



# Il ruolo delle vittime nei procedimenti penali cosiddetti “non standard”: il risarcimento

Pierre-Louie Sutton,

Dottorando in Diritto privato e scienze criminologiche presso il Centre de Droit Pénal et de Criminologie (Centro di diritto penale e criminologia) dell'Université Paris Nanterre ed ex assistente legale presso l'unità di risarcimento dei danni alla persona / JIVAT del tribunale giudiziario di Parigi.

Negli ultimi decenni, le vittime godono di un riconoscimento sempre maggiore negli ordinamenti giuridici dei Paesi europei, con una maggiore considerazione dei loro diritti. La Direttiva che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea il 14 novembre 2012, conferisce alle vittime di reati nell'UE uno status specifico, associato a diversi diritti relativi all'informazione, all'accesso ai servizi di assistenza e alla partecipazione al procedimento penale, compreso il diritto al risarcimento. Tuttavia, nei procedimenti penali "non standard", caratterizzati da un numero significativo di vittime, il rispetto dei diritti è messo a dura prova a causa dell'elevato numero di vittime, delle loro nazionalità, dei diversi attori coinvolti e della complessità dei casi da istruire.

L'obiettivo di questa scheda pratica, che si concentra sul risarcimento delle vittime nei procedimenti definiti "non standard", è quello di suggerire le buone prassi da adottare per garantire il massimo rispetto dei diritti delle vittime in questa fase cruciale del risarcimento.

## Sfide

- Determinare i passaggi preliminari per il risarcimento delle vittime nell'ambito di procedimenti "non standard".
- **Stabilire un quadro standard per il risarcimento delle vittime** in procedure "non standard" negli Stati membri dell'Unione Europea.

## 1. Le fasi preliminari per il risarcimento delle vittime nei procedimenti "non standard"

Gli attentati, le catastrofi industriali o sanitarie e gli incidenti collettivi hanno sollevato un'ampia gamma di questioni in materia di assistenza alle vittime. Ciò è dovuto all'elevato numero di vittime (ferite e decedute, ma anche loro congiunti) da identificare e alla necessità di coordinare i servizi per garantire la coerenza delle azioni attuate. Queste difficoltà riguardano elementi periferici al risarcimento, come la corretta gestione della scena dell'incidente o dell'attacco terroristico, la necessità di soddisfare i bisogni materiali urgenti delle vittime e la restituzione dei loro effetti personali a loro o ai loro congiunti: tutte sfide che devono essere affrontate. Oltre a questo lavoro, periferico rispetto al risarcimento o non rientrante direttamente in un procedimento giudiziario (A), viene svolto un altro lavoro per identificare le responsabilità coinvolte ai fini del procedimento giudiziario (B).

### A. Al di fuori del procedimento giudiziario

#### Sfide

- Garantire una gestione efficace delle crisi.
- Identificare tutte le vittime (morti e feriti, persone che hanno subito danni materiali), nazionali e straniere.
- Soddisfare i bisogni materiali più urgenti delle vittime.
- Recuperare gli effetti personali delle vittime.

### Buone prassi identificate

#### In materia di gestione delle crisi

1. A titolo introduttivo, gli esperti intervenuti hanno ribadito **la necessità di preservare la scena dell'incidente o dell'atto terroristico** per conservare le prove utili alle indagini e per l'eventuale restituzione dei beni alle vittime sopravvissute e alle famiglie delle vittime decedute. A questo proposito, i beni posti sotto sigillo devono essere identificati con precisione in modo da facilitarne la restituzione al termine dell'indagine. Alcuni esperti hanno, inoltre, suggerito che questa restituzione avvenga soltanto una volta presa una decisione definitiva.
2. Per **determinare con precisione le circostanze dell'incidente o dell'atto terroristico perpetrato**, gli esperti ritengono altrettanto importante ricorrere all'aiuto dei servizi di polizia locale e procedere alla registrazione in loco di informazioni relative alle identità: vicini prossimi alla scena, testimoni diretti dell'incidente o dell'attacco terroristico, tutte le persone presenti sulla scena e intervenute a qualsiasi titolo. È inoltre consigliabile contattare i testimoni che hanno ripreso la scena per confrontare le circostanze dell'incidente o dell'attacco terroristico con le testimonianze raccolte e per stabilire l'ora in cui si è verificato l'incidente o l'attacco terroristico.
3. Infine, è stata avanzata l'idea di **attuare un'assistenza reciproca internazionale o europea** ai fini delle indagini, per garantire una migliore protezione delle vittime sul posto nonché una migliore organizzazione del sequestro e della restituzione degli effetti personali alle vittime o ai loro congiunti, a seconda del caso. Data la natura potenzialmente

