



N. 73 – gennaio 2025

VITTIME DI REATO: UN DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Giunge all'esame dell'Assemblea del Senato, per la prima deliberazione, un disegno di legge costituzionale recante una disposizione che recita: "La Repubblica tutela le vittime di reato".

La disposizione è inserita quale novello comma entro l'articolo 24 della Costituzione, dopo il suo secondo comma (il quale prevede che la difesa sia diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento).

Il **disegno di legge costituzionale nn. 427, 731, 888 e 891-A** consegue ad un dibattito svoltosi nella Commissione Affari costituzionali del Senato dal 4 ottobre al 12 dicembre 2024.

Nel corso dell'esame referente, sono intervenute audizioni di quindici esperti.

La medesima Commissione infine ha approvato - all'unanimità - il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Aula sul testo unificato, in cui confluivano quattro disegni di legge originari.

Il dibattito in Commissione si è focalizzato, in particolare, su un duplice profilo: la formulazione testuale della disposizione, beninteso; la sua 'ubicazione' entro l'articolato della Carta costituzionale.

Per il primo riguardo, la scelta referente è stata per un dettato il più possibile 'asciutto', in linea con quello delle disposizioni costituzionali vigenti tra cui vada a porsi. Pertanto si è optato per una formulazione che menzioni esclusivamente la tutela delle vittime del reato, senza riferimento a distinzione tra persona "vittima", persona "offesa", persona "danneggiata". Si è inteso, anche sulla scorta dell'evoluzione normativa europea (su cui v. *infra*), che la prima dicitura, più ampia, sia comprensiva di ulteriori specificazioni, la cui menzione espressa avrebbe reso meno conciso, e dunque meno incisivo, il dettato della disposizione.

Quanto all'espressione "vittima di reato", essa trova ormai riscontro normativo di rango legislativo, sulla scorta della normativa europea. Così il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (attuativo della legge n. 134 del 2021, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari) formula (nel suo articolo 42, comma 1, lettera *b*)) espressa definizione della vittima del

reato, come “la persona fisica che ha subito direttamente dal reato qualunque danno patrimoniale o non patrimoniale, nonché il familiare della persona fisica la cui morte è stata causata dal reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona”.

Per il secondo riguardo, benché tutti i quattro disegni di legge originari collocassero la novella disposizione entro l’articolo 111 della Costituzione, la scelta referente è stata per una diversa collocazione, entro l’articolo 24 della Costituzione. Si è inteso così profilare una dimensione della tutela non esclusivamente racchiusa entro il perimetro del processo penale o civile, onde coprire un maggior ventaglio di fattispecie (quale, a titolo esemplificativo, la non conoscibilità dell’autore del reato) e contenuti.

Può valere ricordare come i quattro disegni di legge originari contenessero tutti una riserva di legge (“la legge garantisce” o formulazione simile). Il testo approvato dalla Commissione referente non reca siffatta dicitura, optando per: “la Repubblica tutela”.

Può dirsi giungere così ad un approdo una riflessione in sede parlamentare che ha radice dalla revisione costituzionale in materia di giusto processo (realizzata con la legge costituzionale n. 2 del 1999), cui fece seguito, nella successiva XIV legislatura, la presentazione di un disegno di legge presso la Camera dei deputati (n. 4251) teso ad introdurre una tutela processuale delle vittime di reato.

È materia, questa, su cui è intervenuta peraltro in misura penetrante la normativa europea, posta dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La direttiva è stata recepita dal decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212.

Per effetto del **decreto legislativo n. 212 del 2015**, diverse disposizioni sono state introdotte in ambito processuale, concernenti le vittime di reato. A titolo esemplificativo: si sono inseriti nel codice penale gli articoli da *90-bis* a *90-quater*, relativi al diritto della vittima a ricevere una serie di informazioni concernenti il procedimento penale e l'eventuale scarcerazione o evasione dell'imputato (o condannato), nonché la definizione della condizione di particolare vulnerabilità della vittima di reato, onde consentire l'applicazione di speciali cautele. Inoltre si è estesa l'obbligatorietà della riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4, c. p.); si è estesa la disciplina sul diritto all'interprete e alla traduzione, in precedenza dettata per il solo imputato, anche alla persona offesa dal reato (nuovo art. 143-bis); si sono estese alla persona offesa che si trovi in condizione di particolare vulnerabilità le tutele contenute nell'articolo *190-bis*, cosicché nel caso di esame di un testimone che abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti, l'esame è ammesso solo se su fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengano necessario sulla base di specifiche esigenze (art. *190-bis*, comma *1-bis*); si è esteso l'ausilio psicologico ai casi in cui sia necessario assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità, assicurando che la stessa non abbia contatti con la persona

