



Pro.Vi – Protecting Victims’ Rights
Linee guida delle Policy dell’Unione Europea



Il sostegno della Commissione Europea alla produzione di questa pubblicazione non costituisce un'approvazione dei contenuti, che riflettono il punto di vista dei soli autori; la Commissione non può essere ritenuta responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni in essa contenute.



Indice

Prefazione	4
Introduzione.....	5
L'istituzione di un organismo nazionale di coordinamento	5
Focus su tutti i crimini	7
Formazione dei professionisti	Error! Bookmark not defined.
Offrire le informazioni.....	Error! Bookmark not defined.
Considerazioni speciali	Error! Bookmark not defined.
La partecipazione delle vittime nei procedimenti penali	Error! Bookmark not defined.
Vittime adulte di minorenni autori di reato	Error! Bookmark not defined.



Prefazione

Queste linee guida sono state sviluppate nell'ambito del progetto "Pro.VI - Protecting Victims' Rights", finanziato dalla Commissione Europea - Direzione Generale Giustizia e Consumatori (JUST-AG2017/JUST-JACC-AG-2017). Pro.Vi è coordinato dall'Istituto psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS) in collaborazione con Asociación Consensus (Spagna), Universidade Catolica Portuguesa (Portogallo), CJD (Germania) e l'Università di Timosoara Ovest (Romania). Il progetto mira a integrare gli sforzi dell'Unione Europea per promuovere lo sviluppo di un sistema efficiente di protezione delle vittime, migliorando le competenze del sistema giudiziario e degli operatori della giustizia riparativa al fine di sostenere tutte le vittime di reati, consentendo a queste ultime di comprendere e di accedere ai propri diritti.

Le azioni del progetto coinvolgono professionisti che giocano un ruolo chiave all'interno del processo giudiziario e dei servizi di supporto alle vittime, nella convinzione che tutti gli attori del sistema giudiziario e dei servizi professionali che lavorano con le vittime di reati debbano condividere la stessa visione, le stesse strategie e gli stessi obiettivi, al fine di lavorare insieme in modo efficace e coerente. Il progetto mira a promuovere un dialogo continuo tra la pratica e la ricerca accademica, contribuendo a un processo di riflessione in grado di migliorare la qualità e l'adeguatezza dei servizi e di identificare le aree che necessitano di ulteriori approfondimenti.

Le linee guida sono state elaborate da Vanja M. K. Stenius, Raffaele Bracalenti e Catia Isabel Santonico Ferrer.



Introduzione

La Direttiva UE 2012/29/UE (Direttiva Vittime), che stabilisce requisiti minimi in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, è stata recepita nella maggior parte degli Stati membri dell'UE¹, ma la piena attuazione non ha avuto luogo e continua a rappresentare una sfida in tutta l'Unione Europea. Nonostante una serie di cambiamenti strutturali all'interno degli Stati membri e un ripensamento dei principi alla base dei sistemi, il lavoro svolto nell'ambito del progetto "Pro.Vi - Protecting Victims' Rights" dimostra che permangono alcune problematiche generali: gli Stati membri si trovano ad affrontare sfide continue e simili legate alla transizione da un sistema giuridico e culturale, che si porta dietro una serie di pratiche e atteggiamenti consolidati, ad un altro. Queste sfide tuttora aperte rientrano in quattro categorie: (1) la necessità di istituire un organismo nazionale di coordinamento per stimolare e garantire l'attuazione della Direttiva; (2) le difficoltà nel passare da una visione della vulnerabilità legata a reati specifici al riconoscimento del fatto che tutte le vittime devono trovare risposta alle loro esigenze e veder garantiti i loro diritti; (3) la necessità di una formazione estesa degli operatori, rivolta al personale di diversi servizi/organizzazioni; e (4) la necessità di fornire informazioni complete per garantire che le vittime siano consapevoli e comprendano i loro diritti; e

Oltre alle questioni generali di cui sopra, due questioni specifiche necessitano di ulteriori approfondimenti e implementazioni: (1) la protezione dei diritti delle vittime adulte di reati compiuti da soggetti minorenni (che non è trattata nella Direttiva); e (2) la necessità di sostenere la partecipazione delle vittime al processo penale.

