



CHILD

Towards a child-friendly justice

Valutazione dell'efficacia e dell'attuabilità della proposta di modifica alla Direttiva UE relativa ai diritti delle vittime

D 5.2. Draft Amendment



Indice dei contenuti

Sintesi	3
1. Introduzione	5
2. Applicabilità e Utilizzo	6
3. Coerenza giuridica e integrazione sistemica	12
3.1 Legittimazione procedurale e diritto a un rimedio effettivo	13
3.2 Compensazione e tutela finanziaria (articolo 16). Risarcimento equo e appropriato	14
3.3 Coerenza orizzontale con le direttive settoriali	16
3.4 Conflitto di interesse e Rappresentanza Indipendente	19
3.5. Monitoraggio, Attuazione e Raccolta Dati	22
3.6. Protezione Cross-Border e Continuità dei Diritti	23
4. Realismo e attuabilità	25
4.1 Principio di proporzionalità e posizioni iniziale degli Stati membri	25
4.2 Sostenibilità economica e valore nel lungo periodo	27
4.3 Digitalizzazione graduale e preparazione delle infrastrutture	28
4.4 Coordinamento Multi-Agenziay (Principio della Barnahus)	29
5. Inquadramento teorico: principi del diritto dell'Unione europea	29
5.1 Principio di effettività (<i>Effet Utile</i>) e Autonomia Procedurale	29
5.2 Principio di Proporzionalità vs. Principio di Non Discriminazione	30
5.3 Principio di leale cooperazione e riconoscimento reciproco	30
5.4 Il "Preminente Interesse del Minore" quale diritto Sostanziale	31
6. Conclusioni	31

CHILD: Towards a child-friendly Justice

Valutazione dell'efficacia e dell'attuabilità della proposta di modifica della direttiva dell'Unione europea sui diritti delle vittime

Versione giugno 2026

www.childfriendlyjustice.eu

Deliverable 5.2

Editori/ Autori

Nicholas Spetsidis, Christina Tsaka, UWAH

Ringraziamenti

Questo documento è stato arricchito dai consigli preziosi e competenti e dall'attivazione dei membri degli Advisory Boards Nazionali dei Paesi partecipanti al progetto. Il loro feedback e i loro spunti hanno contribuito ad assicurare che il contenuto di questo documento sia fortemente radicato nella pratica e nella policy. Ringraziamo profondamente per i contributi dei seguenti esperti:

Austria: Franziska Tkvac; Julia Mair; Atis-Andreia Comanita; Anna-Maria Wukovits; Regina Studener Kuras

Belgio: Griet D'Hont; Debra Van den Abbeele; Isabelle Vanderhoeven; Joke Tielemans; Veerle De Craene; Phedra Neel; Annelies Cardon; Bieke Verscheure; Sam Van Dyck; Isabelle Ven; Filip Rasschaert; Sophie Vandecruys; Dirk De Waele; Hilde Melotte; Lucia Dreser; Pascale Franck

Cipro: Christiana Xerou; Polyxeni Christodoulou; Panagiotis Gargalis

Estonia: Linda Liis Arop; Laidi Surva; Meelis Juhandi

Grecia: Angeliki Serafeim; Theodora Oikonomou; Konstantinos Koutroubis; Eugene Stathakopoulou; George Nakos

Italia: Chiara Gallina; Francesco Rosetti; Roberta Durante; Cristina Tonon; Maria Catalano

Portogallo: Cátia Pontedeira, Ilda Alfonso, Marisa Fernandes e Fábria Pinheiro

Romania: Costantin Axinte; Eva Laszlo; George Visu; Hajnal Mayer

Spagna: Javier Álvarez Cienfuegos; Inés del Olmo García; Ignacio de Torres Guajardo; Rafael Escudero Alday; Lucía Sierra Muñoz

Finanziato dall'Unione europea. Le opinioni e i punti di vista espressi sono esclusivamente quelli dell'autore/degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea o della Commissione europea. L'Unione europea e la Commissione europea non possono essere ritenute responsabili per tali contenuti.

Riferimenti Progettuali

101160543 — CHILD Project — JUST-2023-JACC-EJUSTICE

Sommario

La proposta di modifica della direttiva 2012/29/UE rappresenta una riforma significativa e tempestiva che sposta il quadro dell'Unione europea in materia di tutela delle vittime da diritti formali a una loro effettiva attuazione pratica. Essa affronta direttamente le persistenti criticità evidenziate dalla Commissione europea, dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) e dagli operatori del settore, in particolare con riferimento ai minori vittime, che continuano a incontrare ostacoli nell'accesso alla giustizia, frammentazione dei servizi di supporto, vittimizzazione secondaria e una partecipazione inadeguata ai procedimenti.

La proposta introduce importanti progressi, tra cui il rafforzamento dei diritti all'informazione, le valutazioni individuali tempestive, una linea di assistenza per le vittime a livello dell'Unione europea (116 006), un migliore accesso ai servizi di supporto indipendentemente dal procedimento penale, un maggiore coordinamento multidisciplinare e meccanismi di compensazione a carico dello Stato. Tali misure rafforzano in modo significativo la conformità agli articoli 24 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, rendendo i diritti delle vittime più accessibili, pratici ed effettivamente esigibili.

Tuttavia, numerosi vuoti critici permangono e possono pregiudicare l'effettività della Direttiva, continuando a creare importanti differenze tra gli Stati Membri.

Raccomandazioni Chiave

1. Garantire Una Rappresentanza Individuale ai Minori Vittime:

La direttiva dovrebbe prevedere la nomina obbligatoria di un rappresentante indipendente (*tutore ad litem*) ogni qualvolta sussista un conflitto di interessi tra il minore e i suoi esercenti responsabilità genitoriale, in particolare nei casi di violenza intrafamiliare, abuso, sfruttamento o trascuratezza. La rappresentanza dovrebbe essere garantita sin dalla fase iniziale e proseguire nell'ambito dei procedimenti penali, familiari e di protezione del minore.

2. Riconoscere I minori Vittime quali attivi Centri di Diritti:

Ai fini dell'attuazione dell'articolo 47 della Carta, ai minori vittime dovrebbe essere riconosciuta una legittimazione processuale effettiva, comprensiva del diritto di contestare le decisioni di non esercizio dell'azione penale, di accedere alle informazioni, di partecipare ai procedimenti e di incidere sulle misure di protezione. I minori non dovrebbero più essere considerati esclusivamente come testimoni, ma come titolari autonomi di diritti.

3. Prevedere il carattere vincolante del modello Barnahus per il supporto multidisciplinare integrato:

L'articolo 26 bis dovrebbe andare oltre i generali obblighi di coordinamento e prevedere sistemi multidisciplinari operativi basati sul modello Barnahus. Tali sistemi dovrebbero includere la gestione congiunta dei casi, la designazione di coordinatori di caso, protocolli comuni, valutazioni del rischio condivise e processi decisionali integrati, al fine di prevenire la vittimizzazione secondaria e la frammentazione istituzionale.

4. Introdurre la Formazione Specializzata Obbligatoria:

L'efficacia di tutte le garanzie procedurali dipende dalla competenza professionale. La direttiva dovrebbe stabilire requisiti vincolanti in materia di formazione specialistica continua e sensibile al trauma per giudici, pubblici ministeri, forze di polizia, professionisti della protezione dell'infanzia e personale dei servizi di assistenza alle vittime. Le valutazioni individuali di cui all'articolo 22 dovrebbero essere espressamente collegate a tali obblighi formativi.

5. Rafforzare le garanzie specifiche a tutela dei minori nell'accesso al risarcimento:

Il risarcimento a carico dello Stato rappresenta un significativo miglioramento, ma dovrebbe essere accompagnato da garanzie specifiche per i minori, tra cui conti protetti soggetti a supervisione giudiziaria, un sistema di vigilanza fiduciaria indipendente e livelli di risarcimento equi, adeguati e rispondenti alle condizioni di sviluppo e socio-economiche del minore.

6. Assicurare una Continuità di Protezione Cross-Border:

I minori vittime non dovrebbero perdere la protezione in caso di trasferimento tra Stati membri. La direttiva dovrebbe istituire un meccanismo automatico di riconoscimento reciproco — quale un Passaporto europeo della vittima — al fine di garantire la continuità delle misure di protezione, dei servizi di supporto, dei diritti al risarcimento e dell'assistenza trauma-informed oltre le frontiere.

7. Rafforzare i meccanismi di monitoraggio e di responsabilizzazione:

La modifica dovrebbe prevedere la raccolta armonizzata di dati specifici sui minori e la predisposizione di relazioni annuali basate su indicatori di esito, inclusi l'accesso ai servizi multidisciplinari, il numero di audizioni condotte, i tempi di erogazione dei risarcimenti e l'attuazione delle misure di protezione. Ciò è essenziale per consentire un efficace monitoraggio da parte della Commissione europea e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA).

Conclusioni

La modifica rappresenta un importante passo avanti verso un sistema di giustizia europeo realmente a misura di minore e trauma sensitive. Tuttavia, in assenza di disposizioni vincolanti in materia di rappresentanza indipendente, strutture di supporto multidisciplinare, formazione specializzata, legittimazione processuale e monitoraggio, permarranno significative lacune attuative. La direttiva finale dovrebbe pertanto passare dall'incentivazione delle buone pratiche all'introduzione di obblighi giuridicamente vincolanti che garantiscano una protezione equivalente per tutti i minori vittime nell'Unione europea, indipendentemente dallo Stato membro di residenza. Tali riforme sono necessarie per trasformare i diritti delle vittime da mere previsioni giuridiche a realtà effettive e concrete.

1. Introduzione

La proposta di modifica della **direttiva 2012/29/UE** rappresenta un'evoluzione sostanziale del quadro giuridico dell'Unione europea in materia di tutela delle vittime, volta ad affrontare le persistenti criticità emerse in fase di attuazione e che incidono in particolare sui gruppi vulnerabili, in particolare sui minori vittime. Pur avendo la direttiva stabilito standard minimi in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, le valutazioni della Commissione europea e dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali hanno costantemente evidenziato lacune nella sua applicazione pratica, in particolare con riferimento alle vittime vulnerabili, inclusi i minori.

