

Bruxelles, 13 luglio 2023
(OR. en)

**Fascicolo interistituzionale:
2023/0250(COD)**

**11840/23
ADD 3**

**JAI 1007
COPEN 259
DROIPEN 110
FREMP 218
SOC 537
CODEC 1373**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Segretaria generale della Commissione europea, firmato da Martine DEPREZ, direttrice
Data:	12 luglio 2023
Destinatario:	Thérèse BLANCHET, segretaria generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	SWD(2023) 247 final
Oggetto:	DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO che accompagna il documento Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento SWD(2023) 247 final.

All.: SWD(2023) 247 final



Bruxelles, 12.7.2023
SWD(2023) 247 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA RELAZIONE SULLA VALUTAZIONE D'IMPATTO
che accompagna il documento

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio

recante modifica della direttiva 2012/29/UE che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI

{COM(2023) 424 final} - {SEC(2023) 270 final} - {SWD(2023) 246 final}

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto per la revisione della direttiva sui diritti delle vittime (direttiva 2012/29/UE)
A. Necessità di intervenire
Qual è il problema e perché si pone a livello dell'UE?
La valutazione d'impatto in oggetto fa seguito alla valutazione della direttiva sui diritti delle vittime. Tale direttiva costituisce lo strumento orizzontale principale in materia di diritti delle vittime e stabilisce, per tutte le vittime di tutti i reati, una serie di diritti, tra cui il diritto all'informazione, il diritto all'assistenza e alla protezione in base alle esigenze individuali delle vittime, i diritti procedurali e il diritto di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato al termine del procedimento penale. Dalla valutazione pubblicata nel giugno 2022 è emerso che la direttiva ha prodotto i benefici attesi, in particolare per quanto riguarda il trattamento complessivo delle vittime da parte delle autorità competenti, la capacità delle vittime di esercitare il loro diritto all'informazione e alla protezione e l'accesso alla giustizia e ai servizi di assistenza. Tuttavia la valutazione ha anche messo in luce problemi specifici con ciascuno dei cinque principali diritti delle vittime previsti dalla direttiva. Detti problemi ostacolano la capacità delle vittime di esercitare i loro diritti nel quadro della direttiva e minano la fiducia nei sistemi giudiziari nazionali e in quelli degli altri Stati membri. Tale scarso livello di fiducia si traduce in bassi tassi di denuncia dei reati e nuoce al funzionamento corretto dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia. Per affrontare questi problemi è necessaria una modifica della direttiva sui diritti delle vittime, che può essere realizzata solo a livello dell'UE. I problemi principali sono cinque: 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 sono private di 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 mancanza di consulenza legale e indirizzo, 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, il che comporta un rischio di vittimizzazione secondaria.
Quali sono gli obiettivi da conseguire?
L'obiettivo generale della presente iniziativa è quello di contribuire a creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia ben funzionante basato sugli aspetti seguenti: i) un riconoscimento agevole delle sentenze e delle decisioni giudiziarie in materia penale; ii) un livello elevato di sicurezza grazie all'aumento della denuncia dei reati; e iii) una giustizia incentrata sulle vittime, in cui queste ultime siano riconosciute e possano esercitare i loro diritti. Tale obiettivo sarà conseguito rafforzando le norme minime in materia di diritti delle vittime.

Sono stati individuati **cinque obiettivi specifici**:

1. migliorare in modo significativo l'accesso delle vittime alle informazioni, comprese di quelle che non denunciano il reato;
2. allineare maggiormente le misure di protezione delle vittime con le loro esigenze per garantire la sicurezza delle vittime vulnerabili;
3. migliorare l'accesso all'assistenza specialistica da parte delle vittime vulnerabili, compresi i minori;
4. favorire una partecipazione più efficace delle vittime ai procedimenti penali;
5. agevolare l'accesso al risarcimento da parte dell'autore del reato.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE (sussidiarietà)?

