Protezione della vittima nel procedimento penale

La direttiva 2012/29/UE, Diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato

Comprendere il processo ed essere informata di ogni fase e procedura

di assistenza (sanitaria, psicologica, logistica) alle quali può avere accesso, nonché delle eventuali misure di protezione; delle modalità di presentazione della denuncia; del possibile accesso al gratuito patrocinio; delle modalità attraverso le quali è possibile ottenere un risarcimento; del diritto all'interpretazione e alla traduzione; delle procedure attivabili dall'estero, se il reato è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello di residenza; delle procedure disponibili per denunciare il mancato rispetto dei suoi diritti processuali; dei servizi di giustizia riparativa disponibili; delle modalità di rimborso di alcune spese sostenute (art. 4);

- successivamente, **una volta avviato il procedimento**, la vittima ha diritto di ottenere informazioni sul proprio caso, sia nell'ipotesi in cui si decida di non esercitare l'azione penale, sia nel caso opposto di formulazione dell'imputazione, dovendo essere informata altresì del luogo e della data delle udienze, nonché di ogni provvedimento decisorio assunto dal giudice (art. 6);
- la vittima deve anche, se lo richiede, poter essere informata, senza ritardo, della scarcerazione o dell'evasione del **presunto autore del reato** che si trovasse in stato di custodia e deve poter conoscere le **misure di protezione** eventualmente applicate (art. 6).

Gli articoli 8 e 9 della Direttiva invitano gli Stati membri a garantire alla vittima, e ai suoi familiari, prima, durante e dopo il procedimento penale, l'accesso a **servizi di assistenza**, riservati e gratuiti. In particolare:

Diritto  
all'assistenza

- gli Stati dovranno istituire servizi generali di assistenza alle vittime e servizi specialistici, come organizzazioni pubbliche o non governative, organizzati su base professionale o volontaria;
- le autorità dovranno indirizzare le vittime presso i centri di assistenza;
- l'assistenza dovrà essere resa a prescindere dalla presentazione da parte della vittima di una formale denuncia;
- i servizi di assistenza dovranno fornire alla vittima consigli e assistenza sui suoi diritti, sostegno psicologico ed emotivo, consigli volti a prevenire la vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni e ritorsioni; fornire alloggi o sistemazioni temporanee a vittime che ne abbiano esigenza; assistenza mirata per vittime di violenza sessuale e di genere.

Gli articoli da 10 a 17 della Direttiva riguardano il coinvolgimento della vittima del reato nel procedimento penale per l'accertamento dell'illecito ed elencano una serie di diritti che gli Stati devono garantire.

In primo luogo, la Direttiva invita gli Stati a garantire il **diritto della vittima ad essere sentita ed a fornire elementi di prova** (art. 10), adottando le opportune cautele quando la vittima è minorenne.

In secondo luogo, la Direttiva richiede agli Stati di prevedere il **diritto della vittima ad essere informata circa la volontà pubblica di esercitare o non esercitare l'azione penale**. L'informazione dovrà precludere alla possibile richiesta della vittima, quantomeno in relazione ai reati più gravi, di riconsiderare la decisione di non esercizio dell'azione penale (art. 11).

Inoltre, uno degli elementi innovativi della Direttiva è l'affermazione del diritto della vittima ad essere protetta dal rischio di vittimizzazione secondaria nell'accesso a **servizi di giustizia riparativa** (art. 12). Si tratta di tutti quei procedimenti che permettono alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi consentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale. La Direttiva richiede agli Stati di disciplinare tali istituti garantendo che:

- sia richiesto sempre il consenso della vittima e siano valutate come prioritarie le sue esigenze;
- il consenso della vittima sia informato;
- si possa ricorrere a tali istituti solo previo riconoscimento da parte dell'autore del reato delle sue responsabilità;
- eventuali accordi siano raggiunti volontariamente;
- il confronto tra le parti avvenga in modo riservato.

La Direttiva (art. 13) impone agli Stati di garantire alle vittime, alle condizioni previste da ciascun ordinamento, l'**accesso al gratuito patrocinio**. La vittima dovrà inoltre poter ottenere il **rimborso delle spese** sostenute per la partecipazione al processo penale (art. 14) e, a seguito della decisione dell'autorità giudiziaria, la **restituzione** senza ritardo dei **beni** ad essa eventualmente **sequestrati** (art. 15). Infine, alla persona offesa dal reato lo Stato dovrà garantire il diritto ad ottenere una decisione - entro un ragionevole tasso di tempo - sul **risarcimento del danno**. Gli Stati sono in particolare invitati a promuovere misure per incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima (art. 16).

