



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di

Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

uup.uniurb.it



**INCONTRI
E PERCORSI**

N.07

INCONTRI E PERCORSI è un collana multidisciplinare che nasce nel 2022 e raccoglie le pubblicazioni di convegni e mostre promossi e organizzati dall'Università di Urbino.

Volumi pubblicati

01.

Le carte di Federico. Documenti pubblici e segreti per la vita del Duca d'Urbino (mostra documentaria, Urbino, Biblioteca di san Girolamo, 26 ottobre - 15 dicembre 2022), a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Marcella Peruzzi, UUP 2022

02.

Paolo Conte. Transiti letterari nella poesia per musica, contributi di studio a cura di Manuela Furnari, Ilaria Tufano, Marcello Verdenelli, UUP 2023

03.

Il sacro e la città, a cura di Andrea Aguti, Damiano Bondi, UUP 2024

04.

Diritto penale tra teoria e prassi, a cura di Alessandro Bondi, Gabriele Marra, Rosa Palavera, UUP 2024

05.

Federico da Montefeltro nel Terzo Millennio, a cura di Tommaso di Carpegna Falconieri, Antonio Corsaro, Grazia Maria Fachechi, UUP 2024

06.

Penal systems of the sea, edited by Rosa Palavera, UUP 2024



1506
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

UUP
URBINO
UNIVERSITY
PRESS

PLURALITÀ & DIRITTO

Alle radici del giuridico

a cura di

Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

PLURALITÀ & DIRITTO. ALLE RADICI DEL GIURIDICO

a cura di Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo

Comitato scientifico

Alessandro Bondi, professore ordinario di diritto penale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Maria Luisa Biccari, professoressa associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Federica De Iuliis, professoressa associata di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo nell'Università degli Studi di Parma

Alberto Fabbri, professore associato di Diritto e religione nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Chiara Gabrielli, professoressa associata di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

Il ciclo di incontri Pluralità & Diritto è stato finanziato dall'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, Dipartimento di Giurisprudenza, nell'ambito del progetto di ricerca Per un diritto penale inclusivo (responsabile scientifico Rosa Palavera).

Progetto grafico

Mattia Gabellini

Referente UUP

Giovanna Bruscolini

PRINT ISBN 9788831205603

PDF ISBN 9788831205580

EPUB ISBN 9788831205597

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY, il cui testo integrale è disponibile all'URL:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:
<https://uup.uniurb.it>

© Gli autori per il testo, 2024

© 2024, Urbino University Press

Via Aurelio Saffi, 2 | 61029 Urbino

<https://uup.uniurb.it/> | e-mail: uup@uniurb.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da StreetLib (<https://www.streetlib.com/it/>)

SOMMARIO

LA LEGGE DELLA TERRA: UN'INTRODUZIONE	11
Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Anna Sammassimo	

SEZIONE I PLURALITÀ E DISCIPLINA GIURIDICA DELLE ATTIVITÀ ECONOMICO-PRODUTTIVE

LA DIVERSITY NELLA DISCIPLINA DELLA GOVERNANCE SOCIETARIA: ONERE O OPPORTUNITÀ?	19
Elisabetta Righini	

IL PERSEGUIMENTO DEL LUCRO COME CARDINE DELLE SOCIETÀ CAPITALISTE	67
Carlo Emanuele Pupo	

PLURALITÀ E TIPICIÀ PENALE ALLA PROVA DELLA POSTMODERNITÀ	77
Cecilia Valbonesi	

SICUREZZA E LIBERTÀ NELLA PRATICA SPORTIVA IN MONTAGNA: PERCEZIONE DEL RISCHIO E RESPONSABILITÀ PENALE	91
Stefania Rossi	

PLURALITÀ CULTURALI E COMUNICAZIONE DEL RISCHIO NEGLI EVENTI CATASTROFICI: LA COMUNICAZIONE DEL RISCHIO E IL RISCHIO DELLA COMUNICAZIONE	97
Patrizia Di Fulvio	

SEZIONE II PLURALITÀ DI ESIGENZE PROTETTIVE E SISTEMA PENALE: LE VITTIME VULNERABILI

VERSO UN RUOLO SEMPRE PIÙ INCISIVO DELLA VITTIMA VULNERABILE NEL PROCESSO PENALE EUROPEO?	115
Lorenzo Bernardini	

DI VIOLENZA OSTETRICA E GINECOLOGICA, VULNERABILITÀ ED INTERSEZIONALITÀ: PROSPETTIVE EMERGENTI	
---	--

NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE EUROPEA DEI DIRITTI UMANI E DELLA CORTE INTERAMERICANA DEI DIRITTI UMANI	139
Sara Dal Monico	

LE DICHIARAZIONI DELLA PERSONA OFFESA PARTICOLARMENTE VULNERABILE, TRA NUOVE TECNOLOGIE DI DOCUMENTAZIONE E PERDURANTI CRITICITÀ	163
Nicola Pascucci	

LA VITTIMA VULNERABILE NEI REATI DI CUI AL “CODICE ROSSO”. FORME DI TUTELA SOSTANZIALE E PROCESSUALE	189
Cecilia Ascani	

SEZIONE III PLURALITÀ CULTURALE E TUTELA DELLE LIBERTÀ

“TOLLERANZA” RELIGIOSA E TRADIZIONE ROMANA ALL'OMBRA DELL'ALTARE DELLA VITTORIA	207
Margherita Frare	

QUALI LIMITI ALLA LIBERTÀ RELIGIOSA?	233
Anna Sammassimo	

ENDOGAMIA NELL'ORDINAMENTO ISLAMICO, EBRAICO E CANONICO	249
Paolo Lobiati	

LEONARDO SCIASCIA E IL POLITEISMO GIURIDICO. MAFIA E PLURALITÀ DEGLI ORDINAMENTI GIURIDICI	275
Ivan Cecchini	

PARTITI POLITICI E GIUSTIZIABILITÀ. DALL'IMMUNITÀ AI RECENTI CASI DEL PARTITO “MOVIMENTO 5 STELLE”	303
Veronica Montani	

PLURALITÀ DELLE PLURALITÀ. POSTILLA SUL DIRITTO PENALE GLOBALE	329
Rosa Palavera	

VERSO UN RUOLO SEMPRE PIÙ INCISIVO DELLA VITTIMA VULNERABILE NEL PROCESSO PENALE EUROPEO?

Lorenzo Bernardini

University of Luxembourg

*Bisogna capovolgere l'opinione generale e riconoscere che
non è la durezza della situazione o le sofferenze che essa impone
a dar luogo alla concezione di un altro stato di cose
nel quale tutto il mondo migliorerebbe;
invece, è appunto dal giorno in cui si può concepire un altro stato di cose
che una luce nuova cade sulle nostre pene e sulle nostre sofferenze,
e allora noi decidiamo che sono intollerabili.*

Jean Paul Sartre, *L'essere e il nulla*

1. INTRODUZIONE

Oggetto di questa relazione sarà l'analisi storico-giuridica dei principali approcci adottati dal legislatore dell'Unione europea (UE) e dai vari organi del Consiglio d'Europa in materia di diritti delle vittime vulnerabili. La ricostruzione qui operata prenderà in considerazione, anzitutto, la normativa in materia di prerogative delle vittime *lato sensu* (più risalente storicamente), per poi concentrarsi su quella relativa alle vittime vulnerabili, di più recente introduzione.

2. LA “VITTIMA VULNERABILE” NELLO SPAZIO GIURIDICO EUROPEO

Il carattere ormai consolidato della figura della “vittima vulnerabile” entro lo spazio giuridico europeo sembra oggi poggiare su basi solide; e ciò vale sia per il diritto di matrice convenzionale, che per quello eurounitario. La progressiva emersione di siffata categoria, come è noto, è potuta avvenire solamente attraverso il graduale ma incessante lavoro del legislatore

dell'Unione e degli organi politici del Consiglio d'Europa, da un lato, e l'attività ermeneutica delle due corti europee, dall'altro¹. Ad esempio, è attraverso una giurisprudenza dinamica – e, per molti versi, innovativa – che i giudici di Strasburgo hanno impiegato la nozione di vulnerabilità per sviluppare una propria linea argomentativa che imponesse agli Stati Parte vere e proprie *positive obligations* nei confronti di alcune tipologie di vittime². Dal canto suo, la Corte di Giustizia è stata chiamata più volte a svolgere la propria funzione nomofilattica in relazione a quegli atti di diritto secondario in materia di vittime di reato, fornendo preziosi spunti interpretativi alle autorità degli Stati membri, talvolta anche in materia di “vulnerabilità” delle persone offese³.

Storicamente, quindi, tanto il Consiglio d'Europa quanto l'Unione europea hanno dimostrato una particolare sensibilità nei confronti delle vittime da reato, segnatamente, sin dalla seconda metà del secolo scorso. Ma ciò è avvenuto, in un primo periodo, con due approcci nettamente differenti. Invero, mentre la strategia perseguita dall'ordinamento di Strasburgo parrebbe orientata *ab origine* da motivi di stampo solidaristico (ispirati al riconoscimento di certi interessi delle vittime nel procedimento penale), ragioni squisitamente mercantilistiche, orientate al godimento individuale delle libertà economiche entro l'Unione (in specie, la libertà di movimento) sembrerebbero aver orientato l'approccio eurounitario *in subiecta materia*⁴.