sottoposta alle indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni (art. 351, comma 1-ter e art. 362, comma 1-bis); si è previsto che quando la persona offesa versi in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero, anche su richiesta della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della sua testimonianza (art. 392, comma 1-bis); si è disposto che le modalità della testimonianza non danneggino le vittime del reato in stato di particolare vulnerabilità (art. 398, comma 5-quater e art. 498, comma 4-quater); si è previsto che, in caso di dubbio sull'età della vittima del reato, il giudice debba disporre, anche d'ufficio, una perizia (art. 90, comma 2-bis), e in caso di persistenza di dubbi sull'età della vittima si presuma la minore età, solo a fini processuali di garanzia; si è previsto che in caso di decesso della persona offesa dal reato, le facoltà in capo alla vittima possano essere esercitate oltre che dai prossimi congiunti, anche dal convivente (art. 90, comma 3).

Sulla tutela processuale delle vittime dei reati sono da richiamare altresì disposizioni indi poste dalla **legge 23 giugno 2017, n. 103**. Essa ha modificato il codice di procedura penale al fine di consentire alla persona offesa dal reato di chiedere ed ottenere dalle autorità informazioni sullo stato del procedimento penale nel quale ha presentato la denuncia o la querela (art. 1, commi 26-27); di ampliare i termini concessi alla persona offesa per opporsi alla richiesta di archiviazione e chiedere la prosecuzione delle indagini (art. 1, comma 31); di disporre la nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza dell'avviso alla persona offesa o quando la stessa non sia stata messa in condizione di visionare gli atti o presentare opposizione (art. 1, comma 33).

Il **decreto legislativo n. 150 del 2022** ha inteso valorizzare (mediante un novello articolo 90-bis1 introdotto nel codice di procedura penale) l'accessibilità per la vittima di reato ad un programma di giustizia riparativa, intendendo per tale "ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore" (articolo 41, comma 1, lettera a)).

Per il particolare riguardo dell'indennizzo delle vittime di reato, impulso è giunto ancora una volta dalla normativa europea (la direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile del 2004). Le ha dato seguito, nell'ordinamento italiano, la **legge 7 luglio 2016, n. 122** (legge europea 2015-16), articoli da 11 a 16 (con successive modifiche apportate da successiva legge europea, 20 novembre 2017, n. 167).

Una tutela è approntata dalla normativa per particolari categorie di vittime di reato, come le vittime della tratta di esseri umani, oggetto del **decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24** (attuativo di altra direttiva europea, la n. 36 del 2011), o gli orfani per crimini domestici, oggetto della **legge 11 gennaio 2018, n. 4**.

Una articolata normativa si è andata allestendo in materia di tutela delle donne vittime di violenza, dalla ratifica (con legge n. 77 del 2013) della Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e sulla lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, ad oggi. In tale sequenza normativa si pone la **legge 19 luglio 2019, n. 69** (cd. 'codice rosso') recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. Essa ha introdotto alcuni nuovi reati nel codice penale (deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso; diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti; costrizione o induzione al matrimonio; **violazione dei provvedimenti di allontanamento** dalla casa familiare e **del divieto di avvicinamento** ai luoghi frequentati dalla persona offesa) ed aumentato le pene previste per i reati che più frequentemente sono commessi contro vittime di genere femminile (maltrattamenti, atti persecutori, violenza sessuale). Altresì la **legge 27 settembre 2021, n. 134**, di riforma del processo penale ha previsto un'estensione delle tutele per le vittime di violenza domestica e di genere (cfr. suo articolo 2, commi 11-13 e 15). Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149, attuativo della legge di

