



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 28.09.2001
COM(2001) 536 definitivo

LIBRO VERDE

Risarcimento alle vittime di reati

(presentato dalla Commissione)

INDICE

Sintesi del libro verde.....	4
Consultazione sul libro verde di tutte le parti interessate.....	4
Sommario delle domande	5
1. Introduzione	6
1.1. Le vittime di reati e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia	6
1.2. Misure ed iniziative adottate fino ad oggi.....	6
1.3. Obiettivo ed ambito d'applicazione	7
1.4. Delimitazioni.....	7
2. Norme europee	8
2.1. Il principio di non discriminazione.....	8
2.2. Il diritto ad essere sentiti in giudizio	9
2.3. La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti	10
3. Panoramica dei sistemi di risarcimento statale negli Stati membri.....	11
3.1. Introduzione	11
3.2. Requisiti per l'ammissione	12
3.3. Danni coperti.....	13
3.4. Applicazione sussidiaria e surrogazione statale.....	17
3.5. Criteri formali.....	18
3.6. Pagamento anticipato.....	19
3.7. Organismi di valutazione	19
3.8. Importo totale dei risarcimenti accordati e numero di domande ricevute	19
4. Esigenza di un'azione a livello comunitario.....	20
4.1. Origine e funzione dei sistemi di risarcimento statali	20
4.2. La questione del risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati affrontata a livello comunitario.....	20
4.3. La vittima di reato come punto di partenza.....	21
5. Risarcimento alle vittime di reati – norme minime	22
5.1. Considerazioni di carattere generale.....	22
5.2. Gli elementi di una normativa minima - criteri per accedere al risarcimento	23
5.3. Danni coperti.....	25

5.4.	Applicazione sussidiaria	28
5.5.	Surrogazione dello Stato.....	30
5.6.	Denuncia del reato alla polizia.....	30
5.7.	La domanda per ottenere un risarcimento da parte dello Stato.....	30
5.8.	Pagamento anticipato.....	31
5.9.	Altri criteri.....	32
6.	Risarcimento alle vittime di reati – accesso delle vittime transfrontaliere	32
6.1.	La situazione attuale	32
6.2.	Ostacoli derivanti dalla situazione transfrontaliera	33
6.3.	Il modello dell'assistenza reciproca	35
6.4.	Il modello della doppia responsabilità.....	38
6.5.	Osservazioni generali e confronti.....	39
6.6.	Questioni orizzontali di attuazione	40
7.	Osservazioni conclusive.....	41

SINTESI DEL LIBRO VERDE

Il presente Libro verde avvia una consultazione con tutte le parti interessate sulle possibili misure da adottarsi a livello comunitario per migliorare il risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati all'interno dell'Unione europea. Le questioni principali affrontate nel presente Libro verde sono le seguenti.

- Quali sono le norme europee pertinenti per affrontare la questione del risarcimento statale delle vittime di reati a livello comunitario?
- Quali possibilità esistono attualmente per le vittime di reati all'interno dell'Unione europea di ricevere un risarcimento dallo Stato?
- Sulla base della situazione attuale nell'Unione europea, che esigenza c'è, e che ambito deve avere un'azione a livello comunitario?
- Come possono essere accresciute, attraverso un'iniziativa comunitaria, le possibilità per le vittime di reati di ottenere un risarcimento da parte dello Stato?
- Come si può agevolare l'accesso delle vittime di reati al risarcimento da parte dello Stato in situazioni transfrontaliere?

CONSULTAZIONE SUL LIBRO VERDE DI TUTTE LE PARTI INTERESSATE

I capitoli 5 e 6 del presente documento contengono una serie di domande, che sono anche elencate più in basso, relative alle questioni che la Commissione ritiene più importanti ai fini della valutazione di un'eventuale iniziativa sul risarcimento delle vittime di reati da parte dello Stato. La Commissione gradirebbe ricevere risposte motivate a tali domande da tutte le parti interessate. Le parti interessate non devono comunque sentirsi tenute ad attenersi a queste domande qualora abbiano commenti da fare a proposito di altri aspetti, contemplati o meno nel presente documento, del risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reato. Le risposte alle domande, nonché qualsiasi altro commento, debbono essere inviate entro il 31 gennaio 2002 al seguente indirizzo:

Commissione europea
Direzione generale Giustizia e affari interni, unità A.3
Rue de la Loi 200
B-1049 Bruxelles

Fax: +32 2 2996457

E-mail: jai-coop-jud-civil@cec.eu.int

Le risposte ed i commenti inviati potrebbero essere resi pubblici sul sito web della Commissione, salvo esplicita richiesta contraria del mittente. Al principio del 2002 la Commissione valuterà se sia necessario organizzare un'audizione pubblica per discutere ulteriormente le questioni sollevate dal presente documento.

SOMMARIO DELLE DOMANDE

Domanda 1: Un'iniziativa comunitaria in materia di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati deve perseguire i tre obiettivi di cui al capitolo 4, paragrafo 2? Vi sono altri obiettivi che dovrebbero anch'essi essere perseguiti?

Domanda 2: Quali condizioni relative al tipo di reato e al tipo di danno devono essere inserite nelle norme minime?

Domanda 3: Si deve inserire nelle norme minime il livello di prova richiesto ad un soggetto che faccia domanda di risarcimento da parte dello Stato?

Domanda 4: Le norme minime devono comprendere anche i danni non materiali? E, se sì, è opportuno inserire una definizione di tali danni?

Domanda 5: È possibile definire il concetto di risarcimento per invalidità permanente ai fini della sua inclusione in una norma minima?

Domanda 6: La norma minima può consentire di prendere in considerazione, nel determinare se una vittima abbia o meno diritto ad un risarcimento, o nel determinare l'importo di tale risarcimento, la situazione finanziaria della vittima?

Domanda 7: Come dovrebbe essere definito, nelle norme minime, il carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato rispetto alle altre fonti di risarcimento alle vittime?

Domanda 8: Quali altre fonti di risarcimento devono essere dedotte dal risarcimento da parte dello Stato?

Domanda 9: La possibilità di un pagamento anticipato dev'essere inserita nelle norme minime?

Domanda 10: Si devono includere nelle norme minime dei criteri relativi al comportamento della vittima in relazione al reato, al suo coinvolgimento in attività criminose in generale, o altre considerazioni di giustizia o di ordine pubblico?

Domanda 11: Quali altri criteri, non contemplati nel presente documento, potrebbero essere compresi nelle norme minime?

Domanda 12: Si ritiene che riconoscere alle vittime transfrontaliere il diritto ad essere assistite, per la domanda di risarcimento statale in un altro Stato membro, da un'autorità nel proprio Stato membro di residenza costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?

Domanda 13: Si ritiene che la possibilità per una vittima transfrontaliera di ottenere il risarcimento, a scelta, nel proprio Stato membro o nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato, costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato ?

Domanda 14: Quali altre soluzioni, oltre a quelle prospettate nel presente documento, si possono prevedere per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?

Domanda 15: Sarebbe opportuno elaborare dei formulari uniformi utilizzabili per presentare la domanda di risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri?

1. INTRODUZIONE

1.1. Le vittime di reati e lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'UE affronta la sfida di fare in modo che il diritto di circolare liberamente in tutto il territorio dell'Unione possa essere esercitato in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Questa sfida richiede la creazione di un vero spazio di giustizia, in cui le persone possano adire i giudici e le autorità di qualsiasi Stato membro altrettanto facilmente che quelli del proprio, e in cui si realizzi una migliore compatibilità e una maggiore convergenza tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La necessità di riuscire in questa sfida è resa evidente dal sempre maggior numero di persone che fanno uso del loro diritto alla libera circolazione all'interno dell'Unione, in qualità, ad esempio, di lavoratori, di studenti o di turisti.

La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anche tenere conto delle esigenze delle vittime di reati all'interno dell'Unione europea. Il piano d'azione di Vienna¹ del Consiglio e della Commissione, adottato dal Consiglio nel 1998, sollecitava una soluzione per la questione dell'assistenza alle vittime attraverso un esame comparativo dei sistemi di risarcimento alle vittime ed una valutazione della fattibilità di un'azione da intraprendersi da parte dell'Unione. La Commissione ha presentato, nel 1999, una comunicazione² sulle vittime di reati che esamina non solo gli aspetti relativi al risarcimento, ma anche altre possibili questioni da affrontare al fine di migliorare la posizione delle vittime di reati all'interno dell'Unione europea. In considerazione di questa comunicazione, le conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 1999³ sollecitavano l'istituzione di norme minime in materia di protezione delle vittime di reati, in particolare sull'accesso alla giustizia da parte delle vittime e sui loro diritti ad ottenere il risarcimento dei danni subiti, nonché delle spese legali. Inoltre, il Consiglio di Tampere ha richiesto l'istituzione di programmi nazionali per il finanziamento di provvedimenti, pubblici e non governativi, di assistenza e tutela delle vittime.

1.2. Misure ed iniziative adottate fino ad oggi

Il Parlamento europeo ha dimostrato, fin dagli anni '80, un sostegno forte e continuo al miglioramento del sistema di risarcimento delle vittime di reato. Si può, in particolare, fare riferimento alla risoluzione del 1989⁴ ed alla risoluzione⁵ sulla comunicazione della Commissione del 1999.

Il Consiglio ha adottato, il 15 marzo 2001, una decisione-quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale⁶. La decisione, basata sul titolo IV del trattato UE, prevede l'obbligo per gli Stati membri di garantire alle vittime di

¹ GU C 19, del 23.1.1999, pag.1. Punto 51 (c).

² 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. COM(1999) 349 def. del 14.7.1999.

³ Conclusioni della Presidenza, punto 32.

⁴ Risoluzione sull'indennizzo delle vittime di atti di violenza criminale, GU C 256 del 9.10.1989, pag. 32.

⁵ Risoluzione sulle vittime di reati nell'Unione europea. GU C 67 del 1.3.2001, pag. 308.

⁶ GU L 82 del 22.3.2001, pag. 1.

reati il diritto di ottenere, nell'ambito del procedimento penale, una decisione relativa al risarcimento da parte dell'autore del reato. Gli Stati membri sono anche tenuti ad adottare le misure atte ad incoraggiare l'autore del reato a prestare adeguato risarcimento alle vittime. Oltre queste disposizioni, la questione del risarcimento delle vittime di reato non viene trattata.

Per quanto concerne i lavori preparatori, nel 2000 è stato portato a termine, con il sostegno del programma Grotius dell'Unione europea, uno studio completo sulla posizione delle vittime di reati nell'UE⁷. Lo studio tratta, tra gli altri aspetti, le possibilità per le vittime di reati di ottenere un risarcimento da parte dello Stato in base alle disposizioni di legge interne degli Stati membri. Allo studio ha fatto seguito una conferenza tenutasi a Umeå, in Svezia, nell'ottobre 2000, anch'essa finanziata dal programma Grotius. Le conclusioni della conferenza⁸ comprendono una serie di raccomandazioni su come migliorare la posizione delle vittime di reato per quanto riguarda le questioni relative al risarcimento, nonché una raccomandazione affinché la Commissione valuti l'opportunità di adottare, a livello di Unione europea, misure legislative vincolanti sulla questione.

1.3. Obiettivo ed ambito d'applicazione

L'obiettivo del presente documento è quello di avviare, in risposta alle richieste del piano d'azione di Vienna e delle conclusioni di Tampere, una consultazione sulle prossime eventuali iniziative a livello comunitario volte a migliorare le possibilità di risarcimento per le vittime di reati all'interno dell'UE.

Il documento si concentrerà sul risarcimento da parte dello Stato e svilupperà le seguenti questioni:

- Quali sono le disposizioni legislative europee pertinenti per affrontare la questione del risarcimento statale delle vittime di reati a livello comunitario?
- Quali possibilità hanno, attualmente, le vittime di reati all'interno dell'UE, di ottenere un risarcimento dallo Stato?
- Sulla base di ciò che esiste allo stato attuale nell'UE, che esigenza c'è di un'azione a livello comunitario?
- Come si possono rafforzare, attraverso un'iniziativa comunitaria, le possibilità per le vittime di reati di ottenere un risarcimento da parte dello Stato?
- Come si può agevolare l'accesso al risarcimento da parte dello Stato per le vittime di reati in situazioni transfrontaliere?

1.4. Delimitazioni

Le possibilità per le vittime di reati di ottenere un risarcimento dall'autore del reato non sono contemplate dal presente documento. La possibilità di ottenere una decisione relativa al risarcimento da parte dell'autore del reato, di per sé, è

⁷ Wergens, Anna, *Crime victims in the European Union*, Brottsoffermyndigheten, Umeå, 2000.

⁸ Autorità per il risarcimento e il sostegno delle vittime di reati, Svezia, "Conclusioni - L'incontro di esperti a Umeå sul risarcimento delle vittime di reati nell'Unione europea", Umeå, 2000.

contemplata nella decisione quadro sulla posizione della vittima nel procedimento penale. Per quanto riguarda la possibilità di fare eseguire tali decisioni nelle situazioni transfrontaliere, sono state adottate, o sono in preparazione, una serie di iniziative sull'accesso alla giustizia in caso di controversie transfrontaliere in generale. Tali iniziative comprendono, in particolare, il regolamento, recentemente adottato, detto Bruxelles I⁹ sulla competenza giurisdizionale e il riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze. Nel contesto del programma d'attuazione del principio del riconoscimento reciproco¹⁰, sono in preparazione, tra le altre, iniziative relative ai crediti non contestati. Tali iniziative risulteranno positive anche per le vittime di reati che cercano di fare eseguire una decisione di risarcimento da parte dell'autore del reato in una situazione transfrontaliera. Un'eventuale iniziativa diretta ad un tipo specifico di pretese civilistiche, come appunto il risarcimento da parte dell'autore del reato, richiederebbe un'ulteriore riflessione in modo da assicurare il coordinamento necessario con le suddette iniziative orizzontali.

La complessità di ciascuna delle questioni relative, da un lato, al risarcimento da parte dello Stato e, dall'altro, al risarcimento da parte dell'autore del reato, rende preferibile un trattamento separato, in considerazione della diversa natura giuridica delle questioni. In particolare, è necessario un ulteriore lavoro preparatorio per quanto riguarda il sistema dell'esecuzione nei vari Stati membri, ivi compresa la questione di quali misure vengano adottate per fornire alle vittime di reati un'assistenza su questi aspetti.

Pertanto, pur accantonando, per quanto riguarda il presente documento, la questione del risarcimento alle vittime da parte dell'autore del reato, la Commissione avvierà comunque una riflessione sulle eventuali iniziative da prendere in futuro su questa questione, iniziative che potrebbero interpretarsi come misure di accompagnamento nel contesto del programma del reciproco riconoscimento.

2. NORME EUROPEE

Il principio di non discriminazione ed il diritto ad essere sentiti durante il procedimento saranno brevemente esaminati in questo capitolo, sulla base di quanto stabilito dal diritto comunitario, nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Si fornisce anche una breve descrizione della convenzione europea del 1983 sul risarcimento per le vittime di reati violenti, l'unico strumento internazionale esistente su questo argomento.