La riforma deve essere letta in sinergia con gli strumenti giuridicamente vincolanti e non vincolanti dell'Unione europea, in particolare gli articoli 7 (rispetto della vita privata e familiare), 24 (diritti del minore) e 47 (diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo) della [Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea](#), che garantiscono il rispetto della vita privata, i diritti del minore e il diritto a un ricorso effettivo e a un processo equo. Essa si inserisce inoltre nella [Strategia dell'UE sui diritti dei minori](#) (2021–2024) e nella [Strategia dell'UE sui diritti delle vittime](#) (2020–2025), le quali sottolineano la necessità di sistemi di giustizia a misura di minore e di un accesso effettivo ai diritti.

Nonostante tale quadro normativo, circa 2,5 milioni di minori sono coinvolti ogni anno in procedimenti giudiziari nell'Unione europea, spesso nell'ambito di sistemi ancora strutturalmente orientati agli adulti ¹. Le evidenze empiriche dimostrano che i minori vittime affrontano ostacoli quali un accesso insufficiente a servizi di supporto specializzati, la mancanza di informazioni adeguate e adattate e l'esposizione ripetuta a procedure potenzialmente traumatiche. Tali criticità sollevano interrogativi in merito alla conformità al principio di effettività (*effet utile*) del diritto dell'Unione europea, in quanto diritti formalmente riconosciuti non sempre si traducono in un'effettiva attuazione pratica.

¹ CHILD Handbook, (2026), pg.1.

La presente valutazione esamina l'applicabilità pratica della modifica, la sua coerenza giuridica e la sua fattibilità di attuazione, con particolare attenzione ai minori vittime, individuando al contempo le limitazioni strutturali che potrebbero incidere sulla sua efficacia nei diversi Stati membri.

Pur sostenendo gli obiettivi della proposta del 2023, si formulano le seguenti raccomandazioni al fine di garantire che la modifica consegua l'obiettivo di rendere i diritti delle vittime concreti ed effettivamente esigibili. Al fine di assicurare piena coerenza giuridica con gli articoli 24 e 47 della Carta, la direttiva finale dovrebbe essere ulteriormente rafforzata con riguardo a:

- Chiarire e rafforzare l'obbligo di garantire la nomina obbligatoria di un rappresentante indipendente (*tutore ad litem*) in tutti i casi che coinvolgono minori vittime nei quali sia identificato un conflitto di interessi;
- Trasformare gli attuali obblighi di coordinamento (incluso l'articolo 26 bis) in obblighi vincolanti per la creazione di strutture multidisciplinari a misura di minore "one-stop-shop", basate sul modello Barnahus;
- Introdurre disposizioni esplicite e vincolanti in materia di formazione obbligatoria, continua e specialistica, attualmente insufficientemente dettagliata nel testo vigente;
- Garantire che i nuovi meccanismi di compensazione a carico dello Stato siano accompagnati da specifiche garanzie finanziarie a tutela dei minori e che prevedano risarcimenti equi e adeguati;
- Prevedere l'obbligatorietà di meccanismi formalizzati di coordinamento multidisciplinare, inclusi protocolli interistituzionali e sistemi di gestione congiunta dei casi;
- Garantire un livello minimo di legittimazione processuale per le vittime, assicurando una partecipazione effettiva ai procedimenti in tutti gli Stati membri.

Queste misure sono essenziali per colmare le lacune tra i diritti formali e la loro effettiva messa in pratica.

2. Applicabilità ed Utilizzo

Un elemento centrale di innovazione della proposta di modifica della direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime risiede nel passaggio da disposizioni prevalentemente dichiarative a meccanismi operativi volti a garantire un accesso effettivo ai diritti nella pratica. Tale sviluppo assume rilievo giuridico alla luce dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale richiede che i diritti garantiti dal diritto dell'Unione siano concreti ed effettivamente esigibili e non meramente teorici. Esso rafforza inoltre l'articolo

24 della Carta, che stabilisce che il superiore interesse del minore deve costituire una considerazione preminente in tutte le azioni che li riguardano.

In tale contesto, la modifica introduce una serie di misure concrete volte a rafforzare il quadro di protezione e sostegno delle vittime, con particolare rilevanza per i minori vittime, che incontrano maggiori ostacoli nell'accesso ai sistemi di giustizia.

In primo luogo, l'istituzione di una linea di assistenza per le vittime a livello dell'Unione europea (116 006) costituisce un passo significativo verso la garanzia di un sostegno accessibile e a bassa soglia. Prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di assicurare servizi gratuiti, riservati e facilmente accessibili, che offrano supporto emotivo, informazioni e servizi di orientamento e invio, la modifica interviene sulle barriere ampiamente documentate che i minori vittime si trovano ad affrontare, tra cui la scarsa consapevolezza, il timore delle autorità e la dipendenza da intermediari. Per i minori, che possono non essere in grado o non essere disposti a interagire direttamente con i meccanismi formali di giustizia, tali servizi sono essenziali per garantire un accesso precoce alla protezione e all'assistenza.

Al fine di garantire un accesso effettivo per i minori vittime, i meccanismi di segnalazione digitali dovrebbero essere integrati da misure di salvaguardia volte a prevenire rischi di esclusione, incluse le situazioni in cui i minori non dispongano di accesso privato ai dispositivi o si trovino sotto il controllo di un tutore abusante.

In secondo luogo, il rafforzamento dei diritti all'informazione ai sensi degli articoli 3–6 migliora la conformità al principio secondo cui le vittime devono essere in grado di comprendere ed esercitare effettivamente i propri diritti. L'obbligo di fornire informazioni sin dal primo contatto con le autorità competenti, in una lingua e in un modalità adeguati alla vittima, è particolarmente rilevante per i minori. Le evidenze empiriche, incluse quelle dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, indicano che i minori vittime spesso non ricevono informazioni in modo adeguato al loro livello di sviluppo, con conseguente limitazione della loro partecipazione e pregiudizio dell'equità procedurale. La modifica interviene direttamente su tale criticità rafforzando gli obblighi relativi a chiarezza, accessibilità e tempestività delle informazioni.

Gli attuali pacchetti informativi "standardizzati" spesso non riescono a rispondere ai bisogni dei minori vittime, come evidenziato dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA, 2024). Rafforzando l'obbligo di fornire informazioni sin dal primo contatto in un formato adeguato alla fase di sviluppo del minore, la modifica consente di passare da diritti meramente teorici a una loro effettiva accessibilità.²

² European Parliament Research Service (EPRS) (2025). *Giustizia a misura di minore: garantire i diritti e la protezione dei minori vittime nel sistema dell'Unione europea*. Documento informativo, Bruxelles.

L'adeguatezza all'età deve essere intesa in senso ampio e non limitata a un linguaggio semplificato, includendo anche formati multimodali (supporti visivi, strumenti digitali) che tengano conto delle capacità cognitive del minore.³

In terzo luogo, le disposizioni rafforzate in materia di valutazione individuale ai sensi dell'articolo 22 potenziano la dimensione preventiva della protezione delle vittime. Prevedendo l'identificazione tempestiva delle specifiche esigenze di protezione, incluse quelle derivanti dall'età e dalla vulnerabilità, la modifica si allinea alle evidenze che dimostrano come i minori vittime siano esposti a un rischio particolare di vittimizzazione secondaria e reiterata. Valutazioni precoci e sistematiche consentono l'attuazione di misure di protezione mirate, quali l'evitare il contatto diretto con l'autore del reato o l'adattamento delle tecniche di audizione, dando così concreta attuazione agli articoli 18 e 23 della direttiva in materia di protezione.

La presunzione esplicita secondo cui tutti i minori presentano specifiche esigenze di protezione (articolo 22 "valutazione individuale") comporta uno spostamento dell'onere della prova dalla persona minore allo Stato. L'efficacia di tali valutazioni dipende dalla competenza dei professionisti incaricati della loro conduzione. Sebbene la modifica rafforzi le valutazioni individuali ai sensi dell'articolo 22, non garantisce in misura sufficiente la loro qualità e coerenza nella pratica. La direttiva dovrebbe pertanto essere ulteriormente rafforzata mediante un collegamento esplicito tra l'articolo 22 e requisiti di formazione specialistica, assicurando che le valutazioni siano condotte secondo approcci trauma-informed e non si riducano ad esercizi meramente formali o a meri adempimenti burocratici.⁴

Sebbene la revisione introduca correttamente la valutazione individuale sin dal "primo contatto" (articolo 22), si raccomanda che l'articolo 22 sia esplicitamente collegato alla formazione obbligatoria dell'articolo 25 assicurando una valutazione trauma-informed e non meramente burocratica.

Specificamente, la modifica rafforza inoltre il principio secondo cui l'accesso ai servizi di supporto non deve essere subordinato alla partecipazione ai procedimenti penali. Ciò assume particolare rilievo per i minori vittime, che possono essere riluttanti o non in grado di

L'analisi afferma che la protezione universale dei minori può essere realizzata soltanto quando gli interventi forensi, medici e psicologici siano integrati giuridicamente in un unico contesto procedurale adattato ai minori.

³ Solo il 30% dei minori vittime che vivono nell'Unione europea riceve informazioni specificamente adattate ai propri bisogni (Zagoura, P., "The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims", *The Art of Crime*, 15/2025).

⁴ La direttiva riconosce agli Stati membri un margine di discrezionalità eccessivamente ampio, con la conseguenza che le componenti essenziali delle valutazioni individuali del rischio sono interamente affidate a procedure nazionali frammentate (Zagoura, P., "The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims", *The Art of Crime*, 15/2025).

partecipare a procedure formali. Garantire un accesso obbligatorio al supporto psicologico, alla consulenza e ai servizi di protezione dell'infanzia indipendentemente dallo status procedurale riflette un approccio a misura di minore, coerente con l'articolo 24 della Carta e con più ampi impegni di policy dell'Unione europea.