riforma del processo civile, ha inserito nel codice di procedura civile disposizioni speciali (Libro II, Titolo IV-bis, Capo III, Sezione I) volte a prevedere che nei casi in cui abusi familiari o condotte di violenza domestica o di genere siano allegati al procedimento di separazione, divorzio, affidamento del minore o cessazione della convivenza, si possa fare ricorso diretto al giudice (il quale può abbreviare i termini fino alla metà e disporre di poteri istruttori ampliati) al fine di ottenere tutela attraverso l'adozione di idonei provvedimenti, tra cui gli ordini di protezione contro gli abusi familiari (Capo III, Sezione VII). Nel corso dell'attuale XIX legislatura, uno specifico profilo procedimentale processuale è stato inciso dalla **legge 8 settembre 2023, n. 122** (in caso di inottemperanza da parte del pubblico ministero dell'obbligo di assumere informazioni dalla persona offesa o da chi ha denunciato i fatti di reato entro tre giorni dall'iscrizione della notizia di reato, nei procedimenti per delitti di violenza domestica e di genere), e soprattutto è intervenuta la **legge 24 novembre 2023, n. 168**, la quale reca uno spettro di modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (ossia il decreto legislativo n. 159 del 2011) e ad alcune leggi speciali, nella cornice, come recita il suo titolo, di "disposizioni per il contrasto della violenza sulle donne e della violenza domestica".

Un impulso alla normazione in materia di tutela delle vittime di reato è giunto dall'Unione europea.

Un 'tornante' normativo è stata la direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio istitutiva di norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

Di essa, è in corso presso le istituzioni europee un dibattito ai fini di una revisione.

Può valere quindi richiamare sia il contenuto di quella direttiva sia i profili sui cui si incentra la riflessione in corso nella sede europea volta ad una rivisitazione normativa.

La [direttiva sui diritti delle vittime di reato](#) è stata adottata il 25 ottobre 2012; in Italia ha ricevuto attuazione con il [decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212](#).

Oltre a tale direttiva, la normativa dell'Unione europea sui diritti delle vittime comprende la [direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo](#) delle vittime di reato e la [direttiva 2011/99/UE sugli ordini di protezione](#) (strumenti giuridici orizzontali che si applicano a tutte le vittime di reato).

La normativa dell'UE sui diritti delle vittime include inoltre una **normativa settoriale** composta da diversi strumenti che si occupano delle esigenze specifiche delle vittime di determinate categorie di reati, fra cui la [direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime](#) (modificata dalla [direttiva \(UE\) 2024/1712](#)), la [direttiva 2011/93/UE relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile](#)¹, la [direttiva \(UE\) 2017/541 sulla lotta contro il terrorismo](#), la [direttiva \(UE\) 2019/713 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti](#) e la recente [direttiva \(UE\) 2024/2385 sulla lotta alla violenza contro le donne e alla violenza domestica](#).

¹ In occasione del Consiglio Giustizia e affari interni del 12 dicembre 2024 i ministri hanno definito la loro [posizione](#), a livello di Stati membri, su una proposta di aggiornamento della direttiva del 2011 volta a rafforzare il diritto penale in materia di abuso e sfruttamento sessuale dei minori. L'obiettivo dell'aggiornamento, [proposto](#) nel febbraio 2024 dalla Commissione europea, è ampliare le definizioni dei reati di abuso e sfruttamento sessuale dei minori e garantire indagini e un'azione penale più efficaci contro tali reati.

La normativa settoriale considera reato taluni atti e prevede diritti aggiuntivi per le vittime di tali reati al fine di rispondere più direttamente alle loro esigenze specifiche. Le disposizioni ivi contenute non sostituiscono le norme previste dalla direttiva sui diritti delle vittime, ma integrano di fatto la direttiva fornendo ulteriori diritti alle vittime di specifiche categorie di reati.

Scopo della **direttiva 2012/29/UE** è garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali (articolo 1)².

La direttiva prevede dunque che gli Stati membri assicurino che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un'autorità competente operante nell'ambito di un procedimento penale. I diritti previsti devono applicarsi alle vittime in maniera non discriminatoria, anche in relazione al loro *status* in materia di soggiorno. Viene inoltre precisato che, se la vittima è un minore, gli Stati membri devono assicurare che sia innanzitutto considerato l'interesse superiore del minore e si proceda a una valutazione individuale, tenuto conto di fattori quali età, maturità, opinioni, necessità e preoccupazioni del minore stesso.

Ai fini della direttiva per “**vittima**” si intende:

“i) una persona fisica che abbia subito un danno (anche fisico, mentale o emotivo) o perdite economiche causati direttamente da un reato³;

ii) un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che abbia subito un danno in conseguenza della morte di tale persona.”

