



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 03.02.2004
COM(2004)54 definitivo

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sulla base dell'articolo 18 della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001
relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale**

{SEC(2004)102}

1. INTRODUZIONE

1.1. Antefatti

Ai sensi dell'articolo 18 della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale¹, la Commissione europea deve redigere una relazione sulle misure adottate dagli Stati membri per conformarsi a detta decisione quadro.

L'articolo 17 della decisione quadro del 15 marzo 2001 obbliga gli Stati membri ad adottare le misure necessarie per conformarsi alle sue disposizioni al più tardi

- il 22 marzo 2006 relativamente all'articolo 10,
- il 22 marzo 2004 relativamente agli articoli 5 e 6,
- il 22 marzo 2002 relativamente alle altre disposizioni.

Ai sensi dell'articolo 18, gli Stati membri sono tenuti a comunicare, entro gli stessi termini, al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni che recepiscono nel diritto nazionale gli obblighi loro imposti dalla decisione quadro. Entro il termine di un anno successivo alle date in questione, il Consiglio esamina, sulla scorta di una relazione elaborata dal Segretariato generale in base alle informazioni fornite dagli Stati membri e di una relazione scritta presentata dalla Commissione, le misure adottate dagli Stati membri per conformarsi alla decisione quadro.

Tuttavia al 22 marzo 2002 nessuno Stato membro aveva notificato alla Commissione le misure adottate per trasporre la suddetta decisione quadro. Solo la Svezia si è manifestata il 25 marzo 2002. Al 31 dicembre 2002 solo nove Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia) avevano effettuato tale comunicazione.

Dato che il valore di tale relazione dipende in gran parte dalla qualità e dalla puntualità delle informazioni trasmesse alla Commissione dagli Stati membri, non avrebbe avuto alcun senso elaborare il documento su tali basi. Il 7 gennaio 2003 quindi la Commissione ha proceduto all'invio di lettere di sollecito a tutti gli Stati membri che erano venuti meno al loro obbligo. La stesura della relazione è stata così rinviata al 25 marzo 2003. La Commissione ha deciso, visti i termini stabiliti dalla decisione quadro e nelle lettere di sollecito, di considerare tale data come data di riferimento a partire dalla quale le eventuali risposte tardive degli Stati membri non sono state più esaminate. La presente relazione costituisce quindi un resoconto della situazione per quanto riguarda il recepimento al 25 marzo 2003. Taluni altri Stati hanno fornito altre informazioni dopo tale data. La Commissione ne terrà conto in una relazione supplementare.

Al momento in cui la presente relazione veniva finalizzata solo dieci Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Italia, Irlanda, Lussemburgo, Portogallo, Svezia) avevano inviato contributi relativamente completi sul recepimento della decisione quadro nella loro legislazione nazionale. La Danimarca non ha inviato alcun contributo. La Grecia, con lettera del 20 gennaio 2003, ha dichiarato che un comitato era stato incaricato di studiare ed

¹ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

elaborare le misure di attuazione necessarie e che esso avrebbe dovuto completare i lavori nei mesi successivi. La Francia non ha esposto nei dettagli, per ogni singolo articolo, le disposizioni nazionali di esecuzione della decisione quadro. I Paesi Bassi e il Regno Unito non hanno allegato alle loro relazioni il testo delle misure di recepimento delle disposizioni della suddetta decisione. L'analisi che segue pertanto non può che essere frammentaria. Non è apparso corretto tuttavia ritardarne ulteriormente la redazione.

Va osservato infine che benché nell'introduzione della relazione del Regno Unito si precisi che essa riguarda l'Inghilterra, il Galles, la Scozia e l'Irlanda del Nord, il Regno Unito ha inviato un contributo supplementare relativo al recepimento della decisione quadro in Scozia. Il regime scozzese è specificatamente menzionato quando c'è una divergenza rispetto alle disposizioni citate nella relazione del Regno Unito.

1.2. Metodo e criteri per la valutazione della decisione quadro

1.2.1. Decisioni quadro ai sensi dell'articolo 34, comma 2, lettera b) del trattato sull'Unione europea

La presente decisione quadro è fondata sul trattato sull'Unione europea (TUE), e in particolare sull'articolo 31 e l'articolo 34, comma 2, lettera b).

Lo strumento giuridico che si può meglio paragonare alla decisione quadro è la direttiva². I due strumenti sono vincolanti per gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi; le decisioni quadro non hanno efficacia diretta. D'altro canto la Commissione non può adire la Corte di giustizia - almeno allo stadio attuale di sviluppo del diritto dell'Unione europea - per costringere uno Stato membro a trasporre una decisione quadro. La Corte è tuttavia competente a statuire su ogni controversia tra due Stati membri concernente l'interpretazione o l'applicazione (compreso il recepimento) della suddetta decisione quadro³. L'eventuale esercizio di tale diritto di ricorso necessita di basi fattuali solide che la relazione elaborata dalla Commissione in base alle informazioni trasmesse può aiutare a costituire.

1.2.2. Criteri di valutazione

Per poter stabilire sulla base di criteri oggettivi se una decisione quadro è stata pienamente attuata da uno Stato membro, si devono applicare *mutatis mutandis* alle decisioni quadro alcuni criteri generali elaborati a fini simili per le direttive. Si tratta più precisamente dei criteri seguenti:

- (a) la forma e i mezzi del recepimento devono essere scelti in modo da assicurare l'utilità della direttiva, tenuto conto dell'oggetto di quest'ultima⁴;
- (b) ciascuno Stato membro è tenuto ad attuare le direttive in modo da soddisfare le esigenze di certezza giuridica ed è pertanto tenuto a recepire le disposizioni

² Articolo 249 del trattato CE.

³ Articolo 35, comma 7, TUE.

⁴ Si veda la giurisprudenza relativa all'attuazione delle direttive: causa 48/75 *Royer*, Raccolta 1976, pagg. 497-518.

della direttiva nella legislazione nazionale con disposizioni aventi carattere vincolante⁵;

- (c) ai fini del recepimento non è necessario che le specifiche disposizioni del diritto nazionale richi amino la precisa formulazione della direttiva; l'esistenza di un quadro giuridico generale (derivante ad esempio da misure idonee già in vigore) può essere sufficiente, sempre che sia garantita effettivamente la piena applicazione della direttiva in una situazione giuridica sufficientemente chiara e precisa⁶;
- (d) le direttive devono essere attuate entro il termine fissato a tal fine⁷.

I due strumenti vincolano gli Stati membri "quanto al risultato da ottenere". Si può ritenere che il risultato, giuridico o di fatto, debba rendere giustizia agli interessi che tali strumenti in conformità del trattato sono intesi a garantire⁸.

La valutazione generale, di cui all'articolo 18, della misura in cui gli Stati membri si sono conformati alla decisione quadro, deve essere per quanto possibile fondata sui criteri sopra indicati, tenendo conto tuttavia delle differenze ricordate sopra.

1.2.3. Contesto della valutazione

Si rende necessaria una considerazione preliminare sulla natura specifica del settore disciplinato. La decisione quadro riguarda la definizione della posizione complessiva delle vittime al fine di garantire loro un livello di protezione elevato ed uniforme. Sebbene la maggior parte dei sistemi sembri essere convergente, esistono tuttora divergenze tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e dunque l'inserimento delle disposizioni relative alla posizione delle vittime tiene conto delle specificità proprie di ciascuno di essi. Inoltre la formulazione della decisione quadro lascia agli Stati membri un ampio margine di manovra per il suo recepimento. È per questo che la valutazione della misura in cui gli Stati membri hanno adottato le norme necessarie per conformarsi alla decisione quadro su tali questioni di diritto penale generale tiene conto, per quanto necessario, delle tradizioni giuridiche degli Stati membri in materia di diritto penale.

1.3. Obiettivo generale della decisione quadro

Conformemente alle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, l'obiettivo generale della decisione quadro del 15 marzo 2001 è di stabilire e garantire in tutta l'Unione europea un livello elevato e comparabile di protezione per le vittime, indipendentemente dallo Stato membro in cui esse si trovano. È opportuno che gli Stati membri ravvicinino le loro disposizioni legislative e regolamentari nella misura necessaria per

⁵ Si veda la giurisprudenza relativa all'attuazione delle direttive: causa 239/85 *Commissione contro Belgio*, Raccolta 1986, pagg. 3645-3659. Si veda anche la causa 300/81, *Commissione contro Italia*, Raccolta 1983, pagg. 449-456.

⁶ Si veda la giurisprudenza relativa all'attuazione delle direttive, ad esempio: causa 29/84 *Commissione contro Germania*, Raccolta 1985, pagg. 1661 a 1673.

⁷ Si veda la giurisprudenza riguardante più specificamente l'attuazione delle direttive, ad esempio: causa 52/75 *Commissione contro Italia*, Raccolta 1976, pagine 277-284, e in generale le relazioni annuali della Commissione sul controllo dell'applicazione del diritto comunitario, ad esempio: COM (2001) 309 def.