Tuttavia, vale la pena premettere sin da ora un tratto comune degli approcci embrionali elaborati dai due ordinamenti europei in tema di vittime; il riferimento è alla mancata riflessione – almeno, non in maniera esplicita – in merito alla possibilità che entro il *genus* delle vittime di reato potesse essere identificata una categoria più ristretta di persone offese meritevoli di specifiche misure protettive, data la loro situazione di particolare vulnerabilità. Inizialmente, pertanto, le vittime vengono considerate come un'unica, mo-

1 M. VENTUROLI, *La tutela della vittima nelle fonti europee*, in *Dir. pen. cont.*, 2012, 3-4, p. 86 ss.

2 Per una recente ricognizione, si v. L. GRANS, *The Impact of Vulnerability on State Obligations in Criminal Proceedings on Domestic Violence: Interpreting the Istanbul Convention and the European Convention on Human Rights*, in *Women and Criminal Justice*, 2023, p. 1 ss.

3 L. LUPÁRIA - J. DELLA TORRE, *Victims of Crime in the Area of Freedom, Security and Justice*, in S. IGLESIAS SÁNCHEZ - M. GONZÁLEZ PASCUAL (eds.), *Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, Cambridge, 2021, p. 312 ss.

4 Ciò rifletterebbe, peraltro, la differente assiologia delle due organizzazioni sovranazionali: l'una, fondata sulla promozione dei diritti umani, la democrazia e lo stato di diritto in Europa (Consiglio d'Europa), l'altra, espressione di un progetto politico di ricostruzione economica in Europa, al fine di evitare futuri conflitti militari, attraverso l'interdipendenza economica degli Stati membri (l'Unione europea, inizialmente costituita come Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio [CECA]).

nolitica classe personologica. È solo col tempo che, timidamente, si potranno cogliere i segni di un cambio di paradigma, più attento a discernere con più nitidezza quel sottogruppo di vittime bisognose di una protezione *diversa* – e, verosimilmente, *più intensa* – rispetto alle vittime *tout court*.

Tracciate le summenzionate coordinate, possiamo ora passare all'analisi dell'approccio che i due ordinamenti europei hanno adottato in materia di *victims' rights*. Si possono distinguere, in particolare, tre fasi storiche: (1) una prima fase, in cui la figura della vittima è considerata nella sua genericità, seppure con qualche sfumatura concettuale, che sembrerebbe tradire una embrionale consapevolezza rispetto all'esistenza di certe categorie delle stesse connotate da maggiore fragilità; (2) una seconda fase, in cui sia l'Unione che il Consiglio d'Europa oscillano tra l'identificazione della vulnerabilità della vittima in relazione al reato per il quale si procede o a certe caratteristiche personologiche (e.g., la minore età), e l'idea che siffatta caratteristica vada esaminata caso per caso; (3) una terza fase, il cui spartiacque si ha nell'adozione della direttiva sui diritti delle vittime⁵, tuttora in vigore, da parte del legislatore dell'Unione, che sposa l'approccio casistico, contribuendo così all'armonizzazione di norme minime in materia in tutti gli Stati membri.

2.1 PRIMA FASE: UNA FIGURA INNOMINATA (MA IMMANENTE)

Per comprendere appieno la nascita del concetto di vittima vulnerabile nello spazio giuridico europeo, è necessario ricostruire, sia pur brevemente, lo sviluppo concettuale che siffatto concetto ha attraversato sin dagli anni '70 del secolo scorso⁶. Va perciò ricordato che fu una Risoluzione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a costituire uno dei primi strumenti di *soft-law* in materia di «*victims of crime*»⁷. L'ispirazione solidaristica è evidente dalle prime righe. Si menzionano «*reasons of equity and social*

5 Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI* [GU L 315 del 14.11.2012, p. 57–73] (di seguito: “direttiva sui diritti delle vittime”). Per un primo commento, si v. S. ALLEGREZZA, *Il ruolo della vittima nella direttiva 2012/29/UE*, in L. LUPARIA (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato*, Milano, 2015, p. 3–17.

6 Per un quadro storico, E. MULLER-RAPPARDS, *Perspectives on the Council of Europe's Approach to the Issue of Basic Principles of Justice for Victims of Crime*, in *Human Rights Quarterly*, 1990, p. 231 ss.

7 *Resolution (77) 27 on the compensation of victims of crime (adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies)*, p. 1-2.

solidarity» e l'«*interest of the victim*» quali valori ispiratori dell'atto⁸, che mirava a fornire principi guida ai legislatori nazionali in materia di indennizzo in favore delle vittime di illeciti penali. Tra le vittime, l'esigenza più pressante affinché il risarcimento sia effettivo e congruo rispetto all'offesa subita si rivolgerebbe, in particolare, a quelle persone offese che abbiano sofferto «*severe bodily injury as a result of a crime*» e a coloro i quali dipendano da una persona che è deceduta in ragione della commissione di un reato⁹. Nonostante non vi sia alcun esplicito riferimento ad una condizione di vulnerabilità che potenzialmente potrebbe affliggere una certa tipologia di persone offese, la Risoluzione suggerisce però – con espressione genericissima – che l'entità della compensazione andrebbe commisurata alla «*nature*» e alle «*consequences*» dell'offesa¹⁰. Viene infine stabilita, nei confronti dei cittadini stranieri, la possibilità per gli Stati Parte di applicare «*wholly or partially*» il principio di reciprocità¹¹. In un'epoca in cui solamente Regno Unito e Germania possiedono meccanismi compensatori in favore delle vittime, l'idea di regolare un ambito evidentemente sensibile per gli ordinamenti interni dimostrerebbe la lungimiranza del Consiglio d'Europa, che si pone, quindi, “un passo avanti” rispetto agli Stati Parte, stimolando questi ultimi ad introdurre istituti *ad hoc*.¹²

Pochi anni più tardi, il Parlamento europeo, richiamando l'importanza dell'iniziativa della Risoluzione (77) 27, approva una Risoluzione a propria volta¹³. Qui il primo richiamo è sì alla «tutela sociale», ma in «stretto rapporto» con il diritto alla «libera circolazione all'interno della Comunità europea»¹⁴. Il paradigma è differente, perché, come anticipato, lo scopo dell'allora Comunità europea era lo sviluppo del mercato interno

8 Ivi, p. 1. Tra gli altri valori, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa menziona pure il bisogno di conseguire una «*greater unity among its members*». Si sottolinea poi che la necessità di elaborare siffatte linee-guida sia prodromica ad «*harmonising national provisions in this field*». L'*Explanatory Report* allegato al documento illustra che «*the presence of numerous foreigners on the Parties' territories (migrant workers, tourists, students, etc.) makes such co-operation necessary*».

9 Ivi, punto 1(a) e (b), e il Considerando 2 (si noti il «*in particular of...*»).

10 Ivi, punto 5.

11 Ivi, punto 13.

12 N.C. KATSORIS, *The European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes: A Decade of Frustration*, in *Fordham International Law Journal*, 1990, p. 186 ss.

13 Risoluzione sull'indennizzo delle vittime di atti di violenza, 13 marzo 1981 [GU C 77 del 6.4.1981, p. 77–78].

14 Ivi, punto 1. Interessante è pure il richiamo ai doveri solidaristici «di ogni collettività» (punto 2), la frammentazione degli ordinamenti nazionali (punto 3) e, in particolare, la possibilità che in certi Stati esista una disciplina a doppio binario, che distingua le vittime straniere da quelle aventi la cittadinanza dello Stato ove l'illecito si sia verificato (punto 4).

attraverso il godimento – e, se necessario, il potenziamento – delle libertà economiche individuali, prima fra tutti, la libertà di movimento delle persone. Prendendo atto della frammentazione tra gli ordinamenti nazionali, prima fra tutte la diversità dei regimi di indennizzo «per i propri cittadini e per gli stranieri», il Parlamento esorta la Commissione ad elaborare una proposta di direttiva che identifichi «criteri di minima» in materia, ponendo altresì in capo agli Stati membri l'obbligo di corrispondere siffatti risarcimenti indipendentemente dalla cittadinanza della vittima stessa¹⁵. Ecco che, in particolare, anche la necessità di evitare la discriminazione degli individui in base alla loro nazionalità riveste un ruolo importante nel forgiare l'approccio eurounitario alla vittima. Qui l'approccio è meramente mercantilistico, strumentale alla libera circolazione dei cittadini europei all'interno del mercato unico. Ed infatti, non vi sono nel testo sfumature concettuali dalle quali supporre una qualche consapevolezza di un gruppo differenziato di persone offese, bisognose di particolare protezione: per sua natura, quindi, l'Unione resta più interessata all'effettivo godimento delle libertà economiche entro il mercato unico che, almeno per il momento, al riconoscimento di un preciso *status* personologico della vittima (sia vulnerabile che non). Una sintesi efficace di siffatto approccio si può rinvenire nella nota sentenza *Cowan*,¹⁶ emessa nel 1989, laddove il diritto all'indennizzo viene così tratteggiato:

«Allorché il diritto comunitario garantisce la libertà per le persone fisiche di recarsi in un altro Stato membro, *la tutela dell'integrità personale in detto Stato membro costituisce*, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, *il corollario della libertà di circolazione*. Ne discende che il principio di non discriminazione va applicato ai destinatari di servizi ai sensi del trattato quanto alla protezione contro i rischi di aggressione ed il diritto di ottenere una ripara-zione pecuniaria contemplata dal diritto nazionale allorché un'ag-gressione si sia verificata. La circostanza che l'indennizzo di cui è causa sia finanziato dal pubblico erario non può modificare il regime di tutela dei diritti garantiti dal trattato (...) se la legislazione penale e le norme di procedura penale, nel novero delle quali rientra la contro-versa disposizione nazionale, sono in linea di principio riservate alla competenza degli Stati membri, tuttavia, dalla giurisprudenza costante della Corte (...) risulta che il diritto comunitario pone dei limiti a tale competenza. *Le norme considerate non possono infatti porre in essere discriminazioni nei confronti di soggetti cui il diritto comu-*

15 Ivi, punto 5.

16 Corte giust., 2 febbraio 1989, *Cowan v Trésor public*, causa C-186/87, ECLI:EU:C:1989:47.

nitario attribuisce il diritto alla parità di trattamento né limitare le libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario»¹⁷.