La modifica rafforza ulteriormente la protezione specifica dei minori riconoscendo esplicitamente la presunzione secondo cui i minori vittime presentano particolari esigenze di protezione. Tale presunzione dà attuazione operativa al principio del "*superiore interesse del minore*" e impone agli Stati membri di garantire misure di supporto e garanzie procedurali adeguate all'età e trauma-informed. Tali misure sono essenziali per assicurare la conformità agli standard dell'Unione europea in materia di diritti fondamentali e per ridurre il rischio di vittimizzazione secondaria.

Al fine di garantire la "coerenza giuridica", la direttiva dovrebbe prevedere che, in caso di conflitto di interessi (ad esempio nei casi di violenza intrafamiliare), al minore sia immediatamente nominato un rappresentante legale indipendente o un tutore ad litem, distinto dai genitori.

Un elemento centrale alla base dell'efficacia delle misure proposte è il passaggio da una cooperazione passiva a un coordinamento multidisciplinare attivo. Tale approccio è coerente con il considerando 57 della direttiva, che sottolinea la necessità di cooperazione tra le autorità competenti, ed è ulteriormente sostenuto dalla Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020–2025). Le evidenze dimostrano costantemente che risposte istituzionali frammentate — in cui forze dell'ordine, autorità giudiziarie, servizi sanitari e servizi sociali operano in compartimenti separati — compromettono direttamente la protezione dei minori vittime. Tale frammentazione determina lacune critiche nell'assistenza, conflitti tra requisiti procedurali e il rischio di ri-traumatizzazione del minore a causa di ascolti ripetuti e non coerenti.

Sebbene la modifica introduca meccanismi di coordinamento rafforzati attraverso l'articolo 26 bis, sussiste un rischio significativo che tali disposizioni rimangano di natura meramente dichiarativa anziché operativa. Per garantire l'"*applicabilità pratica*", la direttiva deve andare oltre la semplice promozione di infrastrutture fisiche e prevedere un'integrazione funzionale obbligatoria. Il modello Barnahus non è semplicemente un "edificio a misura di minore"; il suo successo risiede nel sistema di risposta coordinata che esso consente e facilita.

Per assicurare una vera ed effettiva risposta multidisciplinare, la modifica dovrebbe esplicitamente incorporare i seguenti requisiti funzionali:

- **Gestione congiunta dei casi:** il coordinamento dovrebbe essere concretizzato attraverso sistemi unificati di gestione dei casi, nei quali le informazioni siano condivise in tempo reale tra le diverse agenzie. Ciò consente di prevenire il "vuoto

informativo” che si verifica quando un minore viene trasferito da una stazione di polizia a un ospedale o a un servizio sociale, garantendo che ogni professionista coinvolto operi sulla base di una strategia unica e olistica per il recupero del minore e l’accesso alla giustizia. (Articolo 26 bis)

- **Il “Coordinatore del Caso” quale requisito funzionale:** Una protezione effettiva richiede di individuare un Coordinatore del Caso dotato dell’autorità istituzionale necessaria per armonizzare i percorsi giuridico, medico e psicologico. Tale figura garantisce che i bisogni terapeutici del minore siano bilanciati con le esigenze investigative, prevenendo il “trasferimento ripetuto” del minore tra autorità frammentate e non coordinate (Articolo 9 bis)
- **Protocolli operativi basati su evidenze scientifiche:** il coordinamento funzionale deve essere disciplinato da protocolli interistituzionali vincolanti. Tali protocolli dovrebbero prevedere che l’audizione forense costituisca la principale fonte probatoria per tutte le parti coinvolte (autorità giudiziarie, forze di polizia e servizi sociali), eliminando così la necessità di interrogatori ripetuti e garantendo un collegamento funzionale tra l’indagine penale e la tutela del minore. (Considerando 57)
- **Convergenza nei processi decisionali:** la modifica dovrebbe sottolineare che il coordinamento multidisciplinare richiede un processo decisionale collaborativo. I professionisti dei diversi ambiti non devono limitarsi a lavorare “insieme”, ma devono essere messi nelle condizioni di raggiungere un consenso sul superiore interesse del minore, garantendo che l’esito giudiziario e il reinserimento sociale del minore siano considerati come un unico obiettivo integrato.

In ultima analisi, imporre obblighi di coordinamento senza definirne i parametri funzionali — quali sistemi condivisi di gestione dei dati, protocolli congiunti e leadership clinica — rischia di lasciare i minori intrappolati in un ciclo burocratico “sterile”. Per dare piena attuazione all’obiettivo della direttiva di prevenire la vittimizzazione secondaria, l’attenzione deve spostarsi dalla mera collocazione dei servizi alla funzionalità integrata e senza soluzione di continuità della risposta multidisciplinare.

Il realismo nella tutela delle vittime richiede molto più della semplice “co-localizzazione” dei servizi; richiede una reale unificazione funzionale. Invitiamo l’Unione europea a rafforzare l’articolo 9 e l’articolo 26 bis prevedendo obbligatoriamente protocolli di gestione congiunta dei casi e la nomina di coordinatori responsabili del caso, al fine di garantire che il supporto multidisciplinare costituisca una realtà operativa sincronizzata e integrata, anziché una serie di attività amministrative frammentate.

Una lacuna critica della proposta di modifica riguarda l'assenza di un obbligo chiaro e vincolante in materia di formazione dei professionisti. Sebbene la direttiva rafforzi diverse garanzie procedurali, la loro efficacia dipende dalle competenze dei soggetti responsabili della loro attuazione. Le evidenze dimostrano costantemente che la qualità dell'interazione tra i minori vittime e i primi operatori coinvolti — in particolare forze di polizia, pubblici ministeri e giudici — incide direttamente sia sul benessere del minore sia sulla qualità degli elementi probatori raccolti. La direttiva dovrebbe pertanto essere rafforzata prevedendo una formazione obbligatoria, continua e specialistica per tutti i professionisti che entrano in contatto con minori vittime, comprendente approcci trauma-informed, conoscenze in materia di sviluppo del minore, tecniche di comunicazione, identificazione degli indicatori di vulnerabilità e consapevolezza dei rischi associati agli ambienti digitali.⁵

Al fine di garantire la conformità agli articoli 24 e 47 della Carta, la modifica dovrebbe introdurre un obbligo chiaro e vincolante che imponga agli Stati membri di assicurare una formazione obbligatoria, continua e specialistica per tutti i professionisti coinvolti nelle procedure riguardanti le vittime. Tale formazione dovrebbe comprendere, come minimo, approcci trauma sensitive, conoscenze sullo sviluppo e sulla comunicazione con i minori, l'identificazione degli indicatori di vulnerabilità e la consapevolezza dei rischi associati agli ambienti digitali.

In assenza di requisiti formativi armonizzati, sussiste un rischio significativo che garanzie fondamentali — quali le valutazioni individuali previste dall'articolo 22 — siano applicate in modo incoerente o si riducano a meri adempimenti formali, compromettendo così l'efficacia della direttiva.

I diritti procedurali rimangono frammentati in assenza di un'adeguata competenza professionale. Invitiamo l'Unione europea a passare da un semplice incoraggiamento della formazione all'introduzione di un obbligo di certificazione specialistica, continua e trauma sensitive per tutto il personale giudiziario e delle forze dell'ordine. In assenza di requisiti formativi vincolanti, le garanzie fondamentali previste dalla direttiva in particolare le valutazioni individuali — rischiano di trasformarsi in meri adempimenti formali, incapaci di garantire un'effettiva protezione del minore o di assicurare la qualità degli elementi probatori raccolti.

Nel complesso, la proposta di modifica evidenzia un chiaro allineamento tra gli obblighi giuridici e le evidenze empiriche relative ai bisogni dei minori vittime. Attraverso

⁵ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, pp. 47–52, 133. Il Manuale CHILD evidenzia come la comprensione della neurobiologia del trauma da parte dell'intervistatore sia direttamente collegata sia all'affidabilità degli elementi probatori raccolti sia alla riduzione del rischio di traumatizzazione secondaria. Il Manuale sostiene che una formazione obbligatoria e intersettoriale costituisca un presupposto essenziale per trasformare garanzie procedurali astratte in contesti di giustizia prevedibili, sicuri e a misura di minore.

l'introduzione di meccanismi operativi, il rafforzamento delle garanzie procedurali e la promozione di una prestazione coordinata dei servizi, essa accresce in misura significativa il potenziale di un'effettiva attuazione dei diritti delle vittime.

Permangono tuttavia importanti lacune nel garantire un'attuazione coerente ed efficace di tali misure nei diversi Stati membri. In particolare, l'assenza di disposizioni vincolanti in materia di formazione specialistica, la mancata operativizzazione dei meccanismi di coordinamento e l'insufficiente chiarezza riguardo alla legittimazione processuale e alla rappresentanza indipendente rischiano di limitare l'efficacia della direttiva nella pratica. Colmare tali lacune è essenziale per garantire che i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione europea non siano soltanto formalmente riconosciuti, ma anche effettivamente esercitati e realizzati.

3. Coerenza Giuridica ed Integrazione Sistemica

La proposta di modifica della direttiva 2012/29/UE deve essere valutata non come una riforma isolata, bensì come parte integrante del più ampio acquis dell'Unione europea. In tale contesto, la modifica rafforza la funzione della direttiva quale **lex generalis**, stabilendo una base orizzontale di diritti applicabile a tutte le categorie di reato. Tale ruolo è essenziale per garantire un'armonizzazione minima accompagnata da una coerenza funzionale, consentendo agli strumenti settoriali specifici — quali quelli relativi all'abuso sessuale sui minori (direttiva 2011/93/UE) e alla tratta di esseri umani (direttiva 2011/36/UE) — di operare all'interno di un quadro normativo coerente. Questo obiettivo è strettamente connesso ai principi di effettività (*effet utile*) e di leale cooperazione ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che impongono agli Stati membri non soltanto di recepire formalmente il diritto dell'Unione, ma anche di garantirne l'applicazione pratica ed effettiva, in particolare quando sono coinvolti diritti fondamentali.