⁸ PJG Kapteyn e P. Verloren Van Themaat "Introduction to the Law of the European Communities", terza edizione, 1998, pag. 328.

conseguire tale obiettivo⁹ con particolare attenzione al rispetto della dignità della vittima, al suo diritto di informare e di essere informata, di comprendere ed essere compresa, di essere protetta nelle varie fasi del procedimento e al diritto di far valere lo svantaggio di risiedere in uno Stato membro diverso da quello in cui il reato è stato commesso¹⁰. Le disposizioni della decisione quadro non hanno pertanto come unico obiettivo quello di salvaguardare gli interessi della vittima nell'ambito del procedimento penale in senso stretto. Esse comprendono altresì talune misure di assistenza alle vittime, prima, durante e dopo il procedimento penale, che potrebbero attenuare gli effetti del reato¹¹.

È quindi necessario ravvicinare le norme e le prassi relative alla posizione e ai principali diritti della vittima, con particolare attenzione al diritto a un trattamento della vittima che ne salvaguardi la dignità, al diritto di informare e di essere informata, al diritto di comprendere ed essere compresa, al diritto di essere protetta nelle varie fasi del processo e al diritto di far valere lo svantaggio di risiedere in uno Stato membro diverso da quello in cui il reato è stato commesso¹².

Le disposizioni della decisione quadro non impongono tuttavia agli Stati membri l'obbligo di garantire alle vittime un trattamento equivalente a quello delle parti del procedimento¹³.

1.4. Obiettivo generale della presente relazione

La presente relazione deve permettere al Consiglio di valutare l'efficacia delle misure adottate dagli Stati membri per adeguarsi alla decisione quadro.

2. ANALISI DELLE MISURE NAZIONALI DI ATTUAZIONE DELLA DECISIONE QUADRO

L'analisi che segue è effettuata sulla base delle misure comunicate dagli Stati membri (cfr. la **tabella allegata** alla presente relazione):

Articolo 1: Definizioni

Solo la Finlandia, l'Italia, il Regno Unito e la Svezia si sono interessati al primo articolo. L'Italia afferma che un semplice elenco di definizioni non deve essere recepito nell'ordinamento giuridico nazionale. Tuttavia, dato che lo scopo di una decisione quadro è di avvicinare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, è necessario che questi ultimi possiedano la stessa base terminologica perché in caso contrario l'efficacia della decisione quadro rischia di essere compromessa. Tuttavia dall'esame delle disposizioni nazionali indicate non sono emerse divergenze terminologiche aventi tale effetto. Il Regno Unito da parte sua ha elaborato una definizione ampia del termine "vittima" che comprende la vittima, i suoi genitori, il suo eventuale tutore e, in caso d'omicidio, gli amici più stretti della vittima. Tale definizione non pone problemi in termini di conformità in quanto risponde ai requisiti minimi della definizione del termine "vittima" stabilita nella decisione quadro. Inoltre l'articolo 8, comma 2 della decisione quadro estende la protezione della vita privata e dell'immagine fotografica anche alla famiglia della vittima o alle persone assimilabili a membri della sua famiglia.

⁹ Quarto considerando della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001.

¹⁰ Terzo considerando della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001.

¹¹ Sesto considerando della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001.

¹² Ottavo considerando della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001.

¹³ Nono considerando della decisione quadro del Consiglio del 15 marzo 2001.

Articolo 2 : Rispetto e riconoscimento

Il **primo comma** dell'articolo 2 della decisione quadro rinvia all'ottavo punto dei "considerando", il quale che recita "È necessario ravvicinare le norme e le prassi relative alla posizione e ai principali diritti della vittima, con particolare attenzione al diritto a un trattamento della vittima che ne salvaguardi la dignità". Tale disposizione indica dunque lo scopo generale perseguito dai redattori della decisione, cioè garantire alle vittime un autentico ruolo nell'ambito del procedimento penale.

Alcuni Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Francia, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Portogallo, Svezia) hanno fatto esplicitamente riferimento all'articolo 2, comma 1. Tuttavia, in considerazione della funzione principalmente dichiarativa di questo comma, si può ritenere che uno Stato membro abbia accordato un vero ruolo alle vittime del reato solo se ha recepito correttamente tutti gli articoli della decisione quadro. Resta il fatto che, come risulterà dall'analisi che segue, nessuno Stato membro può asserire di avere assolto tutti gli obblighi derivanti dalla decisione quadro.

Il **secondo comma** riguarda le vittime alle quali, in virtù della loro particolare vulnerabilità, gli Stati membri devono garantire un "trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione".

In primo luogo ed in linea generale, si può osservare che il campo di applicazione delle misure di protezione indicate differisce in funzione del punto di vista adottato rispetto alla definizione, inesistente nella decisione quadro, di "vittime particolarmente vulnerabili".

- Innanzitutto alcuni Stati come la Francia, il Regno Unito o l'Italia hanno concesso una speciale protezione ad alcune categorie di persone considerate vulnerabili a causa di talune peculiarità fisiche o mentali (minori e portatori di handicap fisici).
- Altri Stati come la Spagna, i Paesi Bassi o la Finlandia invece hanno messo l'accento sulle situazioni che possono determinare tale vulnerabilità (violenze familiari, terrorismo).
- Infine, alcuni Stati hanno optato per una protezione più ampia, che comprende ogni genere di persone o situazioni. Ad esempio la Germania prevede che la deposizione di una vittima possa venire registrata se è stato appurato che essa non sarebbe in grado di affrontare l'udienza pubblica e se il suo contributo è necessario per svelare la verità.

Analogamente i mezzi adottati per proteggere le vittime particolarmente vulnerabili differiscono: mentre più paesi menzionano la registrazione sonora o audiovisiva dell'audizione della vittima (Lussemburgo, Germania, Austria, Belgio, Regno Unito)¹⁴, la Spagna e la Finlandia si limitano a citare l'esistenza di un aiuto finanziario a favore di tali vittime.

Più specificatamente sulle risposte fornite da alcuni Stati membri si osserva quanto segue:

La Grecia non ha indicato alcuna disposizione di recepimento per quanto riguarda l'articolo 2, comma 2 della decisione quadro.

¹⁴ Per la registrazione sonora o audiovisiva dell'audizione delle vittime si vedano le osservazioni relative all'articolo 8 comma 4.

Il dipartimento della giustizia irlandese ha pubblicato una carta delle vittime che descrive il sistema giuridico penale dal punto di vista delle vittime. Nella carta tuttavia è espressamente indicato che essa funge solamente da guida, che non costituisce un'interpretazione della normativa cui fa riferimento e non conferisce diritti¹⁵. D'altra parte gli articoli da 3 a 5 della legge del 1996 si riferiscono soltanto alle vittime della violenza domestica cosicché molte altre categorie di persone vulnerabili restano senza protezione adeguata.

Il recepimento effettuato dalla Francia, secondo i documenti ricevuti dalla Commissione, riguarda soltanto la protezione delle informazioni relative ai minori.

Infine, il Regno Unito non sembra molto sensibile alle vittime particolarmente vulnerabili sebbene la Scozia abbia adottato svariate misure per aiutarle e proteggerle dalle diverse pressioni create dal procedimento penale. Tuttavia, le misure legislative citate dalla Scozia non sono ancora entrate in vigore: il "Sexual Offences (Procedure and Evidence) (Scotland) Act" è in attesa dell'approvazione reale. Sarebbe di conseguenza utile essere tenuti al corrente dello sviluppo dell'iter legislativo. D'altro canto riguardo agli altri strumenti adottati per la protezione di tali vittime, come la creazione di servizi specializzati di polizia, non è stato fornito alcun riferimento normativo.

Quindi, anche se la protezione delle vittime particolarmente vulnerabili è garantita nella maggioranza degli Stati membri, sussistono dubbi sul carattere giuridicamente vincolante di alcune delle misure adottate.

Articolo 3: Audizione e produzione di prove

Articolo 3, comma 1: audizione delle vittime

Per quanto riguarda le misure adottate per garantire alla vittima la possibilità di essere sentita durante il procedimento si può osservare quanto segue:

- La maggioranza dei paesi (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Italia, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo) menziona la possibilità che la vittima si costituisca parte civile. In tale maniera essa entra a far parte integrante del procedimento penale e beneficia di una serie di diritti, come quello di richiedere l'audizione di testimoni (in particolare Francia, Finlandia e Lussemburgo).
- Inoltre la produzione di una memoria scritta è uno strumento utilizzato frequentemente dagli Stati membri per permettere alla vittima di esporre le sue ragioni in maniera più estesa.
- Tuttavia su questo punto della decisione quadro gli elementi forniti da alcuni Stati membri restano incompleti. Come si evince dalla tabella, le disposizioni di recepimento non sono state indicate nel caso della Germania, Danimarca, Finlandia e Grecia, o lo sono state soltanto parzialmente nel caso dell'Irlanda, Francia e Regno Unito.

Articolo 3, comma 1: elementi di prova

In generale nella maggioranza degli Stati membri è ben garantita alle vittime la possibilità di fornire elementi di prova nel corso del procedimento. Tuttavia si può osservare quanto segue:

¹⁵ Pag. 5 della carta delle vittime.