Sia pure con forme espressive diverse, nello stesso anno, il Parlamento europeo approva un'ulteriore Risoluzione in materia di «*victims of violence*»¹⁸. Il richiamo è, ancora una volta, alla stretta connessione tra la necessità di armonizzare i sistemi nazionali e l'esigenza di evitare discriminazioni in base alla nazionalità e, soprattutto, di garantire una piena libertà di circolazione all'interno del mercato interno¹⁹. Tuttavia, siffatta Risoluzione manifesta per la prima volta una consapevolezza diversa in relazione alle vittime. Infatti, il preambolo ricalca fedelmente quello della Risoluzione 77 (27) del Consiglio d'Europa, intriso di considerazioni solidaristiche²⁰. Si tratta di un primo cambio di passo, una timida convergenza che, poi, condurrà ad una sensibilità nuova di entrambi gli ordinamenti europei in materia, originata dalla mutua influenza che ciascuno ha progressivamente esercitato sull'altro.

Un documento fondamentale in tal senso, che avrebbe poi avuto fortuna negli anni a venire, è la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 1985²¹. Che sia in corso un cambio di paradigma lo si avverte sin dalle prime righe. Si fa riferimento, per la prima volta, alla «*position*» nella vittima nel procedimento penale, tralasciando quindi i profili meramente connessi alla tutela indennitaria (che pure sono presenti, e conservano una loro importanza, ma, questa volta, restano “sullo sfondo”). Ancora, viene statuito cristallinamente che «*it must be a fundamental function of criminal justice to meet the needs and to safeguard of the victim*».²² In antitesi, poi, con la prospettiva sin qui abbozzata nei vari atti di *soft law* – che considerano il gruppo-vittima come unico ed omogeneo – il Comitato dei Ministri esorta gli Stati Parte a considerare il «*physi-*

17 Ivi, punti 17 e 19, corsivi aggiunti.

18 *Resolution on the victims of violence*, Doc. A 3-13/89, 12 settembre 1989 [GU C 256 del 9.10.89, p. 32–33].

19 Ivi, punti D-E.

20 Ivi, punti A-C.

21 *Recommendation No. R (85) 11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on the position of the victim in the framework of criminal law and procedure (adopted by the Committee of Ministers on 25 June 1985, at the 387th meeting of the Ministers' Deputies)*, p. 1-2. V. anche la *Recommendation No. R (85) 4 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to the Member States on violence in the family (adopted by the Committee of Ministers on 26 March 1985, at the 382nd meeting of the Ministers' Deputies)*, p. 1–3.

22 *Recommendation No. R (85) 11*, cit., *Considerando 3*.

*cal, psychological, material and social harm suffered by the victim, and to consider what steps are desirable to satisfy his need in these respects»*²³, ponendo le basi, poi, per un approccio istituzionale verso le persone offese che tenga in debito conto le loro peculiarità individuali (e, quindi, anche le specifiche esigenze di protezione).

Le tracce di questo cambiamento, implicitamente più attento alla caratterizzazione di ogni vittima, sono sparse all'interno della raccomandazione ma ne costituiscono i tratti salienti. Ad esempio, si prevede che il personale di polizia sia formato in modo da trattare le vittime in maniera «*sympathetic, constructive and reassuring manner*»²⁴. Ma il vero cambio di paradigma risiede probabilmente nella disposizione relativa all'interrogatorio della persona offesa. Qui, per la prima volta forse in maniera così esplicita, si dà conto non solo della possibilità che certe vittime possano presentare particolari debolezze, ma si fa pure riferimento a due categorie – i minori e gli infermi – per cui dovrebbe essere prevista una procedura di esame differenziata. E ciò, si badi, senza alcun riferimento al reato per il quale si procede. Con le parole del Comitato: «*At all stages of the procedure, the victim should be questioned in a manner which gives due consideration to his personal situation, his rights and his dignity. Whenever possible and appropriate, children and the mentally ill or handicapped should be questioned in the presence of their parents or guardians or other persons qualified to assist them*».²⁵

Parimenti fondamentali sono le disposizioni in materia di «*protection of privacy*», laddove si prevede che qualora – in ragione della fattispecie per cui è causa o del «*personal status or personal situation and safety of the victim*» – si renda necessaria l'adozione di misure di «*special protection*» al fine di proteggere la vittima da ogni pubblicità che ne pregiudichi la vita privata o la dignità, gli Stati dovrebbero prevedere udienze protette ed evitare, per quanto possibile, l'indebita *disclosure* di informazioni dannose²⁶. Infine, con particolare riferimento ai procedimenti relativi a fattispecie di criminalità organizzata, il Comitato dei Ministri esorta gli Stati a prevedere misure efficaci contro l'intimidazione delle vittime nonché il rischio di «*retaliation by the offender*»²⁷.

23 *Ivi*, Considerando 5.

24 *Ivi*, punto A, n. 1.

25 *Ivi*, punto C, n. 8.

26 *Ivi*, punto F, n. 15.

27 *Ivi*, punto G, n. 16.

Appare evidente, anche per le espressioni utilizzate, la progressiva “messa a fuoco” della vittima vulnerabile come idealtipo personologico. Tuttavia, il termine di riferimento è, ancora per il momento, tratteggiato (si parla di «*personal situation*» o «*status*») ma di lì a poco esso troverà nuova linfa negli atti del legislatore eurounitario. Nondimeno, si può identificare sin da ora la *vexata quaestio* che attanaglia da sempre la disciplina della vittima vulnerabile, ovverosia: se sia opportuno ricollegare la situazione di vulnerabilità *alla fattispecie criminosa per la quale si procede*; se sia, diversamente, più appropriato demandare all’autorità giudiziaria il vaglio concreto di vulnerabilità, secondo un *approccio casistico*; o se, infine, *combinare i due approcci*, in maniera più o meno bilanciata, a seconda degli obiettivi di politica criminale da perseguire.

Negli anni '90 la nascita dell'Unione europea e la creazione dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia segnano un'ulteriore svolta in materia di vittime entro lo spazio giuridico europeo²⁸. Si amplia, nell'ordinamento dell'Unione, l'interesse per il tema, al punto che esso diventerà di lì a poco una priorità per il legislatore eurounitario²⁹. Il *Piano d'azione per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam* del dicembre 1998 contribuisce a suffragare tale convinzione³⁰, laddove il Consiglio e la Commissione ritengono che la materia di «assistenza alle vittime» rappresenti «un settore di importanza transnazionale e d'interesse comune» meritevole di essere regolato in maniera uniforme in tutta l'Unione³¹. Vi è poi l'esortazione a ravvicinare, entro il successivo quinquennio, talune norme di diritto penale negli Stati membri, ivi comprese quelle relative all'azione civile connessa agli illeciti penali, senza trascurare il risarcimento alle vittime dei reati³². Entro il medesimo arco temporale, il Consiglio e la Commissione suggeriscono di effettuare un'analisi comparata sui quadri normativi in materia di tutela indennitaria per le persone offese, valutando quindi la possibilità di «agire a livello dell'Unione»³³. Intrecciando fra loro tali esor-

28 L. LUPÁRIA - J. DELLA TORRE, *Victims of Crime*, cit., p. 312 (gli A. parlano di vero e proprio «breakthrough»).

29 L. O'DRISCOLL, *Towards a rights-based approach: victims of violent crime, state-funded compensation and the European Union*, in *NJEC*, 2023, p. 303 ss.

30 Piano d'azione del Consiglio e della Commissione *sul modo migliore per attuare le disposizioni del Trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia* (Testo adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998) [GU C 19 del 23.1.1999, p. 1–15].

31 *Ivi*, punto 19, *in fine*.

32 *Ivi*, punto 50, lett. a, *in fine*.

33 *Ivi*, punto 51, lett. c.

tazioni, appare evidente la maturazione dell'ordinamento eurounitario sul tema, sempre più concentrato alla tutela della vittima in quanto tale, e non più (solo) come portatrice di istanze risarcitorie o, come si è visto, come mera utilizzatrice della libertà di movimento entro il mercato interno.