La coerenza giuridica deve essere intesa come integrazione sistemica a livello normativo, istituzionale e procedurale. In linea con il CHILD Handbook⁶ la coerenza dovrebbe essere attuata attraverso sistemi integrati che combinino risposte giuridiche, psicologiche e sociali, anziché basarsi esclusivamente sull'allineamento formale tra direttive. Ciò richiede agli Stati membri non solo di adottare disposizioni legislative, ma anche di integrare pratiche incentrate sul minore e adeguate al suo sviluppo in tutte le fasi procedurali, garantendo che i diritti siano applicati in modo coerente nell'ambito della giustizia penale, della protezione dell'infanzia e dei servizi di sostegno. Per conseguire tale integrazione sistemica, la modifica dovrebbe prevedere espressamente che le garanzie specifiche per i minori — quali procedure

⁶ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings*, pp. 11–13, 132–133. Il presente Handbook definisce un modello operativo per la trasposizione dei diritti dell'Unione europea in pratiche multidisciplinari e multi-istituzionali. I capitoli 1 e 5 dimostrano che le garanzie giuridiche rimangono inefficaci in assenza di un quadro intersettoriale che integri interventi giudiziari, sanitari e psicologici informati sui traumi in un unico sistema di presa in carico continuo e coordinato. Disponibile: www.childfriendlyjustice.eu.

informate sui traumi e supporto multidisciplinare — si applichino in modo uniforme a tutti gli strumenti pertinenti dell'Unione europea, indipendentemente dalla tipologia di reato.

La coerenza giuridica deve essere attuata attraverso l'integrazione di pratiche incentrate sul minore in tutte le fasi procedurali, garantendo che la direttiva sui diritti delle vittime operi come una solida *lex generalis* in grado di assicurare una protezione uniforme e multidisciplinare, indipendentemente dalla specifica categoria di reato.

3.1 Legittimazione procedurale e diritto a un rimedio effettivo

Una questione centrale che incide sulla coerenza giuridica riguarda la legittimazione processuale delle vittime all'interno dei sistemi nazionali di giustizia. L'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea garantisce il diritto a un ricorso effettivo, il quale presuppone che gli individui dispongano di una capacità processuale sufficiente per far valere e difendere i propri diritti. Per i minori vittime, tale requisito è strettamente connesso all'articolo 24 della Carta, che impone che il superiore interesse del minore costituisca una considerazione preminente in tutti i procedimenti che li riguardano.

Nella pratica, tuttavia, molti Stati membri continuano a considerare i minori vittime principalmente come testimoni piuttosto che come titolari autonomi di diritti. Tale "status di testimone" limita la loro capacità di azione processuale, escludendoli spesso dall'esercizio di diritti procedurali fondamentali, quali la possibilità di impugnare decisioni di non esercizio dell'azione penale, partecipare attivamente ai procedimenti oltre la mera funzione probatoria, accedere alle informazioni relative al caso o incidere sulle misure di protezione adottate. Tali limitazioni determinano un'incoerenza strutturale rispetto agli standard dell'Unione europea in materia di diritti fondamentali e compromettono gli obiettivi della direttiva volti a garantire una partecipazione effettiva e significativa delle vittime.

Sebbene il rafforzamento dell'articolo 6 (diritto all'informazione) e dell'articolo 12 (diritto di essere ascoltati) rappresenti un progresso significativo, il raggiungimento di una reale coerenza giuridica richiede che tali disposizioni siano interpretate come attributive di una sostanziale legittimazione processuale. Le norme procedurali nazionali devono essere applicate alla luce della Carta, affinché i minori siano messi nelle condizioni di partecipare in modo effettivo ai procedimenti, con le loro opinioni debitamente considerate in funzione della loro età e maturità, anziché essere relegati a un ruolo passivo esclusivamente probatorio. Le evidenze contenute nel Manuale CHILD dimostrano che tale partecipazione non costituisce soltanto un imperativo giuridico, ma rappresenta anche un importante fattore di protezione, in grado di ridurre l'ansia e rafforzare la fiducia nelle istituzioni giudiziarie. Al contrario, l'esclusione dai processi decisionali può aggravare il trauma e compromettere l'equità procedurale, rendendo necessario integrare i diritti di partecipazione nella concreta prassi processuale e non limitarsi a un loro mero riconoscimento formale.

Per colmare il divario tra il riconoscimento formale dei diritti e la loro effettiva attuazione nella pratica processuale, la modifica deve evolvere verso un modello più solido di capacità di azione processuale del minore. Ciò richiede una revisione formale dell'articolo 12, al fine di riconoscere esplicitamente ai minori vittime uno "status autonomo di parte", garantendo loro il diritto di contestare le decisioni di non esercizio dell'azione penale e di incidere sulle misure di protezione indipendentemente dal loro ruolo probatorio. Inoltre, una partecipazione effettiva deve essere garantita attraverso la fornitura di informazioni adeguate all'età e mediante l'obbligo di mettere i minori nelle condizioni di contestare le decisioni che incidono sui loro diritti, direttamente oppure tramite una rappresentanza indipendente specializzata. Stabilendo uno standard minimo di partecipazione processuale attiva — comprendente l'accesso agli atti del procedimento e il diritto di essere ascoltati in tutte le fasi essenziali del processo — la direttiva può evitare che i minori rimangano soggetti passivi all'interno del sistema di giustizia. In assenza di tali garanzie sostanziali, i rischi strutturali per l'equità procedurale e per la qualità degli elementi probatori continueranno a persistere, compromettendo in ultima analisi la portata trasformativa della riforma del 2023.

Per soddisfare i requisiti dell'articolo 47 della Carta, l'Unione europea deve passare da un modello incentrato sul ruolo del minore quale semplice testimone a un modello che riconosca ai minori vittime uno status autonomo di parte, garantendo che le loro opinioni assumano un effettivo rilievo giuridico e che essi dispongano della capacità processuale necessaria per contestare decisioni che incidono sui loro diritti, indipendentemente dal loro ruolo probatorio.

3.2 Compensazione e tutela finanziaria (articolo 16). Risarcimento equo e appropriato

Il proposto rafforzamento dei meccanismi di risarcimento previsti dall'articolo 16, mediante l'introduzione di sistemi di anticipazione del risarcimento da parte dello Stato, rappresenta un importante sviluppo volto a garantire un accesso effettivo alla riparazione economica e alla giustizia per le vittime. Attribuendo allo Stato il ruolo di garante primario del risarcimento, la modifica affronta gli ostacoli strutturali che le vittime incontrano nell'ottenere un ristoro effettivo, in particolare nei casi in cui l'autore del reato non disponga delle risorse necessarie per provvedere alla restituzione o al risarcimento del danno.

Per i minori vittime, tale riforma riveste un'importanza particolare. Le evidenze empiriche provenienti dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali e dal rapporto di [Victim Support Europe](#) (BeneVict Report, 2024) dimostrano che, nei casi di violenza intrafamiliare, tratta o sfruttamento, il risarcimento da parte dell'autore del reato è spesso irrealizzabile nella pratica a causa dell'insolvenza, di rapporti di dipendenza economica o affettiva, oppure della persistenza di situazioni di coercizione e controllo. L'introduzione di

un sistema di risarcimento garantito dallo Stato costituisce pertanto una misura fondamentale per assicurare il rispetto del principio di effettività (*effet utile*) e si allinea agli obiettivi della Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020–2025), che individua nel risarcimento tempestivo e accessibile una componente essenziale del sostegno alle vittime. [Il rapporto dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali](#) (FRA, 2024) evidenzia che, per i minori vittime di violenza domestica, richiedere un risarcimento direttamente a un genitore è spesso, sul piano pratico, impossibile. In concreto, i minori possono essere scoraggiati o indotti coercitivamente a rinunciare alle proprie pretese risarcitorie al fine di preservare la stabilità del nucleo familiare, soprattutto quando il risarcimento dovrebbe provenire da risorse economiche condivise all'interno della famiglia. Tali risultanze hanno contribuito in modo significativo alla valutazione intermedia della Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020–2025), la quale ha concluso che lo Stato deve assumere la responsabilità primaria del risarcimento al fine di interrompere i cicli di dipendenza e garantire un accesso effettivo alla giustizia.

Ulteriori evidenze empiriche dimostrano che il ricorso a meccanismi di risarcimento fondati sull'autore del reato può determinare fenomeni di ri-traumatizzazione procedurale. [Lo studio Victims of Crime Implementation Analysis of Rights in Europe](#) (VOCIARE, 2024) evidenzia che le procedure esecutive avviate nei confronti degli autori dei reati — in particolare nei casi di tratta di esseri umani — possono esporre le vittime a nuovi contatti con i responsabili, a intimidazioni e a ulteriori danni psicologici. A livello dell'Unione europea, si stima che meno del 5% dei minori vittime di tratta riesca a ottenere un risarcimento integrale direttamente dagli autori del reato. In tali contesti, richiedere alle vittime di intraprendere azioni esecutive nei confronti dei responsabili non solo si rivela inefficace, ma risulta altresì incompatibile con l'obiettivo della direttiva di prevenire la vittimizzazione secondaria.

L'introduzione di meccanismi di risarcimento a carico dello Stato ai sensi dell'articolo 16 rappresenta un significativo cambiamento legislativo verso un modello basato sul principio dell' "obbligo di intervenire per primo", recentemente formalizzato negli accordi politici relativi alla revisione della direttiva. Attribuendo allo Stato il ruolo di garante primario della riparazione economica, la modifica affronta il fallimento sistemico dei modelli di risarcimento fondati esclusivamente sull'autore del reato, assicurando che le vittime ricevano il risarcimento in tempi rapidi a seguito di una decisione giudiziaria. Tale modello rafforza il rispetto del principio di effettività (*effet utile*) e si allinea agli obiettivi della Strategia dell'UE sui diritti delle vittime, eliminando l'onere dell'esecuzione dal carico della vittima e trasferendo allo Stato la responsabilità del recupero delle somme nei confronti dell'autore del reato. Questa transizione è particolarmente importante per ridurre il rischio di vittimizzazione secondaria, poiché elimina la necessità di avviare procedimenti esecutivi diretti — spesso conflittuali — contro i responsabili, un processo che, secondo le evidenze empiriche, conduce frequentemente a fenomeni di ri-traumatizzazione e intimidazione delle vittime.