L'azione necessaria per affrontare i problemi sopra esposti può essere attuata meglio a livello dell'UE. Ciò migliorerebbe l'applicazione dei diritti delle vittime e contribuirebbe a ridurre le differenze tra le norme degli Stati membri, il che a sua volta aiuterebbe ad accrescere la fiducia reciproca tra gli Stati membri, nonché a facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale. La modifica della direttiva sui diritti delle vittime affronterà il problema delle carenze individuate e migliorerà le esperienze delle vittime a livello nazionale e nelle situazioni transfrontaliere. Tale obiettivo non potrebbe essere conseguito dagli Stati membri da soli.

B. Soluzioni

Quali sono le varie opzioni per conseguire gli obiettivi? Ne è stata prescelta una? In caso negativo, per quale motivo?

La Commissione ha elaborato una serie di opzioni strategiche legislative. Le opzioni non legislative sono state escluse, in quanto la strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020-2025) comprende già misure non legislative da attuare nei prossimi anni, tuttavia il loro impatto previsto è incluso nello scenario di riferimento. Tutte le opzioni rispondono agli obiettivi specifici individuati.

Obiettivo specifico 1

- Opzione I.1: **creare l'obbligo di istituire un meccanismo di coordinamento nazionale** tra le autorità di contrasto, le autorità giudiziarie (pubblici ministeri e giudici) e le organizzazioni di assistenza. Tali soggetti lavorerebbero insieme per garantire che le vittime ricevano informazioni adeguate alle loro mutevoli esigenze individuali. I meccanismi di coordinamento dovrebbero includere protocolli specifici per fornire informazioni alle vittime in stato di detenzione o in altre istituzioni chiuse.
- Opzione I.2: **opzione I.1 + creare un obbligo affinché le linee telefoniche di assistenza alle vittime nazionali** siano un primo punto di contatto per tutte le vittime di tutti i reati, forniscano sostegno emotivo e indirizzino le vittime a servizi specializzati di assistenza, se del caso, utilizzino il numero telefonico dell'UE 116 006 e istituiscano un sito web con tecnologia d'avanguardia per offrire un accesso ottimale nella maggior parte delle lingue parlate e alle persone con disabilità.
- Opzione I.3: **opzione I.1 + istituire un meccanismo che consenta alle vittime di essere informate in modo**

proattivo dalle organizzazioni di assistenza alle vittime (con un'opzione di *opt-out*). La vittima, una volta che denuncia un reato o è identificata come tale, è contattata da un'organizzazione di assistenza alle vittime che fornirà informazioni sui diritti delle stesse e sulla disponibilità di servizi di assistenza. Questa opzione prevede **l'obbligo per tutte le persone o le istituzioni in contatto con le vittime** (organizzazioni di assistenza alle vittime, professionisti del settore medico, sociale e assistenziale) di informarle in merito ai loro diritti.

In base all'analisi e alla valutazione, l'opzione prescelta è la **I.2**.

Obiettivo specifico 2

- Opzione II.1: fare in modo che la **valutazione individuale delle esigenze di protezione delle vittime**, attualmente prevista dall'articolo 22 della direttiva sui diritti delle vittime, **sia migliorata** aggiungendo gli elementi seguenti: i) esecuzione della valutazione al primo contatto con le autorità competenti; ii) coinvolgimento dei servizi di assistenza, delle autorità di contrasto e della magistratura; iii) valutazione dei rischi posti dall'autore del reato (come l'abuso di alcol o il possesso di armi); e iv) inclusione di una valutazione delle esigenze individuali di assistenza.
- Opzione II. 2: **opzione II.1 + rafforzare l'uso delle misure di protezione per la protezione fisica delle vittime**, come gli ordini di protezione, aggiungendo tali misure all'elenco delle misure di protezione specializzate attualmente previste dall'articolo 23 della direttiva sui diritti delle vittime che le autorità competenti devono utilizzare in seguito a una valutazione individuale.
- Opzione II.3: **opzione II.2 + imporre norme minime in materia di contenuto e condizioni di applicazione delle misure di protezione fisica**, come gli ordini di protezione e le misure di protezione dei testimoni, in seguito a una valutazione individuale.