2.1. Il principio di non discriminazione

L'ambito di applicazione della clausola di non discriminazione di cui all'articolo 7 del trattato CEE¹¹ è stato oggetto di una pronuncia della Corte di giustizia delle

⁹ Regolamento (CE) n 44/2001 del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001, pag.1.

¹⁰ Programma di misure relative all'attuazione del principio del riconoscimento reciproco delle decisioni in materia civile e commerciale, GU C 12 del 15.1.2001, pag. 1.

¹¹ Ora articolo 12 del trattato CE.

Comunità europee¹² in una causa pregiudiziale ai sensi dell'articolo 177 del trattato¹³. Il caso riguardava un cittadino britannico che aveva subito una violenta aggressione durante una visita turistica in Francia. Gli assalitori non vennero mai identificati e la vittima si era rivolta allo Stato francese per accedere al sistema statale di risarcimento. Una condizione per ottenere il risarcimento ai sensi di tale programma era quella di essere cittadino francese, oppure di essere cittadino di uno Stato che avesse concluso un accordo di reciprocità con la Francia in materia di risarcimento da parte dello Stato, o ancora di essere in possesso di un permesso di residenza. Il procuratore del Tesoro sosteneva davanti all'autorità responsabile dell'esame della richiesta che, siccome nessuna delle condizioni suddette era soddisfatta, la richiesta doveva essere rigettata. L'autorità si rivolgeva quindi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee per ottenere una pronuncia pregiudiziale sulla questione di sapere se tali disposizioni fossero compatibili con il divieto di discriminazione sancito, in particolare, dall'articolo 7 del trattato CEE.

La Corte ha affermato che, vietando "ogni discriminazione fondata sulla nazionalità" il trattato impone la completa parità di trattamento per i soggetti che si trovino in una situazione disciplinata dal diritto comunitario, rispetto ai cittadini dello Stato membro interessato. Gli esempi di situazioni concrete a cui si riferisce questo articolo includono la libera circolazione dei servizi. Tale libera prestazione dei servizi comprende la libertà, per i destinatari dei servizi, di recarsi in un altro Stato membro per ivi fruire, senza restrizioni, di un servizio; in particolare i turisti vanno considerati destinatari di servizi.

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, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, costituisce il corollario della libertà di circolazione. Pertanto, il principio di non discriminazione va applicato ai destinatari di servizi ai sensi del trattato quanto alla protezione contro i rischi di aggressione ed al diritto di ottenere una riparazione pecuniaria contemplata dal diritto nazionale allorché un'aggressione si sia verificata.

Di conseguenza, la Corte ha giudicato che il principio di non discriminazione sancito dal trattato vieta ad uno Stato membro di subordinare la concessione di un indennizzo statale ad una vittima di reato al requisito della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro.

2.2. Il diritto ad essere sentiti in giudizio

In una sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁴ relativa al risarcimento per le vittime di reati, la Corte ha enunciato le sue conclusioni circa l'applicazione al caso sottoposto dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950.

¹² Causa 186/87, Ian William Cowan contro Trésor public, [1989] Racc. 195.

¹³ Ora articolo 234 del trattato CE.

¹⁴ Causa di Rolf Gustafson contro la Svezia, sentenza del 27 maggio 1997.

Il caso riguardava un cittadino svedese che sosteneva di essere stato vittima di un sequestro con estorsione e che aveva fatto domanda di danni durante il processo penale risultante dall'evento. La corte d'appello aveva rifiutato la domanda in base al fatto che le imputazioni a carico dell'imputato non erano state provate. Una successiva richiesta di risarcimento da parte dello Stato, esaminata dall'autorità svedese competente, veniva ugualmente rifiutata sulla base del fatto che la vittima non aveva dimostrato di aver subito un pregiudizio come conseguenza del reato. La vittima si rivolgeva quindi alla Corte europea dei diritti dell'uomo, sostenendo che la legislazione svedese non prevedeva la possibilità di riesame giurisdizionale della domanda di risarcimento da parte dello Stato e che quindi vi era stata violazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della convenzione.

L'articolo 6, paragrafo 1, recita, per quanto qui rileva: "ogni persona ha diritto ad un'equa pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti a un tribunale indipendente e imparziale, istituito per legge, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile..."

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che la legge svedese relativa al risarcimento da parte dello Stato definisse in termini chiari e vincolanti le condizioni e le procedure che un richiedente deve soddisfare per accedere a tale risarcimento. Pertanto, un richiedente che soddisfi le condizioni e le procedure menzionate ha diritto ad ottenere detto risarcimento ai sensi della legge. Il diritto che il richiedente faceva valere [nel caso in questione] poteva essere definito come diritto civile ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, in quanto, rilevava la Corte, il diritto invocato dal richiedente mirava ad attribuirgli un beneficio pecuniario sotto forma di risarcimento. Di conseguenza, i requisiti di cui all'articolo 6, paragrafo 1, riguardo al tribunale erano applicabili all'autorità in questione. La Corte ha concluso rilevando che, ai fini di cui in oggetto, l'autorità soddisfaceva tali requisiti.

La conclusione che si può trarre da questo caso è che si può ritenere che un sistema di risarcimento da parte dello Stato conferisca un diritto civile soggettivo, ai sensi della convenzione, alle vittime di reati che soddisfano le condizioni e seguono le procedure stabilite dal sistema stesso. Di conseguenza, l'esigenza di cui all'articolo 6, paragrafo 1, della convenzione dev'essere rispettata per quanto riguarda il trattamento delle domande nell'ambito del sistema.

Inoltre, è opportuno notare che nel diritto comunitario, il diritto ad essere sentiti non si limita alle controversie relative a diritti soggettivi ed obblighi di diritto civile, ma comprende tutti i tipi di controversie¹⁵. Questa norma è ribadita all'articolo 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea¹⁶.

2.3. La Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti

Il Consiglio d'Europa ha affrontato la questione del risarcimento delle vittime attraverso fondi pubblici già nei primi anni settanta, fino ad arrivare all'elaborazione della Convenzione sul risarcimento delle vittime di reati violenti nel 1983. La convenzione è entrata in vigore nel 1988. Dodici Stati membri¹⁷ dell'Unione europea

¹⁵ Causa 294/83, Parti écologiste contro Parlamento europeo [1986] Racc. 1339.

¹⁶ GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

¹⁷ Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito

hanno sottoscritto la convenzione e in nove¹⁸ di questi la convenzione è stata ratificata ed è entrata in vigore. Lo scopo della convenzione è quello di introdurre o sviluppare sistemi di risarcimento per le vittime di reati, nonché di stabilire alcune disposizioni minime per il funzionamento di tali sistemi.

La convenzione prevede che il risarcimento sia pagato dallo Stato nel cui territorio è stato commesso il reato, ai cittadini degli Stati che hanno aderito alla convenzione e ai cittadini di altri Stati membri del Consiglio d'Europa che risiedano stabilmente nel territorio dello Stato suddetto.

Per quanto riguarda le condizioni, ha diritto al risarcimento chiunque abbia subito una grave lesione corporale o un danno alla salute direttamente imputabile ad un reato violento intenzionale, nonché le persone a carico di chiunque sia deceduto in conseguenza di un simile reato. Questo principio si applica anche qualora l'autore del reato non sia perseguibile o punibile. Il risarcimento deve coprire, come minimo, i mancati guadagni, le spese mediche e di ricovero ospedaliero e le spese funebri nonché, per quanto riguarda le persone a carico, la perdita del mantenimento. Il risarcimento può essere sussidiario rispetto a quello che la vittima ottiene da altre fonti.

Il sistema di risarcimento può essere sottoposto a condizioni quali il requisito che il reato sia stato denunciato alla polizia e la fissazione di un limite di tempo per presentare la richiesta. Il risarcimento può essere ridotto o negato in relazione al comportamento della vittima rispetto al reato, in base alla sua appartenenza ad organizzazioni criminali, o qualora la concessione del risarcimento sia contraria al senso di giustizia o all'ordine pubblico. Il risarcimento può altresì essere negato o ridotto in considerazione della situazione patrimoniale del richiedente.

La convenzione impone agli Stati firmatari di designare un'autorità centrale incaricata di ricevere e di trattare le richieste di assistenza di qualsiasi altra Parte in relazione alle materie coperte dalla convenzione.

3. PANORAMICA DEI SISTEMI DI RISARCIMENTO STATALE NEGLI STATI MEMBRI

3.1. Introduzione

Questo capitolo fornisce una panoramica dei sistemi statali di risarcimento negli Stati membri dell'UE. Lo scopo è quello d'identificare le principali caratteristiche dei vari sistemi, non di approfondire le particolarità di ciascun sistema. Anche la determinazione dei criteri usati per identificare tali principali caratteristiche deve essere rapportata a questo obiettivo, ed è in qualche modo "semplificata".

Quando ci si riferisce a "tutti" gli Stati membri, s'intende tutti quegli Stati membri che hanno istituito dei sistemi di risarcimento d'applicazione generale. Grecia e Italia pertanto non sono contemplate nella panoramica, anche se è opportuno notare che l'Italia possiede un sistema di risarcimento per le vittime di lesioni gravi conseguenti

¹⁸ Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Regno Unito. La convenzione è stata anche ratificata da Azerbaigian, Cipro, Repubblica ceca, Norvegia e Svizzera.

ad azioni terroristiche o imputabili alla criminalità organizzata. Per quanto riguarda il Regno Unito, la descrizione si basa sui sistemi istituiti in Inghilterra, Scozia e Galles, senza prendere in considerazione le differenze esistenti per quanto concerne il sistema applicabile all'Irlanda del Nord. Non sono contemplate neanche le eventuali differenze esistenti all'interno degli Stati federali.

3.2. Requisiti per l'ammissione

3.2.1. Vittime aventi diritto

Le vittime che hanno diritto a risarcimento conformemente ai sistemi statali in esame si possono dividere in due gruppi: le vittime dirette (le persone contro cui viene perpetrato il reato) che, inutile a dirsi, sono contemplate in tutti i sistemi, e le vittime indirette (le persone a carico o altri superstiti di una vittima diretta). Alcuni sistemi contemplano anche un terzo gruppo: le persone accidentalmente colpite nel tumulto (i cosiddetti "passanti") o le persone che hanno assistito la vittima o hanno aiutato le forze dell'ordine ad impedire un reato o a catturarne l'autore (i cosiddetti "samaritani"). Questo terzo gruppo è spesso risarcito in qualità di vittima diretta nei sistemi che contemplano anche i reati colposi.

Tutti gli Stati membri offrono un risarcimento a coloro che dipendevano dalla vittima deceduta per il loro sostegno finanziario. Spesso questo gruppo è costituito da figli e consorte, ma può anche comprendere l'ex consorte che riceve gli alimenti e genitori anziani o invalidi della vittima. Pochi sono gli Stati membri che offrono il risarcimento anche per i danni non materiali ai parenti della vittima deceduta, senza richiedere che tali parenti fossero finanziariamente dipendenti dal defunto. Questo punto verrà ulteriormente sviluppato nella sezione relativa ai danni non materiali in generale.

Per quanto riguarda i "passanti" e i "samaritani", il sistema austriaco copre i passanti, quelli inglese, irlandese e portoghese coprono i samaritani, mentre i sistemi belga, danese, finlandese, francese, tedesco e svedese coprono entrambi.

3.2.2. Criteri relativi a territorialità, cittadinanza e nazionalità

Tutti gli Stati membri tranne Austria, Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna hanno sistemi che coprono chiunque sia vittima di un reato nel loro territorio, e quindi anche cittadini non comunitari. Francia, Germania, Lussemburgo e Spagna risarciscono i cittadini non comunitari che siano o residenti permanenti o cittadini di un paese che offre reciprocità, ossia un paese in cui vige un sistema in base al quale i loro cittadini verrebbero risarciti in tale paese. Il Lussemburgo risarcisce anche i cittadini dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa, indipendentemente dalla reciprocità. L'Austria non offre alcuna possibilità di risarcimento per i danni conseguenti da reato ai cittadini non comunitari, salvo che ai cittadini dei paesi SEE.

Diversi Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo, Portogallo, Svezia) offrono la possibilità di risarcimento quando un loro cittadino o residente è oggetto di lesioni all'estero, ma questa possibilità è generalmente subordinata ad una serie di condizioni restrittive, tra cui quella secondo la quale la vittima deve prima richiedere il risarcimento allo Stato in cui è stato commesso il reato.

3.2.3. *Criteri relativi al tipo di reato e di danno*

Per quanto riguarda il reato, un requisito comune è che esso deve essere stato commesso intenzionalmente e/o con violenza. Per quanto riguarda il tipo di danno, in alcuni casi si richiede che la lesione abbia comportato per la vittima la perdita della capacità lavorativa per un certo lasso di tempo, o, più generalmente, si richiede che il pregiudizio sia grave, affinché la vittima possa avere accesso al risarcimento.

Danimarca, Finlandia, Francia, Regno Unito, Irlanda e Svezia considerano i reati sia dolosi che colposi. Regno Unito ed Irlanda richiedono che il reato sia violento. Tutti e sei questi Stati membri tranne la Svezia escludono le violazioni del codice della strada dall'applicazione del sistema di risarcimento.

Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna richiedono che il danno subito, per rientrare nel sistema di risarcimento, sia grave. In generale gli Stati membri ritengono che il danno che dà diritto a risarcimento può essere sia fisico che psicologico.

3.2.4. *Valutazione del risarcimento - condizioni per accedervi*

Nei casi in cui l'autore del reato rimanga ignoto o non possa essere utilmente perseguito l'organismo di valutazione responsabile per il risarcimento da parte dello Stato deve, di norma, decidere se il richiedente sia davvero stato vittima di un reato. Deve anche determinare se il danno subito sia stato causato da tale reato. L'onere della prova ricade sui richiedenti in tutti gli Stati membri, ma il grado di prova richiesto varia da Stato a Stato e non è sempre definito dalla legislazione che istituisce il sistema di risarcimento. Si può probabilmente affermare che nella maggior parte degli Stati membri si richiede un livello di prova inferiore rispetto a quello richiesto nell'ambito dei procedimenti penali, ma è difficile definire in maniera più precisa i criteri applicati da ognuno degli Stati membri. In alcuni Stati membri vi è un collegamento con il regime civilistico della responsabilità civile, ossia il diritto del richiedente ad ottenere un risarcimento è determinato nello stesso modo in cui sarebbe determinato se la vittima avesse introdotto una causa civile

3.3. **Danni coperti**

3.3.1. *Spese mediche, mancato guadagno, risarcimento alle vittime indirette*

Le spese mediche sono coperte in tutti gli Stati membri, nonostante in Spagna la copertura sia limitata unicamente al trattamento psichiatrico alle vittime di reati sessuali. Inoltre, la maggior parte degli Stati membri copre le eventuali spese sopportate per il trasporto in e dall'ospedale. Danimarca e Svezia risarciscono le spese di trasporto, la Svezia anche il mancato guadagno, dei parenti che si recano a fare visita alla vittima in ospedale.