Cinque paesi non hanno indicato alcuna disposizione di recepimento al riguardo (Finlandia, Grecia, Danimarca, Paesi Bassi, Regno Unito). In Irlanda, Svezia e Italia la vittima ha la possibilità di provare la veridicità delle sue ragioni. Si deplora tuttavia che nei documenti forniti non sia menzionato il diritto per le vittime di richiedere che siano compiute le formalità necessarie per indagare sugli atti criminosi. Tale possibilità infatti sembra costituire una reale protezione degli interessi delle vittime ed esiste in Belgio, Spagna, Francia e Lussemburgo.

Articolo 3, comma 2 : interrogatorio delle vittime

Per quanto riguarda l'interrogatorio delle vittime, solo sei Stati membri (Austria, Spagna, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Svezia) hanno indicato norme nazionali che recepiscono correttamente il comma 2 della decisione quadro. La Danimarca, la Germania, la Francia, la Grecia, il Regno Unito (ad eccezione della Scozia) e il Portogallo non hanno indicato disposizioni di recepimento di tale articolo.

La Scozia, con l'eccezione della legge denominata « Sexual Offences (Procedure and evidence) (Scotland) Act" che non era ancora entrata in vigore alla data in cui è stata redatta la presente relazione, si limita ad indicare misure che benché pertinenti mancano di una solida base giuridica: sussistono quindi dubbi sul valore realmente vincolante delle linee di condotta che deve elaborare la "Law Society of Scotland".

In conclusione per la vittima del reato la possibilità di essere sentita durante il procedimento e di fornire elementi di prova dipende in gran parte dalla sua qualità di parte nel processo. Ancora una volta ci si rammarica che tale articolo sia applicato in maniera lacunosa soprattutto per quanto riguarda il secondo comma.

Articolo 4 : Diritto di ottenere informazioni

Articolo 4, comma 1: diritto di ottenere informazioni, in particolare all'inizio di un procedimento penale

Il primo comma dell'articolo 4 riguarda il diritto delle vittime di ottenere informazioni, "in particolare fin dal primo contatto con le autorità incaricate dell'applicazione della legge".

Per quanto riguarda tale disposizione, è possibile suddividere gli Stati membri in quattro categorie:

1. Alcuni Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito (in particolare la Scozia)) hanno recepito tale obbligo inserendo nei siti Internet delle autorità ed organizzazioni interessate le informazioni richieste e/o diffondendo opuscoli informativi. Con tali iniziative tuttavia non si è adempiuto completamente agli obblighi imposti dall'articolo 4, comma 1. Al riguardo giova fare due osservazioni.

Innanzitutto benché l'articolo 4, comma 1 della decisione lasci agli Stati membri la possibilità di scegliere i mezzi che giudicano adeguati per consentire l'accesso alle informazioni rilevanti, va ricordato che le disposizioni delle decisioni quadro vincolano gli Stati membri quanto al risultato da ottenere. Ai sensi dell'articolo 4, comma 1 che reca il titolo "diritto di ottenere informazioni", ogni Stato membro "garantisce che ... la vittima abbia accesso alle informazioni rilevanti ai fini della tutela dei suoi interessi." Ciò significa che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché le autorità siano obbligate a trasmettere di loro iniziativa tali

informazioni alle vittime. Nella fattispecie, tuttavia, la finalità descritta dall'articolo 4, comma 1, cioè l'accesso alle informazioni fin dal primo contatto con le autorità incaricate dell'applicazione della legge, non è raggiunta con la semplice pubblicazione di opuscoli informativi o la semplice creazione di siti Internet, ma richiede iniziative attive di informazione da parte delle autorità nei confronti delle singole vittime. Ad esempio, le informazioni fornite non consentono di sapere come viene diffusa la carta delle vittime irlandese e se essa raggiunge veramente il pubblico cui è destinata.

Inoltre anche se nelle nostre società i media sono sempre più diffusi e l'utilizzo di Internet è divenuto un fatto comune appare legittimo dubitare che chiunque sia in grado di ricercare tali informazioni su Internet: ciò presuppone infatti che sia nota la disponibilità delle informazioni stesse e che si abbia accesso ad un computer e non è certo questo il caso di tutte le vittime. Infine come è possibile avere la garanzia che la persona abbia veramente compreso le informazioni messe così a sua disposizione?

L'Italia e il Regno Unito dispongono di normative insufficienti in materia, poiché le autorità non sono in alcun modo obbligate a fornire alle vittime le informazioni rilevanti.

Tuttavia la Scozia ha creato siti Internet e pubblicato svariati opuscoli informativi.

Le misure comunicate dal Portogallo non recepiscono correttamente l'articolo 4, comma 1 dal momento che non prevedono l'obbligo delle autorità nazionali di trasmettere di propria iniziativa le informazioni richieste dall'articolo 4, comma 1 alle vittime. Inoltre, la risoluzione 6/99 del Consiglio dei Ministri vale solo per due anni a partire dal 1° gennaio 1999.

2. Altri Stati membri (Spagna, Francia, Lussemburgo) hanno adottato un sistema diverso, certamente più in linea con l'obiettivo perseguito dall'articolo 4, comma 1 della decisione quadro. Esso impone ai soggetti del procedimento penale, come gli ufficiali di polizia giudiziaria o il procuratore, l'obbligo di informare le vittime sui loro diritti e sulle eventuali azioni esperibili. Al riguardo si deve tuttavia osservare, per quanto concerne il Lussemburgo, che tali disposizioni sono inserite in un progetto di legge che si ignora se sia stato adottato in via definitiva.
3. La Danimarca e la Grecia infine non hanno indicato disposizioni di recepimento di detto articolo.

Vanno notati infine altri due punti deboli nel recepimento dell'articolo 4, comma 1 in tutti gli Stati membri. Il primo riguarda il problema linguistico. La decisione quadro raccomanda infatti che le informazioni siano fornite "per quanto possibile, in una lingua generalmente compresa". Benché in alcuni Stati come la Germania, il Regno Unito (in particolare la Scozia), i Paesi Bassi e la Finlandia le informazioni siano disponibili in molte lingue (fra cui l'inglese), la maggior parte degli altri Stati non menziona in alcun modo tale aspetto della questione. La seconda lacuna riguarda l'articolo 4, comma 1, lettera h) che è stato semplicemente ignorato dalla totalità degli Stati membri con l'eccezione del Regno Unito (in particolare la Scozia) che dispone di una linea telefonica che consente di entrare direttamente in contatto con degli interpreti.

Articolo 4, comma 2: diritto di ottenere informazioni sullo svolgimento del procedimento in corso

In linea generale tale articolo è stato recepito correttamente nelle legislazioni nazionali della maggioranza degli Stati membri (ad eccezione di Danimarca, Grecia e Regno Unito). Le vittime hanno quindi effettivamente la possibilità di conoscere la sorte del loro caso negli arcani delle procedure giudiziarie.

Permangono tuttavia alcuni punti deboli nei sistemi nazionali:

Per quanto riguarda l'articolo 4, comma 2, lettera c) relativo alle informazioni sulla sentenza pronunciata, la Francia non menziona questo tipo di informazione nei documenti forniti. Quanto all'Italia, essa comunica la sentenza del Tribunale soltanto alle vittime che si sono costituite parti civili. La Finlandia, benché sembri avere recepito nel sistema nazionale l'obbligo di cui alla lettera c), non ha indicato alcun riferimento normativo. Per quanto riguarda il Portogallo, gli articoli indicati (86, 89, 90, 313, comma 2, 321, 372, comma 4 del codice di procedura penale) pur garantendo che la vittima possa ottenere informazioni non assicurano che essa sia informata attivamente dalle autorità nazionali "se lo desidera".

Infine si possono qui ribadire due osservazioni già fatte precedentemente. Il recepimento degli obblighi di cui alle lettere a) e b) è previsto in un progetto di legge lussemburghese che sarebbe necessario sapere se è stato adottato in via definitiva. Per quanto riguarda l'Irlanda, l'unica fonte normativa delle informazioni fornite è la carta delle vittime, della quale si deplora la mancanza di valore vincolante; inoltre la comunicazione delle informazioni indicate all'articolo 4, comma 2 sarà presa in esame soltanto in occasione di una prossima revisione della carta suddetta.

Articolo 4, comma 3: diritto di ottenere informazioni sul rilascio del responsabile

Solo la Finlandia ha correttamente recepito l'obbligo di informare la vittima del rilascio dell'imputato o della persona condannata per il reato.