Infine, la direttiva si preoccupa di garantire i **diritti delle vittime residenti in uno Stato membro diverso** da quello nel quale viene commesso il reato. In particolare, gli Stati dovranno:

- consentire che la deposizione della vittima sia raccolta immediatamente dopo la denuncia del fatto;
- consentire che le ulteriori deposizioni possano essere rese in videoconferenza, conformemente a quanto disposto dalla [Convenzione del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati UE](#);
- consentire che la stessa denuncia del fatto possa essere presentata nello stato di residenza e non nello stato di commesso delitto.

Alcune disposizioni della Direttiva sono dedicate alle misure di protezione delle vittime e dei loro familiari da ulteriori patimenti derivanti dalla commissione dell'illecito; l'obiettivo è diminuire il rischio di **vittimizzazione secondaria**, ovvero di danni emotivi o psicologici scaturenti della denuncia del reato subito. A tal fine gli Stati sono chiamati a:

Evitare alla vittima ulteriori sofferenze

- **salvaguardare la dignità della vittima durante gli interrogatori e le testimonianze** e anche a **proteggere fisicamente la vittima e i suoi familiari** (art. 18);
- provvedere anche relativamente ai locali in cui si svolge il procedimento penale per garantire il **diritto della vittima a non avere contatti con l'autore del reato** (art. 19).

Sempre in relazione alla partecipazione della vittima al procedimento penale, la Direttiva richiede agli Stati membri (art. 20) di far sì che:

- dopo la presentazione della denuncia, la **vittima sia audita senza ritardo**;
- le **audizioni della vittima** e le **visite mediche** della vittima siano previste **solo se strettamente necessarie** ai fini dell'indagine;
- la vittima possa essere sempre **accompagnata** dal rappresentante legale o da persona di fiducia.

La Direttiva pretende che la **vita privata della vittima** - e dei suoi familiari - sia protetta, al fine di evitare fenomeni di vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni e ritorsioni. A tal fine richiede agli Stati di escludere dalla divulgazione particolari informazioni relative alla vittima, la sua identità e il luogo in cui si trova. Tale protezione è particolarmente importante in caso di **vittime minorenni**, delle quali è esclusa la divulgazione di informazioni che ne permettano l'identificazione. Gli Stati sono chiamati, inoltre, a incoraggiare i mezzi di informazione ad adottare misure di autoregolamentazione.

Uno degli elementi caratterizzanti la Direttiva 2012/29/UE è senz'altro la richiesta agli Stati di operare una celere **valutazione individuale delle vittime** dei reati, al fine di poterne **personalizzare le misure di protezione** ed evitare la vittimizzazione secondaria e ripetuta (art. 22). La valutazione individuale deve tenere conto:

Personalizzare le misure di protezione

- delle caratteristiche personali della vittima (età, genere, etnia, razza, religione, orientamento sessuale, salute, disabilità, ma anche presenza della criminalità nella sua zona di residenza);
- delle sue relazioni con la persona indagata;
- del tipo e delle circostanze del reato

La valutazione individuale, da effettuare in stretta collaborazione con la vittima stessa, potrà naturalmente essere aggiornata al mutare di determinate circostanze.

Nella [Guida all'attuazione della Direttiva](#), predisposta dalla Direzione generale giustizia della Commissione europea nel dicembre 2013, la Commissione invita in particolare gli Stati a identificare i soggetti (polizia giudiziaria, giudice, servizi sociali) competenti a svolgere la valutazione individuale della vittima così da garantirne anche l'adeguata formazione.

Vengono inoltre individuate alcune categorie di vittime che si presume abbiano **esigenze specifiche di protezione**: i minori, i disabili, le vittime della tratta, del terrorismo e della criminalità organizzata, della violenza di genere.

In particolare, la Direttiva richiede che a fronte del riconoscimento di una vittima con particolari esigenze di protezione, gli Stati debbano (art. 23):

- nel corso delle indagini preliminari, garantire che le audizioni della vittima si svolgano in locali appositi, da parte di operatori formati a tale scopo (e possibilmente sempre da parte degli stessi operatori); in caso di vittime di violenza sessuale, le audizioni devono essere svolte da una persona dello stesso genere della vittima;
- nel corso del processo, garantire che la vittima non debba incontrare il presunto autore del reato, né essere necessariamente presente in aula (ricorrendo a mezzi adeguati, tra i quali l'uso delle tecnologie di comunicazione), ovvero consentire il processo a porte chiuse; evitare domande non necessarie sulla vita privata della vittima, che non attengano al reato.