Stabilire un organismo di coordinamento nazionale

La Direttiva UE 2012/29/UE invita ogni Stato membro a istituire un organismo o una rete nazionale di coordinamento per disporre la piena attuazione della Direttiva e garantire la fornitura completa di servizi e la protezione dei diritti a tutte le vittime di reati indipendentemente dall'età, dal sesso, dal tipo di reato subito o da altre categorizzazioni

¹ Nello specifico, secondo la relazione del 2018 sull'attuazione della Direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato (2016/2323(II)), 23 dei 27 Stati membri hanno recepito la Direttiva. La relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 ottobre 2012, che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/JHS del Consiglio, afferma che "alla data di pubblicazione della presente relazione, la maggior parte degli Stati membri non ha ancora recepito completamente la direttiva sui diritti delle vittime".



rilevanti. Il lavoro dell'organismo di coordinamento è essenziale per garantire la piena attuazione della Direttiva, data la sua complessità, il numero di diritti e di protezioni da garantire e la necessità di un'applicazione che sia omogenea a livello nazionale. I cambiamenti necessari nel sistema comprendono quello che spesso è un passaggio da servizi e protezioni specifiche per categoria di vittima/di reato subito, alla fornitura di servizi e protezioni a tutte le vittime in tutto il paese con standard di qualità comparabili a livello nazionale. La definizione di questi standard dovrebbe essere seguita da un ampio programma di formazione in grado di assicurare che tutti i professionisti interessati siano pienamente consapevoli degli stessi standard e del loro ruolo di attori chiave nella protezione e nell'assistenza alle vittime di reati.

Un tale organismo può svolgere una serie di funzioni, tra cui - ma non solo – le seguenti:

- mappare e valutare i servizi esistenti, identificare le lacune nella fornitura di servizi e nelle protezioni
- Sviluppare una strategia coordinata per la piena attuazione e la protezione di tutte le vittime, coinvolgendo tutte le altre istituzioni che gestiscono la fornitura di servizi, quali:
 - o Servizi sanitari (medici e psicologici)
 - o Servizi sociali e di protezione
 - o Forze dell'ordine
 - o Magistratura
 - o Avvocati (procuratori e difensori)
 - o Istituzioni responsabili del risarcimento dei danni alle vittime, compreso il risarcimento in denaro
 - o Servizi di supporto alle vittime
- Creare programmi di base per la formazione e lo sviluppo che coinvolgano accademici con competenze di ricerca e formazione nelle aree tematiche rilevanti e che stabiliscano standard minimi
- Facilitare le strategie di comunicazione nazionali e sostenere gli sforzi locali
- Creare reti nazionali che supportino la formazione, la raccolta e l'analisi dei dati
- Sostenere iniziative di formazione locale
- Sostenere e coordinare le iniziative nazionali di formazione
- Sostenere la creazione di reti locali
- Adottare altre misure ritenute necessarie per garantire l'attuazione a livello nazionale
- Stabilire un insieme minimo di canali di comunicazione per informare tutte le vittime e indirizzarle verso risorse adeguate
- Impegnarsi nella cooperazione e nello scambio a livello europeo, compresa l'istituzione di meccanismi per il rinvio transnazionale delle vittime e la cooperazione all'interno dell'Unione Europea.



Poiché gli Stati membri hanno l'obbligo di monitorare l'attuazione della Direttiva e di riferire in merito, può essere necessario indicare uno specifico ente pubblico come organo di governo (ad esempio, il Ministero della Giustizia) per garantire la piena attuazione e l'omogeneità nazionale nella fornitura di servizi in collaborazione con la società civile.

Per garantire la continuità, all'organismo nazionale di coordinamento dovrebbero essere garantiti finanziamenti sicuri e una solida base giuridica, salvaguardandolo dalla politica.

Il lavoro dell'organismo di coordinamento contribuirà ad affrontare le questioni che seguiranno attraverso la combinazione di azioni nazionali, la creazione di reti e il sostegno alle azioni locali da parte di enti pubblici e privati.