- L'Irlanda ha previsto nella carta delle vittime di informare la vittima del rilascio del responsabile. Tuttavia, se tale obbligo non viene rispettato il solo mezzo di ricorso per le vittime è di scrivere al "Garda Victim Liaison Officer" o al "local Superintendent" che invieranno loro una risposta entro ventuno giorni. Il valore realmente vincolante della misura in oggetto è quindi molto relativo.
- L'Italia segnala che "le misure previste da questa disposizione non esistono nell'ordinamento giuridico italiano".
- Le norme in vigore nel Regno Unito presentano due punti deboli. Da un lato la legge denominata "Criminal Justice and Court Service Act 2000" stabilisce che la vittima venga informata se è previsto il rilascio del responsabile e fissa le condizioni cui è soggetto tale rilascio. Tale disposizione si applica, tuttavia, esclusivamente nel caso di condanna a pena superiore ai dodici mesi di reclusione, comminata per reati di natura violenta o a sfondo sessuale. Dall'altro lato il sistema giuridico particolare della Scozia prevede che la vittima possa essere informata del rilascio del suo aggressore detenuto temporaneamente ma il valore vincolante di tale strumento resta dubbio, tanto più che è indicato che tale sistema dovrà essere integrato in futuro in una legge. Inoltre l'informazione riguardante la concessione della libertà condizionale è garantita semplicemente dalla "pratica corrente" della polizia.

- Il Lussemburgo, dal canto suo, non cita alcuna misura di recepimento al riguardo, cosicché non è possibile stabilire se siano state realmente adottate delle disposizioni.
- La Francia e la Spagna si limitano a dichiarare che si stanno svolgendo lavori al riguardo.
- Il Portogallo ammette di non avere ancora applicato l'articolo 4, comma 3 della decisione quadro.
- Le disposizioni di recepimento comunicate dalla Svezia (Articolo 13 del codice sulle indagini preliminari (1947:948)) riguardano soltanto la situazione che precede l'inizio del procedimento penale. Per quanto riguarda il momento del rilascio dell'imputato o della persona condannata per il reato, non è stata indicata alcuna disposizione di recepimento.
- La Danimarca, la Germania, la Grecia e i Paesi Bassi non hanno segnalato disposizioni di recepimento di tale articolo.

Articolo 4, comma 4: diritto di non ricevere informazioni

Questa disposizione è stata presa in scarsa considerazione dagli Stati membri. Solo la Finlandia, infatti, l'ha recepita completamente. Ad eccezione di tale paese, la situazione è quindi tutt'altro che soddisfacente:

- Nelle relazioni di Spagna e Italia si legge semplicemente che non esiste attualmente alcuna disposizione in tal senso nei rispettivi ordinamenti giuridici nazionali.
- L'Austria, la Danimarca, il Regno Unito, la Germania, la Francia, la Grecia, i Paesi Bassi, il Lussemburgo e la Svezia non hanno indicato disposizioni di recepimento di tale articolo.
- Per quanto riguarda l'Irlanda, se la comunicazione delle informazioni di cui all'articolo 4, comma 3 è facoltativa, si pone nuovamente il problema del valore giuridico della carta delle vittime. Per tale ragione il recepimento da parte di tale Stato membro non può essere considerato del tutto soddisfacente.
- Le disposizioni di recepimento indicate dal Portogallo (articoli 89 e 90, articolo 277, comma 3, articolo 283, comma 5, articolo 313, comma 3 del codice di procedura penale) non recepiscono l'articolo 4, comma 4 della decisione quadro perché non garantiscono alla vittima il diritto di non ricevere le informazioni in questione.
- Il Belgio ha recepito tale disposizione solo parzialmente in quanto prevede soltanto la comunicazione delle informazioni relative alla libertà condizionale del responsabile del reato.

Dall'analisi del recepimento dell'articolo 4 della decisione quadro si possono trarre le seguenti osservazioni conclusive:

- Gli Stati membri devono mostrarsi maggiormente attivi e andare incontro alle vittime. La diffusione di opuscoli e la creazione di altri siti Internet non permettono veramente di garantire alle vittime l'accesso alle informazioni rilevanti ai fini della tutela dei loro interessi.
- Per quanto riguarda i commi 3 e 4 dell'articolo 4, si lamenta che essi siano stati recepiti in maniera parziale e talvolta non vincolante.

Articolo 7: Spese sostenute dalla vittima in relazione al procedimento penale

Ci si rammarica che nei documenti forniti solo sei Stati membri (Germania, Austria, Spagna, Italia, Portogallo e Svezia) abbiano tenuto conto della distinzione operata nella decisione quadro tra la vittima che è parte civile e quella che è testimone. Infatti, a seconda della categoria considerata, il tipo di aiuto necessario non sarà lo stesso: mentre la "vittima-testimone" ha bisogno in particolare del rimborso delle spese di trasporto, la "vittima-parte civile" necessita del rimborso degli onorari degli avvocati.

Qualora la vittima si costituisca parte civile tutti gli Stati membri, ad eccezione di Irlanda, Regno Unito, Paesi Bassi e Belgio, prevedono nella loro legislazione la possibilità di farsi carico delle spese per gli avvocati. In una legge recente datata 9 settembre 2002 la Francia ha anche escluso dalle condizioni per beneficiare dell'esenzione dalle spese processuali il concetto di risorse economiche, per alcuni reati considerati particolarmente gravi.

Va osservato infine che l'Italia e il Lussemburgo (nel suo progetto di legge) prevedono che le spese per gli avvocati della vittima possano essere addebitate soltanto al responsabile del reato anche se vi è motivo di dubitare della reale efficacia di tale misura dato che il responsabile in questione potrebbe essere insolvente.

In conclusione, se l'articolo 7 lascia un certo margine agli Stati membri per quanto riguarda un recepimento differenziato a seconda che la vittima sia parte civile o testimone, il rimborso delle spese della "vittima-parte civile" rimane aleatorio quando non è a carico dello Stato in caso di insolvibilità del responsabile del reato.

Articolo 8: Diritto alla protezione

Articolo 8, commi 1 e 2: sicurezza e vita privata

Si esaminerà insieme il recepimento negli ordinamenti nazionali dei primi due commi dell'articolo 8 della decisione quadro poiché essi riguardano lo stesso tema. Infatti come sottolinea la risposta finlandese, "il comma 1 contiene la disposizione generale che prevede l'obbligo di garantire alla vittima e alla sua famiglia un livello adeguato di protezione per quanto riguarda la sicurezza e la tutela dell'intimità della vita privata. Tale obbligo è precisato al comma 2 per quanto concerne la tutela dell'intimità della vita privata nell'ambito del procedimento penale".

1. L'obbligo di tutelare la sicurezza delle vittime minacciate e della loro famiglia sembra essere stato recepito da Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Portogallo, Paesi Bassi e Svezia.

Occorre ricordare nel contesto dell'articolo 8, comma 1 della decisione quadro e dell'obiettivo da raggiungere ("livello adeguato di protezione per quanto riguarda la sicurezza"), che le decisioni quadro vincolano gli Stati membri quanto al risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi (articolo 34, comma 2, lettera b) del TUE). Nel presente caso va aggiunto che il "livello adeguato di protezione per quanto riguarda la sicurezza" comprende svariati elementi o sotto-obiettivi molto diversi (ad esempio la protezione fisica delle vittime-testimoni, la riservatezza delle loro testimonianze, le varie modalità dell'interrogatorio dei testimoni-vittime, l'assenza dell'imputato durante l'interrogatorio ecc.) e che il testo dell'articolo 8, comma 1 lascia agli Stati membri una certa libertà rispetto alla scelta di tali elementi o sotto-obiettivi.

Tuttavia il recepimento di questa disposizione suscita le seguenti riserve:

- La Francia ha inserito nel codice penale un nuovo articolo (art. 434-5) in base al quale "qualsiasi minaccia o altro atto intimidatorio nei confronti di qualsiasi persona, commesso al fine di indurre la vittima di un crimine o delitto a non sporgere querela o a ritirarla, è punito con tre anni di reclusione o 45 000 euro di ammenda." La definizione di questo delitto protegge tuttavia soltanto la vittima stessa e non la sua famiglia, come richiede invece l'articolo 8, comma 1 della decisione quadro. Quanto agli altri aspetti dell'articolo 8, comma 1 la Francia non ha indicato disposizioni di recepimento.
 - Per quanto riguarda l'Irlanda, come già segnalato, l'obbligo di proteggere la vittima è presente soltanto nella carta delle vittime il cui valore realmente vincolante può essere messo in dubbio.
 - Il Lussemburgo ha incluso tale obbligo nel suo progetto di legge: sarebbe dunque utile conoscere la data di adozione di tale strumento legislativo.
2. Per quanto riguarda la **tutela dell'intimità della vita privata delle vittime** tutti gli Stati membri hanno menzionato la possibilità di ordinare che il processo si svolga a porte chiuse. Al riguardo si possono tuttavia esprimere alcune riserve:
- Ci si rammarica innanzitutto che alcuni paesi come l'Irlanda o la Germania non abbiano indicato le disposizioni che consentono loro di punire la diffusione di informazioni riguardanti le vittime o almeno le categorie più vulnerabili di esse.
 - Infine la tutela della vita privata della famiglia della vittima è citata espressamente soltanto dalla Finlandia anche se il testo della legge sulla trasparenza delle attività delle autorità pubbliche non è stato trasmesso.
3. Per quanto riguarda la **tutela dell'immagine fotografica** di cui all'articolo 8, comma 2 si può soltanto deplorare che la grande maggioranza degli Stati membri non abbia trasmesso informazioni al riguardo. Solo la Germania, l'Austria, la Francia e il Portogallo infatti hanno indicato al riguardo disposizioni conformi alla decisione quadro.