In base all'analisi e alla valutazione, l'opzione prescelta è la **II.2**.

Obiettivo specifico 3

- Opzione III.1: garantire la disponibilità di **servizi di assistenza specialistica per tutte le vittime minorenne** negli stessi locali, sulla base del **modello di Barnahus** (che fornisce, sotto lo stesso tetto, assistenza e protezione multiagenzia per le vittime di reato minorenne) e **sostegno psicologico gratuito per tutto il tempo necessario per tutte le vittime vulnerabili che ne hanno bisogno**. Ciò comprenderebbe il coordinamento nazionale dei servizi di assistenza, delle autorità di contrasto e delle autorità giudiziarie e la fornitura di un'assistenza adeguata all'età e della protezione necessaria per rispondere in modo esauriente alle esigenze delle vittime.
- Opzione III.2: **opzione III.1 +** garantire la disponibilità di servizi di assistenza specialistica per **tutte le vittime vulnerabili**. Ciò includerebbe il coordinamento nazionale dei servizi di assistenza, delle autorità di contrasto e delle autorità giudiziarie (non necessariamente negli stessi locali). **Per tutte le vittime vulnerabili**, i servizi di assistenza specialistica includerebbero un **sostegno psicologico gratuito per tutto il tempo necessario**, laddove la valutazione individuale ne dimostri la necessità. Questa opzione si baserebbe sull'attuale disposizione dell'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva, che prevede tali servizi ove disponibili.
- Opzione III.3: **opzione III.1 +** garantire la disponibilità di **servizi di assistenza specialistica per tutte le vittime vulnerabili** (non solo per i minori). Tali servizi possono essere forniti negli stessi locali o attraverso un

punto di contatto centrale basato sul modello di Barnahus. Garantire che i servizi di assistenza specialistica forniscano **sostegno psicologico gratuito per tutto il tempo necessario a tutte le vittime di reato** (non solo a quelle vulnerabili). Tale sostegno dovrebbe essere individuato nel corso della valutazione individuale delle esigenze di assistenza.

In base all'analisi e alla valutazione, l'opzione prescelta è la III.2.

Obiettivo specifico 4

- Opzione IV.1: stabilire il diritto delle vittime **all'assistenza giuridica/amministrativa e ad essere accompagnate da una persona di loro scelta** per tutta la durata del procedimento penale, indipendentemente dal fatto che la vittima sia una parte formale del procedimento. Stabilire il diritto delle vittime di **impugnare le decisioni del procedimento penale che le riguardano direttamente**. Gli Stati membri dovrebbero garantire che le vittime possano impugnare tali decisioni indipendentemente dal loro status nel procedimento penale e in linea con il principio del controllo giurisdizionale.
- Opzione IV.2: **opzione IV.1 + modifica dell'attuale diritto al patrocinio a spese dello Stato**, a norma dell'articolo 13 della direttiva sui diritti delle vittime, **che attualmente è limitato alle vittime che sono parti del procedimento penale**. Il diritto sarebbe esteso per garantire il patrocinio a spese dello Stato alle vittime con mezzi insufficienti, **qualora impugnino le decisioni relative ai loro diritti nel corso del procedimento penale**.
Le condizioni o le norme procedurali in base alle quali le vittime accedono al patrocinio a spese dello Stato continueranno a essere stabilite dal diritto nazionale.
- Opzione IV.3: prevedere il **diritto delle vittime a partecipare a pieno titolo al procedimento penale**, indipendentemente dalle attuali restrizioni imposte dal diritto nazionale. Pertanto gli attuali diritti delle vittime previsti dalla direttiva sui diritti delle vittime a partecipare al procedimento penale, come l'accesso al fascicolo e l'accesso al patrocinio a spese dello Stato, si applicherebbero alle vittime nel corso del procedimento penale.