internazionale del sinistro, la presenza di interpreti e traduttori è indispensabile per il corretto coordinamento dei vari servizi di risposta.

### Identificazione delle vittime di incidente o attacco terroristico

4. Per le **vittime decedute**, gli esperti suggeriscono il prelevamento del loro DNA ante e post mortem. **Per tutte le vittime**, si raccomanda l'utilizzo di braccialetti, resistenti alle intemperie, per facilitare il processo di identificazione, sulla base dell'elenco dei passeggeri (nazionali e stranieri) e del personale di un mezzo di trasporto condiviso (aereo, autobus, treno) o di un luogo aperto al pubblico.
5. In un momento in cui le famiglie delle vittime attendono informazioni rapide e affidabili, e in un contesto in cui i media e i social network sono una fonte parallela di informazioni talvolta errate, la gestione delle informazioni e dei loro contenuti per i congiunti è di primaria importanza. Per questo motivo, dopo l'identificazione, deve essere assicurata una **comunicazione ufficiale**, eventualmente **attraverso un portavoce speciale**, per comunicare con certezza l'identità delle vittime ritrovate e **informare tempestivamente sull'andamento delle operazioni** in corso. Gli esperti intervenuti ipotizzano diversi canali di comunicazione tradizionali, ovvero la stampa e la televisione, ma anche più moderni, ovvero i social network, per una più efficace diffusione delle informazioni. Tuttavia, occorre prestare particolare attenzione alla dignità delle vittime, data la natura sensibile delle immagini trasmesse, soprattutto da fonti non ufficiali. A tal fine, gli esperti esortano a individuare gli interlocutori e i servizi appropriati per cancellare i contenuti indesiderati pubblicati sui social network. **La creazione di schede di pronto intervento**, con tutte le azioni e le procedure da seguire in caso di crisi, e con tutte le coordinate per i social network, è un'altra misura incoraggiata per rendere più facile l'eventuale segnalazione e rimozione di qualsiasi contenuto controverso. Per evitare una simile diffusione, sarà necessario comunicare ampiamente la natura illegale della stessa. Infine, per garantire una comunicazione efficace al maggior numero possibile di persone, il documento dovrà essere tradotto nelle lingue delle vittime e dei loro congiunti.

#### (a) Una comunicazione ufficiale moderna: l'esempio olandese

Con quasi 200 vittime olandesi sulle 298 persone decedute, lo schianto dell'MH17 rappresenta la più grande indagine penale mai gestita nei Paesi Bassi. Come dimostrano gli sforzi compiuti nell'ambito della comunicazione, sono state messe in campo risorse importanti per identificare le vittime decedute e informare i loro congiunti.

Una portavoce del pubblico ministero olandese è stata pertanto incaricata di fornire informazioni ufficiali sull'identità delle vittime e sull'andamento delle operazioni di consulenza tecnica e di restituzione degli effetti personali.

Questa comunicazione ufficiale è stata fornita in diverse lingue attraverso i social network ed è stato creato un sito web dedicato, che elenca tutte le informazioni relative all'incidente e include un catalogo digitalizzato contenente le fotografie di tutti gli oggetti sequestrati.