I mancati guadagni vengono risarciti in tutti gli Stati membri, ma ci sono delle differenze per quanto attiene alle modalità. Nel Regno Unito il risarcimento si basa su una tariffa calcolata in modo tale da includere un risarcimento per il mancato guadagno, con la possibilità di ricevere un'ulteriore indennizzo per lesioni durature. Anche nei Paesi Bassi c'è una tariffa e la Spagna non si riferisce al mancato guadagno, ma concede un'indennità giornaliera durante il periodo di assenza dal lavoro per malattia.

Nel caso in cui la vittima deceda in seguito alle lesioni subite, tutti gli Stati membri offrono un risarcimento alle persone a carico per la perdita del mantenimento o del sostegno finanziario. Tutti gli Stati membri coprono, inoltre, le spese funebri entro limiti ragionevoli.

3.3.2. *Danni alla proprietà*

La maggior parte degli Stati membri offre un qualche indennizzo per i danni alla proprietà. Si può operare una distinzione tra il risarcimento di proprietà danneggiate in seguito ad un reato violento e il risarcimento di beni rubati.

In caso di aggressione o di rapina, tutti gli Stati membri tranne la Spagna e il Lussemburgo risarciscono, con alcune differenze, i beni danneggiati nella colluttazione, ad esempio: abiti strappati, occhiali rotti, ed articoli necessari a fini medici quali le protesi. La Danimarca copre anche telefoni cellulari e gioielli.

Per quanto riguarda gli oggetti rubati, qualora non vi sia connessione con un'aggressione violenta, solo Danimarca, Finlandia, Francia e Svezia offrono un risarcimento per tali perdite. Finlandia, Francia e Svezia coprono tali beni solo se la perdita ha causato difficoltà finanziarie eccezionali alla vittima, la Francia anche se essa ha causato difficoltà eccezionali dal punto di vista psicologico. Danimarca, Finlandia e Svezia coprono anche i beni rubati qualora il reato sia stato commesso da un condannato che ha commesso il reato dopo essere evaso da una prigione o un istituto.

3.3.3. *Invalidità permanente*

Tutti gli Stati membri offrono un risarcimento alle vittime le cui lesioni abbiano causato un'invalidità permanente. Può risultare difficile stabilire se questo risarcimento comprenda un elemento non pecuniario o se sia inteso alla copertura delle spese causate dall'invalidità. Alcuni Stati membri indicano chiaramente che il risarcimento è offerto sia per la prevista perdita di guadagni futuri (o per il mancato guadagno potenziale) sia anche sotto forma di un indennizzo non pecuniario che non è collegato ad alcuna spesa specifica, ma è calcolato in relazione alla gravità dell'invalidità. Questa parte non pecuniaria è a volte calcolata in modo da includere un indennizzo per i danni estetici, come cicatrici, mentre in altri Stati membri cicatrici e deturpazioni sono risarciti indipendentemente.

Austria, Irlanda, Paesi Bassi e Portogallo collegano il risarcimento alle spese sostenute dalla vittima. Offrono tutti un risarcimento per la futura perdita di guadagni o di capacità di guadagno. Oltre a ciò, Irlanda e Portogallo risarciscono anche le spese future - mediche e non - che possono sopravvenire, e lo stesso fanno i Paesi Bassi, che risarciscono anche le spese relative all'assistenza a domicilio ed alla riabilitazione. L'Austria concede anche un'indennità di assistenza infermieristica se la vittima ha bisogno di aiuto per l'espletamento delle attività di base e risarcisce anche le spese speciali sostenute dalla vittima a causa dell'invalidità.

In Belgio, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo e Svezia, si aggiunge al, o si include nel, risarcimento delle spese effettive e della perdita di guadagni subite della vittima, un risarcimento non pecuniario. La determinazione di tale risarcimento si basa sul grado di invalidità accertato, a volte calcolato sotto forma di percentuale, secondo cui ad una maggiore gravità delle lesioni o dell'invalidità corrisponde un livello di

risarcimento più elevato. Il sistema francese copre sia le perdite materiali che il risarcimento non pecuniario ma la sua determinazione si basa sulla perdita di guadagni futuri e lo stesso grado d'invalidità può quindi corrispondere a risarcimenti d'importo diverso a seconda dell'età e della situazione lavorativa delle persone.

Negli altri Stati membri è più difficile stabilire se il risarcimento per l'invalidità permanente comprenda o meno un risarcimento non pecuniario. La Germania ha un sistema in cui la pensione d'invalidità è concessa in aggiunta alla pensione per la perdita di guadagni. In Spagna, l'invalidità è misurata in gradi che vanno da 1 a 4, dove il grado uno corrisponde ad un'incapacità parziale permanente e il grado quattro ad un'incapacità totale ed il risarcimento è corrisposto in proporzione. Il sistema basato su tariffe del Regno Unito non suddivide il risarcimento in diverse voci. La tariffa è calcolata in modo tale da comprendere il risarcimento delle spese e della sofferenza fisica e psicologica. Oltre a ciò, può essere concesso un risarcimento per le spese speciali sopportate per la terapia o per le attrezzature e cure ad essa collegate. Belgio, Finlandia, Francia, Paesi Bassi e Svezia risarciscono cicatrici e deturpazioni come voce separata.

3.3.4. *Altri danni non materiali*

Oltre i danni materiali quali le spese mediche e i mancati guadagni, un reato può avere conseguenze che non sono suscettibili di riparazione e sono difficili da valutare economicamente. Tali conseguenze possono essere descritte come sofferenza e dolore (fisico e mentale), violazione dell'integrità personale, sofferenza mentale duratura, ecc. Tali conseguenze di un reato non possono essere oggetto di una riparazione intesa nel senso di mettere la vittima nella stessa posizione di prima dell'accaduto, ma possono essere considerate come danni non materiali suscettibili di risarcimento.

Di conseguenza, alcuni Stati membri fanno rientrare i danni non materiali nell'ambito dei loro sistemi di risarcimento, come una voce distinta rispetto al danno che si può risarcire come danno non materiale per invalidità permanente. Questo tipo di risarcimento mira ad indennizzare la vittima per la sofferenza (fisica e mentale) a cui è sottoposta a causa delle lesioni e/o della violazione della sua integrità personale che (alcuni) reati comportano. Anche il risarcimento ai parenti di una vittima deceduta per il lutto e il dolore può essere inserito in questa categoria.

La denominazione di questo tipo di risarcimento differisce a seconda dello Stato membro, ed è quindi difficile determinare e paragonare l'ambito di applicazione dei vari sistemi sotto questo profilo. Talvolta, si ritrovano delle denominazioni comuni, ma questo non garantisce che il contenuto del risarcimento sia lo stesso.

Dolore e sofferenza sono concetti che si ritrovano nelle definizioni di diversi Stati membri. È possibile ottenere un risarcimento per dolore e sofferenza in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Regno Unito, Lussemburgo e Svezia. Tra questi, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia e Svezia offrono anche un risarcimento aggiuntivo per "danni morali" o per la violazione dell'integrità personale. In Danimarca, Finlandia e Svezia, il risarcimento dei danni morali viene offerto solo per alcuni reati particolarmente oltraggiosi. In questi Stati, si può dire che il risarcimento dei danni morali è valutato più obiettivamente in base al reato commesso, mentre dolore e sofferenza sono valutati soggettivamente in base ai danni subiti dalla

vittima. La Francia concede un risarcimento dei danni morali solo in caso di reati a sfondo sessuale.

Nei Paesi Bassi, il risarcimento dei danni non materiali sembra contenere elementi attinenti sia al concetto di dolore e sofferenza che a quello di danni morali, mentre il Lussemburgo sembra considerare dolore e sofferenza come un tipo di danno morale.

Per quanto riguarda il risarcimento ai parenti delle vittime decedute, Belgio, Finlandia, Francia, Regno Unito, Irlanda, Lussemburgo e Svezia offrono tale tipo di risarcimento, che viene identificato come (o copre) il risarcimento del lutto, della sofferenza, del dolore o dei danni morali.

Austria, Germania, Portogallo e Spagna non offrono questo tipo di risarcimento.

3.3.5. Determinazione dell'importo del risarcimento

In molti Stati membri esiste un collegamento con le norme relative alla responsabilità civile per quanto riguarda il calcolo dell'importo del risarcimento dovuto nei singoli casi. Ad esempio, può essere previsto che si possa richiedere un risarcimento per lo stesso tipo di danni che nelle cause civili, oppure che il calcolo del danno sia effettuato in base alle stesse norme che regolano il calcolo dei danni nell'ambito della responsabilità civile. Alcuni Stati membri indicano che il sistema prevede un risarcimento totale. Ciò significa, presumibilmente, che il risarcimento a carico dello Stato è lo stesso che avrebbe potuto essere ottenuto in una causa civile, ossia il risarcimento delle spese effettive in termini di danni materiali ed un'equa indennità per i danni non materiali (come definiti in ciascuno degli Stati membri). Un fattore rilevante in questo contesto è anche se si possa ritenere che il sistema istituisce un diritto soggettivo delle vittime al risarcimento o se il sistema operi su base discrezionale, nel quale ultimo caso viene concesso un risarcimento "secondo equità" piuttosto che una completa riparazione.

In quasi tutti gli Stati membri esistono dei tetti massimi riferiti all'importo totale che può essere concesso ad una singola vittima oppure riferiti ad ogni voce di risarcimento separatamente.

La considerazione della situazione finanziaria della vittima nella valutazione della sua richiesta sembra applicarsi solo negli Stati membri che offrono un risarcimento "secondo equità".

I sistemi di tutti gli Stati membri stabiliscono ulteriori motivi per cui il risarcimento può essere rifiutato o ridotto. Un motivo che è dato di trovare in tutti gli Stati membri è quando la vittima sia considerata in parte responsabile del reato subito, per esempio a causa del comportamento provocatorio della vittima in relazione al reato. In alcuni Stati membri, l'appartenenza ad un'organizzazione criminale può precludere il risarcimento, in altri si può tenere conto dei precedenti penali. In pochi Stati membri, la relazione della vittima con l'autore costituisce motivo di rifiuto. Alcuni prevedono anche una causa di esclusione generale relativa all'ordine pubblico e all'iniquità.

Danimarca, Finlandia, Francia, Lussemburgo e Svezia tendono ad offrire un risarcimento pieno, ossia lo stesso risarcimento che sarebbe stato possibile ottenere ai sensi della legislazione interna in materia di responsabilità civile. La determinazione del risarcimento in questo gruppo di paesi è quindi collegata alla legislazione in

materia di responsabilità civile vigente, rispettivamente, in ciascuno degli Stati membri, eventualmente entro i limiti costituiti dagli eventuali tetti massimi.

Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna non offrono un risarcimento pieno ma piuttosto un risarcimento secondo equità. Austria e Germania offrono diversi tipi di indennizzi per le perdite materiali e per la riabilitazione ma non è possibile ricevere un risarcimento per danni non pecuniari allo stesso modo che per la responsabilità civile. Belgio, Germania, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna prendono in considerazione la situazione patrimoniale della vittima nella determinazione dell'importo del risarcimento, anche se Belgio e Paesi Bassi lo fanno solo per il risarcimento delle perdite materiali, e la Germania non lo fa qualora il risarcimento avvenga sotto forma di una pensione. Tuttavia, i sistemi austriaco, belga, irlandese e portoghese stabiliscono un collegamento con la legislazione interna in materia di responsabilità civile per il calcolo di alcune voci del risarcimento.

Il sistema britannico non è collegato al sistema della responsabilità civile. Il sistema basato sulle tariffe comporta che alcune vittime ricevano più che il pieno risarcimento, e altre meno. La possibilità di aumentare il risarcimento al di sopra della tariffa e di concedere ulteriori risarcimenti per le spese e i mancati guadagni costituisce una garanzia per le vittime colpite più duramente da un reato.

3.4. Applicazione sussidiaria e surrogazione statale

Il principio di applicazione sussidiaria nella sua forma più rigorosa implica che il risarcimento a carico dello Stato sia considerato l'ultima risorsa e che quindi la vittima debba prima esaurire tutte le altre possibilità di risarcimento prima di potersi rivolgere allo Stato. La fonte di risarcimento ovvia è l'autore del reato, ma si devono anche esaurire tutte le possibilità di ricorrere ad un'assicurazione privata o pubblica. È questo il caso almeno in Lussemburgo, nei Paesi Bassi, in Portogallo ed in Svezia. In Belgio, Danimarca e Finlandia, il principio si applica in modo meno rigoroso: infatti anche se il reo è, alla fine, responsabile per il pagamento dei danni, la vittima è tenuta ad esaurire le altre fonti solo in misura ragionevole. In Austria, Regno Unito e Irlanda non vale invece il principio di applicazione sussidiaria, e la vittima è libera di scegliere a chi rivolgersi per ottenere il risarcimento. In Francia tale principio si applica unicamente per i danni alla proprietà.

L'applicazione sussidiaria non deve essere confusa con il divieto di doppio risarcimento, secondo il quale ogni risarcimento ottenuto per lo stesso danno (materiale o non) viene dedotto dal risarcimento statale. Nella maggior parte degli Stati membri questo significa che se la vittima riceve, dopo aver ottenuto il risarcimento da parte dello Stato, un altro risarcimento per lo stesso danno, lo Stato potrà ripetere una parte del risarcimento accordato. A questo proposito, Austria ed Irlanda non deducono alcun risarcimento ottenuto da un'assicurazione privata e il Portogallo deduce tale somma solo se ciò sia ritenuto conforme ad equità.

Nel caso in cui lo Stato accordi alla vittima il risarcimento di un danno che avrebbe dovuto essere ripagato dall'autore del reato, lo Stato può rivalersi della somma su quest'ultimo. In tutti gli Stati membri tranne il Regno Unito lo Stato ha questo diritto, ma non è facile valutare in che misura essi se ne avvalgano in pratica.

3.5. Criteri formali

3.5.1. Denuncia alla polizia

Tutti gli Stati membri, tranne Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Portogallo, richiedono, perché la vittima abbia diritto al risarcimento, che il reato sia stato oggetto di denuncia presso le autorità inquirenti. A volte questo requisito viene descritto più genericamente come l'obbligo della vittima di cooperare con le autorità. Spesso si richiede che la denuncia sia presentata "senza indugio". In tutti gli Stati membri tranne Austria e Belgio l'autorità che decide delle domande di risarcimento ha facoltà di accettare una domanda anche qualora non vi sia stata denuncia. Questo può avvenire nel caso in cui la vittima, a causa delle sue condizioni di salute, non sia stata in grado di sporgere denuncia. In Finlandia è ritenuta accettabile la giustificazione che la vittima abbia subito il reato all'estero, il che avrebbe reso difficile sporgere denuncia alla polizia, e il Regno Unito accetta come giustificazione le difficoltà linguistiche.