Focus su tutti i crimini

Il progresso forse più notevole compiuto dalla Direttiva sulle Vittime è il passaggio da diritti e protezioni per il reato specifico a protezioni e diritti per tutte le vittime, indipendentemente dal tipo di reato o dall'appartenenza a una categoria specifica (ad esempio bambini, vittime di violenza di genere, vittime della tratta di esseri umani). Questa espansione dei diritti e del riconoscimento richiede cambiamenti fondamentali sia nel funzionamento del sistema di giustizia penale - adulti e minori - sia nella fornitura di servizi di assistenza alle vittime. Mentre diversi Stati membri hanno fatto passi avanti verso il raggiungimento di questo cambiamento, permangono sfide significative con una continua tendenza a concentrarsi su gruppi specifici che sono stati tradizionalmente riconosciuti come vulnerabili. La protezione mirata dei gruppi vulnerabili, pur lodevole di per sé, non dovrebbe andare a discapito dell'estensione dei diritti e delle tutele a tutte le vittime, la maggior parte delle quali in passato hanno ricevuto poche o nessun tipo di protezione e sostegno. Infatti, concentrandosi su coloro che sono ritenuti più vulnerabili a causa dell'appartenenza a un determinato gruppo o categoria, escludendo altre vittime, si va espressamente contro l'obiettivo dichiarato della Direttiva. L'assistenza e la protezione delle vittime devono essere mirate in modo efficace a tutte le vittime, fornendo al tempo stesso ulteriori protezioni e sostegno a coloro che ne hanno bisogno.

Infatti, la Direttiva sottolinea il diritto di tutte le vittime di essere trattate in modo da tenere conto del dolore e della sofferenza che hanno vissuto, dei possibili traumi e dell'impatto di queste esperienze sulla loro vita. La Direttiva stabilisce, inoltre, che tutte le vittime hanno diritto a una valutazione individuale volta a individuare i loro bisogni e le loro vulnerabilità specifiche. La Direttiva riconosce che alcuni aspetti come l'età, la vittimizzazione secondaria e



la violenza interpersonale all'interno della famiglia, così come la cittadinanza straniera, rappresentano elementi da prendere in considerazione in una valutazione individuale. Questi aspetti aiutano anche ad indicare alcune delle risposte appropriate volte a ridurre il rischio di vittimizzazione. Inoltre, la Direttiva sottolinea il fatto che la prevenzione della vittimizzazione e le pratiche professionali che possono ridurre il rischio di vittimizzazione devono orientare gli interventi, con tutte le vittime, in relazione ai vari diritti, tutele e supporti, a partire dalle caratteristiche specifiche della vittima e del reato.

La mancanza di un pieno riconoscimento dei diritti e la mancanza di un'espansione delle protezioni e dei servizi a tutte le vittime di reati può essere attribuita a molteplici fattori, tra cui alcune questioni pratiche, come i finanziamenti e la disponibilità di risorse, nonché preoccupazioni culturalmente radicate o barriere legate alla pratica passata o attuale. Anche se è essenziale continuare a fornire i necessari supporti, servizi e protezioni alle vittime vulnerabili (molte delle quali sono sostenute da organizzazioni del settore privato e spesso sono protette da leggi specifiche per reati particolari), ciò non dovrebbe andare a discapito di altre vittime che, per ragioni culturali e di altro tipo, non hanno ricevuto le stesse protezioni (ad esempio, le vittime maschili di aggressioni).

Gli Stati membri devono riconoscere la necessità di estendere i diritti, le protezioni e i servizi a tutte le vittime e adottare misure appropriate a vari livelli, tra cui le protezioni e le politiche legali, l'allocazione delle risorse e l'adozione di un approccio sensibile alle vittime all'interno delle organizzazioni e delle agenzie competenti, sia in termini di funzionamento pratico (ad esempio, la fornitura di informazioni a tutte le vittime) sia di trattamento interpersonale (ad esempio, l'utilizzo di una comunicazione sensibile nei confronti delle vittime nel momento che si ha a che fare con qualsiasi individuo). Le informazioni e la formazione verranno discusse più dettagliatamente qui di seguito.