## Sostegno materiale alle vittime

6. Il sostegno materiale alle vittime assume diverse forme. Gli esperti hanno sottolineato in particolare la necessità di mettere a disposizione delle vittime e dei loro congiunti **un'assistenza finanziaria d'emergenza** (mezzi di pagamento, un telefono) e di garantire loro **un alloggio**. La messa a disposizione di tale supporto materiale richiede di conseguenza **la mobilitazione di tutte le autorità locali** (servizi locali, amministrazioni) in grado di fornire risorse materiali concrete. È inoltre necessario **valutare la capacità di accoglienza degli ospedali** per le vittime ferite; fornire, per quanto riguarda i deceduti, **un numero sufficiente di celle frigorifere** in attesa di un eventuale rimpatrio; e garantire **una capacità di alloggio** per le vittime e i loro congiunti. Data l'estrema vulnerabilità delle vittime minorenni, gli esperti hanno suggerito di coinvolgere altre figure specializzate, quali pediatri e assistenti sociali, per fornire loro un sostegno psicologico, e di adattare il supporto materiale fornito, in particolare l'alloggio, alla loro particolare condizione. Inoltre, è stato proposto di prevedere anche un **sistema di accoglienza dei genitori delle vittime minorenni**. Particolare attenzione va prestata anche ai loro effetti personali, soprattutto ai cosiddetti oggetti di transizione (ad esempio i peluche), in modo da poterli restituire immediatamente, visto il valore affettivo a essi attribuito. Infine, la gestione di eventuali animali domestici presenti sul luogo dell'incidente o dell'attacco terroristico potrebbe essere un ulteriore aspetto da considerare.
7. Oltre alla mobilitazione delle autorità pubbliche, ha trovato consenso la necessità di **mobilitare le associazioni e i servizi di assistenza alle vittime** ed è stata proposta la creazione di **un'unità di crisi** per coordinare efficacemente il sostegno materiale fornito alle vittime dai diversi attori pubblici e privati. È stato inoltre proposto il ricorso a una **società di comunicazione specializzata** per mettere in atto **un protocollo** per la verifica del regolare svolgimento delle attività di identificazione e assistenza delle vittime nonché delle operazioni di perizia svolte.

## B. Procedimento giudiziario

### Sfide

- Verificare le responsabilità delle istituzioni e dei singoli.
- Verificare l'esistenza di una copertura assicurativa o di terzi civilmente responsabili.

8. Le indagini tecniche condotte secondo un protocollo rigoroso consentiranno di determinare **la responsabilità delle persone fisiche e/o giuridiche** eventualmente coinvolte nel verificarsi del sinistro, facilitando così il futuro processo di risarcimento.
9. Una volta identificati i responsabili, il passo successivo è contattare le compagnie assicurative che potrebbero coprire il sinistro in questione. In particolare, è stata proposta l'istituzione di un'**autorità di vigilanza indipendente**, sulla falsariga del sistema rumeno, per garantire la stabilità finanziaria delle società interessate, visto l'importo potenzialmente elevato dei risarcimenti in gioco.

## 2. Un quadro europeo standard per il risarcimento delle vittime in procedure "non standard"

Al fine di armonizzare le pratiche giudiziarie relative al risarcimento delle vittime sul territorio europeo in procedimenti "non standard", è necessario un quadro normativo europeo che uniformi sia le condizioni (A) che le procedure (B) per tale risarcimento.

### A. Condizioni per il risarcimento

#### Sfide

- Identificare le vittime risarcibili.
- Determinare i danni risarcibili.

### Buone prassi identificate

#### Identificazione delle vittime indennizzabili

10. Gli esperti sono arrivati alla conclusione che deve esistere una **perfetta parità di trattamento tra vittime nazionali, europee o straniere** che hanno subito un incidente collettivo o un attacco terroristico. Allo stesso modo, quando si tratta di **immigrati/persone in situazione amministrativa irregolare**, ne riconoscono il pieno diritto al risarcimento, indipendentemente dal loro status amministrativo. Per garantire il loro diritto al risarcimento, le vittime devono essere indirizzate ai servizi competenti e dedicati.
11. Tuttavia, emergono differenze per quanto riguarda la valutazione dello **status di vittima indiretta**. In effetti, è necessaria **una definizione uniforme del concetto di "congiunti"**, poiché alcuni Paesi adottano una definizione ampia, che include gradi di parentela lontani, mentre altri si accontentano di una definizione molto restrittiva, che esclude alcune forme di unione dal regime di risarcimento. Infine, si è discusso sulla possibilità di risarcire i primi soccorritori professionisti o volontari, come i servizi di emergenza, i vicini e i testimoni che hanno prestato assistenza alle vittime, dato il possibile shock psicologico che ne potrebbe derivare. Senza concedere loro lo status di vittima, è stato comunque riconosciuto che si tratta di persone esposte al disastro e che, in quanto tali, dovrebbero almeno beneficiare di una vera e propria assistenza psicologica.

