

Vittime di reato nell'Unione europea: portata e natura dell'assistenza alle vittime

Sintesi



L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce ad ogni persona nell'Unione il diritto a un ricorso effettivo.

L'organizzazione di servizi di assistenza a disposizione delle vittime di reato è fondamentale per ottenere giustizia per le vittime e far sì che queste possano esercitare i propri diritti. I servizi di assistenza alle vittime sono costituiti dall'assistenza a disposizione delle vittime prima, durante e dopo il procedimento penale, compresi il sostegno emotivo e psicologico e la consulenza riguardante aspetti legali, finanziari e pratici, nonché i rischi di un'ulteriore vittimizzazione. Il lavoro quotidiano svolto dal personale dei servizi di assistenza alle vittime in tutta l'Unione europea (UE), ivi compresi i volontari, contribuisce in modo determinante a far sì che il diritto di accesso alla giustizia diventi realtà per le vittime.

Dall'accesso a questi servizi dipende la capacità delle vittime di reato di esercitare il diritto di accesso effettivo alla giustizia stabilito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dedicato al diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale. Il diritto di accesso alla giustizia da

parte delle vittime è saldamente radicato non solo nel diritto primario e secondario dell'UE, ma anche in strumenti del Consiglio d'Europa e dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), nonché nella legislazione nazionale. Tale diritto, tuttavia, può essere concretamente esercitato solo quando le vittime sono a conoscenza delle forme di assistenza esistenti e vengono aiutate ad avvalersene. La direttiva «Vittime» (direttiva 2012/29/UE) rappresenta un grande passo avanti in questa direzione per le vittime di reato.

Questa sintesi riassume i risultati della ricerca svolta dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) in merito ai servizi di assistenza alle vittime di reato nell'UE nella prospettiva dei diritti fondamentali. Presenta il quadro dei servizi di assistenza attualmente forniti alle vittime di reato nei 28 Stati membri dell'UE, mettendo a confronto la realtà concreta di questi servizi con gli obiettivi e le finalità di assistenza alle vittime stabiliti nella direttiva «Vittime». Esamina in particolare gli articoli 8 e 9 della direttiva, che riguardano in modo specifico i servizi di assistenza, ma illustra anche la situazione riguardante altre disposizioni strettamente correlate.

Principali conclusioni e indicazioni basate sulla situazione riscontrata

I servizi di assistenza alle vittime si sono sviluppati in modo diverso nei 28 Stati membri dell'UE. I dati raccolti dalla FRA riflettono le differenti velocità di realizzazione, prospettive e situazioni e i diversi

modelli organizzativi che fanno da contesto all'evoluzione di questi servizi nei vari Stati membri. Questi scenari diversi hanno determinato la natura e la portata dei servizi offerti e fanno sì che per alcuni

Stati membri l'applicazione della direttiva «Vittime» si possa rivelare problematica. La ricerca svolta dalla FRA ha individuato alcune aree in cui gli Stati membri per il momento non rispettano i criteri stabiliti dalla direttiva «Vittime»; uno degli aspetti più critici è l'obbligo di garantire che tutte le vittime abbiano accesso ai servizi di assistenza alle vittime in funzione delle rispettive necessità. Occorre quindi fare di più per assicurare il conseguimento degli obiettivi della direttiva.

Il fatto che attualmente le vittime non esercitano o non possono esercitare pienamente i propri diritti è sottolineato dalla mancata denuncia di molti reati, già segnalata in precedenti ricerche svolte dalla FRA. Nelle quattro indagini su vasta scala condotte dalla FRA sulla vittimizzazione delle minoranze, sulla vittimizzazione delle persone LGBT, sui reati di stampo antisemita e sulla violenza contro le donne, ad esempio, i risultati indicano in modo concorde che molte vittime non denunciano i reati alla polizia. Queste quattro indagini esaminano la situazione di categorie specifiche di vittime (ad esempio le donne vittime di violenza), ma i risultati emersi (ad esempio riguardo alla mancata denuncia) sono spesso riferibili più in generale alle vittime di reato; i risultati di applicabilità più generale sono messi in evidenza nella relazione.

Accanto ai nodi che rimangono da sciogliere, le rilevazioni effettuate dalla FRA mettono in luce anche molti sviluppi positivi e pratiche promettenti. Tali pratiche potrebbero dare impulso a ulteriori sviluppi sia a livello nazionale, sia a livello UE; occorre però sottolineare che esse sono nate in contesti storici e culturali diversi, di cui si deve tenere conto quando si valuta la possibilità di trasferire modelli e soluzioni a paesi diversi da quelli di origine.

Sulla base di queste conclusioni, la FRA ha formulato pareri in cui suggerisce misure concrete che le istituzioni UE e gli Stati membri possono adottare per migliorare i propri servizi di assistenza alle vittime.

I diritti delle vittime nella legislazione europea e nelle legislazioni nazionali

Dal punto di vista legislativo, garanzie finalizzate alla protezione dei diritti delle vittime esistono in vari ambiti e a vari livelli, dal diritto primario UE agli strumenti nazionali non vincolanti sul piano giuridico. Insieme, queste fonti formano un corpus considerevole di misure legislative e di altro tipo volte ad assicurare alle vittime il diritto fondamentale di accesso alla giustizia. L'interpretazione delle modalità precise con cui le vittime dovrebbero potere accedere alla giustizia variano però a seconda dello

Stato membro dell'UE, anche a causa delle concezioni storicamente diverse del ruolo della vittima nel procedimento penale. Tali differenze possono tradursi in impostazioni diverse dell'assistenza fornita alle vittime.

STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

App per l'assistenza alle vittime di reato

Guida al tribunale (*domstolsguiden*), Svezia

Questa app contiene indicazioni dettagliate sull'interno delle aule dei tribunali e sul ruolo dei diversi soggetti durante i processi, nonché alcuni video che illustrano



lo svolgimento delle procedure giudiziarie. Inoltre, contiene una funzione per la ricerca delle sedi dei tribunali con dettagli sugli orari di apertura, indicazioni su come arrivare e i recapiti a cui rivolgersi.

www.domstol.se/Ladda-ner-bestall/Domstolsguiden/

Città della giustizia di Saragozza (*Ciudad de la Justicia Zaragoza*), Spagna

Questa app, sviluppata dall'amministrazione regionale spagnola dell'Aragona, è destinata al pubblico in generale e agli avvocati. Contiene indicazioni utili per orientarsi nel nuovo complesso che ospita il tribunale in città e riporta il calendario delle udienze, inviando alert per avvisare quando le cause sono terminate.



Lo strumento è disponibile all'indirizzo: <https://itunes.apple.com/es/app/ciudad-de-la-justicia/id642741128?mt=8> (iOS) <https://play.google.com/store/apps/details?id=es.ciudadjusticiazaragoza> (Android)

In questo contesto, un'azione congiunta a livello UE si è posta l'obiettivo di stabilire standard minimi comuni per la tutela dei diritti delle vittime. Uno sviluppo importante che ha preceduto la direttiva «Vittime» è stato la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla

posizione della vittima nel procedimento penale, in cui si stabiliva che entro il 2006 gli Stati membri dovessero adeguare la propria legislazione coerentemente con quanto stabilito nella decisione quadro. Per opinione generale, condivisa dalla stessa Commissione europea, questo strumento legislativo non è mai stato attuato in modo efficace. Dall'entrata in vigore della direttiva «Vittime», quindi, l'attenzione si è spostata sull'efficacia di attuazione¹.

Pratiche promettenti

Favorire l'attuazione efficace dei diritti delle vittime nel quadro della legislazione UE: la guida della Commissione europea

Per favorire un recepimento efficace e tempestivo della direttiva «Vittime», la Commissione europea ha predisposto una guida con cui intende agevolare gli Stati membri nell'obiettivo di giungere ad un'interpretazione comune delle disposizioni in essa contenute.

http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/victims/guidance_victims_rights_directive_en.pdf

Garantire alle vittime il diritto di accesso ai servizi di assistenza e il diritto a un ricorso effettivo

L'accesso effettivo alla giustizia da parte delle vittime dipende in gran parte dalla disponibilità di servizi mirati di assistenza alle vittime. La necessità di fornire alle vittime una serie di servizi che permettano loro di esercitare i propri diritti è sottolineata dalla FRA nelle ricerche svolte sulla denuncia dei reati. I risultati riguardanti ad esempio le esperienze legate ai crimini d'odio nell'indagine EU-MIDIS e le tendenze relative alle denunce emerse nell'indagine sulla violenza contro le donne indicano che per incoraggiare le persone a sporgere denuncia è necessario migliorare alcuni aspetti.

Un'interpretazione inclusiva del concetto di «vittima»

La definizione del concetto di vittima nel quadro normativo (giuridico e culturale) e il ruolo attribuito alla vittima nel procedimento penale sono strettamente legati allo sviluppo storico del quadro giuridico in ciascuno Stato membro, e a loro volta influenzano la nozione di servizi di assistenza alle vittime. Le diverse concezioni dei diritti delle vittime sono indicative d'interpretazioni diverse della nozione stessa di «vittima». Queste visioni diverse continuano ad esistere malgrado la legislazione UE relativa alle vittime di reato sia in vigore ormai dal 2001.

Poiché sotto vari aspetti la direttiva fissa standard più elevati rispetto alla decisione quadro del Consiglio, la definizione o l'interpretazione dei concetti in questione nelle legislazioni nazionali dovrebbero riflettere adeguatamente tale evoluzione. Secondo quanto emerge dalle conclusioni della FRA, potrebbe essere necessario introdurre alcune modifiche nella legislazione di alcuni Stati membri al fine di allinearne le disposizioni a quelle contenute nella direttiva «Vittime». Ad esempio, alcuni Stati membri adottano una definizione restrittiva del termine «vittima» nella legislazione nazionale, escludendo le vittime «indirette» come ad esempio i familiari; altri Stati membri non hanno nemmeno adottato una definizione del termine.