3.5.2. Termini per il deposito della domanda di risarcimento

La maggioranza degli Stati membri (Austria, Danimarca, Finlandia, Regno Unito, Irlanda, Paesi Bassi e Spagna) fanno decorrere i termini dal momento in cui il reato è stato commesso. Tra questi, l'Irlanda ha il termine più breve, solo tre mesi, e la Finlandia il più generoso, che lascia alla vittima un lasso di tempo di dieci anni. In Spagna, il termine è interrotto con l'inizio del procedimento penale e comincia a decorrere di nuovo alla chiusura di tale procedimento. Belgio e Svezia fanno entrambi decorrere il termine a partire dalla chiusura del procedimento penale. Francia, Lussemburgo e Portogallo fanno decorrere il termine dal momento della commissione del reato, ma poi lo prolungano di un anno a decorrere dalla data di chiusura del procedimento penale. L'Austria ha dei termini diversi a seconda del tipo di risarcimento richiesto, ma è sempre possibile fare domanda anche dopo la scadenza del termine. Tuttavia, la conseguenza è che il risarcimento non sarà applicato retroattivamente, ossia per il periodo intercorrente tra il momento in cui il reato è stato commesso e la data del deposito della domanda. La Germania non fissa un termine. Il risarcimento è accordato a partire dal mese in cui è stata presentata la domanda e, se questa è stata presentata entro il primo anno dal verificarsi del danno, retroattivamente a partire da quel giorno.

Generalmente esiste la possibilità di deroghe ai termini per il deposito della domanda in casi particolari, ad esempio quando si è verificato un caso di forza maggiore o quando la vittima è un minore e quindi dipende dal fatto che un adulto presenti la domanda per lui.

3.5.3. Contenuto della domanda

In generale si richiede che la domanda sia fatta per iscritto, nonostante i Paesi Bassi accettino anche domande fatte per telefono. Molti Stati membri usano dei formulari specifici per la domanda, che talvolta sono disponibili su Internet. Il richiedente deve, in molti casi, esibire i documenti che provano la perdita di guadagni o le ricevute delle spese mediche. L'organismo di valutazione può anche richiedere la denuncia alla polizia, un referto medico, e la prova della situazione finanziaria della vittima.

3.6. Pagamento anticipato

Tutti gli Stati membri tranne Svezia e Germania prevedono forme di pagamento anticipato. I motivi per accordare un pagamento anticipato sono legati alla situazione finanziaria della vittima, oppure al fatto che la procedura davanti al giudice o l'accertamento definitivo delle conseguenze mediche durevoli del reato possono richiedere tempi lunghi. In Belgio, la concessione di un indennizzo d'urgenza può costituire una pretesa a parte oppure un anticipo sul risarcimento definitivo.

3.7. Organismi di valutazione

Gli organismi che esaminano le domande e decidono su di esse negli Stati membri sono, a grandi linee, organizzati in tre modi diversi. Otto Stati membri hanno un organismo indipendente, definito commissione (Belgio, Francia e Paesi Bassi), tribunale (Irlanda) o autorità o consiglio (Finlandia, Regno Unito, Danimarca e Svezia). In tre Stati membri (Lussemburgo, Portogallo e Spagna) la decisione sulle domande spetta ad una sezione interna di un ministero, e in Lussemburgo e Portogallo il caso viene preparato da una commissione. Germania e Austria hanno organismi decentrati in cui sono gli Stati federali ad avere la responsabilità di concedere il risarcimento conformemente al sistema applicabile.

3.8. Importo totale dei risarcimenti accordati e numero di domande ricevute

La tabella¹⁹ che segue offre una stima dell'importo totale dei risarcimenti accordati e del numero complessivo di domande ricevute nel corso di un anno in base al sistema di risarcimento statale in ciascuno degli Stati membri. Le stime sono riportate per fini meramente illustrativi, per indicare la grandezza dei vari sistemi. La presente tabella non dev'essere presa come base per trarre conclusioni sull'ambito o sul funzionamento dei sistemi stessi.

	Importo totale dei risarcimenti accordati (€)	Numero di domande ricevute
Austria	1 400 000	200-300
Belgio	6 307 000	740
Danimarca	5 456 000	3 156
Finlandia	5 130 000	4 770
Francia	147 550 000	13 353 (*)
Germania	106 694 000 (*)	9 787
Irlanda	3 329 000	232
Lussemburgo	42 000	16

¹⁹ Tutte le stime risalgono al 2000 tranne che (*) che risalgono al 1999. Fonte: Mikaelsson, Julia, e Wergens, Anna, *Repairing the irreparable - State compensation to crime victims in the European Union*, The Crime Victim Compensation and Support Authority, Umeå, Svezia, 2001.

Paesi Bassi	4 706 000	3 650
Portogallo	972 000	68
Spagna	1 540 000	1 468
Svezia	7 421 000	6 522
Regno Unito	340 926 000	78 165

4. ESIGENZA DI UN'AZIONE A LIVELLO COMUNITARIO

4.1. Origine e funzione dei sistemi di risarcimento statali

I sistemi di risarcimento nazionali delineati nel capitolo tre sono stati creati per una serie di ragioni. Per molti, il motivo principale attiene alla politica sociale, e lo scopo è di evitare risultati ingiusti, nonostante si debba notare che all'interno di questo gruppo esistono differenze sostanziali tra i sistemi relativamente all'importo del risarcimento che può essere accordato nella pratica ed alle restrizioni, ad esempio, nelle condizioni per avere diritto. Equità e solidarietà sociale sono anche i principi alla base della convenzione europea del 1983. Altri Stati membri operano un collegamento tra l'esigenza di istituire un sistema di risarcimento statale e considerazioni di politica in materia penale. Tali motivi hanno, ovviamente, influito sulla concezione dei vari sistemi in ciascuno degli Stati membri e spiegano parte delle differenze esistenti tra questi.

Tuttavia, un elemento comune a tutti gli Stati membri, oltre alla condivisione del principio che la responsabilità di risarcire la vittima grava sull'autore del reato, è il riconoscimento del fatto che la vittima non sempre può ottenere tale risarcimento dall'autore del reato. Questo può avvenire quando l'autore del reato rimanga ignoto, o non possa essere utilmente perseguito o quando l'autore del reato non possieda i mezzi per risarcire la vittima. Anche altre fonti, quali assicurazioni obbligatorie o private, potrebbero rivelarsi inadeguate a coprire i danni subiti dalla vittima. Di conseguenza, si può ritenere che le vittime si trovino in una posizione più svantaggiata rispetto ad altre categorie di persone che subiscono danni o perdite di vario genere, ad esempio per cause di malattia, di incidenti o di disoccupazione. Pertanto, la funzione dei sistemi di risarcimento da parte dello Stato può essere ritenuta quella di offrire alle vittime una rete di sicurezza.

4.2. La questione del risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati affrontata a livello comunitario

La panoramica fornita al capitolo tre dei sistemi di risarcimento esistenti negli Stati membri dà l'impressione, almeno *prima facie*, che le possibilità per le vittime di reati all'interno dell'UE di ottenere un risarcimento lascino un po' a desiderare. Il fatto che una tale possibilità non esista in tutti gli Stati membri, e la mancanza di convergenza tra i sistemi esistenti, crea delle disparità per gli individui, a seconda del loro luogo di residenza o del luogo in cui il reato è stato commesso. Ad esempio, due persone vittime di un reato in due diversi Stati membri potrebbero ricevere un risarcimento di gran lunga differente per danni simili. Inoltre, esistono differenze che sono caratteristiche nelle situazioni transfrontaliere. Un cittadino di uno Stato membro in cui esiste un sistema di risarcimento statale che si reca in uno Stato membro in cui

non esiste un sistema di risarcimento o in cui tale sistema è molto limitato vedrà le sue possibilità di ottenere un risarcimento (nel caso in cui rimanesse vittima di un reato) ridursi o praticamente scomparire per la durata del suo soggiorno. Invece, una persona che viaggia nella direzione opposta, tra gli stessi Stati membri, beneficerà di un netto, seppur temporaneo, miglioramento dei suoi diritti di vittima di reato. Una persona che rimanga vittima di un reato in uno Stato membro in cui non è residente può inizialmente avere delle difficoltà nell'accedere al risarcimento da parte dello Stato, a causa della mancanza di assistenza per affrontare le relative procedure amministrative. Tali effetti, che possono, da un punto di vista individuale, apparire arbitrari, sono chiaramente insoddisfacenti nella prospettiva della creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per tutti nell'Unione europea.

Sulla base di queste considerazioni, si possono individuare tre obiettivi di una possibile azione a livello comunitario.

- Innanzitutto, se sia opportuno garantire la possibilità per le vittime di reati all'interno dell'UE di ottenere un risarcimento da parte dello Stato, ossia prevedere una rete di sicurezza per tutti i residenti nell'UE.
- In secondo luogo, se sia opportuno adottare iniziative volte a limitare gli effetti ingiusti che possono risultare dalla grande differenza tra i livelli di risarcimento previsti nei vari Stati membri e che dipendono, in pratica, dallo Stato membro di residenza della vittima o dallo Stato membro in cui la vittima ha subito il reato.
- In terzo luogo, se sia il caso di agevolare l'accesso al risarcimento da parte dello Stato per le vittime che si trovino in una situazione transfrontaliera, ossia fare in modo che l'accesso delle vittime al risarcimento da parte dello Stato non dipenda troppo dal luogo, all'interno dell'UE, in cui è stato commesso il reato.

Si deve sottolineare che questi tre obiettivi sono strettamente collegati tra loro. Se non esiste la possibilità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri, non è possibile agevolare l'accesso a tale risarcimento in una situazione transfrontaliera. Se non si agevola l'accesso al risarcimento da parte dello Stato in situazioni transfrontaliere, la rete di sicurezza non può coprire, in pratica, tutte le situazioni in cui le vittime hanno bisogno di un risarcimento da parte dello Stato.

Domanda 1: Un'iniziativa comunitaria in materia di risarcimento da parte dello Stato alle vittime di reati deve perseguire i tre obiettivi sopra elencati? Vi sono altri obiettivi che dovrebbero anch'essi essere perseguiti?

4.3. La vittima di reato come punto di partenza

Il punto di partenza per le considerazioni che seguono è costituito dalle esigenze delle vittime in una prospettiva europea. L'obiettivo è quello di rispondere a tali esigenze in modo incondizionato ed imparziale, nella prospettiva di trovare le migliori soluzioni possibili ai tre obiettivi delineati nella sezione precedente. Lo scopo non è, quindi, quello d'identificare il minimo comune denominatore tra i sistemi in vigore, ma piuttosto quello di individuare quali progressi si possono fare e come. Tuttavia, detto ciò, qualsiasi iniziativa comunitaria dovrà cercare di fondarsi sui progressi già compiuti in molti Stati membri, in modo da evitare di "inventare di nuovo la ruota" e di scardinare pratiche già affermate.

Nella restante parte del documento, il capitolo cinque tratta di come si possa raggiungere l'obiettivo di creare una rete di sicurezza per tutti i residenti nell'UE. Questa è, in sostanza, la questione di come si possano stabilire delle norme minime a livello comunitario. Pertanto vi si affronta anche, in parte, la questione di come si possa raggiungere il secondo obiettivo relativo alla limitazione degli effetti ingiusti. Nel trattare delle situazioni transfrontaliere in questo capitolo, ci si baserà sull'assunto che il principio di territorialità si applichi senza restrizioni in tutti gli Stati membri, ossia sul presupposto che le vittime abbiano il diritto di richiedere il risarcimento statale nello Stato membro in cui il reato è stato commesso. Il capitolo sei tratta dell'obiettivo di assicurare un accesso agevolato al risarcimento statale alle vittime che si trovano in situazioni transfrontaliere.

5. RISARCIMENTO ALLE VITTIME DI REATI – NORME MINIME

5.1. Considerazioni di carattere generale

Maggiore sarà il livello di armonizzazione raggiunto, minore sarà il rischio di effetti ingiusti risultanti dalle differenze tra Stati membri. D'altro canto, però, ci sono varie delimitazioni da tenere presenti. Il livello di risarcimento accordato dagli Stati membri differisce molto da uno Stato all'altro, a causa delle diverse ottiche o priorità in relazione all'azione in sostegno delle vittime ma anche a causa delle differenze nel tenore di vita degli Stati membri. Pertanto, i livelli di risarcimento in termini monetari non possono essere resi uniformi. Invece, i principi sottesi a tali livelli, in termini di danni coperti, si possono uniformare a livello comunitario. Inoltre, e come già evidenziato, lo scopo dev'essere quello di costruire su quanto già esiste negli Stati membri, e non quello di cercare di creare qualcosa di completamente nuovo.

Un'iniziativa comunitaria dovrebbe quindi essere diretta a stabilire norme minime, piuttosto che a raggiungere un'armonizzazione completa.

Cercare di definire norme minime significa, in sostanza, individuare quali sono le restrizioni che gli Stati membri possono porre al risarcimento statale alle vittime. È importante evidenziare che, al contrario, niente impedisce agli Stati membri di mantenere o istituire disposizioni più generose per le vittime. Ovviamente, inutile dirlo, l'introduzione di norme minime non può essere usata per giustificare un peggioramento delle pratiche attuali degli Stati membri.

Il resto di questo capitolo prenderà in considerazione le componenti di una normativa comune minima con particolare attenzione alle situazioni transfrontaliere. L'intento non è quello di trattare esaustivamente tutte le possibili considerazioni che possono sorgere rispetto ad ognuna delle questioni, ma piuttosto quello di evidenziare alcuni dei principali aspetti che si presentano in modo da stimolare il dibattito sui progressi da compiere. Prima di entrare nel dettaglio di ciascuno dei criteri, si deve sottolineare l'esigenza di avere criteri chiari e ben definiti. Non si vede alcun valido motivo perché i criteri utilizzati nei sistemi statali di risarcimento debbano essere meno chiari di quelli utilizzati nella legislazione nazionale in materia di responsabilità civile o nei sistemi nazionali di assistenza sociale. Per garantire norme trasparenti e prevedibili il margine di discrezionalità dell'autorità responsabile per l'applicazione del sistema dev'essere ridotto al minimo. Questo sarà un principio guida per l'esame di ciascuno dei criteri.

5.2. Gli elementi di una normativa minima - criteri per accedere al risarcimento

5.2.1. Vittime aventi diritto

In seguito alla sentenza Cowan è ormai chiaro che la possibilità di ottenere un risarcimento dev'essere accordata a tutti i cittadini dell'Unione negli stessi termini che ai cittadini dello Stato membro in cui il reato è stato commesso. Sarebbe opportuno estendere tale possibilità a tutti coloro che risiedono legalmente (in virtù del diritto comunitario o della legislazione nazionale) in uno Stato membro dell'UE, quindi compresi coloro che hanno la nazionalità di un paese terzo, e che rimangano vittima di un reato perpetrato nel territorio di un qualsiasi Stato membro. Questo ambito d'applicazione riflette quello della decisione quadro relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. È anche in linea con i principi della recente proposta della Commissione di una direttiva del Consiglio sulla posizione dei cittadini di paesi terzi che siano residenti di lungo periodo²⁰.

In tutti gli Stati membri anche le vittime indirette hanno accesso al risarcimento, queste ultime devono quindi rientrare nelle norme minime. Le vittime indirette hanno quindi diritto ad ottenere il risarcimento a prescindere dallo Stato in cui risiedono, purché la vittima diretta fosse legalmente residente in uno Stato membro. Una questione da considerare è anche se dare nelle norme minime una definizione di "persone a carico" o di "familiari", o se invece lasciare a ciascuno Stato membro la decisione su tale definizione.