Si considerano ‘familiari’ il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima. Peraltro, gli Stati membri possono stabilire procedure per limitare il numero di familiari ammessi a beneficiare dei diritti previsti dalla direttiva, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso⁴.

Le norme minime comuni introdotte dalla direttiva riguardano il riconoscimento alle vittime dei **diritti** seguenti (artt. 3 – 9):

- il diritto di comprendere ed essere compresi;
- il diritto di ottenere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente;
- il diritto di esporre denuncia formale e ricevere una notifica scritta di ricezione della stessa;
- il diritto di ottenere informazioni sul proprio caso;

² La direttiva si applica in relazione ai reati commessi nell'Unione e ai procedimenti penali che si svolgono nell'Unione. Essa conferisce diritti alle vittime di reati extraterritoriali solo in relazione a procedimenti penali che si svolgono nell'Unione.

³ Al considerando 9 della direttiva viene sottolineato che “un reato è non solo un torto alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime. Come tali, le vittime di reato dovrebbero essere riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile e professionale, senza discriminazioni di sorta fondate su motivi quali razza, colore della pelle, origine etnica o sociale, caratteristiche genetiche, lingua, religione o convinzioni personali, opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, appartenenza a una minoranza nazionale, patrimonio, nascita, disabilità, età, genere, espressione di genere, identità di genere, orientamento sessuale, status in materia di soggiorno o salute”.

⁴ “Una persona dovrebbe essere considerata vittima indipendentemente dal fatto che l'autore del reato sia identificato, catturato, perseguito o condannato e indipendentemente dalla relazione familiare fra loro. È possibile che anche i familiari della vittima subiscano un danno a seguito del reato. Tuttavia, gli Stati membri dovrebbero poter stabilire procedure per limitare il numero di familiari ammessi a beneficiare dei diritti previsti dalla presente direttiva. Nel caso di un minore, il minore stesso o, a meno che ciò non sia in contrasto con l'interesse superiore del minore, il titolare della responsabilità genitoriale a nome del minore dovrebbero avere la facoltà di esercitare i diritti previsti dalla presente direttiva. La presente direttiva fa salve eventuali procedure e formalità amministrative nazionali richieste per stabilire che una persona è una vittima” (considerando 19).

- il diritto all'interpretazione e alla traduzione⁵;
- il diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime⁶.

Per quanto riguarda in particolare la partecipazione al **procedimento penale** (artt. 10 – 17), le vittime hanno il diritto a:

- essere sentite;
- chiedere il riesame di una decisione di non esercitare l'azione penale;
- ricevere garanzie nel contesto dei servizi di **giustizia riparativa**. In particolare, gli Stati membri devono adottare misure che garantiscano la protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni. Devono inoltre essere soddisfatte almeno le seguenti condizioni:

- ✓ si ricorre ai servizi di giustizia riparativa soltanto se sono nell'interesse della vittima, in base a eventuali considerazioni di sicurezza, e se sono basati sul suo consenso libero e informato, che può essere revocato in qualsiasi momento;

- ✓ la vittima deve ricevere informazioni complete e obiettive in merito al procedimento stesso e al suo potenziale esito, così come informazioni sulle modalità di controllo dell'esecuzione di un eventuale accordo;

- ✓ l'autore del reato ha riconosciuto i fatti essenziali del caso;

- ✓ ogni accordo è raggiunto volontariamente e può essere preso in considerazione in ogni eventuale procedimento penale ulteriore;

- ✓ le discussioni non pubbliche devono essere riservate e possono essere successivamente divulgate solo con l'accordo delle parti o se lo richiede il diritto nazionale per preminenti motivi di interesse pubblico;

- il patrocinio a spese dello Stato;

- il rimborso delle spese;

- la restituzione dei beni;

- ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale.

Le autorità nazionali devono inoltre ridurre al minimo le difficoltà che si incontrano quando la vittima sia un **residente di un paese dell'UE diverso da quello in cui il reato è stato commesso**. In particolare, gli Stati membri devono:

- consentire che la deposizione della vittima sia raccolta immediatamente dopo la denuncia del fatto;

- consentire che le ulteriori deposizioni possano essere rese in videoconferenza, conformemente a quanto disposto dalla [Convenzione del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati UE](#);

- consentire che la stessa denuncia del fatto possa essere presentata nello Stato di residenza e non nello stato di commesso delitto.