Assegnazione di risorse sufficienti

Alcuni nuovi obblighi, come anche disposizioni non obbligatorie della decisione quadro che la direttiva «Vittime» rende obbligatorie, obbligheranno gli Stati membri dell'UE a effettuare ulteriori investimenti in personale, attrezzature o strutture. Ad esempio, nei tribunali sarà necessario garantire alle vittime luoghi d'attesa separati da quelli riservati agli imputati. Gli Stati membri dovranno inoltre dotarsi delle tecnologie necessarie per effettuare collegamenti video e registrazioni video, impartire una formazione obbligatoria agli operatori che entrano in contatto con le vittime, come ad esempio gli agenti di polizia e il personale giudiziario, e provvedere affinché venga effettuata una valutazione individuale delle vittime per accertarne le specifiche esigenze di protezione.

¹ Cfr. le comunicazioni della Commissione europea del 2004 e 2009 relative alla posizione della vittima nel procedimento penale, COM(2004) 54 def./2 e COM(2009) 166 def., nonché la valutazione d'impatto del 2011 che accompagnava la proposta della Commissione relativa a una direttiva volta all'istituzione di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato [SEC(2011) 780 def.].

Pareri della FRA

Per conformarsi alla direttiva «Vittime» e rispettare gli obblighi loro imposti ai sensi dell'articolo 47 della Carta, gli Stati membri dell'UE devono garantire l'effettiva erogazione dei servizi di assistenza e l'effettivo accesso a tali servizi. Nell'attuazione della direttiva «Vittime», gli Stati membri dovrebbero tenere conto dell'articolo 47 e della giurisprudenza in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo per valutare i diritti delle vittime a partecipare attivamente al procedimento penale, ad esempio il diritto di essere sentiti e il diritto di portare testimonianze.

La direttiva «Vittime» prevede che la definizione di vittima si estenda anche ai familiari di persone la cui morte sia stata causata direttamente da un reato; anche i familiari, quindi, possono accedere ai servizi di assistenza alle vittime in funzione delle proprie esigenze e dell'entità del danno subito in conseguenza del reato commesso nei confronti della vittima. Il termine «familiare», così come altri termini chiave come ad esempio «particolarmente vulnerabile», dovrebbe quindi essere interpretato in modo ampio così da non limitare senza necessità l'elenco dei potenziali titolari di diritti.

Gli Stati membri devono garantire il rispetto dei nuovi obblighi stabiliti dalla direttiva «Vittime» in materia di formazione degli agenti di polizia e del personale giudiziario, provvedendo alla valutazione individuale delle vittime e garantendo zone di attesa riservate alle vittime nei nuovi locali giudiziari. Gli Stati membri dovrebbero inoltre mettere a disposizione le risorse supplementari necessarie per l'attuazione di queste misure entro il termine fissato per il recepimento della direttiva.

Aspetti dell'assistenza alle vittime

La direttiva «Vittime» crea le basi per un'interpretazione ampia del concetto di assistenza alle vittime, che va oltre le funzioni previste negli articoli 8 e 9. L'assistenza alle vittime comprende una serie di diritti che spetta allo Stato garantire, ma che sono concepiti in modo da coinvolgere altri attori del sistema di assistenza alle vittime. Il diritto al patrocinio a spese dello Stato, l'indirizzamento delle vittime ai vari soggetti pertinenti o i diritti in sede processuale volti a proteggere la vittima da vittimizazioni secondarie contribuiscono a creare un sistema globale ed efficiente di assistenza alle vittime, che comunque non può funzionare pienamente senza il coinvolgimento di una serie di soggetti non statali.

L'assistenza alle vittime si fonda anche sulla disponibilità giuridica dei diritti delle vittime. L'assistenza alle vittime fornita in particolare durante il procedimento giudiziario dipende dal ruolo attribuito alle vittime e dalla loro posizione in tale procedimento. Maggiore è il diritto delle vittime di agire come parte nel processo penale, maggiore è l'importanza che un servizio di assistenza consigli e incoraggi le vittime ad assumere tale ruolo nel proprio interesse.

Le conclusioni a cui è giunta la FRA sottolineano anche l'importanza delle pratiche e degli strumenti giuridici non vincolanti (*soft law*). La legislazione

rappresenta solo una parte del mosaico complessivo dell'assistenza alle vittime negli Stati membri dell'UE e se non è applicata correttamente non è in grado, da sola, di garantire i diritti delle vittime. Esistono vari strumenti e politiche giuridicamente non vincolanti che integrano efficacemente la legislazione o addirittura, in alcuni paesi, la sostituiscono.

Rendere disponibile il patrocinio a spese dello Stato

Nella maggioranza degli Stati membri dell'UE la maggior parte delle vittime può ottenere il patrocinio legale a spese dello Stato, ma la FRA ha rilevato che spesso l'accesso al patrocinio gratuito è subordinato ad esempio alla valutazione della situazione economica della vittima (finalizzata a stabilire chi risponde ai criteri finanziari fissati per la concessione dell'assistenza legale gratuita) o alla residenza legale. Queste condizioni, quand'anche giustificabili, possono rappresentare ostacoli burocratici difficili da superare, specialmente quando il patrocinio legale gratuito deve essere messo a disposizione in tempi brevi per garantire i diritti della vittima. Alcuni principi emanati da organismi internazionali raccomandano inoltre un uso meno restrittivo della valutazione della situazione economica. Gli orientamenti e i principi del 2012 delle Nazioni Unite sull'accesso al patrocinio legale gratuito nei sistemi di giustizia penale prevedono ad esempio che i minori debbano sempre essere esentati da tale valutazione.

Garantire sistemi di formazione efficaci

L'introduzione di un sistema efficace di formazione per gli operatori, previsto dall'articolo 25 della direttiva «Vittime», rappresenta un obiettivo a lungo termine. La FRA ha riscontrato che alcuni Stati membri concentrano l'attenzione sulla formazione per gruppi specifici di vittime; altri mettono a disposizione percorsi di formazione, che però non sono obbligatori per i funzionari che possono verosimilmente entrare in contatto con le vittime, ad esempio gli agenti di polizia e il personale giudiziario. Alla luce di quanto emerso, s'incoraggiano gli Stati membri a potenziare le proprie capacità di formazione e a sensibilizzare coloro che operano nel campo della giustizia penale riguardo alle esigenze di gruppi specifici di vittime, coinvolgendo inoltre, ove possibile, organizzazioni non governative (ONG) che offrono servizi di assistenza alle vittime.

Fornire informazioni e indirizzare le vittime verso i servizi di assistenza

La comunicazione tempestiva d'informazioni accurate sui diritti delle vittime prevista dal capo 2 della direttiva «Vittime» è essenziale per consentire alle vittime di esercitare i propri diritti e per indirizzarle verso i servizi di assistenza più adatti. La mancanza d'informazioni rappresenta un grave ostacolo all'esercizio dei diritti delle vittime; inoltre, le ricerche svolte sulla soddisfazione delle vittime riguardo ai servizi di assistenza hanno ripetutamente individuato nella mancanza di informazioni uno dei principali motivi di insoddisfazione nei confronti del procedimento penale, tale da scoraggiare l'attiva partecipazione delle vittime². Le misure volte a sensibilizzare le vittime circa i loro diritti sono quindi tanto importanti quanto lo è l'accesso alle informazioni specifiche su una singola causa. Gli esempi di buone pratiche presentati in questa relazione evidenziano che una stretta collaborazione tra le autorità competenti e le organizzazioni di assistenza alle vittime può essere utile per indirizzare le vittime verso i servizi più adatti.

2 Cfr. ad esempio: Sims, L. e Myhill, A. (2001), *Policing and the Public: Findings from the 2000 British Crime Survey*. Home Office Research Findings n. 136, London, Home Office e Wemmers, J. (1999), «Victim notification and public support for the criminal justice system», *International Review of Victimology*, vol. 6, n. 3.

STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

Il portale europeo e-Justice: pagine dedicate alle vittime di reato



Il portale europeo e-Justice è concepito come un punto unico d'accesso elettronico nell'area della giustizia ed è studiato per rendere più semplice la vita dei cittadini UE fornendo informazioni sui sistemi giudiziari in tutte e 24 le lingue ufficiali dell'UE e migliorando l'accesso alla giustizia in tutta l'Unione europea.

https://e-justice.europa.eu/content_victims_of_crime-65-it.do?init=true

Affrontare il problema della rinuncia a denunciare i reati

Le ricerche svolte dalla FRA, tra cui le quattro indagini su vasta scala condotte sulla vittimizzazione delle minoranze, sulla vittimizzazione delle persone LGBT, sui reati di stampo antisemita e sulla violenza contro le donne, indicano in modo concorde che molte vittime non denunciano i reati subito alla polizia. Le conclusioni del Consiglio del 6 dicembre 2013 sul contrasto dei reati d'odio nell'UE e le conclusioni del Consiglio del 5 giugno 2014 sulla prevenzione e la lotta a tutte le forme di violenza contro le donne e le minori mettono in risalto quanto emerso in tali ricerche. È possibile tuttavia che le vittime si rivolgano ad altre persone o organizzazioni. Le conclusioni dell'indagine della FRA sulla violenza contro le donne indicano che le vittime di violenza domestica tendono a rivolgersi ai medici e alle istituzioni sanitarie più che a ogni altro tipo di organizzazione professionale o ONG; questi soggetti potrebbero quindi svolgere un ruolo chiave nell'individuazione delle vittime e nell'assistenza iniziale. I dati disponibili indicano però che i medici e gli altri operatori sanitari raramente hanno ricevuto una formazione diretta ad assicurare una risposta efficace alla violenza domestica. Le iniziative volte alla formazione e all'informazione degli operatori sanitari possono quindi essere considerate una pratica promettente,

specie se si tiene conto del fatto che l'87 % delle 42 000 donne intervistate nell'indagine della FRA sulla violenza contro le donne ha affermato che accoglierebbe positivamente ulteriori domande da parte dei medici se si presentasse a una struttura sanitaria con segni di abusi.