Fondamentalmente, la Direttiva riconosce che qualsiasi reato può rappresentare un'esperienza difficile e traumatica, il che rende necessario assicurare che a tutte le vittime sia garantito un insieme minimo di servizi, diritti e protezioni. Gli Stati membri devono continuare a valutare le loro azioni per garantire l'adozione di un approccio inclusivo che integri tutte le vittime senza pregiudizi.



Formazione dei professionisti

Gli operatori rappresentano il principale punto di contatto per le vittime di reati, le quali possono interagire con le forze dell'ordine, i fornitori di assistenza alle vittime, i medici, i professionisti del settore medico, i pubblici ministeri, gli avvocati, i giudici e altro personale del tribunale. Una formazione adeguata degli operatori è quindi essenziale per garantire che essi abbiano le competenze e le conoscenze necessarie per fornire alle vittime informazioni adeguate; interagire con le vittime in un modo sensibile che protegga la loro dignità e riduca il rischio di vittimizzazione secondaria; fornire alle vittime un sostegno e altri servizi pertinenti.

In questa fase dell'attuazione della Direttiva, la formazione deve affrontare la rilevanza della stessa sulla giustizia penale e la cultura della fornitura di servizi, guidando gli operatori del settore attraverso un cambiamento di paradigma riguardo a quanti si sono avvicinati - e continuano a farlo - alle vittime nello svolgimento dei loro compiti. Oltre ai vincoli e al quadro imposto dalle leggi e dalle procedure operative, bisogna riconoscere che molti operatori mettono in atto pratiche e atteggiamenti consolidati che influenzano il loro lavoro e le interazioni con le vittime. Garantire efficacemente la protezione dei diritti delle vittime richiede non solo la consapevolezza dei diritti delle vittime e dei servizi disponibili, ma anche un cambiamento di questi atteggiamenti in cui ogni operatore possa identificare come il suo comportamento influenza le vittime e cosa si possa fare per migliorare la prassi esistenti (ad esempio, i mezzi con cui un giudice si rivolge a una vittima in aula; come un agente di polizia reagisce alla denuncia di un reato, ecc.).

La formazione delle forze dell'ordine e di altro personale di primo contatto (ad esempio i medici) è essenziale per garantire che le vittime prendano coscienza dei loro diritti e vi accedano. Ciò svolge un ruolo significativo sia per le vittime sia per il processo penale, che dipende in larga misura dalla partecipazione e dalla cooperazione della vittima nel perseguire l'autore del reato.

Come minimo, il programma di base dovrebbe includere leggi nazionali ed europee; la specificazione dei diritti che si applicano al lavoro dei differenti attori coinvolti (ad esempio polizia, procuratori, giudici, fornitori di servizi medici), cambiamenti procedurali nello svolgimento dei loro compiti (ad esempio, devono informare la vittima dei suoi diritti, devono evitare interrogatori ripetuti e ascoltare le vittime vulnerabili in un ambiente protetto), programmi e servizi pertinenti che possano sostenere la vittima, e tecniche/metodi per



comunicare e interagire con le vittime in un modo sensibile che protegga la dignità dell'individuo.

Oltre alla formazione temporanea rivolta agli operatori attuali, molti dei quali hanno una mentalità e una cultura del lavoro ben radicate che devono essere cambiate, la formazione dovrebbe essere completa e continua, con elementi fondamentali integrati nella formazione professionale standard per i nuovi operatori (ad esempio, la formazione andrebbe inclusa come programma normale per le forze dell'ordine, nella formazione giudiziaria, nella scuola di medicina).

Le esigenze di formazione continua dovrebbero essere rivalutate regolarmente con lo sviluppo di nuovi programmi di formazione in base alle necessità.

L'informazione alla vittima

La generale mancanza di consapevolezza dei diritti delle vittime e dei servizi di assistenza alle stesse all'interno del pubblico in generale, nonché le difficoltà di comprensione di un linguaggio spesso complesso e legalistico utilizzato nella comunicazione ufficiale, richiedono l'attuazione di strategie di comunicazione e informazione estese che garantiscano la fornitura e la comprensione delle informazioni a tutte le vittime di reati. Ciò rende necessaria l'adozione di una strategia di comunicazione variegata e completa che utilizzi molteplici punti e formati di informazione, tra cui, a titolo esemplificativo ma non esaustivo: online, stazioni di polizia, tribunali, ospedali/cliniche, uffici dei servizi sociali e servizi di assistenza alle vittime.