Tuttavia, affinché tale meccanismo svolga pienamente la sua funzione protettiva nei confronti dei minori, la coerenza giuridica richiede che il risarcimento sia esplicitamente adattato allo status giuridico e allo stadio di sviluppo del minore. In conformità agli articoli 3 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e alle linee guida del Consiglio d'Europa in materia di giustizia a misura di minore, il risarcimento riconosciuto ai minori deve essere equo, adeguato e accompagnato da solide garanzie finanziarie indipendenti. Le evidenze derivanti dalle prassi nazionali indicano che, in assenza di protezioni specifiche, le somme possono essere gestite o accessibili da tutori i cui interessi sono in conflitto con quelli del minore, in particolare nei casi di violenza intrafamiliare. Per prevenire tali conflitti di interesse, il meccanismo statale non deve limitarsi alla mera erogazione dei fondi, ma deve prevedere l'istituzionalizzazione di misure di tutela. Il risarcimento statale deve essere equo, rispettare i bisogni effettivi del minore ed essere **adeguato** al suo stadio di sviluppo e alla sua condizione socioeconomica.

Al fine di garantire che il risarcimento sia utilizzato esclusivamente nel superiore interesse del minore, la modifica dovrebbe prevedere in modo esplicito l'obbligo di utilizzare conti protetti soggetti a controllo giudiziario e la nomina di fiduciari o amministratori indipendenti. Tali garanzie devono essere accompagnate da verifiche giudiziarie periodiche sulla gestione dei fondi, al fine di assicurare una protezione finanziaria continua per tutta la durata della minore età della vittima. Integrando tali salvaguardie finanziarie specifiche per i minori direttamente nell'articolo 16, la direttiva può garantire che il passaggio verso un sistema di risarcimento statale non si limiti a una rapida riparazione economica, ma assicuri anche una base sicura per il lungo periodo per il recupero e il benessere del minore, libera dai rischi di sfruttamento domestico o di cattiva gestione fiduciaria.

Il risarcimento statale deve essere equo, adeguato e accompagnato da garanzie finanziarie indipendenti, quali conti soggetti a supervisione giudiziaria, al fine di assicurare che la riparazione sia effettivamente destinata al percorso di recupero del minore e non venga invece assoggettata a interessi confliggenti dei tutori nei casi di violenza domestica.

3.3 Coerenza orizzontale con le direttive settoriali

La modifica deve operare in modo coerente all'interno del più ampio quadro normativo in materia di protezione delle vittime, fungendo da *lex generalis* che integra e rafforza gli strumenti settoriali. Il conseguimento di un allineamento orizzontale è particolarmente rilevante nei settori in cui più direttive trovano applicazione concorrente, tra cui la direttiva 2011/93/UE sulla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori, la direttiva 2011/36/UE sulla tratta di esseri umani e la direttiva 2012/29/UE sui diritti delle vittime. Nella pratica, i minori vittime rientrano frequentemente nell'ambito di applicazione di più strumenti contemporaneamente, rendendo essenziale la coerenza degli standard ai fini della certezza del diritto e dell'effettiva protezione.

Una sfida strutturale fondamentale risiede nella persistenza di definizioni giuridiche e soglie applicative divergenti tra i diversi strumenti normativi. Le variazioni concettuali relative a nozioni quali “vulnerabilità” o “particolari esigenze di protezione” rischiano di generare esiti procedurali incoerenti. Ad esempio, mentre la direttiva sui diritti delle vittime stabilisce un quadro generale basato sulla valutazione individuale, gli strumenti settoriali introducono spesso garanzie specifiche legate al tipo di reato che possono non essere attivate in modo uniforme. Tale frammentazione può determinare livelli di protezione diseguali a seconda della qualificazione giuridica del reato piuttosto che dei reali bisogni del minore.

Dal punto di vista della coerenza giuridica e del principio di effettività (*effet utile*), le garanzie specifiche per i minori devono pertanto operare come garanzie trasversali, applicabili indipendentemente dallo strumento giuridico di riferimento. Tali garanzie dovrebbero includere, come minimo:

- l’evitamento sistematico del contatto diretto tra il minore e l’autore del reato, anche mediante l’utilizzo di aree di attesa separate e la testimonianza a distanza;
- la limitazione del numero di audizioni e l’uso della videoregistrazione per prevenire interrogatori ripetuti;
- l’applicazione di tecniche di audizione sensibili al minore e informate al trauma da parte di professionisti adeguatamente formati;
- l’accesso garantito a servizi di supporto specializzati e gratuiti, inclusi il sostegno psicologico e l’assistenza legale.

È importante sottolineare che il livello di protezione non dovrebbe variare a seconda che il reato avvenga in un ambiente fisico o digitale. Le evidenze dell’Agenzia dell’Unione europea per i diritti fondamentali indicano che i minori esposti ad abusi o sfruttamento sessuale online presentano livelli di trauma e vulnerabilità comparabili a quelli delle vittime di abusi offline. I quadri giuridici devono pertanto garantire un’equivalenza funzionale delle tutele, indipendentemente dalla modalità di commissione del reato.

In questo contesto, l’enfasi posta dalla modifica sul coordinamento multidisciplinare, inclusa l’introduzione di meccanismi strutturati di cooperazione ai sensi di disposizioni quali l’articolo 26 bis, svolge una funzione integrativa fondamentale. Tuttavia, affinché tale coordinamento garantisca effettivamente l’allineamento orizzontale, esso deve essere operativizzato attraverso strumenti vincolanti e strutturati. Le evidenze pratiche, inclusi i modelli promossi da Victim Support Europe e l’approccio Barnahus, dimostrano che un coordinamento efficace richiede:

- protocolli interistituzionali formalizzati che definiscano ruoli e responsabilità;

- protocolli formalizzati per la condivisione e la gestione dei dati sensibili, volti a garantire la massima tutela della sicurezza del minore;
- sistemi di gestione congiunta dei casi che consentano la condivisione controllata delle informazioni tra i diversi servizi;
- coordinatori del caso designati per garantire la continuità e prevenire la frammentazione degli interventi;
- standard comuni per la valutazione dei rischi e dei bisogni tra i diversi settori.

In assenza di tali elementi operativi, il coordinamento rischia di rimanere di natura meramente dichiarativa, determinando il persistere della frammentazione tra i sistemi della giustizia penale, della sanità e della protezione dell'infanzia.

Inoltre, l'allineamento orizzontale deve estendersi alle garanzie procedurali tra diversi ambiti giuridici, includendo l'interazione tra procedimenti penali, diritto di famiglia e interventi di protezione dell'infanzia. Standard incoerenti tra tali settori — in particolare in relazione ai contatti con il presunto autore del reato o alle misure di affidamento — possono compromettere le misure di protezione introdotte dalla direttiva. La coerenza giuridica richiede pertanto che le garanzie previste nei procedimenti penali siano riconosciute e rispettate anche nei procedimenti paralleli.

L'allineamento della modifica con la Strategia dell'UE sui diritti del minore rafforza l'importanza dei sistemi integrati di protezione dell'infanzia come requisito strutturale per un'effettiva attuazione. Tuttavia, per conseguire pienamente tale obiettivo, la direttiva dovrebbe andare oltre il mero incoraggiamento del coordinamento e stabilire obblighi più chiari, imponendo agli Stati membri lo sviluppo di quadri istituzionalizzati e multidisciplinari, in grado di garantire una protezione coerente e a misura di minore in tutti i contesti giuridici rilevanti.

Al fine di garantire una protezione coerente, la modifica dovrebbe stabilire che le garanzie fondamentali specifiche per i minori — quali la limitazione delle audizioni, l'evitamento del contatto con l'autore del reato e l'accesso a servizi di supporto specializzati — si applichino come obblighi trasversali a tutti gli strumenti giuridici e procedimenti pertinenti. In linea con il Manuale CHILD⁷, tali garanzie devono essere attuate attraverso sistemi coordinati e multidisciplinari che coinvolgano le autorità di polizia, le autorità giudiziarie, i servizi sanitari e i servizi di protezione dell'infanzia. Ciò richiede protocolli interistituzionali vincolanti,

⁷ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals*, pp. 130–134. Il capitolo 5 dimostra che i protocolli multi-agenzia, combinati con standard condivisi e trasversali di valutazione dei bisogni, sono fondamentali per prevenire la frammentazione strutturale tra le autorità giudiziarie e i sistemi sanitari, garantendo una base uniforme di protezione per i minori indipendentemente dalla qualificazione giuridica del reato sottostante.

standard condivisi di valutazione del rischio e una gestione coordinata dei casi, assicurando che il livello di protezione non dipenda dalla qualificazione giuridica del reato o dal percorso istituzionale seguito.

Al fine di garantire che la direttiva sui diritti delle vittime funzioni efficacemente come *lex generalis*, la modifica dovrebbe stabilire esplicitamente che le garanzie specifiche per i minori (in particolare la presunzione di vulnerabilità di cui all'articolo 22) debbano prevalere su tutti gli strumenti settoriali, così da prevenire lacune di protezione determinate dalla tipologia di reato.