Inoltre, quando la **vittima è minorenne** (art. 24), alle suddette misure occorre aggiungere:

- la previsione della registrazione audiovisiva di ogni audizione, da utilizzare come prova nel processo;
- la nomina di un rappresentante speciale del minore, quando i genitori non possano svolgere tale ruolo in quanto in conflitto di interesse con il minore stesso;
- il diritto alla rappresentanza legale del minore;
- la presunzione di minore età del soggetto, in tutti i casi dubbi.

Infine, la Direttiva richiede agli Stati di garantire una **formazione adeguata degli operatori** suscettibili di entrare in contatto con le vittime (art. 25), siano essi poliziotti, magistrati, avvocati o semplici addetti ai servizi sociali.

I recenti interventi del legislatore, volti a tutelare le vittime più vulnerabili

## Nell'ordinamento italiano...

Nell'ordinamento penale italiano, il recente [decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212](#) ha dato attuazione alla [Direttiva 2012/29/UE](#).

Come di seguito si vedrà analiticamente, gli interventi che si sono resi necessari per attuare questo provvedimento sono circoscritti a poche modifiche al codice di procedura penale e alle sue norme di attuazione. Ciò in quanto il nostro ordinamento penale già riconosce il ruolo della vittima del reato e, in relazione alle vittime più vulnerabili, ne appresta una elevata tutela.

Pur senza mirare all'attuazione della normativa europea, infatti, negli ultimi anni il legislatore ha approvato alcuni provvedimenti che hanno introdotto specifiche forme di tutela per le vittime più vulnerabili.

In questo senso vanno lette le disposizioni della [legge n. 172 del 2012](#), con la quale il Parlamento ha **ratificato la Convenzione di Lanzarote** per la **protezione dei minori** contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale.

In particolare, all'interno della legge - che novella tanto il codice penale quanto il codice di procedura - sono ricondotte all'esigenza di tutela delle vittime le seguenti disposizioni:

La tutela delle vittime minori nella ratifica della Convenzione di Lanzarote (l. 172/2012)

- la modifica dell'art. 609-decies c.p., che garantisce **assistenza affettiva e psicologica** della persona offesa minorenni, in ogni stato e grado del procedimento, attraverso la presenza dei genitori o di altre persone idonee indicate dal minorenni, nonché di gruppi, fondazioni, associazioni od organizzazioni non governative di comprovata esperienza nel settore dell'assistenza e del supporto alle vittime dei reati di sfruttamento sessuale dei minori, iscritti in apposito elenco dei soggetti legittimati a tale scopo, con il consenso del minorenni, e ammessi dall'autorità giudiziaria che procede;
- le modifiche agli artt. 351, 362 e 391-bis c.p.p., in base alle quali quando si procede per un delitto di sfruttamento di minori e la polizia giudiziaria, il PM o l'avvocato difensore devono assumere informazioni da persone minori, si avvalgono dell'ausilio di un **esperto** in psicologia o in psichiatria infantile;
- la modifica all'art. 392 c.p.p., che consente comunque l'**incidente probatorio** per l'assunzione della testimonianza di persona minorenni ovvero della persona offesa maggiorenne;
- la modifica dell'art. 76 TU spese di giustizia, che ammette la persona offesa da un reato di sfruttamento sessuale dei minori al **gratuito patrocinio**, a prescindere dai requisiti di reddito.

La tutela delle vittime dei reati commessi in ambito familiare, oltre che dei minori che vi assistono, è alla base del [decreto-legge n. 93 del 2013](#), volto anche al **contrasto della violenza di genere**. In particolare, si ricordano le seguenti disposizioni:

La tutela delle vittime della violenza domestica e di genere (d.l. 93/2013)