#### Determinare quali perdite sono indennizzabili

12. Gli esperti hanno suggerito di armonizzare le voci di danno specifiche per le vittime di incidenti di massa, in particolare per quanto riguarda il danno da attesa o da preoccupazione subito dai congiunti – ossia il danno che compensa l'ansia provata da un congiunto della vittima diretta quando apprende che quest'ultima è potenzialmente esposta a un pericolo che mette a repentaglio la sua integrità fisica – e il danno da angoscia da morte imminente, che compensa la sofferenza subita dalla vittima tra il momento dell'incidente e la sua morte a causa della coscienza della sua morte imminente. È stato anche proposto di creare una specifica voce di danno per coprire l'attenzione mediatica generata da questo tipo di processo, o addirittura una nuova voce di danno per l'immagine e la dignità – nel caso in cui, ad esempio, le immagini della scena iniziale vengano diffuse in Internet – risarcendo la vittima per il danno alla persona

o anche per il costo del ricorso a un servizio di pulizia della reputazione su Internet per la rimozione di tali immagini.

13. **Le perdite materiali future** (spese future per l'assistenza sanitaria e per l'adattamento di veicoli e abitazioni) devono poter essere risarcite sotto forma di rendita o in capitale. Per questo motivo la perizia effettuata deve essere precisa e dettagliata, per prevedere al meglio questo tipo di risarcimento. Dovrebbe essere previsto un meccanismo di indennizzazione complementare in caso di aggravamento.
14. Infine, è stata proposta l'introduzione di **una scala di valutazione del danno alla persona a livello europeo** per armonizzare le pratiche giudiziarie ed evitare disparità tra le vittime con danni simili.

## B. Modalità di risarcimento

### Sfide

- Individuare un meccanismo di risarcimento amichevole.
- Riflettere sull'interesse e sui metodi di valutazione del danno.
- Determinare le modalità di comunicazione relative all'indennizzo in favore delle vittime.
- Semplificare il ricorso agli avvocati.
- Determinare il posto riservato alle associazioni delle vittime.
- Riflettere sulla protezione delle vittime vulnerabili.
- Riflettere sulla supervisione della persona giuridica responsabile.
- Attivare eventuali fondi pubblici di compensazione dei danni.
- Identificare i beni da sequestrare a beneficio delle vittime.

### Buone prassi identificate

15. Nel caso di un **indennizzo amichevole**, si è arrivati alla conclusione che risulta necessario **un meccanismo convenzionale supervisionato da un comitato di controllo o di trasparenza**, eventualmente guidato da un giudice la cui indipendenza sia necessariamente garantita, e sistematicamente **sottoposto a omologazione** al fine di prevenire eventuali abusi.
16. Le **modalità di esecuzione della perizia** sono importanti in quanto determinano la valutazione dei danni subiti dalla vittima. Per garantire il corretto svolgimento delle perizie, si è insistito sull'**indipendenza degli esperti**, basandosi sull'esempio spagnolo in cui gli esperti nazionali sono funzionari pubblici, introducendo la possibilità dell'adozione di un **codice deontologico in caso di accordi stragiudiziali**.
17. Per assicurare che le vittime siano pienamente informate dei loro diritti al risarcimento, è stato proposto di consegnare loro **un opuscolo** che illustri i sistemi di assistenza e risarcimento disponibili, tradotto in diverse lingue in base alle nazionalità delle vittime coinvolte nell'incidente. Inoltre, è necessario **identificare, a monte, i canali adeguati alla diffusione**: media tradizionali e social network.