3.4 Conflitto di interesse e Rappresentanza Indipendente

Un'ulteriore dimensione dell'integrazione sistemica riguarda l'intersezione tra procedimenti penali, diritto di famiglia e sistemi di protezione dell'infanzia, in particolare nelle situazioni in cui sussistono conflitti di interesse tra il minore e i suoi rappresentanti legali. In un numero significativo di casi — soprattutto in quelli che coinvolgono violenza intrafamiliare, violenza sessuale o negligenza — i genitori o i tutori possono essere direttamente implicati nel reato o comunque non in grado di agire nel superiore interesse del minore. Tale conflitto strutturale è ampiamente documentato nella prassi dell'Unione europea e rappresenta una lacuna critica nella realizzazione effettiva dei diritti delle vittime minorenni.

L'integrazione sistematica dei diversi ambiti giuridici è essenziale per garantire che le misure di protezione adottate nei procedimenti penali non siano compromesse da decisioni parallele in materia di diritto di famiglia. Gli Stati membri dovrebbero assicurare che, in presenza di un conflitto di interessi tra il minore e i titolari della responsabilità genitoriale, la rappresentanza indipendente sia obbligatoria e si estenda a tutti i procedimenti rilevanti, al fine di garantire la continuità della protezione.

In tali circostanze, l'efficacia della direttiva dipende dalla disponibilità di una rappresentanza legale indipendente, tipicamente sotto forma di tutore ad litem o di meccanismo equivalente. Sebbene la direttiva riconosca la possibilità di tale rappresentanza, la coerenza giuridica con l'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea — che impone che il superiore interesse del minore sia una considerazione preminente — e con la Strategia dell'UE sui diritti del minore richiede che tale garanzia sia qualificata come obbligatoria in presenza di un conflitto di interessi, e non lasciata alla discrezionalità degli Stati membri.

Proposta per l'articolo 24: Gli Stati membri assicurano che [...] il superiore interesse del minore sia una considerazione preminente e sia garantito operativamente attraverso la nomina obbligatoria di un rappresentante indipendente (*tutore ad litem*) nei casi in cui sia

accertato un conflitto di interessi o quando i titolari della responsabilità genitoriale risultino coinvolti nel reato.

Le evidenze comparative tra gli Stati membri indicano che l'assenza di meccanismi di nomina automatica determina esiti di protezione disomogenei, con minori che si trovano in situazioni analoghe ma ricevono livelli differenti di rappresentanza a seconda delle regole procedurali nazionali. Le linee guida dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali evidenziano inoltre che i ritardi nella nomina di un rappresentante indipendente possono compromettere la capacità del minore di partecipare efficacemente ai procedimenti e di accedere tempestivamente alle misure di protezione.

L'esigenza di una rappresentanza indipendente è particolarmente cruciale nel contesto delle valutazioni individuali previste dall'articolo 22, nelle quali vengono adottate decisioni fondamentali relative alle misure di protezione, ai diritti di partecipazione e all'accesso ai servizi di supporto. Tali valutazioni si basano spesso su informazioni fornite dai genitori o dai tutori; in presenza di un conflitto di interessi, ciò comporta un rischio significativo che la situazione del minore venga travisata o sottovalutata. Il coinvolgimento di un rappresentante indipendente garantisce che le opinioni, le esperienze e il superiore interesse del minore siano adeguatamente e autonomamente rappresentati nei processi decisionali.

Proposta per l'articolo 22: Gli Stati membri assicurano che le vittime ricevano una valutazione individuale tempestiva. Nel caso dei minori vittime, tale valutazione deve essere effettuata con la partecipazione di un rappresentante indipendente qualora sussista un conflitto di interessi, al fine di garantire che le opinioni e le esperienze del minore siano adeguatamente e accuratamente rappresentate senza influenze esterne o coercizioni.

Da una prospettiva operativa, un'attuazione efficace richiede che gli Stati membri istituiscano:

- chiari criteri giuridici che attivino la nomina obbligatoria di un rappresentante indipendente (ad esempio, accuse nei confronti di un genitore, indicatori di coercizione o dipendenza, oppure divergenza tra le opinioni del minore e quelle del tutore);
- procedure di nomina immediata, che garantiscano la rappresentanza sin dalla fase iniziale del procedimento, compreso il primo contatto e la valutazione iniziale;
- poteri e responsabilità definiti, inclusi il diritto di accedere agli atti del procedimento, partecipare alle udienze, richiedere misure di protezione e impugnare decisioni procedurali;

- requisiti di formazione specialistica, che garantiscano che i rappresentanti dispongano di competenze in materia di diritti dei minori, approcci informati al trauma e comunicazione con il minore.

L'esigenza di una rappresentanza indipendente riflette inoltre il più ampio requisito di coerenza tra diversi ambiti giuridici. Nella pratica, le misure di protezione adottate nei procedimenti penali possono essere compromesse da decisioni parallele in materia di diritto di famiglia (ad esempio in tema di affidamento o diritto di visita), qualora gli interessi del minore non siano adeguatamente rappresentati in modo indipendente. La coerenza giuridica richiede pertanto che la rappresentanza indipendente si estenda, ove necessario, a tutti i procedimenti che incidono sul minore, garantendo continuità e uniformità della protezione.

Le evidenze provenienti dalla ricerca finanziata dall'UE, incluso il CHILD Handbook (Vervae et al., 2026, pp. 11–12, 131), dimostrano che la capacità dei minori di esercitare efficacemente i propri diritti è strettamente connessa alla presenza di un adulto di fiducia e indipendente che agisca nel loro interesse. Tale rappresentanza non solo rafforza l'equità procedurale, ma riduce anche l'ansia, sostiene una partecipazione informata e contribuisce a mitigare il rischio di vittimizzazione secondaria.

In ultima analisi, la coerenza giuridica in questo ambito richiede più della semplice disponibilità formale della rappresentanza; essa impone che i quadri procedurali siano strutturati in modo da garantire che la rappresentanza indipendente sia fornita in modo sistematico ed effettivo ogniqualvolta gli interessi del minore siano a rischio. In assenza di tali garanzie, gli obiettivi della direttiva incentrati sul minore non possono essere pienamente realizzati e il principio del superiore interesse del minore rischia di rimanere una mera dichiarazione di principio anziché una norma operativa.

La modifica dovrebbe introdurre un meccanismo obbligatorio e automatico per la nomina di un rappresentante indipendente (*tutore ad litem*) in tutti i casi in cui sia individuato un conflitto di interessi tra il minore e i suoi tutori legali. In linea con il CHILD Handbook⁸ un'effettiva partecipazione e protezione del minore dipende dalla presenza di un adulto formato e indipendente in grado di rappresentarne le opinioni, tutelarne gli interessi e garantire che le decisioni non siano influenzate da coercizione o dipendenza. Tale rappresentanza deve essere assicurata sin dalla fase iniziale del procedimento ed estendersi ai procedimenti penali, familiari e di protezione dell'infanzia, al fine di garantire continuità e coerenza della tutela.

⁸ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings*, pp. 11–12, 131. **Il Manuale evidenzia che la rappresentanza indipendente costituisce una garanzia procedurale essenziale nell'ambito del principio del "superiore interesse del minore". Esso dimostra che la presenza di una figura adulta di fiducia, priva di conflitti di interesse, rappresenta un elemento di mediazione fondamentale che previene l'alienazione dal sistema giudiziario, riduce attivamente il livello di trauma del minore e contribuisce a garantire una testimonianza più affidabile. Disponibile: www.childfriendlyjustice.eu.

Trasformare le garanzie centrate sul minore da mere raccomandazioni a obblighi vincolanti non rappresenta soltanto una scelta operativa, ma una necessità giuridica ai sensi del diritto dell'Unione europea. L'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce espressamente che il superiore interesse del minore deve essere una considerazione preminente in tutte le azioni delle autorità pubbliche. Affidare tali tutele alla discrezionalità degli Stati membri è in contrasto diretto con la Strategia dell'UE sui diritti del minore, che richiede livelli di protezione uniformi e elevati in tutta l'Unione

È imperativo che la nomina di un tutore ad litem sia prevista come requisito obbligatorio e non discrezionale nell'articolo 24 ogniqualvolta il presunto autore del reato sia titolare della responsabilità genitoriale o un membro stretto della famiglia.

3.5. Monitoraggio, Attuazione e Raccolta Dati

L'efficacia della modifica proposta dipende non soltanto dalla chiarezza degli obblighi giuridici previsti, ma anche dall'esistenza di solidi meccanismi di monitoraggio e di attuazione. L'esperienza maturata nell'attuazione della direttiva 2012/29/UE dimostra che, in assenza di una supervisione sistematica, possono persistere significative disparità tra gli Stati membri nonostante il recepimento formale delle disposizioni dell'Unione.

In tale contesto, il ruolo della Commissione europea nel monitoraggio della conformità riveste un'importanza fondamentale, in particolare attraverso il ricorso alle procedure di infrazione e la pubblicazione di relazioni periodiche sull'attuazione. Tale funzione dovrebbe essere integrata dall'attività dell'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, che fornisce dati empirici e analisi comparative in materia di diritti delle vittime.

Al fine di rafforzare l'attuazione della direttiva, la modifica proposta dovrebbe imporre agli Stati membri l'obbligo di istituire sistemi armonizzati di raccolta dei dati, comprendenti dati disaggregati relativi alle vittime minorenni, all'accesso ai servizi di supporto, al numero di audizioni effettuate e ai tempi necessari per ottenere un risarcimento. Lo sviluppo di indicatori comuni consentirebbe una valutazione comparativa tra gli Stati membri e favorirebbe l'adeguamento delle politiche sulla base di evidenze empiriche.

In assenza di tali meccanismi, permane il rischio che le disposizioni della direttiva siano applicate in modo disomogeneo tra gli Stati membri, compromettendo sia la certezza del diritto sia il principio di effettività (*effet utile*) del diritto dell'Unione.

La modifica proposta dovrebbe imporre agli Stati membri l'obbligo di istituire sistemi strutturati di monitoraggio basati su indicatori armonizzati che riflettano l'esperienza del minore nell'ambito dei procedimenti, compresi il numero di audizioni effettuate, l'accesso a servizi di sostegno specializzati e la tempestività delle misure di protezione adottate. In linea

con le raccomandazioni contenute nel CHILD Handbook⁹, la raccolta dei dati dovrebbe essere specificamente riferita ai minori, disaggregata e orientata ai risultati conseguiti piuttosto che al mero rispetto formale degli obblighi normativi. Tali informazioni dovrebbero sostenere un processo di valutazione continua e consentire alla Commissione europea e all'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali di verificare se i diritti delle vittime minorenni siano effettivamente garantiti nella pratica.