Le informazioni dovrebbero:

- Essere fornite in forma stampata (utilizzando vari formati) e a voce
- Essere messe a disposizione in modo facilmente comprensibile con speciali strumenti di comunicazione per bambini e altre categorie per individui la cui capacità di comprensione può essere compromessa
- Essere fornite in più lingue, comprese le disposizioni speciali per le persone con disabilità

Le informazioni dovrebbero essere fornite sia in modo non mirato (ad esempio tramite opuscoli informativi da offrire a chiunque sia interessato o informazioni disponibili al pubblico sul web) sia mirate alle vittime di reati nel momento in cui entrano in contatto con le autorità competenti/fornitori di servizi.



Non si deve dare per scontato che le vittime comprendano appieno i loro diritti e abbiano la capacità di esercitarli dopo una prima comunicazione. È quindi necessario proseguire e garantire la fornitura di informazioni durante tutto il contatto con il sistema di giustizia penale e i servizi di assistenza alle vittime, informando e controllando più volte che le vittime abbiano compreso i loro diritti durante l'intero processo per garantire che siano consapevoli dei diritti applicabili in qualsiasi fase (ad esempio, diritto di ricorso in appello in caso di archiviazione del caso o di decisione di non perseguire penalmente; diritto di ricevere informazioni al momento della scarcerazione dell'autore del reato), poiché questi influenzano la loro partecipazione al procedimento penale e l'esperienza di aver ricevuto un trattamento giusto/equo da parte del sistema giudiziario.

Considerazioni specifiche

Oltre alle quattro sfide trasversali sopra descritte, gli sforzi degli Stati membri per attuare la Direttiva sulle vittime indicano due aree trasversali fondamentali: (1) la necessità di sostenere le vittime e garantire la partecipazione al procedimento penale e (2) la necessità di prendere in considerazione la posizione unica delle vittime adulte di reati compiuti da soggetti minorenni, una questione che non è affrontata nella Direttiva sulle vittime.

Fondamentalmente, data la riconosciuta prevalenza della vittimizzazione secondaria e del potenziale di ri-traumatizzazione insito nel processo penale stesso, gli Stati membri devono adottare misure per garantire che le vittime non solo siano consapevoli del loro diritto a partecipare e dei mezzi con cui possono farlo (in conformità con la legislazione nazionale), ma abbiano anche il necessario supporto che comprenda la comunicazione, la preparazione, la partecipazione e il follow-up per ridurre il potenziale di danno.



La partecipazione delle vittime ai procedimenti penali

La partecipazione della vittima al procedimento penale rappresenta uno dei settori chiave di interesse della direttiva sulle vittime, sia per quanto riguarda il diritto e il potenziale di partecipazione (diritto di essere ascoltata), sia per la necessità di garantire che la partecipazione non porti a una vittimizzazione secondaria o ripetuta. Mentre le misure procedurali possono essere adottate per sostenere la partecipazione (ad esempio, dando alle vittime il diritto di testimoniare in tribunale), incoraggiare le vittime a partecipare e proteggerle quando scelgono di farlo rappresenta una sfida più grande. Alcuni Stati membri (ad esempio, Germania² e Spagna³) hanno adottato misure per affrontare questo problema sviluppando supporti e servizi innovativi volti a promuovere la partecipazione e a ridurre il potenziale danno per la vittima.

L'obiettivo non è solo quello di ridurre il rischio di un aumento della sofferenza della vittima e della vittimizzazione secondaria, ma anche di rafforzare la posizione della vittima dal punto di vista giuridico, consentendogli di esercitare meglio i propri diritti e di rendere l'esperienza meno frustrante. Ciò richiede azioni che possano aiutare la vittima a capire cosa accadrà e a sentirsi sostenuta emotivamente durante la partecipazione al procedimento (durante l'interrogatorio e durante la testimonianza in tribunale) che sono potenzialmente traumatiche.