5.2.2. Criteri relativi al tipo di reato e di danno

Per questo criterio si presentano diverse opzioni, sulla base di quanto esiste negli Stati membri e del contenuto della convenzione europea del 1983. Questi criteri si possono stabilire in termini di tipo di reato commesso e in termini di danno subito dalla vittima.

Una possibilità potrebbe essere quella di far rientrare tutti i reati e di limitare poi il diritto al risarcimento attraverso l'introduzione di varie restrizioni specifiche. Si potrebbero escludere i reati che si ritengono solitamente coperti dalle assicurazioni, quali le infrazioni del codice della strada o i reati sul lavoro. Una restrizione più estesa sarebbe invece quella di escludere tutti i reati compiuti per incuria o negligenza, ossia i reati colposi. Si potrebbe argomentare che i singoli hanno la possibilità di ottenere protezione tramite un'assicurazione privata contro i danni causati da questi reati. Tuttavia, questo potrebbe condurre all'esclusione di alcuni reati violenti, quali l'omicidio colposo, nei quali la necessità di un risarcimento alle persone a carico ed agli altri parenti potrebbe essere particolarmente sentita. Un'ulteriore restrizione potrebbe essere quella di far rientrare solo i reati gravi, ma questa potrebbe in sé essere una nozione troppo difficile da definire in modo simile in tutti gli Stati membri, e renderebbe l'ambito di applicazione del sistema di risarcimento molto limitato. Un diverso approccio sarebbe quello di far rientrare solo i reati violenti, così evitando di dover distinguere tra reati colposi e dolosi.

²⁰ COM (2001) 127 def. del 13. 3. 2001. GU C 240 E del 28.8.2001, pag.79.

Per quanto riguarda il pregiudizio subito, il risarcimento potrebbe limitarsi a coprire le offese, fisiche e psicologiche, alla persona, in tal modo escludendo i danni alla proprietà in sé. Questi ultimi potrebbero essere coperti solo nella misura in cui la vittima abbia subito i danni in diretta connessione con un reato violento contro la persona, come avviene in molti Stati membri. L'esclusione dei danni alla proprietà potrebbe essere giustificata dal fatto che le persone hanno la possibilità di stipulare un'assicurazione per coprire tali danni. D'altro canto, si deve evidenziare che il danno alla proprietà può anche dare luogo a conseguenze negative gravi in alcuni casi. Ad esempio, qualora una persona sia privata dei beni materiali che le sono necessari per guadagnarsi la vita o viva in circostanze tali da non potersi permettere un'assicurazione, si potrebbe ritenere non equo il non risarcire i danni alla proprietà.

Il fatto di richiedere che il pregiudizio sia grave rischia di rendere troppo restrittivo il campo d'applicazione del risarcimento e solleva il problema della definizione di quello che è grave e quello che non lo è. Le offese di lieve entità potrebbero piuttosto essere escluse tramite l'applicazione della regola *de minimis* all'importo del risarcimento che verrebbe accordato.

Si potrebbe, ovviamente, considerare l'opportunità di un'applicazione combinata dei criteri relativi al tipo di reato ed al tipo di danno subito, tuttavia, in tal caso, si dovrebbe fare attenzione a non rendere i criteri troppo restrittivi. Ad un primo esame, una normativa minima dovrebbe almeno coprire i reati dolosi che causino lesioni personali. È d'uopo notare peraltro, che tale restrizione escluderebbe comunque alcuni gruppi di persone che sono considerati come aventi diritto al risarcimento dai sistemi di molti Stati membri, come i passanti e i samaritani.

Domanda 2: Quali condizioni relative al tipo di reato e al tipo di danno devono essere inserite nelle norme minime?

5.2.3. *Principi di valutazione delle condizioni per avere diritto al risarcimento*

Nei casi in cui l'autore del reato rimanga ignoto o non possa essere (utilmente) perseguito, si pone la questione di quale sia il livello di prova che la vittima deve fornire nella sua domanda di risarcimento. I danni subiti, in sé, non sembrano porre grandi problemi, in quanto la vittima nella maggioranza dei casi ha la possibilità di esibire un referto medico redatto in seguito al reato. Tuttavia, la vittima deve anche provare che è stata vittima di un reato e che il danno subito è stato causato da tale reato. Questa questione è importante in quanto, prima di tutto, la copertura delle situazioni in cui l'autore del reato sia ignoto o non perseguibile è una funzione fondamentale del risarcimento da parte dello Stato. Si deve giungere ad una soluzione equilibrata, che tenga conto dell'esigenza di accordare un risarcimento in tali casi senza incoraggiare ad abusare del sistema.

Per assicurare l'uniformità tra gli Stati membri, si dovrebbe introdurre un principio comune di valutazione. Tale principio potrebbe esprimersi, ad esempio, nei termini del più alto grado di probabilità che gli Stati membri possono applicare (tenendo presente che si tratta di norme minime). Tuttavia, la difficoltà di trovare un principio comune accettabile da tutti gli Stati, sul piano teorico come su quello pratico, non dev'essere trascurata. Inoltre, non è facile valutare in modo più preciso il livello di prova effettivamente richiesto negli Stati membri attualmente. L'alternativa sarebbe, di conseguenza, quella di lasciare la questione agli Stati membri, nonostante ciò

possa condurre a differenze sostanziali all'interno dell'UE nelle possibilità in pratica di ottenere un risarcimento per le vittime.

Domanda 3: Si deve inserire nelle norme minime il livello di prova richiesto ad un soggetto che faccia domanda di risarcimento da parte dello Stato?

5.3. Danni coperti

5.3.1. Danni materiali

Nella maggior parte degli Stati membri il risarcimento è accordato per le spese mediche e di ricovero in ospedale, per la perdita di guadagni e, nel caso delle persone a carico, per le spese funebri e la perdita del mantenimento. Anche queste voci dovrebbero rientrare nelle norme minime. Le spese mediche dovrebbero includere le consultazioni per la salute mentale, le terapie psichiatriche o simili cure che possono risultare necessarie in conseguenza del reato. Una possibile estensione potrebbe essere che, anche se il danno alla proprietà, di per sé, non sarebbe coperto (ammesso che si limiti la copertura ai danni personali), si potrebbero coprire i danni materiali direttamente derivanti da reati contro la persona. Vi si potrebbero far rientrare, ad esempio, le perdite dovute al danneggiamento di oggetti personali che la vittima portava al momento del reato, come occhiali o vestiti.

5.3.2. Danni non materiali

I danni non materiali, come dolore e sofferenza (*pretium doloris*), presentano maggiori difficoltà. Si tratta di danni subiti dalla vittima che non hanno dato origine ad alcuna spesa effettiva e pertanto vengono a volte denominati danni non pecuniari. I fattori sottesi che possono essere presi in considerazione nella valutazione dei danni non materiali possono comprendere gli effetti negativi che la vittima sopporta durante il periodo più intensivo, che segue il reato, di riabilitazione e terapia, la sofferenza mentale duratura, la sofferenza emotiva, la violazione dell'integrità personale, l'invalidità (oltre gli effetti strettamente medici), la perdita di qualità di vita, la perdita di aspettativa di vita ecc. Possono essere prese in considerazione sia le circostanze soggettive, relative alla situazione della vittima nella fattispecie specifica, sia le circostanze oggettive, come la natura o la gravità del reato in sé. Non è possibile, nell'ambito del presente documento, esaminare ulteriormente nel dettaglio questi concetti, in quanto la loro definizione e la loro stessa esistenza variano da uno Stato membro all'altro.

Tuttavia, se ci si richiama all'esigenza di adottare il punto di vista della vittima, i danni non materiali non devono essere trascurati. Una vittima può, dal punto di vista fisico, guarire in modo molto rapido dalle lesioni che ha subito, ma gli effetti psicologici del reato possono essere duraturi e causare gravi sofferenze. Per questi motivi, il risarcimento, secondo la prassi attualmente in vigore in alcuni Stati membri, può di fatto coprire tali danni come voce principale (espressa in termini percentuali dell'importo del risarcimento accordato). Questo avviene altresì per quanto riguarda la possibilità di risarcire le persone a carico, o altri familiari, di persone decedute in seguito ad un reato, oltre al risarcimento per la perdita del mantenimento. Escludere i danni non materiali creerebbe anche grandi differenze tra quello che la vittima può ottenere attraverso un'azione civilistica per danni e quello che la stessa può ottenere dallo Stato. Sulla base di queste considerazioni, sembrano profilarsi forti motivi per far rientrare i danni non materiali nella normativa minima.

Si pone pertanto la questione della necessità o meno d'introdurre una definizione comune di danni non materiali, per il fine in oggetto. Come minimo, si dovrebbe considerare l'introduzione di un principio generale, ad esempio, che il risarcimento deve coprire dolore e sofferenza ed altri danni non materiali. Tuttavia, spingersi oltre nel tentativo d'introdurre una definizione di che cosa tale risarcimento debba coprire potrebbe rivelarsi difficile a causa delle differenze tra gli Stati membri. Una soluzione potrebbe essere quella di stabilire espressamente che il risarcimento deve essere calcolato nello stesso modo che per le cause civili di danni, anche se ciò non produrrebbe un risultato significativo in termini di uniformità, viste le differenze tra le legislazioni esistenti in materia negli Stati membri.

Domanda 4: Le norme minime devono comprendere anche i danni non materiali? E, se sì, è opportuno inserire una definizione di tali danni?

5.3.3. *Invalidità permanente*

Come descritto al capitolo tre, la maggior parte degli Stati membri risarcisce come voce separata l'invalidità permanente, e anche questo dovrebbe far parte delle norme minime. Spesso questa voce può comprendere un risarcimento per i danni non materiali. Inoltre, può anche comprendere un risarcimento per cicatrici e deturpazioni. Si potrebbe sostenere che quest'ultimo tipo di danno debba essere risarcito anche qualora venga subito senza alcuna relazione all'invalidità permanente, divenendo così di fatto un tipo diverso di risarcimento per danni non materiali. Tornando alla questione dell'invalidità permanente, sarebbe molto difficile trovare una definizione più precisa, da far rientrare nelle norme minime, dei danni suscettibili di risarcimento a questo titolo. L'unico criterio che potrebbe essere opportuno inserire è che il risarcimento alle vittime da parte dello Stato a questo titolo non dovrebbe discostarsi di molto dalla prassi normale negli Stati membri per la valutazione dei danni nel campo della responsabilità civile, oppure del risarcimento da altre fonti, come ad esempio le assicurazioni private.

Domanda 5: È possibile definire il concetto di risarcimento per invalidità permanente ai fini della sua inclusione in una norma minima?

5.3.4. *Calcolo dell'importo del risarcimento*

Una soluzione lineare per creare una norma minima su questo punto sarebbe quella di risarcire in pieno, per i danni materiali subiti, i danni effettivi dimostrati dalla vittima del reato. In altre parole, la vittima dovrebbe, in conseguenza del risarcimento di tali danni, tornare nella stessa situazione finanziaria in cui si sarebbe trovata se non fosse stata vittima del reato. Questo metodo garantirebbe un risarcimento pieno anche nei casi transfrontalieri, in cui la vittima fa ritorno nel suo Stato membro di residenza e sostiene la maggior parte delle spese effettive, come le spese mediche e la perdita di guadagni, in tale Stato membro.

Per quanto riguarda l'uso dei sistemi basati sulle tariffe per il calcolo del risarcimento di tali spese, esso può essere ritenuto compatibile con l'esigenza di compensare i danni effettivi, purché le tariffe vengano determinate sulla base delle effettive spese mediche e di ricovero ospedaliero. Questo metodo non appare, tuttavia, sufficiente per prendere in considerazione le complicazioni che possono sorgere in casi specifici, né l'esigenza di calcolare la perdita di guadagni caso per caso. L'uso delle tariffe potrebbe anche comportare un rischio di effetti ingiusti in situazioni

transfrontaliere, in quanto il calcolo di tali tariffe è fatto sulla base di condizioni proprie ad un determinato paese, e potrebbe non essere sufficiente a coprire le spese di fatto sostenute in un altro Stato membro. D'altro canto, i sistemi basati sulle tariffe possono semplificare la gestione del risarcimento da parte dello Stato, permettendo alla vittima di ottenere più rapidamente il risarcimento, e anche tali aspetti dovrebbero far parte delle considerazioni generali sul metodo di calcolo dell'importo del risarcimento.

Per quanto riguarda il risarcimento di dolore e sofferenza, ed altri danni non materiali, sorgono alcune complicazioni, in quanto non esistono delle perdite effettive su cui basare il calcolo dell'importo. Tuttavia, nonostante il rischio di effetti ingiusti, non sarebbe probabilmente possibile stabilire alcun principio guida comune per determinare l'importo effettivo del risarcimento per questi danni. La valutazione andrà quindi lasciata a ciascuno degli Stati membri, magari creando un collegamento con i criteri quantitativi applicabili nella normativa nazionale, in materia di calcolo delle prestazioni di sicurezza sociale, delle assicurazioni private, o dei danni nell'ambito della responsabilità civile.

Come ulteriore considerazione su questa parte, è opportuno ricordare che dal punto di vista di una vittima di reato, quello che alla fine conta è l'importo effettivamente ottenuto, e non come tale importo complessivo sia stato ripartito nel risarcimento dei vari tipi di danno subiti. Non si deve quindi conferire un'importanza esagerata all'esigenza di definire, ai fini dell'istituzione di norme minime, come ognuna delle voci debba essere risarcita. Piuttosto, si deve puntare a che tutti questi danni, materiali e non, siano coperti dalle norme minime, indipendentemente dalla voce sotto la quale essi sono stati considerati.

Una questione collegata è quella della forma in cui il risarcimento dev'essere pagato, se in un'unica soluzione oppure con versamenti periodici. Questo punto non sarà ulteriormente trattato in quanto si può ritenere che non sia necessario risolvere tale questione a livello comunitario.

5.3.5. *La situazione finanziaria della vittima*

Diversi Stati membri tengono conto della situazione finanziaria della vittima non soltanto per il calcolo dell'importo del risarcimento ma anche per la determinazione del diritto stesso ad ottenere un risarcimento. Questo metodo può basarsi sulla considerazione che è necessaria una valutazione delle esigenze della vittima caso per caso, ivi compresa la sua capacità di sopportare le perdite finanziarie dovute al reato. Tuttavia, questo può notevolmente ridurre l'ambito del diritto delle vittime ad ottenere un risarcimento. Questo metodo introduce un elemento di discrezionalità nel sistema, rendendo difficile all'individuo prevedere che possibilità avrà di ottenere un risarcimento dallo Stato in seguito ad un reato. Inoltre, le giustificazioni che stanno alla base del risarcimento dei danni non materiali sono applicabili allo stesso titolo a prescindere dalla situazione finanziaria della vittima. Il rischio di effetti ingiusti nei casi transfrontalieri è, inoltre, significativo. Il livello di reddito di un individuo potrebbe escluderlo dal risarcimento in uno Stato membro e non nell'altro. Una prova comune dei mezzi finanziari applicabile a tutti gli Stati membri, che tenga in considerazione le differenze nel tenore di vita, sarebbe molto difficile da concepire. Una condizione di questo genere non appare dunque giustificata.