Pareri della FRA

Il patrocinio a spese dello Stato garantito dall'articolo 13 della direttiva «Vittime» dovrebbe essere a disposizione delle vittime che sono parti del procedimento penale allo stesso modo in cui tale patrocinio è attualmente a disposizione degli imputati. Gli ostacoli burocratici quali le lungaggini procedurali o la valutazione della situazione economica dovrebbero essere individuati e rimossi. La valutazione della situazione economica può in qualche caso essere in contrasto con le indicazioni contenute nelle linee guida ONU.

Le riforme delle norme di legge dovrebbero mirare a garantire una migliore inclusione delle vittime nel sistema giudiziario penale. Le vittime dovrebbero poter svolgere un ruolo più significativo nel procedimento penale, come indicato nel capo 3 della direttiva «Vittime». Chi opera nel campo della giustizia penale può favorire questo processo, guidando le vittime nel procedimento e aiutandole a capire le norme di legge e a riconoscerne tutte le implicazioni concrete. A questo proposito, risulta molto utile la formazione dei vari soggetti che operano nel campo della giustizia penale.

Gli Stati membri dovrebbero introdurre misure volte ad assicurare che tutte le vittime, in tutte le fasi, abbiano accesso alle informazioni sui loro diritti e sui servizi di assistenza a loro disposizione, nonché alle informazioni pertinenti sul loro caso. Gli Stati membri dovrebbero in particolare valutare la possibilità di realizzare un sistema che permetta di indirizzare e orientare le vittime tra i servizi di assistenza.

Per incoraggiare le vittime a denunciare i reati e per favorire la presentazione delle denunce, gli Stati membri dovrebbero garantire che le informazioni sui servizi di assistenza e sui diritti delle vittime siano accessibili e rese disponibili alle vittime da tutte le autorità e i servizi pubblici con cui le vittime vengono a contatto, compresi gli operatori del servizio sanitario, e che il personale di queste organizzazioni abbia ricevuto una formazione che dia loro gli strumenti per trattare le vittime con competenza e sensibilità.

STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

Denuncia dei reati via cellulare: **app utili per le vittime di reato**

Guardia civil (GDT), Spagna

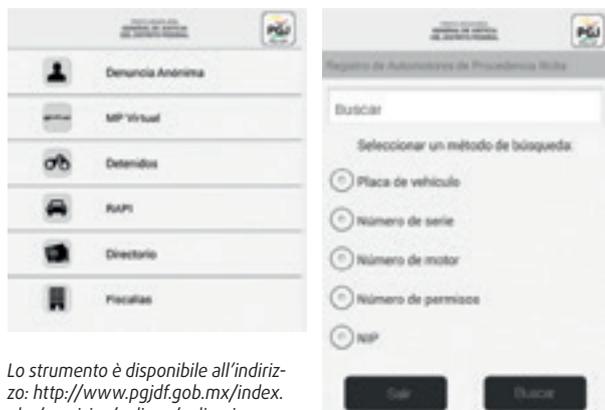
Questa *app*, sviluppata dall'unità Criminalità informatica della Guardia civile spagnola (*Guardia Civil*), offre due diversi servizi: il primo fornisce informazioni sulle frodi e sui reati commessi online, il secondo permette di denunciare in modo anonimo potenziali atti criminali. L'*app* permette anche di individuare le stazioni più vicine della Guardia civile.



Lo strumento è disponibile all'indirizzo: <https://market.android.com/details?id=es.guardiacivil.gdt> (Android) <http://itunes.apple.com/es/app/gdt/id441712875?mt=8&ls=1> (iOS)

Procura generale del distretto federale (*Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal*), Messico

Questo strumento permette di effettuare segnalazioni anonime di reati e di presentare denunce di smarrimento dei documenti di identificazione nazionali o del passaporto. Inoltre, fornisce informazioni utili sul sistema di giustizia penale, ad esempio i recapiti delle procure.



Lo strumento è disponibile all'indirizzo: <http://www.pgjdf.gob.mx/index.php/servicios/enlinea/aplicacion-pgjcdmx>; <https://play.google.com/store/apps/details?id=com.tr3sco.pgjdf> (Android) <https://itunes.apple.com/us/app/pgjcdmx/id830812886?ls=1&mt=8> (iOS) <http://appworld.blackberry.com/webstore/content/31955/> (Blackberry)

Servizi di assistenza alle vittime negli Stati membri dell'UE

Indicazioni specifiche sui servizi di assistenza da fornire alle vittime si possono ricavare dagli articoli 8 e 9 della direttiva «Vittime». Tali principi fissano se non standard vincolanti almeno punti di riferimento per la creazione di servizi di assistenza alle vittime o la valutazione dei servizi offerti in un determinato Stato membro³. Ad oggi, si registrano ampie differenze nella portata e nella capacità dei servizi di assistenza alle vittime esistenti negli Stati membri.

In merito all'istituzione o alla realizzazione di un sistema di organizzazioni di assistenza alle vittime, l'articolo 8 della direttiva «Vittime» indica esplicitamente che gli Stati membri possono scegliere tra più modelli organizzativi. I servizi di assistenza alle vittime possono essere strutture pubbliche o ONG e possono essere gestiti da operatori professionali o da volontari; servizi di assistenza specialistica possono essere istituiti in aggiunta a, o come parte integrante di, servizi generali di assistenza alle vittime. I vari Stati membri hanno adottato modelli diversi relativamente al soggetto statale responsabile della supervisione dei servizi di assistenza, ai metodi di finanziamento, alla distribuzione geografica dei servizi e alla misura in cui i servizi dipendono dal lavoro di volontari e non di personale permanente.

Per un governo, la scelta di istituire un'organizzazione pubblica oppure promuovere iniziative private che favoriscano la creazione di capacità da parte della società civile non è una questione puramente organizzativa e tecnica, ma al contrario tocca aspetti politici, come il valore per la comunità di organizzazioni della società civile che si facciano mediatrici del coinvolgimento dei cittadini in questioni di interesse pubblico. La questione è legata essenzialmente alla concezione di base che si ha di come dovrebbe essere costruita una società democratica, e al fatto che si reputi o meno che essa debba includere una sfera pubblica che rimane – in parte – nelle mani di organizzazioni della società civile sostenute e sorvegliate dallo Stato ma non controllate dallo stesso. Considerazioni simili si applicano anche alla questione del coinvolgimento di volontari nelle organizzazioni di assistenza alle vittime.

³ La Corte di giustizia dell'Unione europea è l'unica istituzione legittimata a dare interpretazioni ufficiali del diritto dell'Unione europea e quindi a decidere se l'articolo 8 della direttiva vittime deve essere letto come un obbligo di risultato o invece come un obbligo di mezzi, imponendo nel secondo caso ai governi di prendere, con la dovuta diligenza, tutte le misure ragionevoli a loro disposizione nelle circostanze specifiche al fine di creare progressivamente e a tempo debito un sistema completo di servizi di assistenza alle vittime.

Indipendentemente dal modello scelto, i governi devono garantire talune funzioni, tra cui il coordinamento dei servizi esistenti, incentivi per la realizzazione dei servizi eventualmente mancanti, la definizione di standard in materia di assistenza alle vittime e decisioni riguardanti il finanziamento dei servizi di assistenza.

Nel caso dei servizi di assistenza alle vittime, ogni eventuale appartenenza a un'organizzazione deve essere palese e plausibile. I servizi che si occupano delle misure di esecuzione penale esterna appaiono poco adatti a svolgere contemporaneamente la funzione di assistenza alle vittime, anche nel caso in cui vengano costituite sottodivisioni organizzative rigidamente separate: il personale sarebbe comunque sospettato di agire tenendo presenti gli interessi generali dell'organizzazione e questo potrebbe minare la fiducia sia delle vittime, sia degli autori dei reati, inducendo sia le une che gli altri a dubitare della volontà del personale di curare esclusivamente i loro interessi. Considerazioni simili depongono a favore della separazione dei servizi di assistenza alle vittime dai servizi di mediazione tra vittima e autore del reato.

Malgrado le differenze, le conclusioni della FRA indicano alcune tendenze che vanno emergendo. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, le competenze in materia di servizi di assistenza sono suddivise fra più ministeri e l'assistenza generica alle vittime è fornita nell'ambito di una cooperazione tra pubblico e privato. Il modello più comune di distribuzione geografica dei servizi generici di assistenza è la regionalizzazione marcata, indipendentemente dalle dimensioni dello Stato membro o dalla natura pubblica o privata del principale soggetto che fornisce i servizi. Nella maggior parte degli Stati membri i volontari sono più numerosi del personale permanente ma i loro compiti e la loro formazione variano non soltanto in base alla natura del soggetto che fornisce i servizi, ma anche in funzione dell'evoluzione storica del volontariato nel paese in questione.

Nell'istituzione, nell'ampliamento o nel rafforzamento di un sistema di servizi di assistenza alle vittime, gli Stati membri possono ispirarsi alle esperienze di altri Stati membri, ma nel farlo è necessario che valutino attentamente la trasferibilità dei modelli e delle soluzioni da uno Stato membro all'altro. Vi sono numerosi aspetti di cui tenere conto a questo riguardo, ad esempio le eventuali differenze culturali legate alle tradizioni delle iniziative private e al coinvolgimento in questioni di interesse comune, o la disponibilità dei cittadini a impegnarsi nel volontariato.