Raccomandiamo con forza l'introduzione di un obbligo vincolante per gli Stati membri di riferire annualmente in merito a «indicatori di risultato specifici per i minori», quali il tempo medio necessario per ricevere assistenza e sostegno specializzati, accedere alle misure di protezione o ottenere un risarcimento.

3.6. Protezione Cross-Border e Continuità dei Diritti

Un'ulteriore dimensione della coerenza giuridica riguarda l'applicazione transfrontaliera dei diritti delle vittime all'interno dell'Unione europea, in particolare con riferimento ai minori vittime di violenza e violenza sessuale che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità. I minori che hanno subito abusi fisici, sfruttamento sessuale o gravi forme di violenza domestica possono trasferirsi da uno Stato membro a un altro nel corso o al termine di procedimenti penali, a seguito di cambiamenti nella situazione familiare, dell'applicazione di programmi di protezione dei testimoni o di fenomeni migratori. In tali situazioni, caratterizzate da un elevato livello di rischio, l'efficacia della direttiva dipende dalla continuità effettiva, senza interruzioni, delle misure di protezione e dell'assistenza specializzata tra le diverse giurisdizioni degli Stati membri.¹⁰

Sebbene esistano strumenti di riconoscimento reciproco, quali l'Ordine di protezione europeo (EPO) previsto dalla direttiva 2011/99/UE e dal regolamento (UE) n. 606/2013, finalizzati a garantire l'estensione transfrontaliera delle misure di protezione, tali strumenti risultano scarsamente adeguati alle esigenze di tempestività che caratterizzano la tutela dei minori. L'attuale sistema dell'Ordine di protezione europeo richiede infatti un'attivazione da

⁹ Vervae, F., et. al., (2026). *CHILD: Towards a child-friendly justice — Guide for Professionals: Forensic Interviewing and the Protection of Minors Victims of Violence in Criminal Proceedings*, pp. 11–13, 133. Il *Handbook* dimostra che i sistemi di monitoraggio devono valutare risultati qualitativi incentrati sul minore — quali la riduzione degli ostacoli e degli oneri connessi alle indagini e la garanzia di tempi rapidi di risposta terapeutica e di presa in carico multidisciplinare — piuttosto che limitarsi a misurare il mero recepimento formale delle disposizioni normative. Solo un approccio di questo tipo può assicurare la piena effettività (*effet utile*) dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione. Disponibile su: www.childfriendlyjustice.eu.

¹⁰ European Institute for Gender Equality (EIGE) & Eurojust (2025). *The European Protection Order: Overview for victim support services and judicial practitioners*. Joint Technical Report, Vilnius/The Hague. Il rapporto evidenzia una profonda amnesia strutturale riguardo all'Ordine di Protezione Europeo (EPO) all'interno dei sistemi giudiziari nazionali e sottolinea che i minori a rischio necessitano di strumenti indipendenti e privi di ostacoli per il monitoraggio transfrontaliero, che gli attuali meccanismi non sono in grado di garantire.

parte del rappresentante legale della vittima e una procedura di riconoscimento e adattamento della misura nell'ordinamento dello Stato membro di destinazione, con conseguenti ritardi amministrativi che possono compromettere la continuità della protezione. Per un minore che si sottrae a situazioni di abuso, sfruttamento sessuale o tratta di esseri umani, tali ritardi possono tradursi in gravi lacune nella tutela effettiva.

Inoltre, l'ambito di applicazione dell'Ordine di protezione europeo è essenzialmente limitato alle misure volte a prevenire il contatto o l'avvicinamento dell'autore del reato alla vittima. Esso non è pertanto in grado di garantire la continuità delle più ampie esigenze di assistenza e sostegno che caratterizzano il percorso di recupero di un minore vittima di violenza sessuale, comprese le misure di supporto psicologico, terapeutico, sociale ed educativo, né di assicurare un coordinamento multidisciplinare tra le autorità e i servizi competenti dei diversi Stati membri.

La modifica proposta dovrebbe pertanto garantire che lo status di vittima minorenni, le misure di protezione specificamente adattate alle esigenze del minore e i servizi di sostegno specializzati siano riconosciuti e mantenuti automaticamente e senza soluzione di continuità in tutti gli Stati membri, superando le limitazioni dell'attuale quadro dell' EPO ¹¹ prevalentemente concepito in funzione delle esigenze delle vittime adulte. In linea con le raccomandazioni contenute nel *CHILD Handbook* e con il modello *Barnahus* (Casa dei Bambini) – che promuove un spazio unico, coordinato e child-friendly di servizi di assistenza medica, psicologica e giudiziari ¹² — i meccanismi di cooperazione transfrontaliera dovrebbero garantire il trasferimento proattivo e diretto, tra le autorità competenti degli Stati membri, delle informazioni sensibili relative ai singoli casi. Tali meccanismi dovrebbero inoltre assicurare la piena continuità dell'assistenza psicologica specialistica fondata su un approccio *trauma-informed care*, nonché il mantenimento dell'accesso ai sistemi nazionali di indennizzo e risarcimento, senza costringere il minore a ripetere procedure mediche, terapeutiche o giudiziarie già avviate o concluse in un altro Stato membro

Al fine di colmare tali lacune operative e prevenire gravi fenomeni di vittimizzazione secondaria, la direttiva dovrebbe prevedere l'istituzione di un «Passaporto europeo della vittima» o di un analogo meccanismo automatizzato di riconoscimento reciproco. Concepite come uno strumento digitale completo e incentrato sul minore, complementare all'attuale Ordine di protezione europeo, tali misure garantirebbero che le tutele accordate al minore e il relativo piano di assistenza terapeutica lo accompagnino automaticamente e senza

¹¹ **Council of the European Union, Revised Victims' Rights Directive (VRD)**, La direttiva riveduta, formalmente adottata a seguito di accordi raggiunti nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, introduce un significativo rafforzamento delle misure di protezione transfrontaliera e delle garanzie procedurali specializzate a favore dei minori in situazione di vulnerabilità e delle vittime di violenza sessuale.

¹² **Council of Europe & European Commission, Joint Guidance on Exploring Transnational Child Protection Cases in Europe: Advancing the Role of Barnahus**, CBSS/Child Circle Framework. Tale guida stabilisce che la frammentazione dei sistemi di tutela e assistenza tra gli Stati membri è incompatibile con il principio dello «sportello unico» (one-stop-shop), considerato essenziale per garantire il recupero e la riabilitazione dei minori vittime di trauma.

interruzioni in caso di trasferimento tra Stati membri. Tale meccanismo dovrebbe assicurare il riconoscimento provvisorio immediato delle misure di protezione adottate in un altro Stato membro e dei diritti all'assistenza sanitaria e psicologica specialistica ad esse connessi, evitando che il minore sia sottoposto a ripetute audizioni investigative o a nuove valutazioni medico-legali e forensi potenzialmente traumatizzanti da parte delle autorità dello Stato membro di destinazione¹³. In assenza di tali garanzie operative, l'esercizio del diritto alla libera circolazione rischia di esporre i minori sopravvissuti a violenze sessuali a ulteriori traumi, a vuoti di tutela giuridica e a gravi carenze nei sistemi di protezione, in contrasto con il principio del superiore interesse del minore e con l'obiettivo dell'Unione di garantire l'effettività dei diritti riconosciuti ai bambini vittime di reato.

La direttiva dovrebbe prevedere l'istituzione di un «Passaporto europeo della vittima» o di un analogo meccanismo di riconoscimento reciproco, al fine di garantire che le misure di protezione e i diritti all'assistenza e al sostegno riconosciuti ai minori vittime di reato continuino ad applicarsi senza soluzione di continuità in caso di trasferimento tra Stati membri, evitando che il minore sia sottoposto a valutazioni ripetitive e potenzialmente traumatizzanti.¹⁴

4. Realismo e attuabilità

4.1 Principio di proporzionalità e Posizione iniziale degli Stati Membri

La Commissione europea riconosce esplicitamente che l'efficacia della riforma proposta è strettamente connessa alla eterogeneità delle «condizioni di partenza» degli Stati membri. In linea con il principio di proporzionalità, la proposta è concepita in modo da tenere conto di tale diversità, prevedendo un certo grado di flessibilità nelle modalità di attuazione. Ciò consente agli ordinamenti nazionali di adattare le misure previste in funzione delle rispettive

¹³ **European Parliament**, *Resolution on the rights of the child and the prevention of secondary victimization in criminal proceedings*, Si veda altresì la Strategia dell'Unione europea sui diritti delle vittime, la quale evidenzia che costringere un minore sopravvissuto a forme di violenza a reiterare le proprie dichiarazioni o a sottoporsi nuovamente ad accertamenti medico-legali e forensi a seguito di un trasferimento transfrontaliero può costituire una forma di trauma istituzionale sistemico, compromettendo il processo di recupero e la tutela effettiva dei suoi diritti.

¹⁴ **Zagoura, P. (2025)**. *The revision of the Victims' Rights Directive: a new opportunity for a child-friendly approach to child victims. The Art of Crime*, Issue 15. Il presente studio valuta le criticità strutturali emerse nel corso della valutazione intermedia della Strategia dell'UE sui diritti delle vittime (2020–2025), con particolare riferimento alla frammentazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera e agli ostacoli sistemici che i minori vittime incontrano nel tentativo di trasferire tra diversi Stati membri le misure di protezione e i meccanismi di riparazione economica.

tradizioni giuridiche, delle capacità amministrative e delle risorse finanziarie e istituzionali disponibili.