La Danimarca e la Grecia non hanno indicato disposizioni di recepimento per i commi 1 e 2 di questo articolo.

Articolo 8, comma 3: luoghi di attesa riservati alle vittime

Solo la Germania ha recepito correttamente tale esigenza della decisione quadro. La Danimarca, il Belgio, la Francia, la Finlandia, la Grecia, l'Irlanda, il Lussemburgo, il Regno Unito e i Paesi Bassi non hanno indicato disposizioni di recepimento dell'insieme di tale articolo. L'Austria, il Portogallo e la Svezia non hanno indicato disposizioni di recepimento relativamente alla creazione di luoghi di attesa riservati. La Spagna dal canto suo ha tenuto conto solo parzialmente dell'articolo 8, comma 3 della decisione quadro poiché la messa a disposizione di locali riservati si applica soltanto alle vittime-testimoni. Secondo la Finlandia, l'Irlanda, il Lussemburgo e in parte la Svezia, il recepimento è stato effettuato nella pratica. Il problema è che nessun testo nazionale stabilisce con chiarezza il diritto di una vittima di non essere messa a contatto con il responsabile del reato.

Articolo 8, comma 4: assunzione della testimonianza in condizioni adeguate per le vittime particolarmente vulnerabili

Giova osservare al riguardo che l'esigenza di proteggere i testimoni era già menzionata nella risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995¹⁶. La maggioranza degli Stati membri ha recepito l'articolo 8, comma 4 in particolare offrendo alle vittime la possibilità di testimoniare mediante collegamento audiovisivo o consentendo ad alcuni testimoni considerati particolarmente vulnerabili di conservare l'anonimato.

La Danimarca, la Francia e la Grecia non hanno indicato disposizioni di recepimento su questo punto preciso.

La Finlandia cita misure protettive destinate ai minori. Queste ultime fanno parte tuttavia di un progetto di legge che si ignora a tutt'oggi se sia stato adottato.

Il Regno Unito applica alcune misure nella Crown Court come l'utilizzo di paraventi attorno al banco dei testimoni, il processo a porte chiuse per i reati sessuali e di intimidazione nonché il collegamento audiovisivo e l'eliminazione delle parrucche e toghe mentre nella Magistrates' Court le misure si limitano all'utilizzo di collegamenti audiovisivi.

In conclusione il recepimento dell'articolo 8 rimane molto parziale e si considera soddisfacente solo il recepimento dell'articolo 8, comma 4. L'obbligo di garantire la tutela della vita privata e la sicurezza delle vittime di cui all'articolo 8, comma 1 e all'articolo 8, comma 2 non è stata rispettato completamente da tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda la creazione di luoghi d'attesa riservati alle vittime, la maggior parte degli Stati membri si limita a menzionarne l'esistenza nella pratica mentre altri paesi non hanno trasmesso alcuna informazione al riguardo.

Articolo 9: Diritto al risarcimento nell'ambito del procedimento penale

Articolo 9, comma 1 : diritto al risarcimento nell'ambito del procedimento penale

La maggioranza degli Stati membri ha ritenuto che il primo comma di tale articolo possa essere recepito attraverso la costituzione di parte civile nel procedimento penale, in maniera tale che quest'ultimo si svolga più rapidamente. L'Irlanda non indica alcuna disposizione di tale genere e cita soltanto dei meccanismi di compensazione a favore di alcune categorie di vittime. La Danimarca, la Grecia e il Regno Unito non hanno indicato alcuna disposizione di recepimento. Inoltre alcuni Stati membri come ad esempio la Germania, la Francia, il Belgio, la Spagna e la Svezia, hanno previsto che alcune categorie di vittime possano essere risarcite dallo Stato. Tali misure tuttavia non costituiscono un recepimento dell'articolo 9, comma 1 a meno che non si ritenga che facciano parte delle eccezioni menzionate alla fine di tale comma.

Articolo 9, comma 2: misure atte a incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima

Per quanto riguarda il secondo comma dell'articolo 9, sette Stati membri (Germania, Austria, Spagna, Francia, Italia, Irlanda, Paesi Bassi) hanno indicato disposizioni atte a incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alla vittima. La Finlandia sostiene di avere

¹⁶ Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 1995 relativa alla protezione dei testimoni nella lotta contro la criminalità organizzata internazionale, Gazzetta ufficiale C 327 del 7.12.1995, pag. 5.

recepito tale obbligo ma nella sua relazione non fornisce riferimenti giuridici precisi. Il Lussemburgo afferma che esiste un progetto di legge in base al quale la messa in libertà provvisoria sarebbe subordinata al deposito di una cauzione che garantisca in particolare il risarcimento dei danni causati alla vittima e delle sue spese. Il beneficio della libertà condizionale potrebbe essere subordinato a condizioni particolari, in particolare riguardo al comportamento dell'autore nei confronti della vittima. Il diritto belga dal canto suo non dispone di alcuna norma al riguardo. La Danimarca, la Grecia e il Regno Unito non hanno indicato alcuna disposizione di recepimento, anche se per quanto riguarda la Scozia, sembra che sia possibile verificare che l'autore abbia pagato il risarcimento dovuto.

Articolo 9, comma 3: restituzione dei beni appartenenti alla vittima

L'ultimo comma dell'articolo 9, infine, prevede l'obbligo di restituire alla vittima i suoi beni qualora essi siano stati sequestrati nel corso del procedimento. La maggior parte degli Stati membri ha introdotto tale obbligo (Austria, Belgio, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Portogallo, Svezia). La Germania, la Danimarca, la Spagna, la Francia e la Grecia non hanno indicato disposizioni di recepimento. Quanto all'Irlanda e al Regno Unito, tali paesi segnalano nella loro relazione che nella pratica essi adempiono sicuramente a tale obbligo ma non forniscono alcun riferimento normativo al riguardo.

Con riserva di verifica presso gli Stati membri che non hanno fornito sufficienti informazioni, il primo comma di questo articolo è stato nel complesso applicato. Ci si rammarica tuttavia che in linea generale il recepimento dei commi seguenti dell'articolo 9 sia molto parziale e sia avvenuto soltanto nella metà degli Stati membri.

Articolo 11: Vittime residenti in un altro Stato membro

Articolo 11, comma 1: vittime residenti in un altro Stato membro

La Germania, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Grecia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Svezia non hanno indicato disposizioni per quanto riguarda il recepimento della possibilità di raccogliere la deposizione della vittima subito dopo che è stato commesso il reato sebbene la loro legislazione sembri permetterlo. La Spagna ammette di non avere introdotto nulla al riguardo nella sua legislazione nazionale, mentre la Francia non fornisce alcun documento in proposito. I Paesi Bassi, il Lussemburgo, il Regno Unito e la Svezia descrivono il loro sistema di presentazione della denuncia ma non fanno riferimento a testi legislativi.

Per quanto riguarda le disposizioni relative alla videoconferenza e alla teleconferenza, va osservato che la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale del 29 maggio 2000 è stata a tutt'oggi ratificata soltanto dal Portogallo e dalla Spagna e quindi non è ancora entrata in vigore¹⁷. La Commissione sollecita gli Stati membri che non hanno ratificato la suddetta convenzione a farlo quanto prima. Diversi Stati membri hanno tuttavia compiuto lo sforzo di recepire gli articoli 10 e 11 della convenzione del 29 maggio 2000 (Germania, Austria, Belgio, Spagna, Finlandia, Irlanda, Italia, Portogallo, Svezia, Regno Unito). Tuttavia le relazioni di Germania, Paesi Bassi, Francia e Lussemburgo rimangono incomplete. La Danimarca e la Grecia non hanno indicato alcuna disposizione di recepimento.

Articolo 11, comma 2: possibilità di sporgere denuncia nello Stato di residenza della vittima

¹⁷ Si veda l'articolo 27 della convenzione del 29 maggio 2000.

Lo stato di recepimento del secondo comma dell'articolo 11 della decisione quadro è molto insoddisfacente: la Spagna, la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Svezia non hanno recepito tale comma. L'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Grecia, i Paesi Bassi e la Svezia non hanno indicato disposizioni di trasposizione. Sembra che molti paesi (Belgio, Irlanda, Paesi Bassi) accettino le denunce e le trasmettano se necessario al paese in cui sono stati commessi i fatti, anche se non sono note le norme di riferimento. Solo il Lussemburgo e la Finlandia sembrano avere recepito questo comma in maniera corretta.

È chiaro che questo articolo contiene disposizioni importanti che non sono state praticamente applicate.