Appena un anno dopo, è la Commissione ad emanare una Comunicazione *ad hoc* sul tema³⁴, a riprova della serietà con cui le istituzioni europee paiono voler affrontare la questione. Il preambolo conferma il cambio di passo già *in nuce*, laddove è l'esecutivo comunitario ad ammettere che un approccio ai diritti delle vittime che consideri solo l'aspetto compensatorio sarebbe per sua natura parziale³⁵. Esso, infatti, ometterebbe di considerare tutto ciò che avviene *prima* rispetto momento in cui la persona offesa domanda il relativo indennizzo. Da tale assunto discendono una serie di considerazioni che non possiamo ora analizzare nel dettaglio (e.g., in materia di prevenzione, assistenza, accesso alla giustizia, tutela risarcitoria). Tuttavia, in materia di vulnerabilità, vi è almeno un aspetto da segnalare, per la sua straordinaria importanza concettuale ma anche terminologica. Fa ingresso, nel dibattito sui diritti delle vittime, il concetto di «*secondary victimisation*»³⁶, vale a dire quel fenomeno per cui una vittima, già lesa dalla fattispecie criminosa, subisce ulteriori pregiudizi a causa di comportamenti inappropriati, negligenti, financo meramente insensibili, da parte di membri delle istituzioni, dell'autorità giudiziaria, delle forze di polizia o della società civile. Questa forma di vittimizzazione si manifesta quando la persona offesa è soggetta a colpevolizzazione, scetticismo, mancanza di supporto adeguato o, in casi più frequenti, a procedimenti penali che, per le modalità di svolgimento, aggravano il suo stato di sofferenza³⁷. Al fine di evitare siffatto fenomeno, la Commissione ribadisce l'importanza che si prenda in debito conto la «*sensitive situation*» (si noti la sostituzione

34 Comunicazione della Commissione, al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale – *Vittime di reati nell'Unione europea – Riflessioni sul quadro normativo e sulle misure da prendere*, 14 luglio 1999, COM(1999) 349 definitivo.

35 *Ivi*, p. 2.

36 *Ivi*, p. 8.

37 La letteratura sul punto è ormai sterminata. In ottica squisitamente processuale v., tra gli altri, S. QUATTROCOLO, *Vittima e processo penale: commistioni di ruoli e funzioni*, in *Riv. it. med. leg.*, 2018, p. 587 ss.; G. DI CHIARA, *L'offeso. Tutela del dichiarante vulnerabile, sequenze dibattimentali, vittimizzazione secondaria, stress da processo*, in G. SPANGHER (a cura di), *La vittima del processo. I danni da attività processuale penale*, Torino, 2017, p. 451 ss., spec. p. 456–462; M. MONTELEONE-V. CUZZOCREA, *Le dichiarazioni delle vittime vulnerabili nei procedimenti penali*, in *Proc. pen. giust.*, 2016, 1, p. 93 ss.; A. CAPONE, *Incidente probatorio e tutela della vittima del reato*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, p. 349 ss. In prospettiva vittimologica, si v. le considerazioni pionieristiche di S. WALKLATE, *Victimology. The Victim and the Criminal Justice Process*, Londra, 1989.

terminologica rispetto alla «*personal situation*» cui faceva riferimento la raccomandazione R (85) 11 del Consiglio d'Europa) delle vittime, soprattutto durante le audizioni e, in ogni caso, durante qualsiasi «*contact*» con le stesse da parte delle autorità³⁸. Ecco, quindi, un ulteriore passo avanti verso il riconoscimento che, per dirla con una battuta, “non tutte le vittime sono uguali”; esiste, infatti, una specifica area di vulnerabilità, che non va meramente *identificata* da chi procede, ma va *vagliata* durante l'intero procedimento, se del caso attivando le relative garanzie, qualora sia necessario. Ed è proprio tenendo conto delle preziose indicazioni della Comunicazione che il Consiglio Europeo, riunito a Tampere nel dicembre 1999, elabora una precisa strategia politica in materia di tutela delle vittime del reato³⁹, esortando la Commissione a proporre «norme minime» con lo scopo di tutelare, da un lato, l'accesso alla giustizia e, dall'altro, i diritti risarcitori in capo alle vittime⁴⁰, riconoscendo la particolare situazione di certe persone offese che subiscano condotte criminose di particolare gravità⁴¹.

2.2 SECONDA FASE: TENTATIVI DEFINITORI (2001-2011)

È nella fase post-Tampere che viene approvato il primo atto normativo secondario dell'Unione in materia di diritti delle vittime: una decisione quadro «relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale»⁴². Si tratta di una pietra miliare per due ragioni. In primo luogo, perché essa costituisce il *primo strumento vincolante a livello internazionale* che riguarda i diritti delle vittime nei procedimenti penali; prima di allora, come si è visto, esistevano solo strumenti di *soft law* (come risoluzioni e raccomandazioni non vincolanti). In secondo luogo, perché la decisione quadro richiede agli Stati membri di implementarne rapidamente le disposizioni

38 Comunicazione della Commissione, *Vittime di reati*, cit., p. 8.

39 Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*. Sull'impatto del Consiglio di Tampere sulla creazione di uno Spazio europeo di Libertà, Sicurezza e Giustizia, v., da ultimo, V. MITSILEGAS, *20 Years from Tampere. The Constitutionalisation of Europe's Area of Criminal Justice*, in S. CARRERA - D. CURTIN - A. GEDDES (eds.), *20 Years Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics in the EU Area of Freedom, Security and Justice*, 2020, San Domenico di Fiesole, p. 219 ss., e D. BRODOWSKI, *European Criminal Justice – From Mutual Recognition to Coherence*, in S. CARRERA - D. CURTIN - A. GEDDES (eds.), *20 Years*, cit., p. 225 ss.

40 *Conclusioni della Presidenza*, cit., punto 32.

41 Ivi, punto 23. Il riferimento è alla tratta di esseri umani e allo sfruttamento economico dei migranti.

42 Decisione quadro del Consiglio 2001/220/GAI, del 15 marzo 2001, *relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale* [GU L 82 del 22.3.2001, p. 1–4] (di seguito “decisione quadro 2001/220/GAI”).

a livello nazionale (entro un anno)⁴³, dimostrando così il progressivo superamento della tradizionale riluttanza dell'UE a intervenire in materia di giustizia penale⁴⁴.

Numerosi sarebbero gli aspetti della decisione quadro da discutere: il fatto che fornisca per la prima volta una definizione di «vittima» senza tuttavia individuare esplicitamente la nozione di «vittima vulnerabile»; il riconoscimento alla vittima di una serie di prerogative di matrice processuale (e.g., il diritto alla partecipazione, quello ad essere sentita, quello di essere informata in merito all'andamento del procedimento, quello alla protezione ed infine quello al risarcimento); l'attenzione al problema, piuttosto frequente già all'epoca (ed oggi probabilmente esacerbato sulla scia dei fenomeni di globalizzazione) delle vittime residenti in un altro Stato membro⁴⁵. Ci concentreremo, tuttavia, sui profili relativi alle vittime vulnerabili sebbene, come si è anticipato, si dovrà ancora aspettare a lungo affinché tale concetto faccia breccia, a livello generale, anche nel diritto secondario europeo.

Anzitutto, va segnalato il lodevole sforzo definitorio profuso dal legislatore dell'Unione. Viene fornita una prima esplicitazione del termine «vittima» entro l'ordinamento euronunitario; si tratta della «persona fisica che ha subito un pregiudizio, anche fisico o mentale, sofferenze psichiche, danni materiali causati direttamente da atti o omissioni che costituiscono una violazione del diritto penale di uno Stato membro»⁴⁶. La formulazione non include, tuttavia, le persone giuridiche (come pure la Corte di Giustizia ha confermato nelle sentenze *Dell'Orto*⁴⁷ e *Eredics e Sápi*⁴⁸ aderendo alle richieste dell'Avvocato Generale Kokott⁴⁹), né consente di ricavare una delimitazione di un eventuale sottogruppo di vittime vulnerabili, né, infine, comprende i familiari della vittima⁵⁰.

43 Con l'eccezione dell'art. 10 (5 anni) e degli artt. 5 e 6 (3 anni) della decisione quadro 2001/220/GAI; cfr. l'art. 17 decisione quadro 2001/220/GAI.

44 Questo aspetto viene evidenziato dal *report* del progetto finanziato dall'UE ed intitolato *Victims in Europe*, 2009, disponibile al seguente URL: <https://bit.ly/3ZrSDa8> (accesso 10 settembre 2024).

45 Si v. *amplius* M. VENTUROLI, *La tutela*, cit., p. 90–93.

46 Art. 1, lett. a, decisione quadro 2001/220/GAI.

47 Corte giust., 28 giugno 2007, *Giovanni Dell'Orto*, causa C-467/05, ECLI:EU:C:2007:395.

48 Corte giust., 21 ottobre 2010, *Eredics e Sápi*, causa C-205/09, ECLI:EU:C:2010:623.

49 V. le Conclusioni dell'AG Juliane Kokott, presentate l'8 marzo 2007, nella causa C-467/05, *Giovanni Dell'Orto* ECLI:EU:C:2007:152 e le Conclusioni dell'AG Kokott, presentate il 1° luglio 2010, nella causa C-205/09, *Eredics e Sápi*, ECLI:EU:C:2010:396.