- l'ulteriore modifica dell'art. 609-decies c.p., finalizzata ad estenderne le previsioni ai delitti di maltrattamenti contro familiari e conviventi e di atti persecutori, se commessi in danno di un minorenni o da uno dei genitori di un minorenni in danno dell'altro genitore ed a coinvolgere il tribunale per i minorenni;
- la modifica dell'art. 612-bis c.p., relativo al delitto di atti persecutori, volta a consentire la **remissione della querela** (lo *stalking* è perseguibile d'ufficio solo se ricorrono alcune aggravanti) solo in sede processuale;
- l'applicazione delle misure a sostegno delle vittime del reato di atti persecutori alle vittime dei reati di maltrattamenti in famiglia, tratta di persone, violenza sessuale e sfruttamento sessuale dei minori;
- l'intervento sulle **misure cautelari** volto: ad estendere l'applicazione della misura dell'allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi abitualmente frequentati dalla vittima; ad introdurre la misura dell'allontanamento d'urgenza dalla casa familiare; ad introdurre l'obbligo di informare la persona offesa di ogni modifica relative alle suddette misure cautelari;
- la previsione dell'obbligo di comunicare sempre alla persona offesa da un delitto commesso con violenza alla persona, l'avviso della richiesta di archiviazione, a prescindere dalla sua espressa richiesta;
- la possibilità di procedere in dibattimento all'audizione della persona offesa, anche maggiorenne, con modalità protette, se il procedimento penale riguarda i reati di maltrattamenti in famiglia, di tratta di persone, di sfruttamento sessuale dei minori, di violenza sessuale e di atti persecutori;
- l'estensione del **gratuito patrocinio**, a prescindere dai limiti di reddito, alle vittime dei reati di maltrattamenti contro familiari e conviventi e mutilazioni genitali femminili;
- le misure di tutela per gli **stranieri** vittime di violenza domestica. In particolare, con modifiche al TU immigrazione (d.lgs. 286/1998) il decreto-legge prevede la concessione alla vittima di un particolare permesso di soggiorno;
- la previsione di un **Piano d'azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, volto tra l'altro a «potenziare le forme di assistenza e di sostegno alle donne vittime di violenza e ai loro figli attraverso modalità omogenee di rafforzamento della rete dei servizi territoriali, dei centri antiviolenza e dei servizi di assistenza alle donne vittime di violenza; a garantire la formazione di tutte le professionalità che entrano in contatto con fatti di violenza di genere o di *stalking*; accrescere la protezione delle vittime attraverso il rafforzamento della collaborazione tra tutte le istituzioni coinvolte».

Il [decreto legislativo n. 24 del 2014](#) ha dato attuazione alla [direttiva 2011/36/UE](#), relativa alla prevenzione e alla repressione della tratta di esseri umani e alla protezione delle vittime. In particolare, questo provvedimento:

La tutela della vittime della tratta (d.lgs. 24/2014)

- afferma l'esigenza di operare «una **valutazione individuale della vittima**, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere», anticipando uno dei principi cardine della direttiva 2012/29/UE;
- estende ulteriormente il possibile ricorso all'**incidente probatorio**, consentendolo anche quando fra le persone interessate all'assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede;
- afferma, a protezione dei minori, che quando la loro **minore età** non sia accertabile, questa va **presunta**. Anche in questo caso dunque il legislatore ha anticipato, seppure soltanto in relazione alle vittime della tratta, quanto richiesto dalla direttiva 2012/29/UE;
- introduce obblighi formativi sulle questioni inerenti alla tratta degli esseri umani per i pubblici ufficiali interessati;
- prevede un **indennizzo di 1.500 euro** per ciascuna vittima della tratta.

### **...e, in particolare, nel d.lgs. n. 212 del 2015, di attuazione della Direttiva 2012/29/UE**

Nella Gazzetta Ufficiale del 5 gennaio è stato pubblicato il [decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212](#), di attuazione della direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato; il provvedimento integra con specifiche, mirate disposizioni, il quadro di tutele che già l'ordinamento processuale penale assicura alle vittime del reato.

Sullo schema di decreto legislativo ([A.G. 204](#)), la Commissione Giustizia della Camera ha espresso, il 27 ottobre 2015, un [parere](#) favorevole arricchito da numerose osservazioni. Il testo poi approvato dal Consiglio dei ministri dimostra di aver ampiamente tenuto conto delle indicazioni della Commissione. In particolare, la relazione di accompagnamento del provvedimento affermava che «All'esito dell'esame delle osservazioni formulate dalle competenti Commissioni parlamentari (XIV, V e II della Camera dei deputati e 2a del Senato), si è ritenuto di accoglierne gran parte, in specie quelle relative:

Il parere della Commissione Giustizia della Camera

- ad una più puntuale articolazione della nozione di "vulnerabilità";
- alla possibilità di far ricorso alle riprese audiovisive;
- alle informazioni sulle condotte transattive e sulle facoltà esercitabili in caso di sospensione del procedimento con messa alla prova ovvero in caso di applicabilità della causa di esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto;
- al rafforzamento delle modalità di audizione protetta per i soggetti che versano in condizione di vulnerabilità;
- all'utilità delle informazioni per l'esercizio dei diritti in tema di ricorso alla traduzione gratuita.

Il provvedimento, che si compone di soli 3 articoli, apporta le seguenti **modifiche al codice di procedura penale** (art. 1):

Le modifiche al c.p.p.