La partecipazione della vittima al procedimento penale, tuttavia, non riguarda solo i diritti della vittima, ma anche la fornitura di prove e l'identificazione della verità legale. In quanto tali vittime svolgono un ruolo nella fornitura di prove in relazione al fatto che il reato abbia o meno avuto luogo e alla sua gravità (che può essere misurata in parte dall'impatto sulla vittima). Qualsiasi misura adottata per sostenere la partecipazione della vittima, deve quindi essere presa nel pieno rispetto dell'integrità e della neutralità del processo, assicurando all'imputato il diritto di essere innocente fino a prova contraria. Tale riconoscimento, tuttavia, non deve andare a discapito dell'integrità fisica, psicologica o emotiva della vittima.

La garanzia di protezione e sostegno per la partecipazione al procedimento penale non preclude la fornitura di adeguate protezioni e sostegno alle vittime che non sporgono denuncia o decidono di non partecipare⁴. È tuttavia essenziale riconoscere che sono necessari diversi tipi di sostegno in varie fasi e che la ricezione di un sostegno adeguato può aiutare e responsabilizzare le vittime sia nella denuncia del reato sia nella partecipazione al procedimento penale.

Le vittime adulte di reati compiuti da minorenni



Tutti i paesi dell'Unione Europea hanno sistemi giudiziari separati per adulti e minori che aderiscono a principi non sempre allineati a causa delle speciali tutele e dei diritti garantiti ai minori dal diritto nazionale e internazionale in riconoscimento del loro status di minorenni. Tali tutele giuridiche impongono risposte giuridiche specifiche in grado di attivare processi di crescita e di assunzione di responsabilità all'interno dell'adolescenza finalizzati alla riabilitazione e all'adesione a norme e leggi sociali.

Di conseguenza, le informazioni fornite alla vittima adulta di un reato commesso da un minore e, più in generale, la relazione che si crea tra la vittima adulta e il sistema di giustizia minorile, meritano un'attenzione particolare non solo per quanto riguarda il contenuto delle informazioni da trasmettere, ma anche per quanto riguarda i mezzi di trasmissione. Gli strumenti di comunicazione devono fornire alla vittima una comprensione completa del suo ruolo - per quanto riguarda la responsabilità assegnata all'intera comunità adulta - nella riabilitazione del minore, con tutto ciò che questo comporta. Ciò rende estremamente delicata e complessa la comunicazione con la vittima per quanto riguarda i suoi diritti e il suo funzionamento all'interno del sistema della giustizia minorile, dato che in definitiva la vittima ha uno spazio abbastanza limitato all'interno del procedimento e rischia di sentirsi strumentalizzata dal sistema.

La comunicazione con le vittime adulte di reati minorili deve quindi includere informazioni sulla loro situazione, sulle aspettative del sistema di giustizia minorile e su come possono partecipare in modo significativo. Le informazioni fornite dovrebbero, pur riflettendo la filosofia del sistema di giustizia minorile, essere progettate in modo da proteggere la dignità della vittima e la sua scelta per quanto riguarda la partecipazione al sistema, spiegando al contempo il significato delle azioni che sostengono l'autore del reato.

Gli operatori della giustizia minorile, così come le forze dell'ordine in contatto con la vittima, dovrebbero ricevere una formazione adeguata e avere accesso a materiale informativo specificamente sviluppato per facilitare questo processo di comunicazione.

² La Germania ha introdotto l'assistenza psicosociale nei procedimenti penali nell'ambito della terza legge di riforma dei diritti delle vittime. Gesetz zur Stärkung der Opferrechte im Strafverfahren (3. Opferrechtsreformgesetz), Dicembre 21, 2015,
https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/BGBl_Staerkung_Opferschutzrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³ La legge spagnola 4/2015, che ha recepito la Direttiva UE 2012/29/UE, comprende una disposizione che prevede la fornitura di assistenza alle vittime e di assistenza psicologica durante tutto il procedimento penale.

⁴ Il sistema spagnolo fornisce un esempio di un modello completo di servizi di assistenza alle vittime offrendo un sostegno psicologico a tutte le vittime, indipendentemente dalla loro partecipazione al procedimento penale.