50 Per un'analisi critica, v. M.D. BLÁZQUEZ PEINADO, *La Directiva 2012/29/UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas en la Unión Europea?*, in *Revista de Derecho Comunitario*

In secondo luogo, va accolto con favore l'approccio olistico in relazione alle «esigenze della vittima», che vanno prese in considerazione «in maniera globale e coordinata», al fine di evitare soluzioni «frammentarie ed incoerenti che possano arrecarle pregiudizi ulteriori»⁵¹. Qui il richiamo del legislatore eurounitario è alla necessaria valutazione generale che colga, nell'insieme, tutti i fattori fisici e psicologici che caratterizzano la vittima, al fine di prevenire fenomeni di vittimizzazione secondaria.

In terzo luogo, pur in mancanza di una definizione, la decisione quadro affronta specificamente il tema delle vittime «particolarmente vulnerabili». Ne riconosce le particolarità, ne distingue la posizione rispetto alle vittime *tout court* e, a tal fine, calibra l'approccio differenziato da seguire durante le varie scansioni procedimentali. L'attributo “vulnerabile/i” compare per tre volte nel testo:

1. Quasi “in silenzio”, senza premettere un *Considerando* che espliciti la portata di siffatta vulnerabilità, l'art. 2, § 2 pone a carico degli Stati membri – ed è una prima volta assoluta – l'obbligo di assicurare che «le vittime particolarmente vulnerabili beneficino di un trattamento specifico che risponda in modo ottimale alla loro situazione». Va da sé che, in assenza di ulteriori spunti ermeneutici, delimitare l'ambito di tale *status* resti rimesso all'autonomia degli Stati membri;
2. In tema di «diritto alla protezione», agli Stati membri viene imposto un obbligo – in modo più netto rispetto al passato – di tenere in debito conto i diritti delle persone «più vulnerabili», soprattutto in determinate scansioni procedimentali (come le deposizioni in pubblica udienza), ai sensi dell'art. 8, § 4;
3. L'art. 14, § 1, infine, esorta gli Stati ad incentivare apposite iniziative per la formazione professionale per quelle persone che interagiscano, a vario titolo, con le vittime, «con particolare riferimento alle necessità delle categorie più vulnerabili».

Ancorché importante per lo sviluppo di una coscienza comune sul trattamento *ad hoc* da riservare alle vittime «particolarmente vulnerabili», i successivi monitoraggi affidati alla Commissione dimostrano, sia nel

Europeo, 2013, vol. 46, p. 897 ss., spec. p. 906–911.

51 *Considerando* 5, decisione quadro 2001/220/GAI.

2004⁵² che nel 2009⁵³, il basso grado di attuazione della decisione quadro negli Stati membri; segno che, ancora, i tempi non sono del tutto maturi per un completo e definitivo passo in avanti verso la creazione di uno spazio giuridico europeo in cui norme minime in materia di diritti delle vittime – anche, e soprattutto, di quelle più vulnerabili – possano essere concretamente elaborate e, poi, implementate dagli Stati membri. Certamente, il fatto che alla mancata attuazione di una decisione quadro – in quanto atto appartenente all’*ex* “terzo pilastro” di competenze dell’UE (i.e., la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale) – non possa seguire una procedura di infrazione (e una conseguente condanna da parte della Corte di Giustizia), gioca sicuramente a favore di tale *status quo* di deficitaria implementazione⁵⁴.

Negli anni seguenti, tanto nella “grande” come nella “piccola Europa”, numerose iniziative di *hard* e *soft law* hanno come loro fulcro la tutela delle vittime. In questo contesto, va ricordato come l’adozione del Trattato di Lisbona nel 2009 segna un vero e proprio spartiacque per i diritti delle vittime⁵⁵. Per ciò che qui rileva, al fine di evitare che le Decisioni quadro si rivelino un’arma “spuntata” per i motivi sopra menzionati, il Trattato prevede – in materia di *victims’ rights* – una nuova base legale, individuata all’art. 82, § 2, lett. c, TFUE, che così recita:

«Laddove necessario per facilitare il riconoscimento reciproco delle sentenze e delle decisioni giudiziarie e la cooperazione di polizia e giudiziaria nelle materie penali aventi dimensione transnazionale, il Parlamento europeo e il Consiglio possono stabilire norme minime deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria. Queste tengono conto delle differenze tra le tradizioni giuridiche e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. Esse riguardano: (...)

c) i diritti delle vittime della criminalità».

Non vi è spazio qui per discutere dei vantaggi pratici, a livello legislativo, di questo cambiamento epocale (e.g., il fatto che l’adozione delle direttive *ex art. 82, § 2, lett. c* TFUE possa avvenire secondo la procedura legislativa ordinaria, con il coinvolgimento del Parlamento e del Consi-

52 *Relazione della Commissione*, COM(2004) 54 def.

53 *Relazione della Commissione*, COM(2009) 166 def.

54 Su questo aspetto, v. S. ALLEGREZZA, *Il ruolo*, cit., p. 4–5.

55 Lo rilevava già I. WIECZOREK, *A Needed Balance between Security, Liberty and Justice: Positive Signals Arrive from the Field of Victims’ Right*, in *ECL Rev*, 2012, p. 141 ss.

glio; il superamento dell'unanimità; la possibilità per gli Stati negligenti di essere sottoposti a procedura di infrazione per la mancata attuazione delle direttive)⁵⁶. Nondimeno, nel prosieguo dovrà essere considerato che, a partire dal 2009, l'Unione acquisisce una competenza *diretta*, nei termini sopra illustrati, in materia di diritti delle vittime.

Ciò premesso, possiamo ora identificare tre “binari” di intervento entro cui l'azione politico-legislativa dell'Unione si sviluppa a seguito dell'adozione della decisione quadro 2001/220/GAI: (i) la *tutela indennitaria* della vittima; (ii) la tutela della vittima *in generale* (i.e., senza riferimento al reato per il quale si procede); (iii) la tutela della vittima *in relazione a fattispecie criminose di particolare gravità*.

In relazione alla tutela indennitaria, l'Unione approva, dopo un brevissimo *iter* legislativo (poco più di un anno), la direttiva 2004/80/CE sull'indennizzo delle vittime di reato, tuttora in vigore⁵⁷.

In relazione alla tutela generale delle vittime da reato, vanno menzionate, tra le altre, la raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa Rec(2006)8 sull'assistenza alle vittime di reato⁵⁸; il *Report* della Commissione LIBE del Parlamento europeo *per lo sviluppo di uno Spazio europeo di giustizia penale*⁵⁹, poi approvato nella raccomandazione del Parlamento europeo recante la stessa dicitura⁶⁰; le Conclusioni del Consiglio su una *strategia volta ad assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime della criminalità e a migliorare il sostegno offerto a tali vittime sull'Unione europea*⁶¹; il c.d. Programma di Stoccolma del 2010⁶²;

56 L. O'DRISCOLL, *Towards a rights-based approach*, cit., p. 320.

57 Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, *relativa all'indennizzo delle vittime di reato* [GU L 261 del 6.8.2004, p. 15–18], tuttora in vigore.

58 *Recommendation Rec(2006)8 of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims (adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies)*. Al punto 3.4., il Comitato raccomanda che «*States should ensure that victims who are particularly vulnerable, either through their personal characteristics or through the circumstances of the crime, can benefit from special measures best suited to their situation*».

59 *Report with a proposal for a European Parliament recommendation to the Council on development of an EU criminal justice area* (2009/2012(INI)), A6-0262/2009.

60 *European Parliament recommendation of 7 May 2009 to the Council on development of an EU criminal justice area* (2009/2012(INI)), disponibile al seguente URL: <https://bit.ly/4erLivt>.

61 Progetto di conclusioni, 12944/09, 7 settembre 2009 (cfr. spec. p. 5, dove si fa riferimento alla necessità di assicurare «un'attenzione e un trattamento particolari» alle vittime in stato «particolarmente vulnerabile».

62 *Programma di Stoccolma – Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini* [GU C 115 del 4.5.2010, p. 1–38]. Particolarmente pregnante il passaggio secondo cui: «le persone più vulnerabili o in situazioni particolarmente a rischio, come le persone vittime di violenze reiterate nelle relazioni strette, le vittime della violenza di genere o le persone vittime di altre forme di reato in uno

infine, la Comunicazione della Commissione sul rafforzamento dei diritti delle vittime nell'Unione europea⁶³. È quest'ultimo documento, in particolare, che cristallizza in maniera definitiva il nuovo approccio eurounitario alle vittime, che potremmo definire "post-Lisbona". Paradigmatico l'*incipit* della sezione relativa alle vittime particolarmente vulnerabili: «alcune vittime sono esposte più di altre al rischio di subire danni ulteriori durante il procedimento penale e le loro particolari esigenze di protezione e assistenza devono pertanto essere soddisfatte»⁶⁴. Ancorché la Commissione identifichi «per la prima volta» le categorie di vittime vulnerabili in maniera esplicita (i minori, le persone disabili, e le vittime di violenza sessuale e tratta di esseri umani)⁶⁵, resta comunque aperta la strada per un *assessment* casistico della vulnerabilità; essa, infatti può essere desunta da talune caratteristiche personali della persona offesa, così come dalla fattispecie criminosa per la quale si procede.