- prevede che, in caso di **dubbio sull'età della vittima del reato** il giudice debba disporre, anche d'ufficio, una **perizia** (art. 90, comma 2-bis). Se anche la perizia non scioglie i dubbi sull'età della vittima **si presume la minore età**, ma soltanto a fini processuali di garanzia;
- prevede che in caso di **decesso della persona offesa dal reato**, le facoltà in capo alla vittima possano essere esercitate oltre che dai prossimi congiunti, anche dal **convivente** (art. 90, comma 3);
- inserisce nel codice gli articoli da 90-bis a 90-quater, relativi al **diritto della vittima a ricevere una serie di informazioni** concernenti il procedimento penale e l'eventuale **scarcerazione o evasione** dell'imputato (o condannato), nonché la **definizione della condizione di particolare vulnerabilità della vittima, che consente l'applicazione di speciali cautele**.

L'**articolo 90-bis** concerne il **catalogo delle informazioni che la vittima del reato ha diritto di ricevere dall'autorità procedente** in una lingua ad essa comprensibile; rispetto alla normativa previgente, la novità è rappresentata dal fatto che il diritto a ricevere queste informazioni è ora riconosciuto a tutte le vittime, non solo a quelle più vulnerabili, e rescinde anche dalla costituzione di parte civile. Si tratta delle informazioni relative: alla modalità di presentazione della denuncia o della querela; al ruolo della vittima nel processo e al suo diritto a ricevere tutte le

comunicazioni ad esso inerenti (e delle autorità cui rivolgersi per ottenerle), al suo eventuale diritto al gratuito patrocinio; al diritto all'interprete e alle traduzioni degli atti; alle misure di protezione in suo favore; ai diritti che spettano alle vittime residenti in altro stato della UE; alle modalità di opposizione in caso di violazione dei suoi diritti; alle modalità di rimborso delle spese sostenute nel processo; alla possibilità di chiedere il risarcimento dei danni; alla possibilità di rimettere querela o definire il procedimento con la messa alla prova (art. 464-bis e ss. c.p.p.); al diritto a conoscere le strutture sanitarie, le case famiglia, le case rifugio e i centri antiviolenza presenti sul territorio.

L'**articolo 90-ter** attua le previsioni della direttiva che, nei procedimenti relativi a reati con violenza alla persona, prevedono l'obbligo di **comunicare immediatamente**, mediante la polizia giudiziaria, **alla vittima del reato che ne faccia richiesta l'eventuale scarcerazione o cessazione della misura cautelare**; analogamente, alla vittima è data **tempestiva notizia dell'evasione** dell'imputato in custodia cautelare o del condannato così come della volontaria sottrazione dell'imputato alla misura di sicurezza detentiva inflitta (casa di cura o di custodia; colonie agricole e case di lavoro). Tali comunicazioni possono essere omesse solo nel caso che risulti il pericolo concreto di un danno per l'autore del reato (ci si riferisce, evidentemente, a quando emergano concreti tentativi di ritorsione).

L'**articolo 90-quater** è stato inserito a seguito di una precisa richiesta della **Commissione Giustizia della Camera**, che ha invitato il Governo a specificare i criteri per l'accertamento della vulnerabilità della vittima, in un'ottica di salvaguardia della stessa da fenomeni di c.d. vittimizzazione secondaria. Agli effetti delle disposizioni del codice, la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa è desunta, oltre che dall'età e dallo stato di infermità o di deficienza psichica, dal tipo di reato, dalle modalità e circostanze del fatto per cui si procede. Per la valutazione della condizione si tiene conto se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato.

- estende l'obbligatorietà della **riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa** in condizione di **particolare vulnerabilità** anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4);
- estende la disciplina sul **diritto all'interprete e alla traduzione**, in precedenza dettata per il solo imputato (e recentemente modificata dal [decreto legislativo n. 32 del 2014](#)), anche alla persona offesa dal reato (nuovo art. 143-bis);
- **estende** anche alla persona offesa che si trovi in condizione di **particolare vulnerabilità** le **tutele** contenute nell'articolo 190-bis, cosicché nel caso di esame di un testimone che abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti, l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengono necessario sulla base di specifiche esigenze (art. 190-bis, comma 1-bis);

Il Governo ha accolto una specifica osservazione della **Commissione Giustizia della Camera**. Sul punto, infatti, nel suo parere del 27 ottobre scorso, la Commissione aveva affermato: «si ritiene molto opportuno un intervento sull'articolo 190-bis, comma 1-bis c.p.p. finalizzato a limitare le possibilità di reingresso della vittima vulnerabile in fase dibattimentale. La modifica dell'articolo 190-bis comma 1-bis è essenziale per rendere effettiva la tutela del dichiarante vulnerabile ed impedire che lo stesso, già sentito nel corso dell'incidente probatorio debba essere nuovamente sentito in dibattimento, con il paradossale effetto di aumentare il numero delle audizioni piuttosto che diminuirlo».