Domanda 6: La norma minima può consentire di prendere in considerazione, nel determinare se una vittima abbia o meno diritto ad un risarcimento, o nel determinare l'importo di tale risarcimento, la situazione finanziaria della vittima?

5.3.6. *Livelli massimi e minimi*

Un'ulteriore questione da considerare per la creazione di norme minime è quella dell'opportunità o meno di fissare un livello minimo e massimo di risarcimento, come avviene nella maggior parte dei sistemi nazionali di risarcimento. Una finalità della fissazione di un livello minimo sarebbe quella di evitare di dovere trattare un alto numero di domande per importi di scarso valore, laddove i costi amministrativi sarebbero significativamente più alti del risarcimento di fatto erogato. Inoltre, la possibilità per le vittime di reati di ottenere un risarcimento dall'autore del reato sono molto maggiori quando si tratta di importi modesti. Un livello massimo potrebbe invece essere giustificato da limiti di bilancio ma anche dal motivo che lo Stato non deve assumersi una responsabilità illimitata per il risarcimento alle vittime. La fissazione di un livello massimo potrebbe servire ad evitare le situazioni estreme quali il risarcimento di perdite di guadagni eccezionalmente elevati. È discutibile se si possano o meno fissare dei minimi e dei massimi in una norma minima, per le stesse ragioni evocate in relazione ai livelli di risarcimento in generale. Tuttavia, si potrebbe valutare l'opportunità o meno d'inserire un massimo per il livello minimo ed un minimo per il livello massimo.

5.4. **Applicazione sussidiaria**

Nella maggior parte degli Stati membri la possibilità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato è sussidiaria rispetto al risarcimento che la vittima può ottenere da altre fonti. Questo principio si giustifica con il fatto che la responsabilità di riparare i danni subiti dalla vittima grava sull'autore del reato, e anche dal desiderio di evitare un doppio risarcimento. Non c'è motivo di abbandonare questo principio nella concezione di norme minime comuni. La questione verte piuttosto su quanto severamente si debba applicare il principio - in pratica, quanti sforzi si deve richiedere che la vittima faccia per ottenere un risarcimento da parte dell'autore del reato?

La questione è resa più complessa dalle differenze tra gli Stati membri nei mezzi e nelle procedure che le vittime di reati hanno a propria disposizione per ottenere il risarcimento da parte dell'autore del reato. In situazioni transfrontaliere potrebbe rivelarsi difficile, per una vittima, innanzitutto avanzare tale pretesa, ed ancora più, poi, fare eseguire la sentenza o la decisione in proposito. È chiaro che più sforzi sono richiesti alla vittima a questo proposito, più tempo dovrà passare prima che possa rivolgersi allo Stato per ottenere un risarcimento. Una situazione transfrontaliera, poi, è suscettibile, probabilmente, di rendere tale periodo più lungo rispetto ad una situazione nazionale, in tal modo facendo ulteriormente aumentare il rischio di un pregiudizio secondario.

È interessante notare che, sia in una situazione nazionale che in una situazione transfrontaliera, una vittima di reato potrebbe trovarsi in una posizione migliore quando l'autore del reato resta ignoto. In tali casi, infatti, non c'è bisogno di attendere la conclusione del procedimento giudiziario sulla responsabilità dell'autore del reato a pagare un risarcimento, né di attendere l'esito dell'esecuzione di tale decisione o sentenza, la quale ultima, peraltro, in molti casi, può rivelarsi inutile perché l'autore

del reato non è solvibile. Questo effetto in qualche modo contraddittorio è accresciuto laddove il principio di sussidiarietà viene applicato in modo rigoroso.

Oltre a dover cercare di ottenere un risarcimento dall'autore del reato, la vittima del reato potrebbe anche essere costretta ad esaurire altre fonti, come le assicurazioni private. Tuttavia si può presumere che questo requisito richieda tempi più brevi rispetto al procedimento giudiziario, ed il contesto transfrontaliero dovrebbe influire in misura minore, in quanto generalmente una persona è assicurata nel suo Stato di residenza.

Una soluzione che potrebbe introdurre una certa flessibilità, potrebbe essere quella di mitigare il requisito in argomento stabilendo che la vittima deve esperire gli altri mezzi per ottenere un risarcimento in misura ragionevole. In tal modo, non ci sarebbe alcuna condizione assoluta di intentare, in qualsiasi circostanza, un'azione legale per ottenere il risarcimento dall'autore del reato. E neanche sussisterebbe una condizione assoluta di attendere l'esito di tale procedimento giudiziario o l'esigenza di un accertamento definitivo dell'insolvenza dell'autore del reato. Il criterio enunciato potrebbe quindi risultare utile per i casi in cui sia chiaro sin dall'inizio che l'autore del reato non sarà in grado di pagare alcun tipo di danno. Inoltre, si possono prendere in considerazione tutti gli ostacoli dovuti alle situazioni transfrontaliere. Il criterio legato alla ragionevolezza potrebbe anche essere utile nei casi in cui la vittima, a causa delle gravi lesioni sopportate, ha serie difficoltà ad avviare una causa civile.

Domanda 7: Come dovrebbe essere definito, nelle norme minime, il carattere sussidiario del risarcimento da parte dello Stato rispetto alle altre fonti di risarcimento alle vittime ?

Collegata a questa questione, vi è quella di definire quali altri tipi di risarcimento, effettivamente ottenuti dalla vittima, debbano essere dedotti dal risarcimento erogato dallo Stato. Il risarcimento erogato nell'ambito dell'assicurazione obbligatoria, delle prestazioni sociali o fonti simili debbono essere dedotti, ma non è altrettanto ovvio se debba dedursi anche il risarcimento ottenuto da un'assicurazione privata. Si potrebbe sostenere che la vittima non deve essere penalizzata per la sua prudenza. Dedurre il risarcimento ottenuto da un'assicurazione privata significherebbe che il soggetto ha stipulato un'assicurazione del genere "per niente". D'altro canto, non dedurla significa in pratica che la vittima potrebbe ottenere un doppio risarcimento per lo stesso danno. Questo è il caso soprattutto laddove il risarcimento previsto dal sistema statale è un risarcimento pieno dei danni materiali. In ogni caso, le questioni relative alla copertura dei danni derivanti da reato da parte delle assicurazioni private ed alla misura in cui tali assicurazioni vengano stipulate dagli individui possono variare in maniera considerevole da uno Stato membro all'altro, rendendo difficile valutare tale questione a livello europeo. Sorgono inoltre una serie di altre complicate considerazioni, quali la natura particolare delle polizze assicurative sulla vita, ma sarebbe eccessivo trattare esaustivamente tali problemi in questa sede

In ogni caso ci deve limitare a tener conto del risarcimento che la vittima del reato è riuscita effettivamente ad ottenere da altre fonti o che ci si può attendere che ottenga (con un certo margine di sicurezza). Dedurre anche il risarcimento che la vittima avrebbe potuto ottenere se avesse stipulato un contratto di assicurazione con una copertura adeguata sarebbe, per contro, troppo restrittivo e molto difficile da applicare in modo sostanzialmente uniforme in tutta l'Unione europea.

Domanda 8: Quali altre fonti di risarcimento devono essere dedotte dal risarcimento da parte dello Stato?

5.5. Surrogazione dello Stato

Nella maggior parte degli Stati membri, quando sia stato erogato un risarcimento alla vittima attraverso il sistema di risarcimento statale, lo Stato si surroga alla vittima nelle sue pretese nei confronti dell'autore del reato. Un ruolo più attivo dello Stato a questo riguardo potrebbe essere, come già argomentato sopra, quello di andare un po' oltre nel mitigare le conseguenze finanziarie dell'erogazione del risarcimento statale nei casi in cui sia ancora incerto se la vittima possa riuscire o meno ad ottenere un risarcimento da parte dell'autore del reato. D'altra parte, gli Stati membri che perseguono in modo più tenace l'obiettivo della riparazione da parte dell'autore del reato sembrano ottenere solo un limitato successo, il che comporta che, in termini di bilancio, la surrogazione dello Stato non ha un'incidenza reale. Si può anche presumere che sia difficile per uno Stato avvalersi attivamente di tale diritto in una situazione transfrontaliera, ossia quando l'autore del reato risieda in un altro Stato membro.

5.6. Denuncia del reato alla polizia

Come si è visto al capitolo tre, la maggior parte degli Stati membri applica la condizione che la vittima abbia sporto denuncia alla polizia per il reato subito. Anche questa condizione dovrebbe rientrare nelle norme minime. Si potrebbe prendere in considerazione l'opportunità di inserire un'eccezione per i casi in cui la vittima possa aver avuto motivi sostanziali per non denunciare il reato alla polizia. Tuttavia, è discutibile se si debba subordinare il diritto ad ottenere un risarcimento da parte dello Stato al fatto che la vittima abbia sporto denuncia entro un certo termine. Una denuncia sporta molto tempo dopo il reato va soprattutto contro gli interessi della vittima, in ogni caso, in quanto rende più difficile accertare se sia stata o meno effettivamente vittima di un reato e che tipo di danni abbia subito. È pertanto nell'interesse della stessa vittima sporgere tale denuncia il prima possibile.

5.7. La domanda per ottenere un risarcimento da parte dello Stato

La maggior parte degli Stati membri hanno fissato dei termini entro i quali deve essere presentata la domanda per ottenere un risarcimento da parte dello Stato. Questi termini si possono far decorrere dal momento del reato, dalla conclusione del procedimento giudiziario o dalla chiusura dell'inchiesta di polizia se il procedimento giudiziario non viene avviato. Questi termini appaiono giustificati. La questione è quella di valutare se sia o no il caso di inserire termini (minimi) comuni nella normativa minima. Tali limiti di tempo potrebbero contribuire alla creazione di norme procedurali semplici e trasparenti in materia di risarcimento statale in tutta l'Unione europea.

A tale riguardo, sorgono una serie di questioni, nel contesto meramente nazionale come in contesti transnazionali. Potrebbe risultare necessario prendere in considerazione la necessità di attendere l'esito del procedimento giudiziario e gli sforzi compiuti dalla vittima per ottenere il risarcimento dall'autore del reato, che entrambi possono richiedere tempi lunghi. In una situazione transfrontaliera potrebbe rivelarsi più difficile per la vittima esercitare i propri diritti al risarcimento nei confronti dell'autore del reato, il che può allungare ulteriormente questa parte della

procedura. In una situazione transfrontaliera la vittima può avvalersi del suo diritto, sancito dalla decisione quadro sulla posizione della vittima nel procedimento penale, di sporgere denuncia presso la polizia del suo Stato membro di residenza. In considerazione di questi esempi, sembrerebbe opportuno applicare termini temporali abbastanza generosi. Potrebbe anche essere giustificato far decorrere il termine dal momento della conclusione del procedimento penale. Inoltre, esistono varie situazioni eccezionali in cui le vittime di un reato potrebbero fare domanda per ottenere un risarcimento da parte dello Stato molti anni dopo la commissione del reato. Uno di questi esempi potrebbe essere quello di minori che abbiano subito reati di natura sessuale. Di conseguenza, qualsiasi termine di tempo deve essere accompagnato da un'eccezione per coprire simili situazioni.

Per quanto riguarda il contenuto della domanda in quanto tale, sembra abbastanza ovvio che la vittima debba produrre tutta la documentazione che ha a disposizione, come il verbale della polizia, referti medici, dichiarazione dei redditi, certificati dell'assicurazione ecc. La questione rilevante per quanto riguarda le norme comuni potrebbe essere quella di valutare se si debbano o meno creare formulari armonizzati, disponibili in tutte le lingue comunitarie. Questa soluzione potrebbe agevolare notevolmente l'accesso al risarcimento statale, nonché contribuire a rendere le procedure amministrative più trasparenti. Questo punto verrà ulteriormente sviluppato nel capitolo sei, in relazione all'agevolazione dell'accesso al risarcimento statale nelle situazioni transfrontaliere.

5.8. Pagamento anticipato

Spesso viene evidenziato come le prassi attuali in materia di risarcimento negli Stati membri non siano completamente in sintonia con le esigenze delle vittime. Le spese relative al ricovero ospedaliero e la perdita di guadagni, ad esempio, vengono subite immediatamente dopo il reato mentre il risarcimento, sia dall'autore del reato che dallo Stato, di solito non viene accordato fino a molto più tardi, spesso anche diversi anni dopo. Questo intervallo di tempo può essere dovuto ad inefficienze nel sistema giudiziario o nell'amministrazione, ma la causa fondamentale è ovviamente la necessità di condurre un'inchiesta completa ed una valutazione caso per caso.

Una soluzione per rimediare o mitigare gli effetti negativi per la vittima di tali ritardi è la possibilità di accordare un pagamento anticipato del risarcimento da parte dello Stato. Una misura del genere potrebbe costituire un grande vantaggio per la vittima e contribuirebbe ad evitare che subisca un pregiudizio secondario. In una situazione transfrontaliera, poi, ottenere un risarcimento potrebbe richiedere alla vittima tempi più lunghi, rendendo la possibilità di un pagamento anticipato ancora più utile. Tuttavia, nei casi in cui non si sia ancora accertato se la vittima possa o meno ottenere un risarcimento dall'autore del reato, il pagamento anticipato da parte dello Stato potrebbe sollevare importanti obiezioni. Si potrebbe sostenere che la vittima ha la possibilità di provvedere per la sua assistenza immediata tramite un'assicurazione per il viaggio. Si deve anche tenere conto dell'assistenza offerta da ambasciate e consolati ai propri cittadini all'estero.

Domanda 9: La possibilità di un pagamento anticipato dev'essere inserita nelle norme comuni?

5.9. Altri criteri

Di solito, i sistemi nazionali di risarcimento da parte dello Stato comprendono una serie di altri criteri che possono condurre al rifiuto o alla riduzione del risarcimento. Tali criteri si ritrovano anche nella convenzione europea del 1983.

Innanzitutto, si può considerare la condotta della vittima prima, durante e dopo il reato. In sostanza, questo criterio è collegato con il concetto della vittima che causa o contribuisce alla sua stessa lesione, un concetto molto diffuso nel diritto della responsabilità civile. Nonostante che la definizione di tale concetto, per quanto concerne la sua applicazione ai fini del risarcimento da parte dello Stato, possa risultare poco chiara, anch'esso deve essere incluso nelle norme minime.

In secondo luogo, il coinvolgimento della vittima nella criminalità organizzata o la sua appartenenza ad organizzazioni criminali possono altresì costituire un motivo per rifiutare il risarcimento. Questo criterio solleva più obiezioni di principio, in quanto riguarda la condotta della vittima al di fuori del contesto del reato in questione. Questo criterio non sembrerebbe riscontrarsi in genere nel diritto della responsabilità civile di alcuno degli Stati membri. Si possono immaginare situazioni in cui l'applicazione di tale criterio comporti delle difficoltà o anche dei risultati ingiusti, ad esempio in casi in cui la vittima sia stata precedentemente coinvolta nella criminalità organizzata ma abbia in seguito rinunciato al suo stile di vita precedente. Dubbi possono inoltre sorgere per quanto riguarda un'equa valutazione di questo criterio in caso di situazioni transfrontaliere.