La lezione che si può trarre dalla varietà di soluzioni organizzative che si riscontrano nel panorama dell'UE è che non vi sono risposte certe sulle soluzioni da preferire: spesso vi sono argomenti solidi che puntano in direzioni diverse.

Principali modelli di assistenza alle vittime

Negli Stati membri dell'UE si possono distinguere essenzialmente tre modelli di servizi generici di assistenza alle vittime. La distinzione si basa sulla natura dei servizi, che possono essere pubblici o non pubblici, e sulle fonti di finanziamento del principale fornitore di assistenza generica. La tabella seguente illustra il modello prevalente nei vari Stati membri.

	1) Almeno un fornitore/ struttura principale di servizi generici, gestito e finanziato dallo Stato	2) Almeno un fornitore/struttura principale di servizi generici, non pubblico ma dipendente in misura elevata da finanziamenti pubblici	3) Almeno un fornitore/struttura principale di servizi generici, non pubblico e non dipendente in misura elevata da finanziamenti pubblici
AT			✓
BE	✓		
BG			
CY			
CZ	✓		
DE			✓
DK		✓	
EE	✓		
EL			
ES	✓		
FI		✓	
FR		✓	
HR	✓		
HU	✓		
IE		✓	
IT			
LT			
LU	✓		
LV			
MT		✓	
NL		✓	
PL		✓	
PT		✓	
RO			
SE		✓	
SI			
SK			✓
UK		✓	
Total	7	10	3

Nota: La tabella si riferisce agli Stati membri dell'UE con almeno un servizio generico di assistenza alle vittime. Dalla ricerca emerge che in Bulgaria, Cipro, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Romania e Slovenia non esistono servizi generici di assistenza alle vittime (vale a dire servizi indirizzati alla totalità delle vittime e non a categorie specifiche). Le aree con sfondo arancione indicano che non esistono servizi generici di assistenza alle vittime.

Fonte: FRA, 2014; cfr. anche: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services/models>

Importanza delle ONG e sensibilizzazione riguardo alle vittime di reato

In molti Stati membri dell'UE, i servizi di assistenza privati hanno contribuito efficacemente a promuovere gli interessi delle vittime di reato nel dibattito

pubblico e legislativo. Alcuni servizi di assistenza svolgono importanti funzioni di sensibilizzazione anche nei confronti dei governi. Queste ONG riescono a dar voce in modo così autentico alle istanze delle vittime perché lavorano con loro quotidianamente fornendo servizi di assistenza. Il loro personale in molti casi è formato anche da volontari. In

alcuni Stati membri, servizi generici di assistenza alle vittime vengono forniti da associazioni private che sono indipendenti dal governo sia sul piano organizzativo che su quello finanziario e che si impegnano con costanza per sostenere pubblicamente gli interessi delle vittime. Si può quindi concludere che l'esistenza di ONG influenti e con un certo grado di indipendenza è importante ai fini della promozione dei diritti delle vittime.

Garantire a tutte le vittime l'accesso a servizi generici di assistenza

La maggior parte degli Stati membri fornisce qualche forma di assistenza generica alle vittime e tutti gli Stati membri forniscono servizi di assistenza almeno ad alcuni gruppi specifici di vittime; otto Stati membri, però, non hanno ancora istituito i servizi generali di assistenza alle vittime previsti all'articolo 8 della direttiva. A norma dell'articolo 8, paragrafo 5, della direttiva, l'accesso ai servizi non deve essere subordinato alla presentazione di formale denuncia da parte della vittima. Il finanziamento dei servizi di assistenza deve essere effettuato secondo principi di obiettività e trasparenza, garantendo a tutte le vittime l'accesso a servizi di assistenza loro dedicati.

Fornire servizi completi e riservati

Per offrire servizi di assistenza efficaci, occorre strutturare l'organizzazione in modo tale da creare fiducia nelle vittime. Per ottenere questo risultato, si deve evitare ad esempio di trasferire le vittime a organizzazioni e persone diverse da quelle a cui sono state inizialmente affidate (anche se in qualche caso può essere necessario reindirizzarle verso servizi specialistici). I servizi di assistenza inoltre devono dedicarsi esclusivamente all'assistenza alle vittime. Affidando a una stessa struttura servizi di assistenza alle vittime, di mediazione e di esecuzione penale esterna, come avviene in alcuni Stati membri dell'UE, non si infonde sufficiente fiducia nel fatto che la finalità della struttura sia effettivamente quella di fornire assistenza. La FRA ha anche rilevato che diversi Stati membri non garantiscono alle vittime il diritto di essere accompagnate da una persona di fiducia durante il processo.

Coinvolgere volontari

La ricerca della FRA indica che il ricorso ai volontari è sempre più frequente, sia per i vincoli economici da rispettare, sia per la diffusione del volontariato in diversi Stati membri in cui tale tradizione era meno sviluppata. I dati raccolti dalla FRA evidenziano che nella grande maggioranza degli Stati membri i sistemi di assistenza alle vittime si avvalgono in qualche misura del contributo di volontari

e che è necessario trovare il giusto equilibrio tra il numero di volontari e il numero di operatori professionali che lavorano nel campo dell'assistenza alle vittime. I servizi generici di assistenza alle vittime tendono ad essere più diffusi nei paesi in cui è più radicata la cultura del volontariato.

Ruolo delle organizzazioni ombrello a livello UE

A livello UE esistono numerose organizzazioni che promuovono i diritti delle vittime di reato in generale o di gruppi specifici di vittime, ad esempio le donne vittime di violenza. Tali organizzazioni contribuiscono in modo significativo a dare applicazione ai diritti fondamentali delle persone che vivono nell'UE. È importante notare che la varietà delle organizzazioni a livello UE rispecchia le diverse filosofie esistenti in materia di diritti delle vittime e di strutturazione dei servizi di assistenza alle vittime, sia tra i diversi Stati membri che all'interno degli stessi.

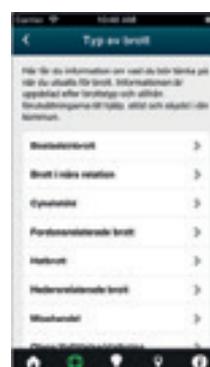
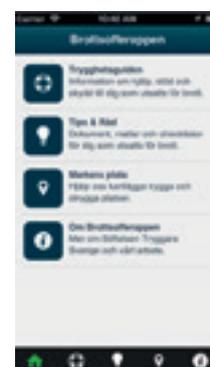
STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

App per l'assistenza alle vittime di reato

Questa app svedese (*Brottsofferappen*) fornisce informazioni a chi è stato vittima di un reato. Indicando il luogo in cui si trova e il tipo di reato che ha subito, l'utente viene indirizzato alla stazione di polizia e ai servizi di assistenza più vicini. La app propone anche una lista delle cose da fare per denunciare il reato e chiedere un risarcimento.

La caratteristica che distingue questa app è che fornisce solo informazioni mirate e utili, che variano a seconda del reato e del luogo. Le informazioni sono state acquisite presso tutte le autorità e le organizzazioni competenti. Per avere aggiornamenti, sarà necessario presentare una richiesta. Lo sviluppo dell'app (aspetti tecnici e acquisizione dei dati) è costato circa 10 000 euro e ha richiesto quattro settimane di tempo. Saranno aggiunti ulteriori elementi, tra cui liste di cose da fare e funzioni di «allarme» che permetteranno di trasmettere la posizione dell'utente a persone precedentemente selezionate. L'organizzazione che ha sviluppato questo strumento si è basata soprattutto sulla vasta esperienza interna delle strutture che si occupano di questioni legate alle vittime di reato.

Fonte: <http://brottsofferappen.org/>



Pareri della FRA

Gli Stati membri dell'UE che non hanno ancora istituito servizi generali di assistenza alle vittime sono esortati ad agire con urgenza per conformarsi alla direttiva «Vittime» (articolo 8). L'accesso ai servizi di assistenza dovrebbe essere messo gratuitamente a disposizione di tutte le vittime di reato e non dovrebbe essere subordinato alla presentazione di formale denuncia del reato alla polizia.

Gli Stati membri dell'UE dovrebbero provvedere a garantire il coordinamento dell'assistenza alle vittime e un efficace indirizzamento ai servizi di assistenza, così come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 1, e dall'articolo 8, paragrafo 2, della direttiva «Vittime», in particolare per i gruppi di vittime che potrebbero avere esigenze specifiche di protezione e potrebbero ricadere nella sfera di competenza di ministeri e/o organizzazioni di assistenza diversi.

L'assistenza alle vittime dovrebbe essere organizzata in maniera da favorire il più possibile l'instaurazione di un rapporto di fiducia con le vittime. Il sistema di assistenza dovrebbe evitare di trasferire le vittime da un servizio a un altro, salvo il caso in cui tale trasferimento sia necessario. A questo proposito, è importante che nel procedimento giudiziario le vittime possano essere accompagnate e sostenute da una stessa persona di fiducia sia prima sia dopo la fase del procedimento, così come stabilito all'articolo 20, lettera c), della direttiva «Vittime».

I locali in cui hanno sede i servizi di assistenza devono essere situati in un luogo che consenta loro di operare con la massima riservatezza e nell'interesse delle vittime, e di comunicare agli utenti questa impressione. Perché ciò sia possibile, le organizzazioni che forniscono assistenza alle vittime non devono occuparsi anche della mediazione o dell'esecuzione penale esterna.