- **estende l'ausilio psicologico** ai casi in cui è necessario assumere **sommarie informazioni** da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di **particolare vulnerabilità**, assicurando che la stessa non abbia contatti con la persona sottoposta alle indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni (art. 351, comma 1-ter e art. 362, comma 1-bis);
- prevede che quando la persona offesa versa in condizione di **particolare vulnerabilità**, il pubblico ministero, anche su richiesta della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con **incidente probatorio** all'assunzione della sua testimonianza (art. 392, comma 1-bis);

Anche con queste disposizioni il Governo ha tenuto conto delle indicazioni della **Commissione Giustizia della Camera** che aveva richiesto che dalla dichiarazione di vulnerabilità della persona offesa derivassero misure di tutela non solo nella fase dell'incidente probatorio ed in quella dibattimentale, ma a partire dal primo momento utile e, dunque, dalle sommarie informazioni rese alla polizia giudiziaria o al Pubblico Ministero.

- dispone che le modalità della **testimonianza** non danneggino le vittime del reato in stato di **particolare vulnerabilità** (art. 398, comma 5-quater e art. 498, comma 4-

quater). In particolare, il decreto legislativo prescinde da un catalogo di reati per consentire l'assunzione della testimonianza con modalità protette ogni qual volta la vittima sia riconosciuta come particolarmente vulnerabile.

Il decreto legislativo n. 212 del 2015 modifica inoltre le **disposizioni di attuazione del codice di procedura penale**, prevedendo (art. 2):

- il diritto della persona offesa dal reato di sporgere denuncia o presentare querela utilizzando la **lingua** da essa **conosciuta** (o ricevendo la necessaria assistenza linguistica) nonché di ricevere, previa richiesta, attestazione della denuncia o querela (art. 107-ter);
- che spetti al procuratore generale presso la corte d'appello ricevere dal PM del circondario di residenza-domicilio della vittima la denuncia o la querela relativa a un reato commesso in altro Stato UE e poi inoltrarla all'autorità giudiziaria straniera competente.

Modifiche alle disposizioni di attuazione c.p.p.

Gli oneri derivanti dall'applicazione del decreto legislativo n. 212 del 2015 sono quantificati in 1,28 milioni di euro l'anno (art. 3).

## Il reciproco riconoscimento degli ordini di protezione

L'obiettivo di tutelare le vittime è perseguito anche dalla [direttiva 2011/99/UE](#), che si fonda sul principio del mutuo riconoscimento e disciplina l'**ordine di protezione europeo per garantire che le misure adottate a protezione di un soggetto da atti di rilevanza penale**, che possano ledere o metterne in pericolo la vita, l'integrità fisica o psichica, la dignità, la libertà personale o l'integrità sessuale, **siano mantenute** anche qualora tale persona si trasferisca **in un altro Stato** membro. La direttiva specifica che un ordine di protezione europeo può essere emesso solo se nello Stato di emissione è stata precedentemente adottata una misura di protezione che impone alla persona che determina il pericolo uno o più dei seguenti divieti o restrizioni:

La direttiva 2011/99/UE, Ordine di protezione europeo

- divieto di frequentare determinate località, determinati luoghi o zone definite in cui la persona protetta risiede o che frequenta;
- divieto o regolamentazione dei contatti con la persona protetta;
- divieto o regolamentazione dell'avvicinamento alla persona protetta entro un perimetro definito.

Quando l'autorità competente dello Stato membro di esecuzione riceve un ordine di protezione europeo, deve «senza indugio» riconoscerlo e adottare le misure che sarebbero previste dalla legislazione nazionale in un caso analogo per garantire la protezione della persona protetta.

Alla direttiva si è aggiunto il **regolamento n. 606/2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile**.

Il regolamento UE sulle misure di protezione civili

La natura della fonte prescelta - possibile solo perché si opera in campo civile e non penale - rende le disposizioni regolamentari obbligatorie e **direttamente applicabili**, senza necessità di un intervento nazionale, in tutti gli Stati membri.

Attraverso il regolamento l'Unione europea disciplina il reciproco riconoscimento delle misure di protezione disposte al fine di proteggere una persona ove sussistano gravi motivi per ritenere che la sua vita, la sua integrità fisica o psichica, la sua libertà personale, la sua sicurezza o la sua integrità sessuale siano in pericolo.