In terzo luogo, il risarcimento può essere rifiutato laddove accordarlo sia considerato contrario al senso di giustizia o all'ordine pubblico. Questo sembra essere un criterio molto vago e oscuro ed è difficile immaginare esempi concreti della sua applicazione pratica. Lascia anche un'ampia discrezionalità nel sistema di risarcimento, diminuendo il grado di prevedibilità, per la vittima, delle sue possibilità di ottenere un risarcimento nel caso specifico.

Domanda 10: Si devono includere nelle norme minime criteri relativi al comportamento della vittima in relazione al reato, al suo coinvolgimento in attività criminose in generale, o altre considerazioni di giustizia o di ordine pubblico?

Domanda 11: Quali altri criteri, non contemplati nel presente documento, potrebbero essere compresi nelle norme minime?

6. RISARCIMENTO ALLE VITTIME DI REATI – ACCESSO DELLE VITTIME TRANSFRONTALIERE

6.1. La situazione attuale

Il presente capitolo analizza quali misure possano essere necessarie per agevolare in tutta l'Unione europea l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento statale. Il termine "vittima transfrontaliera" che verrà usato in tutto questo capitolo deve essere inteso come volto a designare un cittadino dell'Unione europea che rimane vittima di un reato in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede in modo stabile.

I principi del diritto comunitario, come fissati nella sentenza Cowan, richiedono che le possibilità, in termini di risarcimento da parte dello Stato, che uno Stato membro offre ai propri cittadini, siano offerte anche a tutti i cittadini dell'Unione. Se tutti gli Stati membri accordassero il diritto ad ottenere un risarcimento da parte dello Stato in quanto tale, questo sembrerebbe sufficiente a preservare le vittime transfrontaliere dal rischio di ritrovarsi senza protezione da una parte e dall'altra. È da notare come quanto detto non comprenda i cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno Stato membro e che rimangono vittima di un reato in un altro Stato membro, ma questa è piuttosto una questione da risolversi in un contesto di norme minime.

Tuttavia, le differenze tra i sistemi di risarcimento degli Stati membri possono dare luogo ad effetti ingiusti a seconda del luogo in cui il soggetto sia rimasto vittima di un reato. Questo problema è stato in parte affrontato al capitolo cinque. Una questione più importante è che, come risulta chiaramente dalla panoramica delle normativa europea riportata al capitolo due e dai sistemi attualmente esistenti passati in rassegna al capitolo tre, non esiste alcun meccanismo per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato. I problemi che una vittima transfrontaliera può trovarsi ad affrontare, e le possibili soluzioni che potrebbero alleviare tali problemi, saranno sviluppati in questo capitolo.

6.2. Ostacoli derivanti dalla situazione transfrontaliera

Gli ostacoli derivanti dalla situazione transfrontaliera che possono pregiudicare la possibilità della vittima di richiedere un risarcimento statale possono essere raggruppati, a fini illustrativi, in tre gruppi: ostacoli relativi all'informazione sulle possibilità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato, ostacoli relativi alla presentazione della domanda di risarcimento statale, e ostacoli relativi alle necessarie indagini che devono essere svolte in seguito alla presentazione della domanda.

6.2.1. Informazione

Prendendo l'esempio di una vittima di reato che lascia lo Stato membro in cui è stato commesso il reato subito dopo averlo subito, come, ad esempio, un turista, questa persona ha pochissimo tempo per ottenere sul posto le informazioni relative alle possibilità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato per i danni subiti. Nel suo Stato membro di residenza vi sono possibilità limitate, o persino nulle, di ottenere tali informazioni. Scoprire, a distanza, a quale autorità rivolgersi nello Stato membro in cui è avvenuto il reato, e superare le eventuali difficoltà linguistiche potrebbe rivelarsi difficile. Può essere utile notare anche che molti Stati membri hanno trovato difficoltà nel contattare le vittime per offrire loro le informazioni sulle possibilità di ottenere un risarcimento persino in situazioni puramente nazionali. Si può pertanto dedurre che una situazione transnazionale sia suscettibile di aggravare il problema.

6.2.2. La domanda

Assumendo che la vittima del reato sia stata in grado di trovare le informazioni necessarie in relazione alle sue possibilità di richiedere un risarcimento da parte dello Stato, la stessa potrebbe trovarsi a dover affrontare delle difficoltà linguistiche per compilare la domanda. Le disposizioni nazionali che stabiliscono termini brevi per la presentazione della domanda possono rivelarsi più difficili da rispettare nel caso di situazioni transfrontaliere. La vittima del reato potrebbe dover seguire, sempre a

distanza, l'esito del procedimento penale che si svolge nello Stato membro in cui il reato è stato commesso, in quanto potrebbe non avere il diritto di presentare la domanda prima della conclusione di tale procedimento. La vittima potrebbe anche incontrare delle difficoltà nell'essere sentita (di persona) dall'autorità che esamina la domanda. Ancora, la vittima ha poche, se non nessuna, possibilità di ricevere assistenza a questo proposito. Inoltre, l'autorità dello Stato membro in cui il reato ha avuto luogo potrebbe non avere l'abitudine di trattare domande presentate da vittime residenti in un altro Stato membro, o persino potrebbe non essere pienamente informata delle responsabilità che le incombono in tali situazioni.

6.2.3. *L'indagine*

La vittima di un reato di solito è tenuta a completare la sua domanda con vari certificati che in una situazione transfrontaliera provengono probabilmente da diversi Stati membri. Il verbale di polizia sarà stato, di solito, redatto nello Stato membro in cui il reato ha avuto luogo. Il referto medico potrebbe essere stato redatto sia nello Stato membro in cui il reato ha avuto luogo, sia nello Stato membro di residenza, o ci potrebbero essere due referti, uno dall'uno e uno dall'altro Stato membro, nel caso in cui vi sia stato bisogno di una cura a lungo termine, a causa della gravità delle lesioni subite. Nel caso in cui la vittima desideri richiedere un risarcimento per la perdita di guadagni, dovrà fornire una dichiarazione dei redditi proveniente dal suo Stato membro di residenza. Alcuni Stati membri richiedono anche che la vittima dimostri che l'autore del reato è veramente insolubile e quindi non in grado di pagare i danni; anche qui una situazione transfrontaliera potrebbe rendere difficile per la vittima che si trova in un altro Stato membro acquisire questo tipo d'informazioni. Tutti questi certificati e dichiarazioni di accompagnamento provenienti dallo Stato membro di residenza potrebbero non solo dover essere tradotti, ma dovrebbero anche contenere tutte le informazioni richieste ai sensi delle norme vigenti nello Stato membro in cui la domanda deve essere presentata. Oltre a ciò, la vittima potrebbe essere tenuta a provvedere affinché sia allegata alla sua domanda una copia della decisione o della sentenza conclusiva del procedimento contro l'autore del reato.

6.2.4. *Altre osservazioni*

Di conseguenza, ci sono una serie di ostacoli pratici che rendono difficile per le vittime transfrontaliere accedere al risarcimento da parte dello Stato. Un onere finanziario può derivare dal fatto che la vittima potrebbe essere tenuta a far tradurre la domanda e i documenti di accompagnamento relativi all'indagine. Questi ostacoli devono essere considerati nel contesto della situazione già delicata in cui si trova la vittima dopo il reato. Le difficoltà derivanti dalla situazione transfrontaliera possono dare origine ad un pregiudizio secondario, che può eventualmente giungere fino a indurre la vittima alla scelta di non fare domanda di risarcimento. È, pertanto, chiaro che la mera esistenza di un sistema di risarcimento statale in ciascuno degli Stati membri, in combinazione con il principio di non discriminazione come stabilito dalla sentenza Cowan, non è, di per sé, sufficiente. E neanche ci si può aspettare che la situazione migliori con la ratifica da parte di tutti gli Stati membri della convenzione europea del 1983, in quanto tale convenzione non contempla disposizioni concrete per l'assistenza alle vittime transfrontaliere. Appare dunque necessario adottare misure a livello comunitario in modo tale che le vittime transfrontaliere abbiano accesso al risarcimento da parte dello Stato con la stessa facilità che nel loro Stato membro di residenza.

6.2.5. *Soluzioni possibili per assicurare un accesso agevole in situazioni transfrontaliere*

Nella ricerca di una soluzione per attuare l'obiettivo di un accesso agevole per le vittime transfrontaliere di reati al risarcimento statale, si possono individuare una serie di principi guida. Innanzitutto, qualsiasi sia la soluzione scelta, questa deve essere semplice, trasparente e pratica, sia per la vittima che per le autorità interessate ma dando priorità agli interessi della vittima. In secondo luogo, la soluzione deve potersi applicare in tutta l'Unione con un grado soddisfacente di uniformità, in modo da evitare distorsioni ed effetti ingiusti.

Tenendo presenti questi principi, saranno prospettati due modelli di soluzione volti a garantire l'accesso delle vittime al risarcimento da parte dello Stato. Entrambi i modelli di soluzione sono basati, al fine di concentrarsi sui problemi specifici legati alle situazioni transfrontaliere, sull'assunto che la possibilità per tutte le vittime di ottenere un livello adeguato di risarcimento da parte dello Stato esista in tutti gli Stati membri, in seguito all'introduzione di norme minime a livello comunitario. I modelli presentati sono stati scelti in modo da strutturare la discussione sulle prossime mosse da fare. Non sono sicuramente le uniche soluzioni che si possano prevedere e non possono neanche essere adottate così come sono; la finalità è quella di identificare i principali pro e contro di ciascuno dei modelli, in modo da facilitare il paragone tra loro.

6.3. Il modello dell'assistenza reciproca

Gli ostacoli pratici che devono affrontare le vittime transfrontaliere si potrebbero ridurre garantendo alle vittime il diritto all'assistenza nel proprio Stato membro di residenza.

Alla base di questa soluzione sarebbe il principio di territorialità, ossia lo Stato membro in cui il reato ha avuto luogo è responsabile per il risarcimento ed esamina la domanda alla luce della propria normativa interna.

Tale principio sarebbe accompagnato dal diritto della vittima di reato a presentare la propria domanda ad un'autorità nel suo Stato membro di residenza. Questa autorità (d'ora in poi: l'autorità mittente) sarebbe tenuta a trasmettere la domanda all'autorità competente (d'ora in poi: l'autorità ricevente) dello Stato membro in cui il reato ha avuto luogo, offrendo in tal modo un certo grado di assistenza amministrativa alla vittima. La finalità principale di questo modello è pertanto quella di stabilire delle regole concrete sulla cooperazione tra le autorità interessate degli Stati membri, in maniera simile a quanto è stato stabilito per la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri per la notifica dei documenti e per l'assunzione delle prove²¹.

Questi regolamenti possono servire d'ispirazione anche per una serie di aspetti pratici in questo contesto, ad esempio, per la fissazione di termini temporali precisi e per l'uso delle lingue e di formulari uniformi.

21

Regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio, del 29 maggio 2000, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, GU L 160 del 30.6.2000, pag. 37. Regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra i giudici degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile e commerciale, GU L 174 del 27.6.2001, pag.1.

La questione fondamentale che si pone è quella di determinare fino a che punto deve arrivare l'obbligo di assistenza alla vittima che grava sull'autorità mittente. Alcuni degli obblighi che si possono prevedere sono:

- assistere la vittima fornendo le informazioni relative alla sua possibilità di ottenere un risarcimento statale nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato, ossia informazioni sul contenuto essenziale delle norme applicabili;
- assistere la vittima nell'ottenere il materiale necessario per compilare la domanda (come i formulari necessari) e di accertarsi che siano inclusi anche tutti i certificati di accompagnamento richiesti;
- provvedere a tutte le necessarie traduzioni, affinché la domanda (e i documenti d'accompagnamento) venga presentata in una lingua accettata dall'autorità ricevente.

Gli obblighi dell'autorità mittente non coprirebbero invece alcun esame o valutazione preliminare della domanda.

6.3.1. Autorità responsabili negli Stati membri

Sarebbe necessario decidere quale autorità in ciascuno degli Stati membri debba assumere gli obblighi di cui sopra. A fini di chiarezza e semplicità l'autorità responsabile della gestione del sistema di risarcimento statale, in ciascuno degli Stati membri, sembra essere la soluzione naturale. Independentemente dal fatto che un soggetto sia stato vittima di un reato nel suo Stato membro di residenza o all'estero, potrà rivolgersi comunque alla stessa autorità per presentare la sua domanda di risarcimento da parte dello Stato. Tali autorità hanno inoltre sviluppato un'esperienza rilevante nella gestione del proprio sistema di risarcimento statale, esperienza che risulterebbe essenziale per l'assunzione del compito di fornire informazioni alle vittime sui sistemi stranieri. Sarebbe, tuttavia, comunque necessario accertare ulteriormente se le predette autorità siano di fatto adeguate, e in grado, di assumere tale compito. Si dovrebbe anche prendere in considerazione l'opportunità di affidare piuttosto alcuni degli obblighi, come ad esempio le traduzioni, all'autorità ricevente. La seconda questione verte su come debba essere attuata tale responsabilità negli Stati membri in cui operano varie autorità (decentralizzate). Devono assumere tutte l'obbligo, o se ne deve designare una? Le risposte a queste domande si dovranno trovare attraverso un equilibrio tra il grado di uniformità desiderato all'interno dell'Unione europea ed il rispetto del principio di sussidiarietà.

6.3.2. Scambio d'informazioni e cooperazione tra le autorità

Quale che sia la soluzione scelta per la designazione delle autorità responsabili negli Stati membri, tali autorità devono avere a disposizione le informazioni sui sistemi di risarcimento degli altri Stati membri, in modo da essere in grado di fornire informazioni adeguate alle vittime. Il grado di dettaglio di tali informazioni dipenderà dal contenuto esatto degli obblighi gravanti sulle autorità mittenti nei confronti delle vittime di reati. Come minimo, si deve stilare un elenco delle autorità mittenti e riceventi in tutti gli Stati membri, corredato dalle necessarie informazioni su come si presentano le domande in ciascuno dei sistemi normativi nazionali. Potrebbe risultare necessario anche aggiungere le informazioni relative al contenuto sostanziale delle norme nazionali, in quanto ciò consentirebbe alle autorità mittenti di

fornire informazioni dettagliate alle vittime sulle loro possibilità di ottenere un risarcimento in base a sistemi stranieri. Si potrebbe anche studiare la possibilità d'introdurre un formulario uniforme per le comunicazioni tra autorità, da usare in occasione della trasmissione delle domande. L'uso delle tecnologie moderne della comunicazione potrebbe ulteriormente agevolare ed accelerare le comunicazioni tra autorità.

Si dovrà trovare una soluzione per la redazione e la gestione di tale elenco di informazioni, magari sotto forma di un repertorio aggiornato costantemente e redatto a livello comunitario, che comprenda informazioni su tutti i sistemi di risarcimento degli Stati membri. Come già menzionato, ci si può a questo riguardo ispirare ad altri strumenti normativi nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile. Un aspetto complementare del suddetto repertorio, che si rivelerebbe utile anche per la gestione corrente delle domande in situazioni transfrontaliere, potrebbe essere la creazione di una rete di esperti con il compito di agevolare la cooperazione e i contatti diretti tra le autorità degli Stati membri. A questo proposito, si potrebbe anche valutare la possibilità di avvalersi della rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale²², al fine dello scambio di esperienze, dell'individuazione dei problemi e, in particolar modo, di una migliore diffusione delle informazioni.