Disposizioni specifiche sono contenute al capo IV della direttiva con riferimento alle **esigenze di protezione** delle vittime.

⁵ In particolare, gli Stati membri devono assicurare che la vittima che non comprende o non parla la lingua del procedimento penale in questione sia assistita, previa richiesta, da un interprete nell'ambito del procedimento penale, gratuitamente, dinanzi alle autorità inquirenti e giudiziarie, inclusi gli interrogatori di polizia, così come per la sua partecipazione attiva alle udienze, comprese le udienze preliminari. Infine, gli Stati membri devono assicurare che la vittima che non comprenda o non parli la lingua del procedimento penale in questione disponga, se lo desidera, delle traduzioni gratuite delle informazioni essenziali affinché possa esercitare i suoi diritti.

⁶ I tipi di assistenza che i servizi specialistici dovrebbero offrire includono la fornitura di alloggi o sistemazioni sicure, assistenza medica immediata, rinvio ad esame medico e forense a fini di prova in caso di stupro o aggressione sessuale, assistenza psicologica a breve e lungo termine, trattamento del trauma, consulenza legale, patrocinio legale e servizi specifici per i minori che sono vittime dirette o indirette di reati.

In particolare, la direttiva ribadisce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare misure dirette a proteggere la vittima e i suoi familiari da ritorsioni, intimidazioni, e da vittimizzazione secondaria e ripetuta, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici, e per salvaguardare la dignità della vittima durante gli interrogatori o le testimonianze. Se necessario, tali misure includono anche procedure istituite ai sensi del diritto nazionale ai fini della protezione fisica della vittima e dei suoi familiari (art. 18).

Sono inoltre previste misure volte ad assicurare:

➤ **il diritto all'assenza di contatti fra la vittima e l'autore del reato** nei locali in cui si svolge il procedimento penale (art. 19);

➤ **il diritto delle vittime alla protezione durante le indagini penali**. Gli Stati membri provvedono a che durante le indagini penali: l'audizione della vittima si svolga senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia relativa a un reato presso l'autorità competente; il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo e le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine penale; la vittima possa essere accompagnata dal suo rappresentante legale e da una persona di sua scelta, salvo motivata decisione contraria; le visite mediche siano limitate al minimo e abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini del procedimento penale (art. 20);

➤ **il diritto alla protezione della vita privata**, dell'integrità personale e dei dati personali. Gli Stati membri devono fra l'altro incoraggiare i media ad adottare misure di autoregolamentazione (art. 21).

La direttiva prevede che ciascuna vittima di reato sia oggetto di una **valutazione individuale** che ne individui le specifiche esigenze di protezione. La valutazione individuale tiene conto, in particolare, delle caratteristiche personali della vittima, del tipo e delle circostanze del reato (art. 22).

La cd. **vittime vulnerabili**, individuate ai sensi dell'art. 22, hanno diritto a particolari forme di protezione, che comprendono le seguenti misure:

- le audizioni devono svolgersi in locali appositi o adattati allo scopo;
- le audizioni devono essere effettuate tramite operatori formati a tale scopo;
- tutte le audizioni devono essere svolte dalle stesse persone, a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia;
- tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette devono essere svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice.

Durante il procedimento giudiziario le vittime con esigenze specifiche di protezione possono inoltre avvalersi di misure volte a:

- evitare il contatto visivo fra le vittime e gli autori dei reati, anche durante le deposizioni;
- consentire alla vittima di essere sentita in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione;
- evitare domande non necessarie sulla vita privata della vittima senza rapporto con il reato;
- svolgere l'udienza a porte chiuse (art. 23).

L'articolo 24 della direttiva introduce, infine, misure supplementari nel caso in cui la vittima sia un **minore**:

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

Come precisato al considerando 14, "l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla con-

venzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo adottata il 20 novembre 1989. Le vittime minorenni dovrebbero essere considerate e trattate quali detentori a pieno titolo dei diritti previsti dalla presente direttiva e dovrebbero poter esercitare i loro diritti in un modo che tenga conto della loro capacità di formarsi opinioni proprie”.

Da ultimo, l'art. 25 stabilisce obblighi in materia di **formazione per gli operatori**, ossia i funzionari suscettibili di entrare in contatto con la vittima, quali gli agenti di polizia e il personale giudiziario, richiedendo che questi ricevano una formazione, sia generale che specialistica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime.