In base all'analisi e alla valutazione, l'opzione prescelta è la IV.1.

Obiettivo specifico 5

- Opzione V.1: stabilire il **diritto per le vittime di ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale**, senza l'attuale eccezione di cui all'articolo 16 della direttiva, secondo cui il diritto nazionale prevede che tale decisione sia adottata nell'ambito di un altro procedimento giudiziario.
- Opzione V.2: **opzione V.1 + creare l'obbligo per gli Stati membri di pagare anticipatamente alla vittima il risarcimento dovuto dall'autore del reato subito dopo la sentenza**, per poi richiedere all'autore del reato stesso il rimborso del risarcimento.
- Opzione V.3: imporre **norme minime in materia di risarcimento da parte dello Stato modificando la direttiva relativa all'indennizzo del 2004**. Ciò comprenderebbe l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva relativa all'indennizzo a tutti i reati (non solo a quelli violenti e intenzionali). Imporre norme minime in materia di condizioni per ottenere un risarcimento da parte dello Stato modificando la direttiva relativa

all'indennizzo del 2004 (compresi i termini amministrativi per trattare i casi entro tempi ragionevoli e le condizioni sul modo in cui determinare l'importo del risarcimento).
In base all'analisi e alla valutazione, l'opzione prescelta è la V.2.
Il pacchetto prescelto di opzioni è costituito dalle opzioni I.2, II.2, III.2, IV.1 e V.2. Tale combinazione ha il punteggio più alto per tutti i criteri e si prevede che apporterà i benefici maggiori alle vittime in tutta l'UE, rispettando al contempo i limiti della base giuridica e la proporzionalità dell'azione dell'UE.
Quali sono le opinioni dei diversi portatori di interessi? Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?
La maggior parte dei portatori di interessi è favorevole alla revisione della direttiva sui diritti delle vittime. Tutte le opzioni sono state discusse e verificate con i rappresentanti delle organizzazioni di assistenza alle vittime, delle autorità degli Stati membri e delle agenzie dell'UE, come l'Agenzia per i diritti fondamentali e l'Agenzia dell'UE per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust). Inoltre la questione è stata discussa dal gruppo di esperti di diritto penale della Commissione, composto da accademici e professionisti. Ulteriori contributi sono stati ricevuti attraverso una serie di consultazioni pubbliche. Sebbene tutte le opzioni abbiano ricevuto un ampio sostegno da parte dei portatori di interessi, alcuni Stati membri si sono dimostrati riluttanti a scegliere l'opzione IV.3, in quanto avrebbe interferito con talune tradizioni giuridiche.
C. Impatto dell'opzione prescelta
Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?
Il pacchetto prescelto di opzioni dovrebbe affrontare efficacemente i problemi principali e conseguire gli obiettivi generali e specifici. Esso dovrebbe avere effetti positivi significativi sui diritti delle vittime, tra cui un migliore accesso alle informazioni, all'assistenza e alla protezione, nonché una migliore partecipazione ai procedimenti penali, compreso il risarcimento. Nel complesso ciò si tradurrà in un migliore accesso alla giustizia per le vittime e in una maggiore protezione dei loro diritti fondamentali. Tali benefici per le vittime possono apportare benefici più ampi per la società. Essi includono un migliore funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri, tassi più elevati di denuncia dei reati e una più bassa frequenza dei reati in generale. Il pacchetto prescelto garantirà gli effetti combinati dell'attuazione di tutte le opzioni in quanto concepite per sostenersi a vicenda (ad esempio un migliore accesso alle informazioni si tradurrà in un migliore accesso all'assistenza, il che significherà una migliore partecipazione delle vittime al procedimento penale).