In relazione della vittima in relazione a fattispecie criminose di particolare gravità, infine, va ricordato che altre fonti dell'Unione e del Consiglio d'Europa hanno ad oggetto la protezione delle vittime di specifici reati. La vulnerabilità, in tal contesto, è considerata alla stregua di un fattore intrinsecamente dipendente proprio dal reato per cui si procede⁶⁶. Su questa base, vengono elaborate le Convenzioni del Consiglio d'Europa in materia di terrorismo⁶⁷, tratta di esseri umani⁶⁸ e protezione dei minori⁶⁹. A livello

Stato membro di cui non hanno la cittadinanza o in cui non risiedono *necessitano di un sostegno particolare e di protezione giuridica*. Occorre anche assicurare particolare attenzione, sostegno e riconoscimento sociale alle vittime del terrorismo. È necessario un *approccio integrato e coordinato alle vittime*, in linea con quanto indicato nelle conclusioni del Consiglio su una strategia volta ad assicurare la realizzazione dei diritti delle vittime della criminalità e a migliorare il sostegno offerto a tali vittime» (corsivi aggiunti).

63 Comunicazione della Commissione, *Rafforzare I diritti delle vittime nell'Unione europea*, COM(2011) 274 def., 18 maggio 2011.

64 *Ivi*, p. 8.

65 Qui il riferimento è, da un lato, a certe caratteristiche personologiche della vittima (minori e disabili), dall'altro, al tipo di reato per cui si procede.

66 In relazione alle fonti UE, esse sarebbero dirette alla «prevenzione della vittimizzazione per particolari reati, da realizzarsi attraverso la forza intimidatrice del diritto penale» (M. VENTUROLI, *La tutela*, cit., p. 95).

67 Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005 (spec., l'art. 13).

68 Convenzione del Consiglio d'Europa sulla lotta contro la tratta di esseri umani, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005 (spec., gli artt. 4, lett. a; 5, §§ 2 e 5; 12, § 7).

69 Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007 (spec., l'art. 11, relativo alle misure *ad hoc* previste per le vittime delle condotte previste e punite dalla Convenzione).

eurounitario, sulla stessa scia, vengono adottate – nel contesto legislativo pre-Lisbona – Decisioni quadro con espliciti riferimenti alla «vulnerabilità» delle vittime di certi reati di particolare gravità: la lotta alla tratta degli esseri umani⁷⁰, il terrorismo⁷¹; lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile⁷²; il razzismo e la xenofobia⁷³. A seguito dell'adozione del Trattato di Lisbona, tre di queste Decisioni quadro vengono sostituite con altrettante direttive (in materia di tratta di esseri umani⁷⁴, abuso e sfruttamento sessuale dei minori⁷⁵ e lotta contro il terrorismo⁷⁶), mantenendo la preesistente impostazione “differenziata” in tema di vulnerabilità. Fu proprio la direttiva in materia di tratta di esseri umani, peraltro, a codificare per la prima volta la nozione di «vulnerabilità», intesa come quella situazione in cui la vittima «non ha altra scelta effettiva ed accettabile se non cedere all'abuso di cui è vittima».⁷⁷ Definizione imperniata, quindi, sull'assenza di scenari alternativi concretamente a disposizione della vittima, che non avrebbe altra opzione se non quella di subire la condotta criminosa. Infine, degno di interesse è il riferimento alla procedura di «valutazione individuale dei rischi» cui le vittime di tratta di esseri umani⁷⁸ e abuso e sfruttamento sessuale dei minori⁷⁹ devono essere sottoposte, sviluppando ulteriormente le disposizioni già codificate nella decisione quadro 2001/220/GAI.

70 Decisione quadro 2002/629/GAI del Consiglio, del 19 luglio 2002, *sulla lotta contro la tratta degli esseri umani* [GU L 203 del 1.8.2002, p. 1–4].

71 Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, *sulla lotta contro il terrorismo* [GU L 164 del 22.6.2002, p. 3–7].

72 Decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio, del 22 dicembre 2003, *relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile* [GU L 13 del 20.1.2004, p. 44–48].

73 Decisione quadro 2008/913/GAI del Consiglio, del 28 novembre 2008, *sulla lotta contro talune forme ed espressioni di razzismo e xenofobia mediante il diritto penale* [GU L 328 del 6.12.2008, p. 55–58].

74 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI* [GU L 101 del 15.4.2011, p. 1–11].

75 Direttiva 2011/92/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 dicembre 2011, *relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile, e sostituisce la decisione quadro 2004/68/GAI del Consiglio* [GU L 335 del 17.12.2011, p. 1–14].

76 Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, *sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio* [GU L 88 del 31.3.2017, p. 6–21].

77 Art 2, § 2, direttiva 2011/36/UE.

78 Art. 12, § 3, direttiva 2011/36/UE.

79 Art. 19, § 3, direttiva 2011/92/UE.

2.3 TERZA FASE: VERSO UNA NUOVA IDEA DI VULNERABILITÀ (2012)

In questo contesto magmatico, il 18 maggio 2011, la Commissione propone di sostituire la decisione quadro 2001/220/GAI con una nuova direttiva recante *norme minime riguardi i diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato*⁸⁰.

La necessità di un nuovo strumento – che porterà a quella che è stata definita la «riscoperta della vittima nella giustizia penale europea»⁸¹ – emerge in risposta a numerose lacune identificate nella protezione dei diritti delle vittime di reato all'interno dell'Unione Europea⁸². Come già anticipato, nonostante l'esistenza della summenzionata decisione quadro 2001/220/GAI, gli obiettivi di questa normativa non vennero pienamente raggiunti, in particolare in merito alla garanzia di un trattamento equo e uniforme per le vittime in tutti gli Stati membri. Così, la mancata attuazione delle norme esistenti rischiava di causare una *perdita di fiducia reciproca* tra le autorità giudiziarie degli Stati membri, così minando l'efficacia del principio di mutuo riconoscimento delle sentenze e delle decisioni giudiziarie, cardine della cooperazione giudiziaria in materia penale⁸³. Inoltre, l'assenza di *standard* comuni provocava disparità nel trattamento delle vittime, a seconda del Paese in cui si trovavano, riducendo così la loro capacità di accesso alla giustizia. In questo contesto, la Proposta della Commissione risponde anche alla crescente mobilità dei cittadini dell'UE, che aumenta il numero di vittime di reati transfrontalieri, rendendo cruciale l'adozione di norme uniformi per garantire diritti adeguati indipendentemente dal luogo in cui un crimine viene commesso⁸⁴. In definitiva essa mira, dunque, a stabilire uno *standard* minimo per i diritti delle vittime, tra cui il diritto all'informazione, al supporto e alla protezione, riducendo le barriere che

80 COM(2011) 275 def (di seguito: “la Proposta”).

Il 10 giugno 2011, il Consiglio si impegna a esaminare tale proposta in via prioritaria. Si v. la Risoluzione del Consiglio, del 10 giugno 2011, *relativa a una tabella di marcia per il rafforzamento dei diritti e della tutela delle vittime, in particolare nei procedimenti penali* [GU C 187 del 28.6.2011, p. 1–5].

81 S. ALLEGREZZA, *La riscoperta della vittima nella giustizia penale europea*, in S. ALLEGREZZA - H. BELLUTA - M. GIALUZ - L. LUPÁRIA (a cura di), *Lo scudo e la spada. Esigenze di protezione e poteri delle vittime nel processo penale tra Europa e Italia*, Torino, 2012, p. 1 ss.

82 F. FONSECA MORILLO - I. BELLANDER TODINO, *The Victims' Right Directive: Origins and Expectations*, in M. BARGIS - H. BELLUTA (a cura di), *Vittime di reato e sistema penale: la ricerca dei nuovi equilibri*, 2017, Torino, p. 3 ss.

83 *Ivi*, p. 2–3.

84 *Ivi*, p. 3.

ostacolano l'accesso alla giustizia, specialmente in situazioni transfrontaliere. Peraltro, la Proposta si pone in coerenza con le iniziative legislative europee riguardanti specifiche categorie di vittime vulnerabili (come quelle del traffico di esseri umani, abusi sessuali e crimini contro i minori) mirando a fornire un quadro orizzontale che affronti i bisogni di tutte le vittime di reato⁸⁵. Quindi, se da un lato si riconosce la vulnerabilità in sé di certe categorie personologiche, dall'altro si ammette un meccanismo di valutazione individuale che consenta di individuare vittime vulnerabili anche al di fuori dell'area della vulnerabilità presunta.

Con le parole della Commissione:

«Mentre gli strumenti specifici riguardanti, ad esempio, il terrorismo, la tratta, l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pedopornografia affrontano le particolari esigenze di certi gruppi di vittime di determinati reati, la presente proposta stabilisce il quadro orizzontale per trattare le *nessità di tutte le vittime*, indipendentemente dal tipo di reato o dalle circostanze o dal luogo in cui è stato commesso (...) La presente direttiva non avrà alcuna ripercussione sulle disposizioni contenute in altri atti dell'UE che affrontano in modo più mirato le specifiche esigenze delle vittime particolarmente vulnerabili. (...) Conformemente all'approccio adottato per le vittime della tratta degli esseri umani, per l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e per la pornografia infantile, questa proposta terrà conto delle *particolari esigenze delle vittime vulnerabili* (...)