La FRA riconosce l'importanza di incoraggiare i cittadini ad impegnarsi nello svolgimento di compiti pubblici e raccomanda l'attuazione di iniziative negli Stati membri per promuovere il volontariato, in particolare nei paesi in cui tale concetto è relativamente nuovo. Il rapporto tra il numero degli operatori professionali e il numero dei volontari va considerato con attenzione. In particolare, le organizzazioni che si avvalgono di volontari dovrebbero accertarsi che il personale permanente guidi in modo efficace i volontari ed eserciti una supervisione sulla qualità del loro lavoro. I compiti svolti dagli operatori professionali o dai volontari delle organizzazioni di assistenza alle vittime devono essere allineati a standard di qualità e riflettere la formazione professionale della persona che fornisce il servizio o la consulenza.

L'UE dovrebbe continuare a interagire con le organizzazioni di assistenza alle vittime che operano a livello europeo sostenendole e mettendo a frutto le loro competenze e la loro capacità di mettere in comune le migliori pratiche e le conoscenze tra i loro membri. Tali competenze includono tra l'altro forme di assistenza supplementari legate alla necessità crescente di soluzioni che permettano di agevolare l'assistenza alle vittime al di là dei confini nazionali. I servizi generici a livello dell'UE e degli Stati membri dovrebbero cooperare con i servizi specialistici e mettere a frutto il patrimonio di esperienza di tali servizi, in particolare delle organizzazioni che offrono assistenza alle donne vittime di violenza.

Assistenza per gruppi specifici di vittime

La direttiva «Vittime» stabilisce che gli Stati membri debbano tenere conto delle necessità di gruppi specifici di vittime. A questo riguardo, occorre innanzitutto identificare le necessità specifiche attraverso una valutazione individuale, quindi farsi carico di tali necessità attraverso l'istituzione di organizzazioni di assistenza specialistica, oppure di servizi specialistici nell'ambito delle organizzazioni di assistenza generica, che offrano un'assistenza mirata a gruppi specifici di vittime.

La FRA ha svolto ricerche limitate su aree specifiche dell'assistenza alle vittime (ad esempio assistenza alle vittime di violenza domestica, tratta di esseri umani e reati d'odio), facendo però riferimento alle ricerche approfondite svolte dalla stessa FRA su vari gruppi di vittime vulnerabili. I risultati indicano che le vittime appartenenti ad ognuno di questi gruppi possono incontrare particolari problemi nell'accesso alla giustizia. Questi risultati sono corroborati da altre ricerche condotte in parallelo dalla FRA su numerose questioni legate alle vittime di reato, tra cui studi riguardanti categorie specifiche quali ad esempio migranti, vittime di reati d'odio, vittime di violenza contro le donne e minori.

STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

Assistenza alle donne contro la violenza

Questa app, denominata Clique180, fornisce indicazioni alle donne su cosa fare in caso di violenza. Lanciata in occasione dei Mondiali di calcio 2014 in Brasile, Clique180 fornisce dati di geolocalizzazione generati dall'utente sulle zone sicure e non sicure e spiega che cos'è la violenza contro le donne. L'interfaccia, intuitiva e di facile utilizzo, contiene *link* che indirizzano ai servizi di assistenza e alla legislazione federale brasiliana sulla violenza contro le donne. C'è anche un pulsante di chiamata diretta che mette in contatto con i servizi di emergenza.



Disponibile all'indirizzo: <http://clique180.org.br/download>

Le ricerche condotte dalla FRA indicano che le vittime incontrano problemi quali la vulnerabilità al rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni, il timore di un atteggiamento sfavorevole da parte della polizia o dei servizi di assistenza e la conseguente riluttanza a denunciare il reato subito.

I risultati di questo progetto indicano che in tutti gli Stati membri esistono servizi specialistici almeno per alcuni gruppi specifici di vittime. In quest'ambito si segnalano diverse pratiche promettenti. La natura e la portata dell'assistenza specialistica offerta, tuttavia, variano notevolmente tra i diversi Stati membri (anche in funzione del gruppo in questione), ed esistono ancora ampi margini di miglioramento.

Legislazione UE: misura E della tabella di marcia di Budapest

La misura E della tabella di marcia di Budapest riguarda le esigenze specifiche di alcuni gruppi di vittime. Il Consiglio ricorda che alcune vittime hanno esigenze specifiche legate al tipo o alle circostanze del reato subito, in considerazione delle ripercussioni sociali, fisiche e psicologiche di tali reati. Tra gli altri gruppi, la tabella di marcia cita le vittime della tratta di esseri umani e i minori vittime di sfruttamento sessuale.

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628\(01\)&qid=1402495822750&from=IT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011G0628(01)&qid=1402495822750&from=IT)

Garantire una valutazione individuale per accertare eventuali esigenze specifiche di protezione

L'articolo 22 della direttiva stabilisce che gli Stati membri dell'UE debbano provvedere affinché le vittime siano oggetto di una valutazione individuale volta ad accertare eventuali esigenze specifiche di protezione. Esigenze specifiche di protezione possono sussistere per vittime che hanno subito un notevole danno a motivo della gravità del reato, vittime di reati motivati da pregiudizio o discriminazione o vittime che si trovano particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato. La FRA ha rilevato che la polizia spesso indirizza le vittime a servizi generali di assistenza, che devono successivamente valutare le eventuali esigenze individuali di assistenza specialistica.

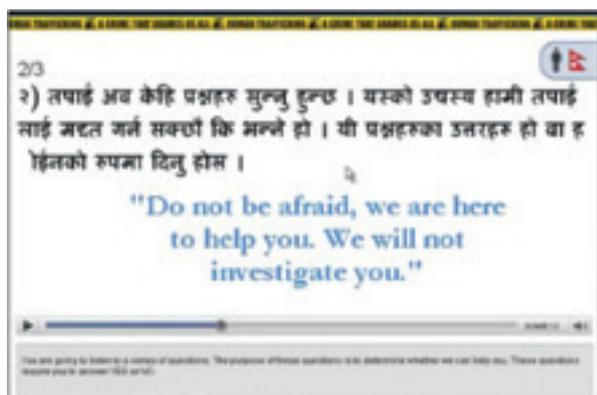
Riconoscere il ruolo importante svolto dai servizi di assistenza per le vittime con esigenze specifiche negli Stati membri dell'UE

La direttiva «Vittime» stabilisce che i servizi di assistenza, indipendentemente dal fatto che siano integrati in una struttura generale più ampia oppure organizzati come servizi separati individuali, dovrebbero adottare un approccio che tenga conto delle esigenze specifiche delle vittime, del danno subito a seguito del reato commesso e del rapporto tra le vittime, gli autori dei reati e il loro ambiente sociale allargato. Questo approccio dovrebbe essere applicato, ad esempio, per individuare le esigenze specifiche dei minori. I servizi di assistenza individuale destinati alle vittime con esigenze specifiche potrebbero essere particolarmente adatti per promuovere i diritti di determinati gruppi. Ad esempio, è possibile che le vittime di reati d'odio si sentano più a proprio agio sapendo di poter contare sulle competenze di organizzazioni piccole ma altamente specializzate che difendono i loro diritti.

STRUMENTI UTILI PER LE VITTIME DI REATO

Comunicare con le vittime della tratta di esseri umani

Lo strumento di traduzione assistita per le vittime utilizza messaggi audio per consentire alle forze dell'ordine e ai servizi di assistenza, che spesso sono il primo punto di contatto per le vittime della tratta di esseri umani che non parlano la lingua del paese in cui si trovano, di fornire un'assistenza di base.



Nell'ambito di questo strumento sono stati registrati e tradotti in 40 lingue 35 messaggi e domande di base, comprese domande formulate in modo specifico per i bambini.

Lo strumento è stato sviluppato da UN.GIFT/UNODC, dal servizio austriaco di indagine sui reati e dall'ONG austriaca LEFOE-IBF; alla formulazione dei messaggi hanno contribuito persone sopravvissute alla tratta di esseri umani, con l'aiuto di esperti del settore che si occupano in modo particolare delle esigenze delle vittime.

Lo strumento è scaricabile all'indirizzo: www.ungift.org/knowledgehub/en/tools/vita.html

Pareri della FRA

Gli Stati membri dell'UE devono provvedere affinché le vittime siano sottoposte a una valutazione individuale dal primo interlocutore con cui entrano in contatto, di norma la polizia o un'organizzazione di assistenza alle vittime. Le vittime devono essere tempestivamente indirizzate a servizi specialistici di assistenza alle vittime in grado di offrire l'aiuto e il sostegno necessari. Gli Stati membri devono provvedere affinché i minori siano sempre trattati come persone bisognose di una protezione speciale, tenendo conto della loro età, maturità, capacità di comprensione e di ogni loro eventuale difficoltà di comunicazione, e in conformità all'articolo 22, paragrafo 4, della direttiva «Vittime».

I servizi specialistici possono essere istituiti come servizi separati in aggiunta ai servizi generali di assistenza, oppure possono essere integrati in un'organizzazione generale; gli Stati membri dell'UE devono in ogni caso garantire l'esistenza di servizi di assistenza, compresi servizi di supporto e sostegno psicologico post-trauma, che forniscano un'assistenza mirata alle vittime con esigenze specifiche tra cui minori, vittime di violenza sessuale e di altre forme di violenza di genere, persone con disabilità, migranti irregolari e vittime di violenza nelle relazioni strette. A norma della direttiva «Vittime», questi servizi devono includere almeno la messa a disposizione di una sistemazione temporanea idonea per le vittime che necessitano di un luogo sicuro a causa di un'imminente rischio di vittimizzazione ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni.

Inoltre, nel dare attuazione alla direttiva «Vittime» gli Stati membri dell'UE dovrebbero prestare particolare attenzione alle esigenze di protezione delle vittime di reati che hanno come movente la discriminazione.