18. Per garantire l'effettività del diritto al risarcimento ed evitare disparità di trattamento tra le vittime, è stata riconosciuta la necessità di **facilitare il ricorso a un avvocato** e suggerito il **gratuito patrocinio**, indipendentemente dalla situazione sociale e professionale delle vittime, tenendo conto della particolare natura del sinistro.
19. Il **posto accordato alle associazioni delle vittime** è decisivo nel processo di risarcimento delle vittime. Per questo motivo gli esperti intervenuti hanno insistito sul **pieno riconoscimento della loro esistenza** nei cosiddetti procedimenti "non standard", pur rimanendo vigili sulla loro rappresentatività e sul loro posizionamento per evitare possibili spaccature e conflitti interni che influenzerebbero di conseguenza il processo di risarcimento.
20. Una vigilanza particolare deve essere accordata alle **vittime minorenni o diversamente abili** in ragione della loro particolare vulnerabilità. Si dovrebbe quindi prendere in considerazione il rinvio al **giudice tutelare**, o addirittura la creazione di un **tribunale specializzato per questa categoria di vittime**, proteggendole dai genitori laddove sia dimostrata la presenza di un conflitto di interessi.
21. La nomina di un **commissario/amministratore giudiziario** dei beni e/o delle attività coinvolte nel sinistro è essenziale per garantire il rispetto delle norme e prevenire qualsiasi conflitto di interessi o distruzione/alterazione delle prove, e operare il sequestro dei beni della persona giuridica responsabile al fine di evitare qualsiasi bancarotta fraudolenta.
22. Deve essere presa in considerazione l'attivazione di **fondi pubblici di compensazione dei danni** nel caso in cui non sia possibile chiedere un risarcimento a uno o più responsabili. Ad esempio, quando l'MH 17 si è schiantato, la responsabilità degli autori di nazionalità russa è stata accertata; tuttavia, questi ultimi non hanno mai risarcito le numerose vittime olandesi. Per questo motivo i partecipanti propongono un **meccanismo di risarcimento extragiudiziale** sostitutivo in caso di insolvenza dei responsabili, ma anche un **contenzioso specifico**. Alle vittime possono essere offerti **sistemi di riparazione alternativi** – ad esempio la giustizia riparativa – per favorire un ascolto benevolo e attento delle stesse.

### **(b) Fondo pubblico di risarcimento: l'esempio francese**

Nel 1986, il legislatore ha creato un meccanismo di risarcimento extragiudiziale, il Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme (FGVT), che è diventato il Fonds de Garantie des Victimes d'Actes de Terrorisme et d'autres Infractions pénales (FGTI), responsabile del risarcimento delle vittime di atti di terrorismo ma anche di incidenti collettivi.

Fino al 2019, le vittime di atti di terrorismo venivano risarcite dal FGTI o dall'autore dell'attentato a seguito di una costituzione di parte civile davanti al tribunale penale, che si pronunciava sia sull'azione pubblica che sull'azione civile, secondo i principi del diritto comune.

A partire dalla legge di programmazione 2018-2022 e di riforma della giustizia del 23 marzo 2019, è stato istituito un tribunale specializzato, la Juridiction d'Indemnisation des Victimes d'Actes de Terrorisme (JIVAT), che ha una competenza esclusiva per trattare tutte le controversie civili relative al risarcimento dei danni subiti da tutte le vittime di atti di terrorismo commessi in Francia – indipendentemente dalla nazionalità della vittima – e dalle vittime di nazionalità francese di atti di terrorismo all'estero. Può pronunciarsi sul risarcimento senza aspettare che il tribunale penale si pronunci sull'incidente e include un catalogo digitalizzato contenente le fotografie di tutti gli oggetti sequestrati.

### **Risorse da consultare:**

- **[Direttiva dell'Unione Europea 2012/29](#)**



**Funded by the European Union's Justice Programme  
Finanziato dal Programma Giustizia dell'Unione Europea**

In collaborazione con:



Le opinioni e i pareri espressi sono quelli degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o dell'*École nationale de la magistrature* (ENM). L'Unione Europea e l'ENM declinano ogni responsabilità al riguardo.