Tutte le vittime di reato sono, in sé, vulnerabili, e di conseguenza devono essere trattate con sensibilità e attenzione. Certe vittime, tuttavia, sono particolarmente esposte al rischio di ulteriore vittimizzazione o di intimidazione da parte della persona imputata o indagata o dei suoi complici, e alcune corrono il rischio che la loro partecipazione al procedimento penale – con deposizioni o in altre forme – possa essere fonte di ulteriore sofferenza o pregiudizio. Per queste vittime devono essere previste misure speciali che riducano al minimo la probabilità di essere ulteriormente danneggiate (...) al tempo stesso che le vittime sono individui che reagiscono al reato in modo diverso e che hanno diverse esigenze e fragilità. Una vittima può quindi essere vulnerabile pur non rientrando in una specifica categoria di vittime vulnerabili, e va quindi predisposto un meccanismo di valutazione

85 Ivi, p. 3–4. Secondo L. CARACENI, *Le garanzie processuali per gli stranieri vittime di caporalato*, in G. DE SANTIS - S.M. CORSO (a cura di), *Nuove dimensioni della responsabilità datoriale*, Napoli, 2024, p. 468–469, nello sviluppo di un ruolo sempre maggiore delle vittime nel procedimento penale, «un tassello importante (...) è stata l'attribuzione di una identità alla vittima». Invero, l'art. 2, dir. 2012/29 ne fornisce una definizione «piuttosto ampia» che fa rientrare non solo la persona fisica-titolare del bene giuridico protetto, ma anche i familiari ed il danneggiato (ivi, p. 469).

individuale per garantire che tutte le vittime vulnerabili siano riconosciute e adeguatamente protette»⁸⁶.

La Proposta, al suo art. 18, prevede che due categorie di vittime vadano sempre considerate «vulnerabili» dagli Stati membri. Si tratta dei «minori» e dei «disabili», la cui caratterizzazione in termini di fragilità viene adottata in ragione delle loro caratteristiche personali⁸⁷. In base al tipo o natura del reato subito, invece, si presumono «vulnerabili» le vittime di violenza sessuale o tratta di esseri umani⁸⁸. Per tali categorie la valutazione individuale non andrebbe operata, in quanto si *presume* che essere rientrano *de iure* nel sottogruppo delle vittime vulnerabili, bisognose pertanto di ulteriore protezione. Diversamente «tutte le altre vittime» devono essere sottoposte ad *individual assessment* al fine di individuare, se del caso, profili di vulnerabilità⁸⁹. L'intera procedura è rimessa, però, agli ordinamenti degli Stati membri, ben contenti di preservare la propria «sovranità» in un ambito sì delicato (si noti, per inciso, che alla declaratoria di vulnerabilità consegue l'attivazione di misure specifiche – quali, ad es., le audizioni protette – che potrebbero inficiare l'equità complessiva del procedimento, in particolare nei confronti dei diritti della difesa in capo all'indagato/imputato⁹⁰), fatta salva la *facoltà* di adattare siffatto vaglio secondo la gravità del reato e il grado di danno subito dalla vittima⁹¹.

Durante l'*iter* legislativo, tuttavia, tale approccio «a doppio binario» viene abbandonato. Tra gli altri, il Comitato economico e sociale europeo paventa i rischi di una gerarchizzazione delle vittime, incoraggiando, al tempo stesso, l'utilizzo, in ogni caso, della valutazione individuale, quale metodo privilegiato per individuare i profili di vulnerabilità di ogni vittima⁹². Di diverso avviso, invece, il Comitato europeo delle Regioni che, al contrario, promuove lo *status quo* contenuto nella Proposta, arrivando a

86 Ivi, p. 3–4 e 8–9.

87 Art. 18, § 1 della Proposta.

88 Art. 18, § 2 della Proposta.

89 Art. 18, §§ 3–5 della Proposta.

90 Sottolinea l'importanza di elaborare soluzioni che mantengano l'equilibrio tra i diritti delle vittime e la presunzione di innocenza nei procedimenti penali e i diritti ad un equo processo e della difesa, più in generale, il Comitato europeo delle Regioni (*Parere sul pacchetto legislativo sui diritti delle vittime*, CIVEX-V-022, 94a sessione plenaria, 15 e 16 febbraio 2012, CdR 197/2011 fin, punti 6 e 14)

91 Art. 18, § 5 della Proposta.

92 *Parere del Comitato economico e sociale europeo*, SOC/419 (I diritti delle vittime nell'UE), Rel. Walker Shaw, 7 dicembre 2011, punti 1.8 e 4.3.9.

proporre una forma «sostegno speciale per i bambini più piccoli o per i minori vittima di reati particolarmente gravi»⁹³.

È l'intervento del Parlamento a risolvere in via definitiva l'*impasse*. Infatti, esso approva in prima lettura una riscrittura pressoché totale dell'art. 18 della Proposta (poi collocato all'art. 22 del testo finale), proponendo di individuare un gruppo di «vittime con specifiche esigenze di protezione», da valutarsi caso per caso, secondo una serie di criteri specifici, quali «le caratteristiche personali della vittima; il tipo o la natura del reato, nonché le circostanze del reato»⁹⁴. È sempre il Parlamento a proporre di obbligare gli Stati a tenere in «debita considerazione» una certa tipologia di vittime (terrorismo, criminalità organizzata, tratta di esseri umani, violenza di genere, violenza nelle relazioni strette, violenza o dello sfruttamento sessuale, reati basati sull'odio e le vittime disabili) benché pur sempre soggetta alla valutazione individuale⁹⁵. Infine, il medesimo organo legislativo suggerisce di riconoscere una presunzione di vulnerabilità in favore dei minori, nei confronti dei quali la valutazione individuale andrebbe operata non già per riconoscerne le specifiche esigenze di protezione, quanto per definirne le modalità di godimento⁹⁶. La motivazione di siffatto cambio di prospettiva – che bilancia, da un lato, l'importanza dell'approccio casistico e la necessità di riservare una particolare attenzione a certe categorie vittimologiche, dall'altro – viene così sviluppata dalle Commissioni LIBE e FEMM, riunite congiuntamente durante l'*iter* legislativo:

«Pur concordando con la proposta della Commissione di fare riferimento in modo specifico alle vittime vulnerabili, i relatori preferiscono utilizzare l'espressione “vittime con esigenze specifiche”. La terminologia utilizzata nella proposta della Commissione, che individua questa categoria di vittime con la denominazione “vittime vulnerabili”, potrebbe essere considerata come involontariamente discriminatoria. Molte vittime, tra cui quelle della violenza di genere,

93 Comitato europeo delle Regioni, *Parere*, cit., punto 20, secondo capoverso.

94 Posizione del Parlamento europeo definita in prima lettura *in vista dell'adozione della direttiva 2012/.../UE del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI, TC1-COD(2011)0129*, 12 settembre 2012. V. l'art. 22, §§ 1-2 (versione emendata dal Parlamento).

95 Art. 22, § 3 (versione emendata dal Parlamento). Parimenti, alla posizione di chi ha subito un «notevole danno» in relazione alla «gravità del reato», alle vittime di reati ispirati dal fine discriminatorio, ed a chi si trova «particolarmente espost[o] per la [sua] relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato» va dedicata «particolare attenzione» da parte delle autorità, nell'ambito della procedura di valutazione individuale.

96 Art. 22, § 4 (versione emendata dal Parlamento).

non desiderano essere associate alla vulnerabilità. Le vittime di una violenza di genere possono tuttavia avere esigenze specifiche senza essere viste come vulnerabili. La proposta della Commissione individua correttamente i minori e i disabili quali vittime vulnerabili in ragione delle loro caratteristiche personali. Anche se effettivamente sembra logico definire “vittima vulnerabile” una persona affetta da disabilità, una donna che ha subito una violenza sessuale o un minore, le caratteristiche personali delle vittime prima di aver subito un crimine non dovrebbero essere considerate quale unico criterio per la definizione. I relatori preferiscono pertanto individuare questo gruppo con il nome di “vittime con esigenze specifiche”, proponendo speciali misure di protezione nei loro confronti (...).

I relatori ritengono pertanto che la valutazione individuale rappresenti un elemento importante sin dal momento in cui avviene il pregiudizio. Tale valutazione permette di individuare le esigenze della vittima prima, durante e dopo il procedimento penale»⁹⁷.

Il Consiglio approva la posizione del Parlamento senza ulteriori modifiche⁹⁸, e la direttiva viene infine adottata nell’ottobre 2012⁹⁹. Ed è così che la valutazione individuale entra a pieno titolo nel diritto eurounitario come “via maestra” per il riconoscimento delle specifiche esigenze di protezione di una certa categoria di vittime¹⁰⁰. Di fatto, anche le vittime di certe condotte criminose di particolare gravità – e già regolate dal diritto UE (come la tratta di esseri umani, o il terrorismo) – sono soggette all’*individual assessment*, senza che operino in loro favore presunzioni di vulnerabilità. Solamente per i minori, come si è detto, il legislatore eurounitario riconosce siffatta presunzione, sia pur assoggettandoli alla valutazione individuale, per meglio calibrare in concreto le misure di protezione da assicurare. Così, la neonata direttiva 2012/92/UE, tuttora in vigore, recepisce un’impostazione caratterizzata da un netto *favor* per la procedura di vaglio individuale¹⁰¹.

97 Relazione sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce norme minime riguardanti i diritti, l’assistenza e la protezione delle vittime di reato, Commissioni LIBE e FEMM (rel. Teresa Jiménez-Becerril Barrio e Antonia Parvanova), A7-0244/2012, 18 luglio 2012.