Con riferimento a particolari categorie delle vittime di reato, nei considerando della direttiva viene fra l'altro evidenziato che:

➤ gli Stati membri dovrebbero garantire che le **vittime con disabilità** siano in grado di beneficiare pienamente dei diritti da essa previsti su una base di parità con gli altri, fra l'altro agevolando l'accessibilità ai luoghi in cui si svolge il procedimento penale e l'accesso alle informazioni;

➤ le **vittime del terrorismo** hanno subito aggressioni destinate fondamentalmente a ledere la società e possono pertanto aver bisogno di un'attenzione, un'assistenza e una protezione speciali, a motivo della particolare natura del reato commesso nei loro riguardi. Gli Stati membri dovrebbero pertanto tenere particolarmente conto delle necessità delle vittime del terrorismo e cercare di tutelarne la dignità e la sicurezza;

➤ la **violenza di genere** può provocare un danno fisico, sessuale, emotivo o psicologico, o una perdita economica alla vittima. La violenza di genere è considerata una forma di discriminazione e una violazione delle libertà fondamentali della vittima e comprende la violenza nelle relazioni strette, la violenza sessuale (compresi lo stupro, l'aggressione sessuale e le molestie sessuali), la tratta di esseri umani, la schiavitù e varie forme di pratiche dannose, quali i matrimoni forzati, la mutilazione genitale femminile e i cosiddetti “reati d'onore”. Le donne vittime della violenza di genere e i loro figli hanno spesso bisogno di un'assistenza e protezione speciali a causa dell'elevato rischio di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni connesso a tale violenza;

➤ la **violenza nelle relazioni strette** è quella commessa da una persona che è l'attuale o l'ex coniuge o partner della vittima ovvero da un altro membro della sua famiglia, a prescindere dal fatto che l'autore del reato conviva o abbia convissuto con la vittima. Tale tipo di violenza potrebbe includere la violenza fisica, sessuale, psicologica o economica e provocare un danno fisico, mentale o emotivo, o perdite economiche. Le vittime possono pertanto aver bisogno di speciali misure di protezione, in particolare le donne, che sono colpite in modo sproporzionato da questo tipo di violenza e la cui situazione può essere peggiore in caso di dipendenza dall'autore del reato sotto il profilo economico, sociale o del diritto di soggiorno.

Si è innanzi accennato ad un dibattito in corso presso le istituzioni europee, volto ad introdurre alcune modificazioni nella disciplina sopra sunteggiata.

Nel giugno 2020 la Commissione ha adottato la [Strategia dell'UE sui diritti delle vittime \(2020–2025\)](#) per intensificare gli sforzi volti a garantire l'accesso alla giustizia a tutte le vittime di reato, indipendentemente dal luogo dell'Unione europea o dalle circostanze in cui i reati siano stati commessi.

La strategia definisce una serie di misure non legislative in relazione ai diritti delle vittime, compresa una revisione della direttiva del 2012 in materia, e ha previsto che la Commissione valuti l'impatto di tale direttiva e presenti se necessario una proposta legislativa per aggiornarla.

La [valutazione](#) è stata adottata nel giugno 2022 e ha confermato che la direttiva sulle vittime di reato ha prodotto i benefici attesi, ma ha anche evidenziato carenze che richiedono un miglioramento mirato. I problemi individuati sono legati alla mancanza di chiarezza e precisione con cui sono formulati taluni diritti e all'ampio margine di manovra degli Stati membri quanto alla loro attuazione.

In particolare, la valutazione ha rilevato le seguenti criticità:

1. le vittime **non sempre ricevono informazioni sui loro diritti** oppure ricevono **informazioni inadeguate** che rendono più difficile o impossibile il loro esercizio di tali diritti;

2. le **vittime vulnerabili** (come i minori, le persone con disabilità, le vittime di reati basati sull'odio e le vittime in stato di detenzione) **non sempre beneficiano di una valutazione tempestiva** delle loro esigenze di protezione e non ricevono misure di protezione efficaci, come gli **ordini di protezione**;

3. le vittime vulnerabili spesso non possono contare su un'**assistenza specialistica**, come un **trattamento psicologico prolungato**, e le vittime **minorenni** in molti casi non possono affidarsi a un approccio mirato;

4. la partecipazione delle vittime ai procedimenti penali è spesso difficile a causa della **manca di consulenza legale**, nonché delle differenze nelle norme sullo **status delle vittime** in tali procedimenti;

5. l'accesso delle vittime al **risarcimento** è difficile a causa della mancanza di sostegno da parte dello Stato nel far eseguire la condanna dell'autore del reato al risarcimento, con un ulteriore rischio di **vittimizzazione secondaria**.