Il regolamento, tenendo in considerazione le differenti tradizioni giuridiche degli Stati membri, non interferisce con i sistemi nazionali per disporre misure di protezione. Infatti, **non obbliga gli Stati membri a** modificare i loro sistemi nazionali né a **introdurre misure di protezione in materia civile**, ma stabilisce, sulla base del principio di riconoscimento reciproco, che le misure di protezione disposte in materia civile nello Stato membro d'origine devono essere riconosciute nello Stato membro richiesto.

La persona protetta che desideri invocare nello Stato membro richiesto una misura di protezione disposta nello Stato membro d'origine presenta all'autorità competente dello Stato membro richiesto copia autentica della misura di protezione, certificato completo di informazioni e traduzione; l'autorità emittente dello Stato membro d'origine notifica alla persona che determina il rischio il certificato.

L'Italia ha dato **attuazione** alla direttiva 2011/99/UE con il [decreto legislativo n. 9 del 2015](#) che ha disciplinato tanto il procedimento per l'emissione di un ordine di protezione europeo da parte dell'autorità giudiziaria italiana, quanto il procedimento per riconoscere in Italia un ordine di protezione emesso dall'autorità di un altro Stato membro. In tale ipotesi, il riconoscimento è affidato alla Corte d'appello nel cui distretto risiede (o ha dichiarato di

e il suo recepimento in Italia (d.lgs. n. 9/2015)

voler risiedere) la persona protetta. Se l'ordine di protezione europeo viene riconosciuto, il Ministero della giustizia ne dà comunicazione all'autorità estera competente, ma soprattutto alla persona protetta e alla persona che determina il pericolo nonché alla polizia giudiziaria e ai servizi sociali del luogo ove la persona protetta ha dichiarato di volersi stabilire.

## Il sostegno economico alle vittime dei reati

### Nel diritto dell'Unione europea

Il sostegno economico alle vittime dei reati intenzionali violenti è previsto dalla [direttiva 2004/80/CE](#), relativa all'**indennizzo delle vittime di reato**.

Occorre anzitutto rilevare che il provvedimento viene ricondotto alla finalità di completamento del mercato interno, sul presupposto che occorra assicurare la tutela dell'integrità personale alle medesime condizioni dei cittadini di tutti gli Stati membri, per realizzare appieno la libertà di circolazione sancita dal Trattato.

Si ricorda, infatti, che nel 2004 la Comunità europea non aveva competenza in campo penale. E' solo a seguito delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona che anche il Terzo pilastro, ovvero le politiche relative a Giustizia e Affari interni, sono divenute di competenza dell'Unione, superando il metodo intergovernativo. Per questa ragione a seguito del Trattato di Lisbona le decisioni-quadro vengono sostituite dalle Direttive.

La direttiva 2004/80/CE, sull'indennizzo alle vittime di reato

La direttiva stabilisce infatti un sistema di cooperazione tra Stati membri volto a **facilitare** alle vittime di reato **l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere**, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi interni previsti dagli Stati in materia di **indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti** commessi nei rispettivi territori. La direttiva, nel garantire alle vittime di uno Stato diverso da quello del luogo di commissione del reato il medesimo accesso al sistema d'indennizzo, muove dal **presupposto dell'esistenza negli Stati** di tale **sistema interno di indennizzo**. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva non indica i reati per i quali tale indennizzo debba trovare applicazione rinviando per la qualificazione alla normativa interna.

### Nell'ordinamento italiano

La direttiva 2004/80/CE è stata **parzialmente recepita nell'ordinamento italiano** con il [d.lgs. n. 204 del 2007](#).

Il decreto legislativo individua la Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello del luogo in cui risiede il richiedente quale autorità di assistenza quando il reato sia stato commesso nel territorio di altro Stato membro e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia. Qualora invece il richiedente sia stabilmente residente in altro paese membro la competenza è demandata all'autorità specificamente indicata dalla legge speciale, cui compete l'elargizione dell'erogazione.

Il carattere parziale dell'attuazione italiana è legato al mancato rispetto dell'**art. 12, par. 2**, della Direttiva, in base al quale: *«Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime»*.

Decreto legislativo n. 204 del 2007

Questa disposizione è tuttora inattuata nel nostro ordinamento. L'Italia riconosce infatti un indennizzo solo alle vittime di **particolari categorie di reati**.