98 V. il comunicato stampa del 4 ottobre 2012, *Council endorses minimum standards for crime victims across the EU*, 14472/12, PRESSE 412.

99 Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI* [GU L 315 del 14.11.2012, p. 57–73].

100 S. QUATTROCOLO, *Vulnerabilità e individual assessment: l’evoluzione dei parametri di individuazione*, in M. BARGIS - H. BELLUTA (a cura di), *Vittime di reato*, cit., p. 297 ss.

101 Per una ricognizione più approfondita, si v. S. ALLEGREZZA, *Il ruolo*, cit., p. 3–17.

3. CONCLUSIONI

Giunti al termine di questa digressione storico-giuridica – utile a comprendere le linee di faglia lungo le quali è maturata la gestazione della disciplina eurounitaria sulle vittime di reato – possiamo tentare di sviluppare alcune considerazioni conclusive.

In primo luogo, ci si dovrebbe domandare quale impatto ha riverberato la disciplina europea sul diritto interno. Il tema è amplissimo e non può affrontarsi esaustivamente in questa sede. Tuttavia, preme rilevare come l'approccio casistico promosso a livello eurounitario potrebbe risolvere alcuni problemi di coerenza logico-sistematica presenti nel nostro codice di rito penale. Il riferimento corre a quegli istituti la cui applicabilità dipende dall'accertata vulnerabilità della persona offesa. Si pensi, ad es., all'incidente probatorio, istituto che, dopo travagliate riforme, consente oggi l'assunzione del dichiarante vulnerabile durante le indagini preliminari (derogando al principio-cardine che vede il dibattimento come luogo naturale di formazione delle prove dinanzi al giudice che, poi, dovrà emettere la sentenza basandosi su *quel* materiale probatorio, in ossequio al principio di immediatezza). La normativa codicistica in materia di incidente probatorio oggi prevede un "doppio binario" procedimentale, a seconda che il *loquens* sia vittima di certi reati (elencati tassativamente)¹⁰² o meno¹⁰³. In pratica, per i primi opera una presunzione di vulnerabilità (risultando esentati dalla valutazione individuale *ex art. 90-quater c.p.p.*), che invece non opera per i secondi, i quali vanno quindi sottoposti ad *individual assessment* in quanto condizione di ammissibilità per il rito incidentale. Ci si limita qui a domandarsi se la normativa interna, espressione di quella legislazione "per catalogo" che incide «sulla stessa idea di codice come stabile sistema normativo»¹⁰⁴, possa ancora dirsi compatibile – quantomeno a livello di politica criminale – con gli stimoli provenienti dalla normativa eurounitaria, che rifugge le presunzioni *assolute* di vulnerabilità¹⁰⁵. Sarebbe forse più

102 Si tratta di vari delitti contro l'assistenza familiare (art. 572 c.p.) e contro la libertà individuale (artt. 600, 600-bis, 600-ter e 600-quater, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'articolo 600-quater.1, 600-quinquies, 601, 602, 609-bis, 609-quater, 609-quinquies, 609-octies, 609-undecies e 612-bis c.p.).

103 Si tratta dei casi codificati all'art. 392, comma 1-bis, c.p.p. (rispettivamente, primo e secondo periodo).

104 A. NAPPI, *Il codice dei cataloghi*, in *Leg. pen.*, 9 novembre 2016, p. 8.

105 Notava già questa aporia tra ordinamento interno e stimoli eurounitari, M.G. COPPETTA, *Il contributo dichiarativo del minorenne nell'incidente probatorio*, in C. CESARI (a cura di), *Il minorenne fonte di prova nel processo penale*, 2ª ed., Milano, 2015, p. 196.

appropriato, al fine di evitare una gerarchizzazione delle vittime, iniziare una riflessione sulla portata che le presunzioni assolute di vulnerabilità dovrebbero rivestire nel nostro ordinamento, fermo restando che, qualora si vogliano preservare, una motivazione precisa e coerente dovrebbe essere fornita dal legislatore¹⁰⁶. Altrimenti, il rischio potrebbe essere quello di trovarsi di fronte non solo a vittime *più vulnerabili* di altre ma anche, al contempo, a vittime (incomprendibilmente) *non abbastanza vulnerabili* da essere ritenute tali per via presuntiva¹⁰⁷.

In secondo luogo, andrebbe operata un'ulteriore riflessione sul futuro dei diritti delle vittime in Europa. La direttiva 2012/92/UE ha rappresentato una pietra miliare in materia. Superando i *deficit* della decisione quadro 2001/220/GAI, essa è riuscita a stimolare gli Stati membri ad elaborare *standard* minimi in materia. Ma allora: *Roma locuta, causa finita*?

Che la nuova fase iniziata nel 2012 sia solo l'inizio di un ulteriore percorso verso il rafforzamento delle prerogative delle vittime prima, durante, e dopo il processo penale, si può evincere (almeno) da tre circostanze. Anzitutto, la Commissione ha elaborato – per la prima volta – una *Strategia UE sui diritti delle vittime*, di durata quinquennale (2020-2025)¹⁰⁸; ha poi proposto una nuova direttiva sui diritti delle vittime, che andrà ad emendare la direttiva 2012/92/UE, per ciò che qui rileva, introducendo un nuovo art. 9-bis in materia di servizi di assistenza mirati e integrati per i minori, un nuovo art. 10-bis sul servizio di assistenza presso i locali giudiziari ed infine un nuovo art. 22, attraverso la cui riscrittura la Commissione propone che la disciplina della valutazione individuale venga ulteriormente rifinita e chiarificata¹⁰⁹. Infine, è degna di nota la recente raccomandazione Rec (2023)2 del Consiglio d'Europa, che contiene non solo una definizione esplicita di «*secondary victimization*» ma anche un'apposita disposizione in materia di «*individual assessment of the needs and vulnerabilities of the victim*»¹¹⁰.

106 Per un elenco di condivisibili riforme *de iure condendo* con riferimento alla testimonianza della vittima minorenne, si v. N. PASCUCCI, *La testimonianza della persona offesa minorenne*, Torino, 2020, p. 279 ss., spec. 284 ss.

107 Per una più approfondita analisi del problema, con particolare riferimento alle vittime di caporalato ma con implicazioni di portata più generale, v. L. BERNARDINI, *Vittime di caporalato e incidente probatorio: aporie sistemiche di una disciplina a geometria variabile*, in G. DE SANTIS - S.M. CORSO (a cura di), *Nuove dimensioni*, cit., p. 503–530.

108 COM(2020) 258 final.

109 COM(2023) 424 final.

110 Rec(2023)2 of the Committee of Ministers to member States on rights, services and supports for victims of crime (adopted by the Committee of Ministers on 15 March 2023, at the 1460th meeting of the Ministers' Deputies).

Da ciò emerge una nuova consapevolezza dei due ordinamenti europei sul tema delle vittime, ed in particolar modo in tema di vulnerabilità. Certo, il progressivo affermarsi dei diritti delle vittime dovrà comunque evitare di riverberare un impatto negativo sui diritti della difesa e ad un processo equo¹¹¹ (questo, forse, il fattore più rilevante e che giustificerebbe la timida risposta di certi ordinamenti alla decisione quadro 2001/220/GAI e alla Direttiva 2012/29/UE).

Tuttavia, con i giusti ed imprescindibili accorgimenti in tal senso, la piena implementazione dei diritti delle vittime nei procedimenti penali andrebbe verso la direzione di riconoscere che le loro prerogative «non si fondano solo sul principio di giustizia, ma anche su altri valori costituzionali, come la libertà e l'uguaglianza. Questi diritti non possono essere visti solo come un esercizio di giustizia retributiva, ma devono essere compresi come diritti umani universali, interdipendenti e indivisibili. Il pieno riconoscimento di questi diritti contribuisce alla sicurezza umana e alla dignità condivisa, ma la loro realizzazione richiede investimenti efficienti in risorse personali, materiali e culturali, oltre che un'educazione ai valori che li supportano»¹¹². D'altronde, se è vero che certe politiche «vittimo-centriche» restano strettamente connesse allo *ius puniendi*, è forse giunto il momento di ripensarle proprio alla luce delle *necessità* delle vittime, considerate non come un'entità statica, ma come *persone in trasformazione* verso processi di *de-vittimizzazione*, che sono sempre di carattere personale, interpersonale e sociale¹¹³. Il tutto al fine di evitare, con sapiente bilanciamento, che i diritti delle vittime possano divenire incompatibili con quelli dell'indagato/imputato¹¹⁴. Dopotutto, la creazione di un genuino Spazio di Libertà, Sicurezza Giustizia in Europa dipende anche da questo.

111 A. KLIP, *On Victim's Rights and its Impact on the Rights of the Accused*, in *Eur. J. Cr. Crim. Law and Crim. Just.*, 2015, p. 177 ss.

112 COSÌ M. POELEMANS - G. VARONA, ¿Del compromiso al cumplimiento? La reforma de la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delito, in *Revista de Victimologia*, 2023, p. 50.

113 *Ivi*, p. 48.

114 Riprendo l'efficace espressione di S. ZAPPALÀ, *The Rights of Victims v. the Rights of the Accused*, in *J. Int'l Crim. Just.*, 2010, p. 137 ss. (che analizza il tema nel contesto del diritto penale internazionale).