Articolo 12: Cooperazione tra Stati membri

La maggioranza degli Stati membri si limita a fare riferimento alle reti convenzionali di organizzazioni di assistenza alle vittime e alle iniziative comunitarie in tale settore. Ad eccezione del Portogallo nessun paese ha citato testi legislativi. Il Belgio ha citato la sua iniziativa in vista dell'adozione di una decisione del Consiglio che istituisce una rete europea di punti di contatto nazionali per la giustizia risarcitoria. Tale iniziativa riguarda piuttosto l'articolo 10 della decisione quadro del 15 marzo 2001 e non appare dunque corretto menzionarla nell'ambito dell'articolo 12. Inoltre dato che tale iniziativa costituisce uno strumento dell'Unione europea essa non può fungere da disposizione nazionale di recepimento. Il Regno Unito fa riferimento al suo finanziamento del 'Victim Support' in quanto membro del Forum europeo per la mediazione tra le vittime e gli autori di reati. D'altro canto la Francia e l'Italia non citano nulla per quanto riguarda la cooperazione tra Stati membri. La Finlandia infine sostiene che il recepimento di tale articolo non richiede alcuna misura legislativa.

In conclusione, se è pur vero che tale articolo lascia un notevole margine di valutazione agli Stati membri e non contiene necessariamente l'obbligo di adottare iniziative legislative esso esige tuttavia dagli Stati membri qualcosa di più di un atteggiamento passivo.

Articolo 13 : Servizi specializzati e organizzazioni di assistenza alle vittime

L'articolo 13 riguarda l'accoglienza iniziale delle vittime e l'assistenza e sostegno successivi. Ad eccezione della Danimarca e della Grecia (che non hanno trasmesso informazioni sostanziali al riguardo) nonché dell'Italia (che non ha recepito tale disposizione), gli altri Stati membri osservano in generale che esiste un servizio di assistenza alle vittime, finanziato dallo Stato, che ha il compito di informare, orientare e sostenere il cittadino rispetto ai suoi diritti. Tuttavia solo l'Austria, la Francia (soltanto relativamente al comma 1), il Portogallo e la Svezia hanno indicato disposizioni nazionali pertinenti sulle diverse funzioni che possono svolgere tali associazioni, e in particolare su una possibile assistenza alle vittime dopo la chiusura del procedimento penale.

La Spagna e in parte la Francia fanno riferimento alle leggi nazionali esistenti senza però precisarne gli articoli e non è quindi possibile verificare se l'articolo è stato recepito interamente. Il Belgio ha segnalato alcune disposizioni di recepimento ma non le ha allegate. Il Regno Unito (in particolare la Scozia) ha osservato che l'esecutivo finanzia associazioni di assistenza alle vittime e ai testimoni esplicandone le funzioni, ma non ha indicato quali siano le norme di riferimento.

In conclusione come per altri articoli gli Stati membri non hanno fornito in misura sufficiente i testi di recepimento.

Articolo 14: Formazione professionale delle persone che intervengono nel procedimento o comunque entrano in contatto con le vittime

Il Portogallo e la Svezia sono i soli paesi ad avere recepito nella legislazione nazionale i due commi di questo articolo. La maggior parte degli altri paesi, ad eccezione della Danimarca, dell'Italia e della Grecia (che non hanno trasmesso informazioni sostanziali al riguardo), si limitano a fare riferimento al compito di alcune organizzazioni che consiste nel fornire una formazione professionale a coloro che operano nel settore. Non è sempre chiaro se tali organizzazioni sono anche finanziate dallo Stato membro, come previsto dall'articolo 14. Inoltre la descrizione di tali programmi nelle relazioni nazionali è troppo vaga e non è incentrata sull'aspetto "formazione". La disposizione di recepimento indicata dall'Austria non recepisce l'articolo 14 della decisione quadro poiché non tratta l'aspetto della formazione professionale per i partecipanti del settore.

Articolo 15: Condizioni pratiche relative alla situazione della vittima nel procedimento

Due Stati soltanto (Austria e Spagna) hanno adottato le misure necessarie per conformarsi a tale articolo della decisione quadro.

Gli altri Stati membri, ad eccezione della Danimarca, dell'Italia e della Grecia (che non hanno trasmesso informazioni al riguardo), hanno comunicato di avere introdotto le misure necessarie, benché la descrizione delle misure sia troppo vaga e poco soddisfacente. Il Belgio ammette di non avere recepito l'articolo nella legislazione nazionale.

Per quanto riguarda il secondo comma, gli Stati membri - ad eccezione della Danimarca, dell'Italia e della Grecia (che non hanno trasmesso informazioni al riguardo) e della Svezia - rinviando semplicemente al primo comma. La Svezia ha segnalato che la maggior parte dei servizi di polizia dispone ora di una sala di audizione distinta per i bambini; per le altre categorie di vittime, sono in corso lavori per creare condizioni adeguate in tutti gli altri luoghi entro marzo 2005.

Articolo 16: Ambito di applicazione territoriale

Tale disposizione prevede che la decisione quadro si applichi a Gibilterra. Il Regno Unito non ha trasmesso informazioni che consentano di concludere che tale disposizione è stata recepita.

3. CONCLUSIONI GENERALI

In conclusione, si deve constatare che la Commissione, data la mancanza di contributi di alcuni Stati membri o la loro lacunosità, ha potuto acquisire una visione solo superficiale dello stato di recepimento della decisione quadro. Tale visione superficiale le consente tuttavia di concludere che lo stato attuale di recepimento delle disposizioni della decisione quadro è insoddisfacente.

a. In particolare, la situazione di recepimento per i singoli articoli alla data di riferimento del 25 marzo 2003 è la seguente:

Articolo 1:

Soltanto la Finlandia, l'Italia, il Regno Unito e la Svezia si sono interessati a questo articolo: l'Italia sostiene che non è necessario recepire nell'ordinamento giuridico nazionale un semplice elenco di definizioni. Tuttavia, dal momento che lo scopo di una decisione quadro

consiste nel ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, è necessario che questi ultimi possiedano la stessa base terminologica poiché, altrimenti, potrebbero risentirne l'efficacia e l'uniformità dell'applicazione della decisione quadro. Tuttavia, dall'esame delle disposizioni nazionali comunicate, non sono emerse divergenze terminologiche che determinino tale effetto.

Articolo 2:

In considerazione della funzione principalmente dichiarativa del **primo comma**, si può ritenere che uno Stato membro abbia accordato un vero ruolo alle vittime conformemente alla decisione quadro solo se ha recepito correttamente tutti gli articoli della decisione quadro. Tuttavia, nessuno Stato membro può asserire di aver recepito tutti gli obblighi derivanti dalla decisione quadro per cui si deve constatare che nessuno Stato membro ha recepito correttamente l'articolo 2, comma 1.

Per quanto riguarda il **secondo comma**, si può osservare che il campo d'applicazione delle misure di protezione indicate differisce in funzione del punto di vista adottato rispetto alla definizione – inesistente nella decisione quadro – delle “vittime particolarmente vulnerabili”. Analogamente differiscono gli strumenti adoperati per proteggere tale categoria di vittime: in alcuni paesi (Lussemburgo, Germania, Austria, Belgio, Regno Unito) si ricorre alla registrazione sonora o audiovisiva dell'audizione della vittima, la Spagna e la Finlandia menzionano l'esistenza di un sostegno finanziario a tale categoria di vittime. Fatte salve le constatazioni che seguono, si riscontra che la protezione delle vittime particolarmente vulnerabili è assicurata nella maggior parte degli Stati membri. La Danimarca e la Grecia, alla data di riferimento (25 marzo 2003), non hanno comunicato alcuna disposizione di recepimento. Il recepimento attuato dalla Francia, come risulta dai documenti ricevuti dalla Commissione, riguarda solo la protezione delle informazioni relative ai minori. Il carattere giuridicamente vincolante delle misure prese dall'Irlanda è dubbio. Il recepimento da parte del Regno Unito è parziale e, in particolare per quanto riguarda la Scozia, le misure legislative di cui sopra non sono ancora entrate in vigore.

Articolo 3, comma 1

La maggior parte dei paesi (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Italia, Spagna, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo) dà alla vittima la possibilità di costituirsi parte civile. In tal modo, la vittima beneficia di una serie di diritti tra cui quello di chiedere l'audizione dei testimoni (segnatamente Francia, Finlandia e Lussemburgo). Tuttavia, su questo punto della decisione quadro gli elementi forniti da taluni Stati membri restano lacunosi (Germania, Danimarca, Finlandia, Grecia, Irlanda, Francia e Regno Unito).

La possibilità per le vittime di fornire elementi di prova nel corso del procedimento è globalmente ben garantita nella maggior parte degli Stati membri. Tuttavia, cinque paesi (Finlandia, Grecia, Danimarca, Paesi Bassi, Regno Unito) non hanno comunicato alcuna disposizione di recepimento in proposito. In Irlanda, Svezia e Italia, benché sia menzionata la possibilità per la vittima di dimostrare la veridicità delle sue asserzioni, non è menzionato il diritto delle vittime di chiedere che vengano effettuate le formalità necessarie per la verifica dei fatti illeciti. Tale possibilità, che esiste in Belgio, Spagna, Francia e Lussemburgo, sembra tuteli effettivamente l'interesse della vittima.