Per ovviare alle carenze emerse dalla valutazione e in numerose consultazioni, nel 2023 la Commissione ha dunque proposto una [direttiva recante modifica della direttiva 2012/29/UE](#).

Il suo obiettivo generale è quello di contribuire a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia funzionante basato sugli aspetti seguenti:

- un riconoscimento efficiente delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale;
- un livello elevato di sicurezza grazie all'aumento della denuncia dei reati⁷;
- una giustizia incentrata sulle vittime, in cui queste ultime siano riconosciute e possano esercitare i loro diritti.

Gli obiettivi specifici della revisione comprendono: 1) un miglioramento significativo dell'accesso delle vittime alle informazioni; 2) un allineamento migliore delle misure di protezione con le esigenze delle vittime per garantire la sicurezza delle vittime vulnerabili; 3) un accesso migliore all'assistenza specialistica per le vittime vulnerabili; 4) una partecipazione più efficace delle vittime ai procedimenti penali; 5) un accesso agevolato al risarcimento da parte dell'autore del reato in tutti i casi, compresi quelli nazionali e transfrontalieri.

La riforma intende pertanto:

- garantire che le vittime siano ben **informate dei loro diritti e dispongano delle risorse necessarie per denunciare un reato**, in particolare istituendo una linea telefonica universale di sostegno con un numero telefonico valido in tutta l'UE (il **116 006**), e creando un sito *web* completo che dovrebbe consentire anche *chat* ed *e-mail*;

- garantire **misure di sicurezza adattate alle esigenze specifiche** delle vittime vulnerabili (come i minori, gli anziani, le persone con disabilità, le vittime di reati basati sull'odio o le vittime in stato di detenzione). Si propone di migliorare la valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime - prevedendo che venga avviata dal primo contatto con le autorità - e di ampliare l'elenco delle misure di protezione disponibili, ad esempio gli ordini di protezione o la presenza delle autorità di contrasto;

- fornire alle vittime vulnerabili l'accesso a servizi di assistenza specializzati, come il **sostegno psicologico gratuito**, per tutto il tempo necessario in funzione delle loro esigenze individuali;

- **facilitare l'accesso alla giustizia** garantendo che le vittime siano sufficientemente assistite in tribunale e abbiano la facoltà di impugnare le decisioni adottate nell'ambito del procedimento penale e che incidono sui loro diritti, indipendentemente dalla loro posizione nel quadro del procedimento;

- garantire un effettivo **accesso al risarcimento** assicurando alle vittime il pagamento subito dopo la sentenza. Le vittime dovrebbero avere il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento a carico dell'autore del reato. Tale decisione dovrebbe venire emessa nell'ambito del

⁷ Nella [valutazione d'impatto](#) della proposta si rileva che, in seguito alle modifiche proposte, il 10-20 % delle vittime che ha dichiarato di non aver denunciato il reato per timore di subire ritorsioni lo denuncierebbe.

procedimento penale senza che la vittima debba avviare un altro procedimento: lo Stato dovrebbe versare il risarcimento direttamente alla vittima rivalendosi successivamente sull'autore del reato.

La 4^a Commissione permanente del Senato si è pronunciata sulla proposta nella seduta del 13 dicembre 2023 con la risoluzione [Doc. XVIII-bis n. 16](#), nella quale si ritiene che tale proposta rispetti il principio di sussidiarietà, ma che sia suscettibile di miglioramento con riguardo al principio di proporzionalità.

La [relazione del Governo](#), trasmessa ai sensi dell'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.234, ha inoltre valutato in modo complessivamente positivo le finalità dell'iniziativa europea.

La proposta è tuttora al vaglio delle istituzioni europee. Il 14 giugno 2024 il Consiglio ha adottato un [orientamento generale](#) che costituisce il mandato per i negoziati con il Parlamento europeo.

Ufficio ricerche su questioni istituzionali e giustizia

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.