6.3.3. *Il diritto di essere sentiti*

Una vittima può incontrare difficoltà per essere sentita dall'autorità ricevente, una volta che abbia fatto ritorno nel suo Stato membro di residenza. Una possibilità potrebbe essere quella che l'autorità mittente fornisca assistenza anche per questo aspetto, attraverso l'uso delle moderne tecnologie di comunicazione. L'autorità mittente potrebbe provvedere affinché la vittima sia sentita dall'autorità ricevente attraverso, ad esempio, l'uso della videoconferenza.

6.3.4. *Altre osservazioni*

Le considerazioni tratteggiate sopra dimostrano che, nella sostanza, il "modello dell'assistenza reciproca" comporta lo spostamento degli oneri amministrativi legati alla presentazione di una domanda di risarcimento in un altro Stato membro dalla vittima all'autorità designata del suo Stato membro di residenza. Degno di nota il fatto che questa soluzione rifletterebbe quella scelta nella decisione quadro sulla posizione della vittima nel procedimento penale. Ai sensi di tale decisione la vittima può sporgere denuncia davanti alle autorità del suo Stato membro di residenza, qualora non sia stata in grado di farlo nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato. Quest'ultima condizione potrebbe essere presa in considerazione anche nel presente contesto.

Nell'attuazione di questo modello, niente impedirebbe, ovviamente, agli Stati che attualmente offrono un risarcimento alle vittime di reati commessi all'estero di continuare a farlo. Né tale applicazione impedirebbe alle vittime di richiedere un risarcimento direttamente all'autorità competente dello Stato membro in cui il reato ha avuto luogo.

²² Decisione n. 2001/470/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, GU L 174 del 27.6.2001, pag. 25.

Domanda 12: Si ritiene che riconoscere alle vittime transfrontaliere il diritto ad essere assistite, per la domanda di risarcimento statale in un altro Stato membro, da un'autorità nel proprio Stato membro di residenza costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?

6.4. Il modello della doppia responsabilità

Una soluzione più ambiziosa e più vasta sarebbe quella di conferire alla vittima di reato il diritto di richiedere e di ottenere un risarcimento in due Stati membri: nello Stato membro in cui il reato è stato commesso e nello Stato membro di residenza. Di conseguenza, due autorità in due diversi Stati membri sarebbero in ogni singolo caso responsabili, in via reciprocamente esclusiva, per il risarcimento. Ciascuna delle autorità tratterebbe la domanda secondo le sue norme nazionali.

6.4.1. Amministrazione e cooperazione tra autorità

Gli oneri amministrativi dal punto di vista delle autorità chiaramente costituiscono un problema minore per questo modello rispetto al modello dell'assistenza reciproca, in quanto verrebbe meno l'esigenza, per le autorità, di assistere le vittime a presentare la domanda in un altro Stato membro. Il modello della doppia responsabilità non richiede neanche la stesura di un repertorio dei vari sistemi di risarcimento esistenti in ciascuno degli Stati membri. Di conseguenza, sarebbe più semplice da istituire in quanto non ci sarebbe bisogno di designare le autorità mittenti e riceventi. Non essendoci bisogno di trasmettere le domande da uno Stato membro all'altro, il trattamento delle domande sarebbe probabilmente più rapido, un aspetto importante per le vittime. Tuttavia, un coordinamento sarebbe comunque necessario per evitare il rischio di doppio risarcimento, ossia che una vittima richieda ed ottenga un risarcimento da due Stati membri.

Per quanto riguarda l'indagine, un'autorità in un dato Stato membro può incontrare qualche difficoltà nel valutare correttamente il diritto al risarcimento della vittima di reato nei casi in cui il reato abbia avuto luogo all'estero. Si dovrà basare sul verbale di polizia e magari anche su un referto medico provenienti da un altro Stato membro. Dovrà cercare, eventualmente, informazioni sull'esito del procedimento penale nell'altro Stato membro, in cui la vittima potrebbe aver intentato una causa per danni contro l'autore del reato. La condizione di aver esaurito tutti i mezzi per ottenere il risarcimento, che esiste in quasi tutti gli Stati membri, potrebbe pertanto risultare difficile da applicare.

6.4.2. Livelli del risarcimento

Un vantaggio del modello della doppia responsabilità è, dal punto di vista della vittima, relativo al livello del risarcimento. Una vittima di reato transfrontaliera potrebbe subire la maggior parte dei danni nello Stato membro in cui ha la residenza permanente, specie nel caso in cui abbia subito lesioni più gravi in conseguenza del reato. I danni possono comprendere le future perdite di guadagno ed i costi di un lungo ricovero in ospedale. Il risarcimento per tali danni potrebbe variare considerevolmente tra uno Stato membro e l'altro a causa, per esempio, delle differenze nel tenore di vita. Per la vittima, il fatto di poter ottenere un risarcimento dal suo Stato membro di residenza potrebbe quindi comportare un risarcimento più adeguato delle perdite effettive causate dal reato. Con questo modello vi sarebbe

pertanto una minore necessità di armonizzare i sistemi di risarcimento dei vari Stati membri attraverso l'introduzione di una normativa minima.

La possibilità per le vittime di scegliere deliberatamente il sistema che sia più vantaggioso per loro, potrebbe tuttavia causare anche degli effetti ingiusti. Due persone vittime dello stesso reato nello stesso posto potrebbero di fatto ricevere dei risarcimenti di importo molto diverso, a causa delle differenze tra i sistemi di compensazione vigenti nei rispettivi Stati membri di residenza. Il modello proposto comporta un rischio di "forum shopping", ossia che la vittima, di sua iniziativa, cerchi di presentare la domanda nel sistema più conveniente in termini di livello del risarcimento.

6.4.3. *Questioni di bilancio*

Le conseguenze in termini di bilancio per ciascuno degli Stati membri sono, ovviamente, difficili da prevedere, con questo modello, ma probabilmente non sarebbero reciproche. Sarebbe facile trovare esempi di due Stati membri tra cui, ad esempio, il flusso turistico o di lavoratori temporanei è praticamente unidirezionale. Gli effetti finanziari per i due Stati membri coinvolti all'atto dell'erogazione del risarcimento alle vittime transfrontaliere sarebbero, in tali casi, quasi opposti rispetto ai risultati che si avrebbero applicando il principio di territorialità. Oltre a ciò, l'eventuale aumento delle domande per alcuni Stati membri sarebbe difficile da prevedere, ma potrebbe richiedere un aumento delle risorse amministrative necessarie.

Domanda 13: Si ritiene che la possibilità per una vittima transfrontaliera di ottenere il risarcimento, a scelta, nel proprio Stato membro o nello Stato membro in cui ha avuto luogo il reato, costituisca un modo adeguato per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato ?

6.5. **Osservazioni generali e confronti**

Il modello della doppia responsabilità è semplice e diretto ed è più generoso nei confronti delle vittime. Molti Stati membri attualmente applicano, di fatto, tale modello offrendo la possibilità di ottenere un risarcimento ai propri cittadini o residenti che rimangono vittima di un reato all'estero. Il modello garantirebbe anche la copertura, su tutto il territorio dell'UE, dei cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente da parte del sistema di almeno uno Stato membro, indipendentemente dal fatto che tali soggetti rientrino o meno nell'ambito d'applicazione delle norme minime. D'altra parte, questo modello, se fosse introdotto a livello comunitario, potrebbe essere considerato meno proporzionato rispetto a quello dell'assistenza reciproca. Infatti solleva molte questioni quanto alla sua applicazione, sia dal punto di vista della vittima che da quello dell'amministrazione. Non è chiaro, fino al momento in cui la vittima presenta la sua domanda, quale sia l'autorità responsabile per il risarcimento in un singolo caso. Per quanto riguarda le relazioni tra gli Stati membri, questa soluzione offre un minor grado di reciprocità rispetto a quello offerto dall'applicazione del principio di territorialità. Il modello dell'assistenza reciproca, invece, richiederebbe una maggior armonizzazione dei livelli di risarcimento in modo da evitare risultati non equi nelle situazioni transfrontaliere.

Se si tiene a mente il principio secondo cui si deve costruire su quanto già esiste

negli Stati membri, il modello dell'assistenza reciproca appare il più appropriato. Il principio di territorialità, sia pur con qualche modifica, è al giorno d'oggi riconosciuto da tutti gli Stati membri. In particolare, il modello dell'assistenza reciproca non impedirebbe, ovviamente, agli Stati che già lo fanno, di continuare a risarcire i propri cittadini o residenti dei danni derivanti da reato subiti all'estero. E neanche impedirebbe ad altri Stati di introdurre tale possibilità. Pertanto, il modello dell'assistenza reciproca non richiede, di per sé, alcun cambiamento nelle prassi vigenti, ma piuttosto richiede l'assunzione di una responsabilità aggiuntiva riguardo all'assistenza alle vittime transfrontaliere. Quest'ultima potrebbe essere una questione cruciale – le autorità degli Stati membri sono in grado di assumersi questa responsabilità o ci sarà bisogno di assegnare loro ulteriori risorse?

Domanda 14: Quali altre soluzioni, oltre a quelle prospettate nel presente documento, si possono prevedere per agevolare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato?

6.6. Questioni orizzontali di attuazione

6.6.1. Formulari armonizzati

Nel contesto di entrambi i modelli proposti si dovrebbe considerare l'opportunità di creare dei formulari armonizzati, disponibili in tutte le lingue comunitarie ed utilizzabili da una vittima di reato indipendentemente dallo Stato membro in cui presenta la domanda. Tuttavia, si devono tenere presenti i limiti di tali formulari, in quanto nella maggior parte dei casi le domande devono essere accompagnate da verbali di polizia e referti medici. Tali attestati possono di fatto costituire gli elementi fondamentali della domanda. Inoltre, i formulari attualmente in uso negli Stati membri sono molto diversi tra loro, in quanto riflettono le differenze nelle norme nazionali in materia di risarcimento. La creazione di formulari armonizzati, utilizzabili da tutte le vittime indipendentemente dallo Stato membro in cui presentano la domanda, sarebbe comunque più fattibile in presenza di un grado più intenso di armonizzazione, attraverso la fissazione di norme minime comuni.

Domanda 15: Sarebbe opportuno elaborare dei formulari uniformi utilizzabili per presentare la domanda di risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri?

6.6.2. Informazione ai cittadini

Un elemento necessario nell'attuazione dei due modelli è una informazione completa e facilmente accessibile ai cittadini. Campagne informative in materia dovrebbero essere condotte a tutti i livelli, europeo, nazionale, regionale e locale, e come minimo dovrebbero avere il vantaggio di essere accessibili in tutte le lingue comunitarie. In termini di misure regolamentari comuni, si potrebbe prevedere un obbligo per le autorità di polizia di tutti gli Stati membri, di fornire informazioni sui diritti delle vittime ad ottenere un risarcimento da parte dello Stato, in tutte le lingue. Tale obbligo già esiste in molti Stati membri. Le informazioni da fornire potrebbero comprendere, ad esempio, le possibilità di risarcimento per la vittima esistenti e le modalità per richiederlo, nonché l'indicazione delle autorità responsabili, le procedure per presentare domanda e la documentazione richiesta.

La cooperazione tra autorità nazionali prevista dal modello dell'assistenza reciproca potrebbe essere utile anche per la comprensione reciproca dei sistemi dei vari Stati membri. La rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale potrebbe svolgere un ruolo importante nel migliorare la diffusione dell'informazione su scala europea. Infine, si deve anche fare riferimento alle attività delle organizzazioni non governative quali i gruppi di servizio e sostegno alle vittime, che possono svolgere un ruolo importante nel migliorare l'accesso delle vittime alle informazioni.

7. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

La panoramica dei sistemi di risarcimento statali negli Stati membri e la considerazione delle possibili misure da adottarsi a livello comunitario, con un'attenzione particolare alle situazioni transfrontaliere, sembrerebbe confermare che in effetti un'iniziativa comunitaria in materia di risarcimento alle vittime di reati potrebbe avere un'utilità concreta. Un'iniziativa del genere costituirebbe un'importante contributo alla costruzione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, creando un livello minimo di protezione per tutti i residenti all'interno dell'Unione europea, che sia accessibile facilmente indipendentemente dal luogo, all'interno dell'Unione europea, in cui si sia subito il reato.

Riguardo all'eventuale istituzione di norme minime comuni, è chiaro che ogni elemento di tale normativa solleva numerose riflessioni, in sé complicate ed anche illustrative delle differenze che esistono tra gli Stati membri. Tuttavia, tali difficoltà non devono oscurare l'importanza e la auspicabilità del raggiungimento degli obiettivi della creazione di norme minime. In particolare, le considerazioni svolte hanno evidenziato che, in relazione alla maggior parte dei criteri che potrebbero essere inseriti in una normativa minima, le situazioni transfrontaliere sono molto importanti ai fini della valutazione delle diverse soluzioni.

L'obiettivo di migliorare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato sembra più diretto. È da notare come il livello di armonizzazione che può essere raggiunto attraverso l'introduzione di una normativa minima incide notevolmente sulla scelta delle soluzioni relative alle modalità per raggiungere l'obiettivo. Questo, peraltro, conferma che gli obiettivi di fornire una rete di sicurezza e di limitare gli effetti ingiusti sono strettamente legati a quello di facilitare l'accesso delle vittime transfrontaliere al risarcimento da parte dello Stato.

Oltre alle questioni direttamente collegate con la creazione di norme minime ed al miglioramento della posizione delle vittime transfrontaliere, sorgono anche altre considerazioni. Per alcuni Stati membri, migliorare le possibilità delle vittime di reati di ottenere un risarcimento da parte dello Stato comporterà l'esigenza di aumentare le risorse amministrative e di bilancio, rispetto a quelle attualmente assegnate a questo aspetto. Anche se tali questioni sono state solo brevemente menzionate dal presente documento, in quanto non avrebbe molto senso che la Commissione avviasse una consultazione su questa materia, la Commissione riconosce esplicitamente la pertinenza di questo tipo di considerazioni.

Tuttavia, la Commissione intende evidenziare, come osservazione conclusiva, l'esigenza di cogliere questa opportunità per fare ulteriori passi avanti nel risarcimento da parte dello Stato delle vittime di reati. Dalla convenzione europea del 1983, attraverso la quale si è compiuto il primo passo verso una maggiore

convergenza su disposizioni minime, sono stati compiuti notevoli progressi nella comprensione e l'interesse verso la situazione delle vittime di reati. Allo stesso tempo, l'Unione europea si è prefissata l'obiettivo di creare uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sembra che adesso siano riunite le condizioni per raggiungere, a livello comunitario, obiettivi ambiziosi a vantaggio delle vittime di reati.

L'esigenza di studiare attentamente la forma delle misure concrete da prendere rende essenziale un'attiva partecipazione di tutte le parti interessate alla consultazione su questo Libro verde per sfruttare l'opportunità di compiere progressi sostanziali in questo campo.