Si ricordano, in particolare:

- le disposizioni a favore delle **vittime del terrorismo e della criminalità organizzata** ([legge 302/1990](#));
- le disposizioni che, a partire dagli anni '90, sono state adottate per tutelare le **vittime di specifici atti criminali** non considerati di matrice terroristica né di criminalità organizzata (si pensi ad esempio alle famiglie di coloro che hanno perso la vita nel disastro aereo di Ustica o alle vittime della cd."banda della Uno bianca");
- le speciali elargizioni a favore delle forze di polizia **vittime del dovere** o di azioni terroristiche, poi estese anche ad altre categorie di dipendenti pubblici e di cittadini ([legge 466/1980](#));
- le disposizioni a favore delle vittime dei reati di tipo mafioso e delle richieste estorsive e dell'usura ([legge 10/2011](#));
- l'indennizzo per le vittime della tratta ([decreto legislativo 24/2014](#)).

Le vittime alle quali è riconosciuto un sostegno economico

Sul punto la Commissione europea ha avviato nel 2011 un **procedimento di infrazione nei confronti dell'Italia** per mancata conformità alla direttiva 2004/80/CE e, non accogliendo le repliche presentate dal Governo italiano, ha adito il 22 dicembre 2014 la

La procedura di infrazione UE

La Commissione chiede alla Corte di Giustizia di constatare che la Repubblica italiana, avendo omesso di adottare tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, è venuta meno all'obbligo di cui l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE. Così argomenta la Commissione: «La direttiva 2004/80/CE istituisce un sistema di cooperazione tra le autorità nazionali per facilitare l'accesso delle vittime di reato in tutta l'Unione europea ad indennizzo adeguato nelle situazioni transfrontaliere. Il regime opera sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Per garantire l'operatività di tale sistema di cooperazione, l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva impone agli Stati membri di essere dotati o di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime. Tale obbligo deve essere inteso come riferito a tutti i reati intenzionali violenti e non riguarda soltanto alcuni di essi.

L'ordinamento italiano prevede un regime nazionale di indennizzo delle vittime di reato costituito da una serie di leggi speciali relative all'indennizzo di determinati reati intenzionali violenti, ma non prevede un sistema generale di indennizzo che riguardi le vittime di tutti i reati che il codice penale italiano individua e qualifica come intenzionali violenti. In particolare, l'ordinamento italiano non prevede un sistema di indennizzo per i reati intenzionali violenti della c.d. "criminalità comune" non coperti dalle leggi speciali.

Di conseguenza, va constatato che la Repubblica italiana è venuta meno all'obbligo di cui l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE».

## Le possibili ulteriori modifiche al quadro normativo nazionale

Dall'analisi delle disposizioni europee e dei principi nazionali di tutela delle vittime dei reati, emerge come la principale distanza tra i due ordinamenti riguardi la previsione di un indennizzo per tutte le vittime dei reati intenzionali violenti.

Per quanto riguarda, infatti, l'ordinamento penale, l'elevato livello delle tutele per la persona offesa, già presente nel nostro ordinamento, ha fatto un ulteriore passo in avanti con il decreto legislativo n. 212 del 2015 che ha esteso le prerogative della vittima ancorando ulteriori particolari cautele, anziché a specifiche categorie di persone offese - qualificate ope legis come vulnerabili (i minorenni o le vittime di reati sessuali) - potenzialmente a qualsiasi persona offesa dal reato che sia identificata dal giudice come particolarmente vulnerabile (tenendo conto di indici di vulnerabilità determinati dal legislatore).

Questo quadro normativo è destinato a un ulteriore rafforzamento se il Senato approverà il **disegno di legge del Governo AS. 2067**, già approvato dalla Camera, che modifica il codice di procedura penale al fine di:

- consentire alla persona offesa dal reato di chiedere ed ottenere dalle autorità informazioni sullo stato del procedimento penale nel quale ha presentato la denuncia o la querela;
- allungare i termini concessi alla persona offesa per opporsi alla richiesta di archiviazione e chiedere la prosecuzione delle indagini;
- disporre la nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza dell'avviso alla persona offesa o quando la stessa non sia stata messa in condizione di visionare gli atti o presentare opposizione.

Infine, *de iure condendo*, la piena tutela della vittima del reato potrebbe essere realizzata con la previsione - già prefigurata dalla Commissione Giustizia della Camera nel suo parere al Governo del 27 ottobre scorso - delle «costituzione, all'interno di ogni tribunale, di un apposito ufficio per le vittime di reato, al cui funzionamento dovrebbe essere preposto un magistrato, che possa anche avvalersi della collaborazione dei servizi sociali e delle associazioni in favore delle vittime di reati».

Tale "**sportello delle vittime**", è stato al momento escluso dal Governo solo in quanto non puntualmente imposto dalla direttiva europea alla quale ha dato attuazione il decreto legislativo n. 212/2015 e in quanto richiedente «una sinergia fra diverse amministrazioni, con conseguenti valutazioni di impegno economico, non componibile in sede di adozione del decreto».