Standard e indicatori di efficienza

La direttiva «Vittime» non contiene disposizioni esplicite in materia di qualità ed efficienza; tuttavia, perché l'assistenza alle vittime sia efficace ed efficiente, occorre che gli standard di qualità siano al centro della strutturazione, del miglioramento e dell'attuazione permanente dell'assistenza alle vittime. Gli standard di qualità hanno come parte integrante appositi indicatori. Utilizzando la metodologia consolidata del raggruppamento degli indicatori nelle categorie «strutturale», «di processo» e «di risultato», è possibile ottenere un quadro completo di tutte le azioni da svolgere, dall'accettazione e intenzione agli sforzi da compiere fino ai risultati effettivi. Questo, a sua volta, permette di misurare più facilmente i progressi e di effettuare raffronti tra sistemi, necessari per compiere una valutazione accurata e individuare le pratiche che effettivamente funzionano.

La versione integrale della relazione propone, nell'ambito di questo quadro metodologico, una serie di indicatori basati su standard esistenti relativi alla realizzazione di servizi di assistenza alle vittime. Una versione più avanzata e sofisticata di questi indicatori (che comunque richiederebbe la convalida delle parti interessate, ad esempio le organizzazioni di assistenza alle vittime) sarebbe un primo passo utile per un monitoraggio e una valutazione sistematici delle pratiche. Gli indicatori dovrebbero essere abbinati a parametri di riferimento chiari riguardanti il livello di «conformità» richiesto. Sarebbe inoltre necessario mettere a punto un sistema di acquisizione dei dati da utilizzare per tutti gli indicatori. A questo riguardo, si ricorda che ai sensi dell'articolo 28 della direttiva «Vittime»,

entro il novembre 2017 e successivamente ogni tre anni gli Stati membri sono tenuti a comunicare i dati sull'effettiva attuazione dei diritti delle vittime stabiliti dalla direttiva.

Definizione di standard di controllo della qualità che rispettino l'indipendenza della società civile

Il considerando 63 della direttiva «Vittime» sottolinea che «al fine di incoraggiare e agevolare la segnalazione di reati e di permettere alle vittime di rompere il ciclo della vittimizzazione ripetuta, è essenziale che siano a loro disposizione servizi di sostegno affidabili e che le autorità competenti siano pronte a rispondere alle loro segnalazioni in modo rispettoso, sensibile, professionale e, non discriminatorio». Per valutare se i servizi di un determinato Stato membro rispondano a questi criteri, è necessario istituire meccanismi di controllo della qualità chiari e uniformi, anche transfrontalieri.

Parametri di riferimento per gli standard di qualità

La disponibilità di indicatori e parametri di riferimento chiari avrebbe ricadute positive sugli standard di qualità relativi ai servizi di assistenza alle vittime. La ricerca condotta dalla FRA ha riguardato i principali indicatori di efficienza relativi alla qualità del servizio fornito dai servizi generici di assistenza alle vittime negli Stati membri dell'UE. Tali indicatori, misurati nel tempo, sarebbero utili per valutare l'attuazione della direttiva «Vittime» e i suoi effetti sulle vittime, nonché sul godimento effettivo dei diritti loro conferiti.

Pareri della FRA

La FRA sottolinea che gli Stati membri dell'UE sono tenuti ad organizzare una rete globale di servizi di assistenza alle vittime e monitorare l'efficienza di tali servizi, accertandosi che siano conformi agli standard designati e allo stesso tempo rispettino l'indipendenza della società civile.

L'analisi della FRA pone in risalto buoni esempi di criteri e/o condizioni di adesione definiti da organizzazioni ombrello a livello UE attive nel campo della creazione di reti, del coordinamento e della promozione dell'assistenza generale alle vittime, o dell'assistenza a gruppi specifici di vittime. Tra tali criteri si segnalano ad esempio la separazione tra i servizi di assistenza alle vittime e i servizi di esecuzione penale esterna, l'indipendenza dalle attività politiche, la riservatezza degli utenti dei servizi (cioè delle vittime) e la trasparenza riguardo alle fonti di finanziamento. Tali standard potrebbero formare una base per lo studio di ulteriori criteri che potrebbero essere definiti a livello nazionale, regionale e UE, a seconda dei casi.

I sistemi di controllo della qualità per i servizi di assistenza alle vittime si possono ispirare anche ai sistemi di revisione tra pari utilizzati in tutto il mondo dalle istituzioni nazionali competenti in materia di diritti umani (un sistema di autoaccreditamento nel quadro dei cosiddetti «principi di Parigi»).

A questo riguardo, e tenendo conto di questi esempi, gli Stati membri potrebbero valutare l'istituzione di un sistema di accreditamento per i servizi di assistenza alle vittime.

La FRA sottolinea l'importanza che rivestono standard organizzativi e di efficienza ben definiti e generalmente riconosciuti per l'erogazione dell'assistenza alle vittime. I risultati della FRA indicano che questi standard sono stati adottati dai servizi generici di assistenza in meno della metà degli Stati membri.

A norma dell'articolo 28 della direttiva «Vittime», a partire dal novembre 2017 (due anni dopo il termine di recepimento) e successivamente ogni tre anni gli Stati membri sono tenuti a trasmettere alla Commissione europea i dati disponibili relativi al modo e alla misura in cui le vittime hanno avuto accesso ai diritti previsti dalla stessa direttiva. Tali dati dovrebbero tenere conto di indicatori relativi all'assistenza alle vittime e ai diritti delle vittime, compresi indicatori di efficienza relativi alla qualità del servizio fornito dai servizi generici di assistenza alle vittime. Gli indicatori sulla qualità dei servizi forniti dovrebbero essere acquisiti anche direttamente presso le vittime che si avvalgono di tali servizi.

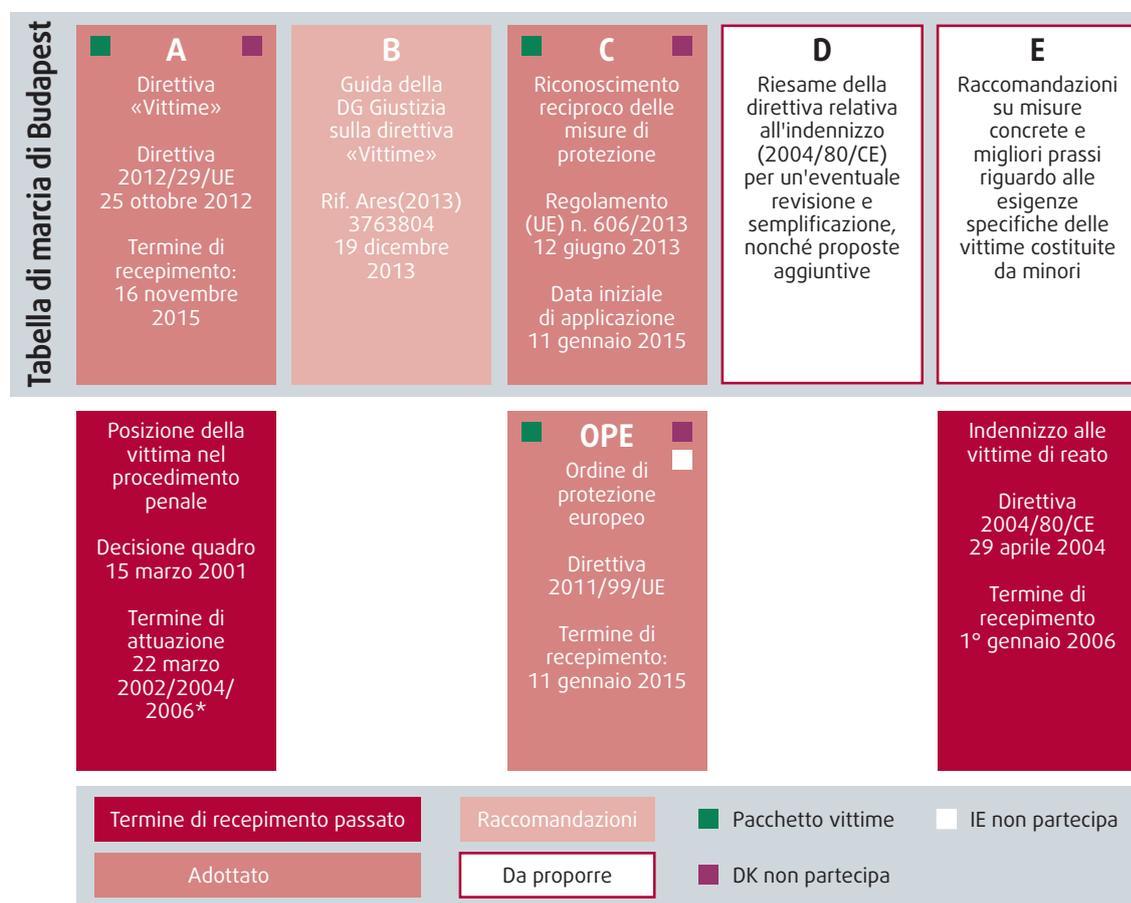
Le organizzazioni di assistenza alle vittime e/o i governi, a seconda della situazione nei diversi Stati membri, dovrebbero valutare l'elaborazione di indicatori condivisi sull'assistenza alle vittime, e più in generale sui diritti delle vittime. I dati per tali indicatori potrebbero in parte essere ricavati da quelli acquisiti a norma dell'articolo 28 della direttiva «Vittime».