Articolo 3, comma 2

Soltanto sei Stati membri (Austria, Spagna, Finlandia, Italia, Lussemburgo, Svezia) hanno comunicato norme nazionali che recepiscono correttamente il comma 2 della decisione quadro. La Danimarca, la Germania, la Francia, la Grecia e il Portogallo non hanno comunicato disposizioni di recepimento di questo articolo. Per quanto riguarda il Regno Unito, ha trasmesso soltanto il “Sexual Offences (Procedure on Evidence) (Scotland) Act” che non era ancora entrato in vigore alla data di riferimento e per il resto alcune misure che, benché rilevanti, sollevano dubbi quanto al valore vincolante delle linee di condotta.

Articolo 4, comma 1

Alcuni Stati membri (Germania, Austria, Belgio, Finlandia, Irlanda, Paesi Bassi e Regno Unito (nella fattispecie la Scozia) hanno recepito gli obblighi derivanti dall’articolo 4, comma 1 inserendo le informazioni richieste sui siti Internet delle autorità e organizzazioni interessate e/o diffondendo opuscoli informativi. Tuttavia, ciò non basta a soddisfare gli obblighi imposti dall’articolo 4, comma 1 poiché gli Stati membri devono prendere le misure necessarie per far sì che le autorità siano obbligate a trasmettere di propria iniziativa tali informazioni alle vittime. La Spagna e la Francia hanno adottato un sistema diverso, certamente più conforme all’obiettivo posto dall’articolo 4, comma 1 della decisione quadro, con cui i soggetti del procedimento penale, come i funzionari di polizia giudiziaria o il procuratore, sono obbligati a informare le vittime sui loro diritti e possibilità di azione. Il Lussemburgo ha soltanto comunicato un progetto di legge. Le misure comunicate dal Portogallo non recepiscono correttamente l’articolo 4, comma 1 dal momento che non prevedono l’obbligo per le autorità nazionali di trasmettere di propria iniziativa le informazioni richieste dall’articolo 4, comma 1, alle vittime. Inoltre, la risoluzione 6/99 del Consiglio dei Ministri è valida soltanto due anni, a partire dal 1° gennaio 1999.

Per quanto riguarda il problema delle lingue, se taluni paesi come la Germania, il Regno Unito (nella fattispecie la Scozia, i Paesi Bassi e la Finlandia) possiedono informazioni disponibili in diverse lingue (tra cui l’inglese), la maggior parte degli altri Stati non fanno alcuna menzione di tale aspetto della questione. La seconda lacuna concerne l’articolo 4, comma 1, lettera h) che è stato semplicemente ignorato da tutti gli Stati membri ad eccezione del Regno Unito (nella fattispecie la Scozia).

Articolo 4 comma 2

Questo articolo è stato correttamente inserito nelle legislazioni nazionali (tranne che in Danimarca, in Grecia e nel Regno Unito). Per quanto riguarda l’articolo 4 comma 2, lettera c) relativo alle informazioni sulla decisione pronunciata, la Francia non fa alcuna menzione di tale tipo di informazioni nei documenti fornite. Quanto all’Italia, essa comunica la decisione del tribunale solo alle vittime che si sono costituite parti civili. La Finlandia, benché sembri aver recepito l’obbligo di cui alla lettera c) nel sistema nazionale, non ha trasmesso alcun testo di riferimento. In Irlanda non sembra essere garantito il carattere giuridicamente vincolante delle misure prese. Per quanto riguarda il Portogallo, gli articoli comunicati pur garantendo che la vittima possa ottenere informazioni non assicurano che essa sia informata spontaneamente dalle autorità nazionali "se lo desidera". Il recepimento degli obblighi a) e b) è previsto in un progetto di legge lussemburghese che la Commissione non sa se sia stato adottato in via definitiva.

Articolo 4, comma 3

Soltanto la Finlandia ha recepito correttamente tale disposizione. La Francia e la Spagna si sono limitate a dichiarare che si stanno adoperando a tal fine. In Irlanda le misure di

recepimento non hanno valore giuridicamente vincolante. L'Italia segnala che "le misure previste da tale disposizione non figurano nell'ordinamento giuridico italiano". Il Lussemburgo non menziona alcuna misura di recepimento in materia. Il Portogallo ammette di non aver ancora attuato l'articolo 4, comma 3 della decisione quadro. Le disposizioni di recepimento comunicate dalla Svezia riguardano solo la situazione precedente al procedimento penale. Per quanto riguarda il momento della scarcerazione della persona perseguita o condannata, non è stata comunicata alcuna disposizione di recepimento. Le norme in vigore nel Regno Unito presentano due particolarità. L'informazione della vittima è prevista soltanto in caso di condanne a pena superiore a 12 mesi per reati di natura violenta o sessuale. Il sistema giuridico particolare della Scozia prevede che la vittima possa essere informata del rilascio del suo aggressore detenuto temporaneamente ma l'informazione riguardante la concessione della libertà condizionale è garantita semplicemente dalla "pratica corrente" della polizia. La Danimarca, la Germania, la Grecia e i Paesi Bassi non hanno comunicato disposizioni di recepimento di questo articolo.

Articolo 4, comma 4

Soltanto la Finlandia ha recepito correttamente tale disposizione. Nelle loro dichiarazioni la Spagna e l'Italia dichiarano semplicemente che non esiste attualmente alcuna disposizione in tal senso nei loro rispettivi ordinamenti giuridici. L'Austria, la Danimarca, il Regno Unito, la Germania, la Francia, la Grecia, i Paesi Bassi, il Lussemburgo e la Svezia non hanno comunicato disposizioni di recepimento di questo articolo. Per quanto riguarda l'Irlanda, il problema del valore giuridico della Carta delle vittime si pone nuovamente. Le disposizioni di recepimento comunicate dal Portogallo non recepiscono l'articolo 4, comma 4 della decisione quadro in quanto non garantiscono alla vittima il diritto di non ricevere le informazioni in questione. Il Belgio ha inserito tale disposizione in maniera frammentaria riferendosi solo alla comunicazione delle informazioni relative alla liberazione condizionale del responsabile del reato.

Articolo 7

Soltanto la Germania, l'Austria, la Spagna, l'Italia, il Portogallo e la Svezia hanno tenuto conto della distinzione che la decisione quadro fa tra la vittima che è parte in causa e quella che è testimone. La maggior parte degli Stati membri (tranne l'Irlanda, il Regno Unito, i Paesi Bassi e il Belgio) ha previsto la possibilità di farsi carico degli onorari degli avvocati nei casi in cui la vittima si è costituita parte civile. Il diritto italiano e il progetto lussemburghese prevedono che gli onorari degli avvocati possano essere addebitati solo al responsabile del reato. Ciò potrebbe porre problemi in caso di insolvibilità di tale persona.

Articolo 8

L'obbligo di garantire la sicurezza delle vittime e dei loro familiari sembra essere stato recepito dalla Germania, l'Austria, il Belgio, la Spagna, la Finlandia, il Portogallo, i Paesi Bassi e la Svezia, mentre sembra che la Francia lo abbia fatto solo per la protezione della vittima ma non per la sua famiglia e che essa non abbia comunicato disposizioni di recepimento per gli altri aspetti dell'articolo 8, comma 1. L'Irlanda ha recepito l'articolo 8 nella Carta delle vittime il cui valore vincolante è incerto mentre il Lussemburgo ha inserito tale obbligo nel proprio progetto di legge che non è ancora stato adottato. Per quanto riguarda la tutela dell'intimità della vita privata delle vittime, gli Stati membri hanno menzionato tutti la possibilità di ordinare che il processo si svolga a porte chiuse. Alcuni paesi come l'Irlanda o la Germania non hanno indicato le disposizioni che permettono loro di sanzionare la diffusione di informazioni sulle vittime o almeno sulle categorie di vittime più vulnerabili. La protezione della vita privata della famiglia della vittima è nominata esplicitamente soltanto dalla Finlandia benché il testo rilevante non sia stato comunicato. La maggior parte degli Stati membri (ad eccezione della Germania, dell'Austria, della Francia e del Portogallo) non ha trasmesso informazioni sulla protezione dell'immagine fotografica. La Danimarca e la Grecia non hanno comunicato disposizioni sul recepimento dei commi 1 e 2.

Solo la Spagna, la Germania e l'Italia hanno comunicato disposizioni sul recepimento dell'articolo 8, comma 3 per quanto riguarda la creazione di zone di attesa separate per le vittime. Soltanto la Germania ha recepito correttamente questo comma mentre la Spagna lo ha fatto solo in parte dal momento che vengono messi a disposizione locali separati solo per le vittime-testimoni. Per la Finlandia, l'Irlanda, il Lussemburgo e – in parte – la Svezia l'obbligo sembra essere assolto nella pratica. Nessun testo nazionale stabilisce con chiarezza il diritto di una vittima di non essere messa a contatto con il responsabile del reato.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito l'articolo 8, comma 4 in merito agli strumenti predisposti a tutela della parte offesa, specie se particolarmente vulnerabile, allorché questa rende testimonianza. La Danimarca, la Francia e la Grecia non hanno comunicato nulla in materia. La Finlandia presenta misure di tutela destinate ai minori in un progetto di legge. Il Regno Unito applica diverse misure protettive in sede di Crown Court, mentre la loro applicazione in sede di Magistrates' Court resta limitata all'uso dei collegamenti audiovisivi.