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

	Benefici (milioni di EUR) Scenario intermedio – 5 anni; tasso di attualizzazione sociale del 3 % ¹	Costi (milioni di EUR) Media valori minimi e massimi – 5 anni; tasso di attualizzazione sociale del 3 %	Beneficio netto (milioni di EUR) - 5 anni; tasso di attualizzazione sociale del 3 %
Opzione I.2	1 388	231	6
Opzione II.2	1 488	25	59
Opzione III.2	10 217	9 336	1
Opzione IV.1	266	255	1
Opzione V.2	9 732	8 897	1
TOTALE	23 091	18 743	1.2

¹ Tasso di attualizzazione sociale raccomandato nello strumento n. 64 degli orientamenti per legiferare meglio.

Qual è l'impatto sulle piccole e medie imprese (PMI) e sulla competitività?

Non è previsto un impatto significativo sulle PMI e sulla competitività. È possibile prevedere alcuni benefici per i professionisti delle PMI che prestano patrocinio a spese dello Stato o sostegno psicologico alle vittime, in quanto la loro attività aumenterà in seguito all'iniziativa.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà significativo?

I costi di attuazione della direttiva rivista saranno per lo più sostenuti dagli Stati membri. L'UE dovrà sostenere i costi per garantire lo scambio di buone prassi e le attività di coordinamento, anche nell'ambito della piattaforma dei diritti delle vittime e della rete europea sui diritti delle vittime. L'opzione più costosa riguarda la garanzia di servizi di assistenza integrati e mirati per le vittime più vulnerabili, che comprenderebbero le Barnahus. Tuttavia i benefici superano i costi in tutte le opzioni e i maggiori benefici sono di natura non finanziaria.

Sono previsti altri impatti significativi?

Gli impatti più significativi includono una migliore applicazione dei diritti fondamentali delle vittime in tutta l'UE, anche per quanto riguarda alcuni diritti fondamentali assoluti (come il diritto alla protezione personale nei casi di violenza/pericolo di vita) e le sue conseguenze sociali ed economiche indirette positive. Grazie all'agevolazione della parità di accesso alle informazioni, alla protezione, all'assistenza, alla giustizia e al risarcimento, l'iniziativa offrirà a tutte le vittime opportunità più eque di esercitare i loro diritti. Ciò contribuirà in modo significativo al conseguimento dell'obiettivo di sviluppo sostenibile (OSS) 10 delle Nazioni Unite che mira a ridurre le disuguaglianze. Inoltre, con il suo obiettivo generale di rafforzare la fiducia nelle istituzioni e nei servizi che offrono assistenza alle vittime di reato, l'iniziativa contribuirà a promuovere lo Stato di diritto e a garantire la parità di accesso alla giustizia, contribuendo in tal modo al conseguimento dell'OSS 16. Nel complesso un migliore sostegno alle vittime di reato avrà un effetto positivo non solo sui diritti fondamentali delle vittime, ma anche sulla coesione sociale e sui sistemi giudiziari nazionali e dell'UE.

Commented [PS1]:

Proporzionalità?

Tutte le misure previste dal pacchetto prescelto di opzioni si basano sulle disposizioni della direttiva sui diritti delle vittime e sono già in vigore nella maggior parte degli Stati membri. Tali misure si sono tutte dimostrate particolarmente efficaci nell'affrontare i problemi presentati nella presente valutazione d'impatto. Il pacchetto stabilisce norme minime. La proporzionalità è stata considerata anche nel calcolo dei costi delle diverse opzioni. La proporzionalità delle misure è stata valutata attentamente e verificata con i portatori di interessi. Il pacchetto di misure proposto soddisfa il criterio legislativo che prevede che si debba limitare alla definizione di norme minime.

D. Tappe successive

Il monitoraggio regolare si baserà sui dati che gli Stati membri dovranno comunicare alla Commissione. Inoltre la Commissione intende valutare l'attuazione dell'iniziativa per stabilire in che misura siano stati conseguiti i suoi obiettivi politici (nonché gli altri quattro criteri di efficienza/potenziale semplificazione, coerenza, pertinenza e valore aggiunto dell'UE). Questa valutazione si baserà su indicatori relativi all'attuazione delle diverse opzioni del pacchetto.