La direttiva «Vittime»

La direttiva «Vittime» è a oggi lo sviluppo legislativo più importante per i diritti delle vittime a livello UE. È il pilastro centrale del pacchetto «vittime», composto da una serie di proposte legislative della Commissione europea volte a rafforzare e migliorare le misure nazionali e UE in materia di diritti delle vittime. Risponde all'esortazione del Consiglio europeo riguardante l'adozione di un approccio integrato e coordinato nei riguardi delle vittime contenuta nel programma di Stoccolma e nella tabella di marcia di Budapest, che si concentrano in modo specifico sul rafforzamento dei diritti e della protezione delle vittime. Gli Stati membri dovranno recepire la direttiva «Vittime» nella legislazione nazionale entro il 16 novembre 2015. La Danimarca non partecipa all'adozione della direttiva; in tale paese, dopo il termine di recepimento rimarrà in vigore la decisione quadro.

Figura: Strumenti UE relativi alle vittime di reato, in particolare ai servizi di assistenza



Nota: Le lettere A-E si riferiscono alle misure previste dalla tabella di marcia.

* Applicabile in DK anche dopo il termine di recepimento della direttiva «Vittime».

Fonte: FRA, 2014

La direttiva «Vittime» fissa diversi obiettivi intesi a garantire negli Stati membri la disponibilità di servizi efficaci e accessibili per l'assistenza alle vittime, introduce nuovi diritti per le vittime di reato e rende obbligatorie varie disposizioni che in precedenza erano facoltative, trasformando potenziali benefici per le vittime in diritti. Inoltre, la direttiva pone in primo piano i servizi di assistenza alle vittime e riconosce il ruolo fondamentale che essi rivestono ai fini dell'esercizio dei diritti delle vittime. Definendo standard minimi per le attività di questi servizi e obbligando gli Stati a garantirne la disponibilità, questo strumento legislativo ha le potenzialità per ridisegnare il sistema dell'assistenza alle vittime in tutta l'UE a beneficio delle stesse vittime.

La direttiva non prevede tuttavia uno strumento per l'armonizzazione dei diversi approcci riguardanti il ruolo della vittima nei sistemi di giustizia penale dei vari Stati membri, e quindi i servizi di assistenza da fornire alle vittime. La direttiva alza indubbiamente l'asticella rispetto alla decisione quadro, ma la necessità di lasciare spazio a queste differenze strutturali lascia inevitabilmente dei margini che si traducono in un possibile divario sul piano della qualità dei servizi di assistenza alle vittime e del godimento paritario dei diritti da parte delle vittime.

Esempi di standard più elevati fissati nella direttiva «Vittime»

Informazioni e sostegno

- Una delle novità della direttiva è l'accento posto sul diritto di comprendere e di essere compresi: la direttiva precisa infatti all'articolo 3 che tutte le comunicazioni con la vittima devono svolgersi in modo da essere comprese dalla vittima.
- L'articolo 4 della direttiva va oltre i diritti conferiti dalla decisione quadro riguardo alle informazioni da fornire alle vittime sin dal primo contatto con le autorità competenti: le informazioni da fornire, infatti, non sono più limitate al tipo di servizi od organizzazioni a cui le vittime possono rivolgersi per avere assistenza. La direttiva prevede, al contrario, all'articolo 8, paragrafo 2, che già nella fase iniziale le vittime vengano indirizzate direttamente verso idonei servizi di assistenza; in pratica, alle vittime deve essere chiesto se vogliono essere messe in contatto con un servizio di assistenza.
- La direttiva prescrive espressamente che le vittime debbano poter accedere ai servizi di assistenza loro dedicati indipendentemente dal fatto che decidano di sporgere denuncia formale e avviare un provvedimento giudiziario, anche se resta inteso che le autorità competenti dovrebbero incoraggiare le vittime a segnalare i reati (cfr. considerando 63 della direttiva).
- Essa precisa le informazioni sul procedimento da mettere a disposizione della vittima, in particolare la natura dei capi d'imputazione, la data e il luogo del processo, l'eventuale decisione di non perseguire le indagini o di non perseguire l'autore del reato, nonché la sentenza definitiva, e specifica anche che devono essere indicate le motivazioni di tali decisioni.
- La direttiva distingue tra servizi generali di assistenza alle vittime e servizi di assistenza specialistica (articolo 8), precisando inoltre il livello minimo dei servizi che devono essere forniti dagli Stati membri (articolo 9). Dal punto di vista dell'assistenza alle vittime, la precisazione degli standard minimi riveste un'importanza fondamentale. La decisione quadro obbligava gli Stati membri dell'UE a «incentivare l'intervento» dei servizi di assistenza alle vittime in particolare per la comunicazione di informazioni, l'accompagnamento e l'assistenza alle vittime. Con l'entrata in vigore della direttiva, i servizi di assistenza alle vittime devono fornire servizi definiti in modo chiaro e utili per l'esercizio dei diritti delle vittime, tra cui consigli per l'accesso ai sistemi nazionali di risarcimento e su altri aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato, nonché un sostegno emotivo e psicologico. La direttiva prevede anche che vengano forniti consigli relativi al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni.

Assegnazione di risorse sufficienti

- Alcuni nuovi obblighi, come anche disposizioni non vincolanti della decisione quadro che la direttiva «Vittime» rende obbligatorie, imporranno agli Stati membri di effettuare ulteriori investimenti in personale, attrezzature o strutture. In particolare, gli Stati membri devono provvedere a munire almeno i nuovi locali giudiziari di zone di attesa separate per le vittime e per gli imputati (articolo 19, paragrafo 2). Gli Stati membri devono inoltre dotarsi delle tecnologie necessarie per effettuare ad esempio collegamenti video e registrazioni video, impartire una formazione obbligatoria agli operatori che possono entrare in contatto con le vittime quali gli agenti di polizia e il personale giudiziario (articolo 25, paragrafo 1) e provvedere affinché venga effettuata una valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione (articolo 22, paragrafo 1). La FRA ha riscontrato che alcuni Stati membri devono ancora dare attuazione a queste misure.



Assistenza alle vittime e diritti fondamentali

L'assistenza alle vittime è indispensabile per garantire l'effettività dei diritti fondamentali delle vittime in generale e l'accesso delle vittime alla giustizia penale in particolare, coerentemente con quanto disposto dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. I reati sono violazioni particolarmente gravi dei diritti fondamentali e di conseguenza il diritto penale e la giustizia penale mirano a proteggere gli aspetti più significativi dei diritti fondamentali delle persone. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU) avvalorava questa impostazione. Tuttavia, la pena prescritta dal diritto penale risulta credibile solo se esistono meccanismi efficaci di accertamento e repressione degli illeciti e se le autorità statali dimostrano di essere determinate a dare esecuzione alle norme di legge⁴. Parallelamente, alle vittime dovrebbe essere assicurata un'assistenza efficace.

Il diritto delle vittime di avere accesso alla giustizia deve essere effettivo e non solo teorico⁵. In una sentenza del 2011, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha sottolineato che considerando «l'oggetto e la finalità della convenzione [per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, CEDU] quale strumento per la protezione di singoli individui, occorre che le sue disposizioni siano interpretate e applicate in modo da rendere concrete ed effettive le salvaguardie da essa previste»⁶.

Vista la difficoltà delle vittime a farsi avanti e denunciare i reati alla polizia, occorrono nuove misure che garantiscano un accesso effettivo alla giustizia. Tali misure dovrebbero rispondere alle necessità delle persone e prevedere ad esempio la messa a disposizione di informazioni, assistenza e sostegno. Dovrebbero inoltre riguardare questioni istituzionali, l'introduzione di una formazione degli operatori professionali, salvaguardie contro le forme di discriminazione istituzionali, o procedure studiate per dare una risposta adeguata ai diritti e alle necessità delle vittime. Fondamentalmente, questo aspetto è legato al clima generale. La sensazione che il clima sia ostile può indurre le vittime a non chiedere assistenza, nella convinzione che non troveranno riconoscimento o comprensione.

Le vittime hanno diritto a ricevere un'offerta di assistenza per accedere alla giustizia, ma in concreto l'accesso effettivo alla giustizia presuppone in molti casi la disponibilità di servizi di assistenza alle vittime. Servizi di assistenza efficaci sono perciò uno strumento essenziale perché le vittime possano effettivamente esercitare il diritto di accesso alla giustizia. Come nel caso di molti diritti fondamentali che obbligano gli Stati membri dell'UE ad intervenire e mettere a disposizione servizi, l'obbligo di fornire servizi di assistenza adeguati non è accompagnato dalla prescrizione delle modalità di organizzazione ed erogazione di tali servizi da parte degli Stati membri. Gli investimenti che gli Stati membri dovranno fare per rispettare gli obblighi loro derivanti dall'articolo 47 della Carta dipenderanno in parte da quello che è possibile fare concretamente nelle circostanze specifiche. Gli Stati sono tenuti almeno a dare progressiva attuazione al diritto di accesso effettivo alla giustizia penale da parte delle vittime, il che comporta il progressivo miglioramento dei servizi di assistenza forniti alle vittime di reato.

Un'analisi più approfondita permette di distinguere particolari aspetti del diritto delle vittime di accedere alla giustizia. Questi vari aspetti dimostrano l'ampio ventaglio di diritti che la Carta conferisce alle vittime; alcuni di questi aspetti sono riconducibili sia alla Carta, sia alla convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU). L'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, ad esempio, stabilisce che i diritti contenuti nella Carta hanno un significato e una portata almeno uguali a quelli corrispondenti conferiti dalla CEDU. Altri aspetti del diritto di accesso alla giustizia da parte delle vittime sono riconducibili solo all'articolo 47 della Carta, che stabilisce diritti superiori a quelli conferiti dalla CEDU.

⁴ Corte EDU, sentenza 28 ottobre 1998, *Osman c. Regno Unito* (n. 23452/94), paragrafo 115; sentenza 6 maggio 2003, *Menson c. Regno Unito* (n. 47916/99), (dec.); sentenza 14 ottobre 2010, *A/Croazia* (n. 55164/08), paragrafo 78.