Si può dunque concludere che, per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 8, è soddisfacente solo il recepimento del comma 4 mentre quello dei primi tre commi resta deludente.

Articolo 9

La maggior parte degli Stati membri ha ritenuto che il recepimento dell'articolo 9, comma 1 sul diritto a una riparazione nell'ambito del procedimento penale potesse avvenire mediante la costituzione della vittima come parte civile. L'Irlanda non ha reso noto alcun dispositivo di tal genere e menziona solo meccanismi di compensazione a favore di determinate categorie di vittime. La Danimarca, la Grecia e il Regno Unito non hanno comunicato disposizioni di recepimento. Alcuni Stati membri (come la Germania, la Francia, il Belgio, la Spagna e la Svezia) hanno previsto la possibilità, per alcune categorie di vittime, di farsi risarcire dallo Stato. Come si è già osservato, tali misure non costituiscono un recepimento dell'articolo 9, comma 1.

Sette Stati membri (la Germania, l'Austria, la Spagna, la Francia, l'Italia, l'Irlanda, i Paesi Bassi) hanno comunicato disposizioni sull'impegno degli Stati membri a prendere le misure

necessarie per favorire il risarcimento della vittima da parte dell'autore del reato previste dall'articolo 9, comma 2. La Finlandia, pur affermando di aver recepito tale obbligo, ma non ha fornito nella sua relazione alcun riferimento testuale. Il progetto di legge lussemburghese subordinerebbe la scarcerazione provvisoria al deposito di una cauzione che garantisca il risarcimento dei danni procurati alla vittima e delle spese. Anche la libertà condizionale potrebbe essere subordinata a condizioni particolari, particolarmente in considerazione del comportamento dell'autore del reato nei confronti della vittima. La Danimarca, la Grecia e il Regno Unito non hanno comunicato alcuna disposizione di recepimento. Per quanto riguarda la Scozia, sembra sia possibile controllare il pagamento del risarcimento dovuto dall'autore del reato.

La maggior parte degli stati membri ha introdotto l'obbligo di restituire alla vittima i beni di sua proprietà ai sensi dell'articolo 9 comma 3, mentre la Germania, la Danimarca, la Spagna e la Grecia non hanno trasmesso comunicazione alcuna in merito al recepimento di tale norma. Irlanda e Regno Unito segnalano nella loro relazione di avervi adempiuto, sebbene essi non abbiano trasmesso alcun testo che consenta di verificarlo.

Articolo 11

La Germania, l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Grecia, i Paesi Bassi e la Svezia non hanno comunicato nulla per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 11, comma 1. Tuttavia, la loro legislazione sembra permettere la deposizione della vittima subito dopo che è stato commesso il reato. La Spagna ammette di non aver previsto nulla mentre la Francia non fornisce alcun documento in proposito. I Paesi Bassi, il Lussemburgo, il Regno Unito e la Svezia hanno descritto il loro sistema per la presentazione delle denunce senza far riferimento ai testi legislativi.

La Spagna, la Francia, l'Italia, il Portogallo e la Svezia non hanno recepito l'articolo 11, comma 2 mentre l'Austria, il Belgio, la Danimarca, la Germania, la Grecia, i Paesi Bassi e la Svezia non hanno comunicato nulla al riguardo. Alcuni paesi (il Belgio, l'Irlanda, i Paesi Bassi) sembrano accettare le denunce e provvedono a trasmetterle, ove necessario, ai paesi in cui sono stati commessi i fatti, tuttavia essi non hanno segnalato quali siano i testi normativi di riferimento. Soltanto il Lussemburgo e la Finlandia sembrano aver attuato correttamente tale comma.

Articolo 12

Per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 12, ad eccezione del Portogallo, nessun paese ha citato testi legislativi. La Francia e l'Italia non menzionano nulla, mentre la Finlandia afferma che il recepimento di quest'articolo non necessita di alcuna misura legislativa. Come si è già osservato, se è pur vero che tale articolo lascia un notevole margine di valutazione agli Stati membri e non contiene necessariamente l'obbligo di adottare iniziative legislative, esso esige tuttavia dagli Stati membri qualcosa di più di un atteggiamento passivo.

Articolo 13

Per quanto riguarda l'articolo 13, la maggior parte degli Stati membri fa presente che, generalmente, esiste un servizio di assistenza alle vittime, finanziato dallo Stato, e che ha il compito di informare, orientare e sostenere i cittadini nel far valere i loro diritti. Tuttavia, soltanto l'Austria, la Francia (limitatamente al comma 1), il Portogallo e la Svezia hanno comunicato disposizioni nazionali rilevanti sulle diverse funzioni che possono svolgere tali organizzazioni e, segnatamente, su un'eventuale assistenza alle vittime dopo la chiusura del procedimento penale.

La Spagna, ed in parte anche la Francia, hanno rinviato alla loro normativa interna senza ulteriormente precisare quali erano le norme di riferimento, cosicché è stato impossibile verificare se la trasposizione è stata completa. Il Belgio, pur richiamando norme specifiche, non le ha allegate. Il Regno Unito (ed in particolare la Scozia) ha evidenziato che lo Stato sovvenziona le associazioni che tutelano le vittime ed i testimoni descrivendone le funzioni, senza, tuttavia, specificare le relative fonti normative.

Articolo 14

Il Portogallo e la Svezia sono gli unici paesi che hanno recepito i due commi di quest'articolo nella loro legislazione nazionale. La maggior parte degli altri paesi (tranne la Danimarca, l'Italia e la Grecia che non hanno trasmesso informazioni sostanziali al riguardo) si limita a far riferimento ai compiti di talune organizzazioni consistenti nel fornire una formazione professionale alle persone che intervengono nel procedimento o comunque entrano in contatto con le vittime. Non è sempre chiaro se tali organizzazioni siano anche finanziate dallo Stato membro, come impone l'articolo 14. La disposizione di recepimento comunicata dall'Austria non risponde all'obbligo di cui all'articolo 14 della decisione quadro dal momento che non affronta l'aspetto della formazione professionale degli operatori del settore.

Articolo 15

Soltanto l'Austria e la Spagna hanno recepito l'articolo. Gli altri Stati membri, ad eccezione della Danimarca, dell'Italia e della Grecia, hanno comunicato di aver recepito le misure necessarie benché la descrizione delle misure sia troppo vaga e poco soddisfacente. Il Belgio riconosce di non aver recepito l'articolo nella legislazione nazionale. Per quanto riguarda il secondo comma, la Svezia ha reso noto che la maggior parte dei servizi di polizia dispone attualmente di una sala di audizione distinta per i bambini e che per le altre categorie di vittime sono in corso lavori per far sì che vi siano condizioni adeguate in tutti gli altri luoghi entro il marzo 2005.

Articolo 16:

Il Regno Unito non ha trasmesso informazioni che permettano di concludere che tale disposizione sia stata recepita per Gibilterra.

b. Malgrado le lacune sopra menzionate, si può, tuttavia, riconoscere che in alcuni Stati membri, come la Francia o il Lussemburgo, il processo di recepimento è già in corso per una parte delle disposizioni che restano da recepire: il Lussemburgo ha recepito alcune disposizioni della decisione quadro in un progetto di legge, mentre la Francia ha trasmesso un programma di 14 misure relative alle vittime che dovranno essere sviluppate nei prossimi cinque anni.

D'altra parte, si deve ammettere che alcune disposizioni della suddetta decisione quadro fissano obiettivi generali che lasciano un ampio margine di valutazione agli Stati membri e ciò rende difficile per la Commissione verificare il corretto recepimento della decisione quadro: ad esempio, l'articolo 8 recita "ciascuno Stato membro garantisce un livello adeguato di protezione alle vittime di reati". Inoltre l'articolo 11, relativo alle vittime residenti in un altro Stato membro, menziona alcune misure che devono essere adottate "in particolare" dagli Stati membri interessati.

A ciò si aggiunge il fatto che le disposizioni da recepire sono di natura molto diversa tra loro: alcune (in particolare l'articolo 7) richiedono un intervento del legislatore mentre altre, come

l'articolo 8, comma 3 o l'articolo 15, comma 1, richiedono l'adozione di soluzioni pratiche. In alcuni casi infine si richiede agli Stati membri di apportare un aiuto finanziario ad organizzazioni non statali di assistenza alle vittime.

In considerazione di quanto sopra, la Commissione invita gli Stati membri ad assicurarsi che le disposizioni della decisione quadro siano recepite in maniera rapida e completa e li invita a trasmetterle immediatamente, o al più tardi entro il 15 marzo 2004, una descrizione delle misure adottate, nonché i testi delle relative disposizioni giuridiche o regolamentari in vigore.