⁵ Corte EDU, sentenza 13 dicembre 2012, *El-Masri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], (n. 39630/09), paragrafo 255.

⁶ Corte EDU, sentenza 7 luglio 2011, *El-Masri c. Regno Unito* [GC], (n. 55721/07), paragrafo 162.

La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo si fonda su due pilastri: il primo è costituito da quelli che la Corte definisce i risvolti procedurali di taluni diritti (tra cui quelli oggetto degli articoli 2, 3, 4 e 8 della CEDU), il secondo è il diritto a un ricorso effettivo a norma dell'articolo 13 della CEDU. Il primo pilastro, ossia l'aspetto procedurale di articoli sostanziali, pone in risalto la funzione delle disposizioni del diritto penale e delle azioni finalizzate ad imporne il rispetto ai fini della dissuasione di potenziali violazioni dei diritti umani; il secondo pilastro pone invece l'accento sul diritto delle vittime di vedere presi in seria considerazione i propri diritti e di avere ristoro.

Definizioni nel diritto penale e garanzie procedurali

Perché un'indagine sia concretamente efficace, occorre che lo Stato abbia dato attuazione a disposizioni del diritto penale che sanzionano in modo globale le pratiche contrarie all'articolo in questione⁷. Tali disposizioni devono cogliere la sostanza delle violazioni dei diritti umani subite dalle vittime. Per cogliere la sostanza delle violazioni dei diritti subite dalle vittime di violenze domestiche protratte nel tempo, ad esempio, la legge non deve limitarsi a punire i singoli atti di violenza, ma deve tenere conto anche dell'impatto psicologico di un rapporto di questo genere, compresi i sentimenti di paura, impotenza e umiliazione a lungo provati⁸. Allo stesso modo, nel caso di atti violenti che hanno come movente la discriminazione, il diritto penale non deve limitarsi a punire gli episodi di violenza, ma deve tenere conto adeguatamente anche dell'aspetto della discriminazione⁹.

Una volta venute a conoscenza di un reato, le autorità devono procedere d'ufficio; l'avvio dell'azione penale non deve essere lasciato alla discrezione della vittima o dei familiari della vittima. Il diritto della vittima di avere accesso alla giustizia non è subordinato a un proprio contributo attivo, ad esempio alla presentazione di una denuncia alla polizia o alla collaborazione alle indagini o al procedimento penale¹⁰.

Una persona che presenta una segnalazione fondata per atti di violenza subiti ha diritto a «un'indagine effettiva e approfondita che possa portare all'identificazione e alla punizione dei colpevoli»¹¹. Le autorità devono prendere tutte le misure ragionevoli esperibili per acquisire le prove relative al reato, comprese eventuali testimonianze di testimoni oculari e prove forensi. Le vittime devono essere coinvolte nel procedimento nella misura necessaria per salvaguardare i loro legittimi interessi.

Diritti aggiuntivi delle vittime a norma dell'articolo 47 della Carta

I diritti procedurali degli imputati sono tutelati ai sensi dell'articolo 6 (equo processo) della CEDU, mentre quelli delle vittime lo sono ai sensi dell'articolo 13 (ricorso effettivo). Le vittime di reato non possono far valere il diritto a un equo processo ai sensi dell'articolo 6 della CEDU se non partecipano al procedimento penale per far valere pretese di diritto civile nel quadro del procedimento penale¹², ma anche in questi casi i diritti delle vittime ai sensi dell'articolo 6 sono riconducibili alle pretese di diritto civile, non al fatto che sono state vittime ai sensi delle disposizioni di diritto penale. Nel sistema dei diritti dell'uomo della CEDU, il diritto a un equo processo e il diritto a un ricorso effettivo sono distinti e non collegati tra loro.

⁷ Corte EDU, sentenza 4 dicembre 2003, *M.C. c. Bulgaria*, (n. 39272/98), paragrafi 150, 153 e 166; Corte EDU, sentenza 1° giugno 2010, *Gäfgen c. Germania* [GC], (n. 22978/05), paragrafo 117.

⁸ Corte EDU, sentenza 26 marzo 2013, *Valiulienė c. Lituania*, (n. 33234/07), paragrafi 69-70; sentenza 28 maggio 2013, *Eremia c. Repubblica di Moldova*, (n. 3564/11), paragrafo 54.

⁹ Corte EDU, sentenza 6 luglio 2005, *Nachova c. Bulgaria*, (n. 43577/98), paragrafo 160.

¹⁰ Corte EDU, sentenza 3 settembre 2013, *Cadiroğlu c. Turchia*, (n. 15762/10), paragrafo 30.

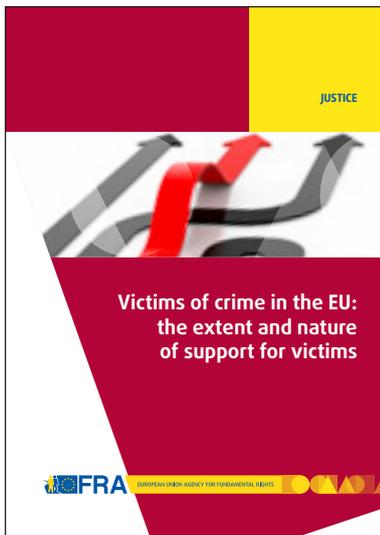
¹¹ Corte EDU, sentenza 1° giugno 2010, *Gäfgen c. Germania*, [GC], (n. 22978/05), paragrafi 116 e 117; sentenza 13 dicembre 2012, *El-Masri c. ex Repubblica jugoslava di Macedonia* [GC], (n. 39630/09), paragrafo 255.

¹² Corte EDU, sentenza 12 febbraio 2004, *Perez c. Francia*, (n. 47287/99), paragrafi 57-72; sentenza 25 aprile 2013, *Novak c. Slovenia*, (n. 5420/07).

La Carta non mantiene la distinzione della CEDU tra imputati e vittime (articolo 47). Ai sensi della Carta, le vittime di reato godono non soltanto del diritto a un ricorso effettivo, in cui rientrano i diritti delle vittime conferiti dall'articolo 13 della CEDU, ma anche del diritto a un equo processo (articolo 6, paragrafo 1), in particolare del:

- diritto a che la loro causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente;
- diritto di ricevere consulenza e di essere rappresentate;
- diritto al patrocinio a spese dello Stato, qualora le vittime non dispongano di mezzi sufficienti e ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia da parte delle vittime.

La direttiva «Vittime» riprende aspetti importanti di questi diritti a un equo processo, ad esempio il diritto di essere sentiti (articolo 10) e il diritto al patrocinio a spese dello Stato (articolo 13). Inoltre, il considerando 66 della direttiva «Vittime» richiama esplicitamente i diritti che la Carta riconosce alle vittime e sottolinea il «diritto a un giudice imparziale».



Il diritto di accesso alla giustizia da parte delle vittime di reato e il diritto di essere protetti dalla vittimizzazione ripetuta possono rimanere soltanto teorici se la vittima non riceve una consulenza e un'assistenza professionali. Questa ricerca condotta dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) esamina i servizi di assistenza forniti alle vittime nei 28 Stati membri, in coerenza con quanto disposto dalla direttiva «Vittime» del 2012. La ricerca concentra l'attenzione non sulle norme relative ai diritti fondamentali astratti ma sui risultati finali concreti. La ricerca della FRA ha individuato pratiche promettenti a cui possono ispirarsi gli Stati membri che intendono migliorare le proprie strutture di assistenza alle vittime, ma ha anche identificato alcune aree in cui gli Stati membri per il momento non rispondono ai criteri stabiliti dalla direttiva. Gli Stati membri dovranno attuare ulteriori iniziative legislative e politiche per garantire il rispetto della direttiva entro il termine di recepimento fissato al 16 novembre 2015.

Ulteriori informazioni:

Per la versione integrale della relazione della FRA sui servizi di assistenza per le vittime: *Victims of crime in the EU: the extent and nature of support for victims* (2014): <https://fra.europa.eu/en/publication/2015/victims-crime-eu-support>.

Per una cartografia dei diritti delle vittime e dell'assistenza alle vittime nell'UE: <http://fra.europa.eu/en/publications-and-resources/data-and-maps/comparative-data/victims-support-services>.

Si vedano anche i risultati principali delle relazioni pubblicate dalla FRA sulle quattro indagini su vasta scala condotte dall'Agenzia:

- *EU-MIDIS – European Union Minorities and Discrimination Survey. Main results report* (2009): <http://fra.europa.eu/en/publication/2012/eu-midis-main-results-report>
- *Discrimination and hate crime against Jews in EU Member States: experiences and perceptions of antisemitism* (2013): <http://fra.europa.eu/en/publication/2013/discrimination-and-hate-crime-against-jews-eu-member-states-experiences-and>
- *Violence against women: an EU-wide survey* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/vaw-survey-main-results>
- *EU LGBT survey – European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey* (2014): <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/eu-lgbt-survey-european-union-lesbian-gay-bisexual-and-transgender-survey-main>

Una panoramica generale delle attività della FRA in materia di accesso alla giustizia è disponibile all'indirizzo: <http://fra.europa.eu/en/theme/access-justice>.



Ufficio delle pubblicazioni

FRA – AGENZIA DELL'UNIONE EUROPEA PER I DIRITTI FONDAMENTALI

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienna – Austria
Tel. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699
fra.europa.eu – info@fra.europa.eu
[facebook.com/fundamentalrights](https://www.facebook.com/fundamentalrights)
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://www.linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)
twitter.com/EURightsAgency

© Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2014
Fotografie: © Shutterstock



ISBN 978-92-9239-678-7

TK-06-14-151-IT-N
doi:10.2811/66525