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta riflette tale approccio calibrato, presentando, per ciascun obiettivo strategico, tre opzioni regolamentari alternative che vanno da un intervento minimo fino a quadri normativi maggiormente stringenti. Tale struttura a più livelli è volta a garantire che le misure proposte rimangano al contempo mirate e concretamente attuabili nei diversi contesti nazionali.

Tuttavia, evidenze valutative esterne, in particolare l'analisi contenuta nel CHILD Handbook, sollevano criticità in merito agli effetti distributivi di taluni obblighi ad elevato costo. In particolare, meccanismi quali il risarcimento anticipato a carico dello Stato possono generare un onere amministrativo e fiscale sproporzionato negli Stati membri nei quali le infrastrutture di sostegno alle vittime risultano meno sviluppate o ancora in fase iniziale di consolidamento istituzionale.

Tale asimmetria nelle capacità amministrative e finanziarie può pertanto incidere sull'uniformità dell'attuazione e determinare livelli variabili di efficacia nell'intero territorio dell'Unione.

Al fine di attenuare i rischi di attuazione asimmetrica, la direttiva dovrebbe essere accompagnata da atti delegati che definiscano standard tecnici e amministrativi minimi per i meccanismi di «anticipazione a carico dello Stato» (*state-fronted*). In assenza di un quadro comune per il recupero transfrontaliero dei beni derivanti da reato, l'articolo 16 rischia di evolvere da un modello di anticipazione statale a un modello esclusivamente finanziato dagli Stati (*state-funded*). Tale evoluzione determinerebbe un disincentivo di natura fiscale per gli Stati membri con minore capacità di bilancio, compromettendo in ultima analisi l'obiettivo di garantire livelli comparabili di protezione delle vittime su tutto il territorio dell'Unione.

Consentire che diritti procedurali fondamentali rimangano formulati in termini non vincolanti (quali "incoraggiamento" anziché "obbligo" di istituire infrastrutture ispirate al modello Barnahus) comporta un serio rischio di frammentazione giuridica. Tale approccio determina inevitabilmente la creazione di un sistema di tutela delle vittime a due livelli nel mercato interno, in cui l'accesso alla giustizia e ai percorsi di recupero psicologico del minore dipendono esclusivamente dalla sua localizzazione geografica, anziché dalla sua posizione di soggetto titolare di diritti nell'Unione europea.

4.2 Sostenibilità Economica e Valore nel Lungo Periodo

Da una prospettiva economica, la modifica comporta una serie di requisiti di investimento iniziali, in particolare con riferimento alla riorganizzazione istituzionale, al rafforzamento delle capacità amministrative e all'armonizzazione delle procedure. Tuttavia, la Commissione giustifica tali costi a breve termine sottolineando i previsti benefici di efficienza a lungo termine e i più ampi vantaggi socioeconomici associati alla riforma.

Un meccanismo chiave di efficienza risiede nel consolidamento delle procedure di risarcimento nell'ambito del procedimento penale ai sensi dell'articolo 16. Attraverso la centralizzazione di tali procedure, la riforma mira a ridurre il ricorso a distinti percorsi di contenzioso civile, attenuando così la duplicazione procedurale e contribuendo a un sistema giudiziario più snello ed efficiente. Tale integrazione è attesa migliorare la coerenza procedurale, riducendo al contempo gli oneri amministrativi gravanti sui tribunali.

Inoltre, la riforma promuove una logica preventiva e riabilitativa, in particolare attraverso le disposizioni che impongono un tempestivo sostegno psicologico e psicosociale ai sensi dell'articolo 9. Le evidenze empiriche indicano che le vittime che ricevono un supporto precoce e continuativo registrano esiti di reinserimento migliori, inclusi tempi più rapidi di rientro nella vita sociale e professionale. Tale dinamica può, a sua volta, ridurre la dipendenza di lungo periodo dai sistemi sanitari pubblici e le connesse spese di welfare, generando nel tempo risparmi fiscali indiretti.

Nonostante tali benefici attesi, permangono rilevanti rischi di attuazione. Il feedback sulla bozza evidenzia che, in contesti amministrativi frammentati o decentralizzati, il livello di coordinamento interistituzionale necessario per conseguire tali efficienze può comportare significative criticità operative. In assenza di meccanismi di coordinamento efficaci, i benefici attesi in termini di efficienza e reintegrazione sociale rischiano pertanto di realizzarsi in modo disomogeneo tra i diversi Stati membri.

Un ostacolo critico alla coerenza operativa è rappresentato dall'attuale disallineamento tra l'articolo 26 bis (Protocolli di coordinamento) e l'articolo 25 (Formazione). L'effettiva attuabilità delle disposizioni risulta infatti compromessa qualora i protocolli di coordinamento multidisciplinare non siano accompagnati da programmi formativi obbligatori e trasversali tra i diversi settori. Il principio di realismo operativo impone che il personale delle forze dell'ordine, del settore sanitario e dell'autorità giudiziaria non sia soltanto tenuto a "coordinarsi", ma sia anche adeguatamente formato attraverso competenze comuni in materia di comunicazione informata sul trauma, tali da rendere il coordinamento effettivo e funzionale, e non meramente formale.

Nell'ambito della valutazione dell'attuabilità economica delle misure, la Commissione dovrebbe adottare una prospettiva basata sul "costo della non-Europa". L'investimento

finanziario iniziale necessario per la creazione di infrastrutture multidisciplinari e per l'attuazione di meccanismi di anticipazione a carico dello Stato risulta infatti significativamente inferiore rispetto ai costi socioeconomici di lungo periodo connessi alla vittimizzazione secondaria, che includono la prolungata erogazione di servizi di salute mentale, le interruzioni dei percorsi educativi e la perdita di futura produttività economica dei minori vittime.

4.3 Digitalizzazione Graduale e Preparazione delle Infrastrutture

La proposta adotta un approccio deliberatamente graduale alla trasformazione digitale, che riflette una valutazione realistica dei diversi livelli di preparazione tecnologica degli Stati membri. Essa distingue tra le riforme procedurali di carattere generale, che possono essere attuate entro un ordinario termine di recepimento di due anni, e i più complessi requisiti relativi alle infrastrutture digitali, per i quali è necessario un periodo di attuazione più esteso.

In tale contesto, l'articolo 26 bis, relativo ai sistemi di comunicazione elettronica, all'accesso digitale ai fascicoli, ai meccanismi di segnalazione digitale, ai possibili sistemi di raccolta dei dati e, nei casi pertinenti, ai protocolli elettronici di gestione e condivisione dei dati, può essere soggetto a un periodo di attuazione pari a quattro anni. Tale termine esteso tiene conto della complessità tecnica, dei requisiti di sicurezza e degli investimenti infrastrutturali necessari per sviluppare sistemi interoperabili e sicuri di segnalazione e gestione dei dati tra le diverse giurisdizioni.

Per contro, taluni elementi della riforma sono qualificati come interventi a ostacolo relativamente ridotto. L'istituzione e il rafforzamento di una linea telefonica di assistenza alle vittime armonizzata a livello dell'Unione (116 006), ad esempio, si fondano in larga misura su infrastrutture nazionali e transfrontaliere già esistenti, configurandosi pertanto come una delle componenti della proposta immediatamente più attuabili. Tale differenziazione dei tempi di attuazione riflette l'intento di conciliare l'ambizione della riforma con la sua fattibilità operativa nei diversi livelli di maturità digitale degli Stati membri.

La realizzabilità delle riforme digitali di cui all'articolo 26 bis è strettamente connessa agli obblighi di monitoraggio previsti dall'articolo 28. Affinché la fase di digitalizzazione possa avere successo, i sistemi nazionali devono essere progettati sin dall'inizio in modo da generare i dati disaggregati e specifici per i minori necessari ai fini della vigilanza a livello dell'Unione. Qualora le infrastrutture digitali fossero sviluppate senza capacità integrate di raccolta dei dati, la possibilità della Commissione di valutare l'attuazione tecnica (come previsto dall'articolo 1 della modifica) risulterebbe compromessa, determinando un deficit di trasparenza nell'applicazione dei diritti delle vittime.

4.4 Coordinamento Multi-Agenzia (Il Principio della Barnahus)

La dimensione più ambiziosa sul piano strutturale della proposta riguarda l'articolo 9 bis, che introduce un modello integrato e multi-agenzia di sostegno alle vittime minorenni. Tale approccio è concettualmente coerente con il modello Barnahus, che pone l'accento su servizi coordinati e centrati sul minore, erogati attraverso forme di cooperazione interistituzionale integrate.

Tuttavia, anziché imporre un modello istituzionale uniforme, la direttiva mantiene un certo grado di flessibilità strutturale. Agli Stati membri è consentito sviluppare modelli di servizi "integrati e coordinati", adattati ai rispettivi assetti amministrativi nazionali, purché tali servizi garantiscano una collocazione funzionale congiunta o una stretta collaborazione interistituzionale. Tale flessibilità è volta a rafforzare la fattibilità dell'attuazione, preservando al contempo gli standard essenziali di assistenza incentrata sulla vittima.

Un'ulteriore innovazione strutturale risiede nella ridefinizione della ripartizione delle responsabilità tra i soggetti coinvolti nel sostegno alle vittime. La proposta consente la delega di talune funzioni informative e di supporto a organizzazioni non governative e a prestatori di servizi specializzati, riducendo così il carico operativo gravante sulle autorità di contrasto e promuovendo una più articolata e sostenibile divisione dei compiti all'interno dell'ecosistema di assistenza.

Sebbene la "flessibilità strutturale" riconosciuta in relazione al modello Barnahus sia apprezzabile sotto il profilo del realismo attuativo, essa comporta il rischio di un indebolimento degli standard di protezione. Al fine di garantire che tale flessibilità non si traduca in un pretesto per un'inadeguata integrazione istituzionale, l'Unione europea dovrebbe prevedere uno strumento comune di benchmarking per i centri multi-agenzia. Tale strumento dovrebbe assicurare che i "servizi coordinati" di cui all'articolo 9 bis siano definiti in termini di integrazione funzionale — quali la gestione congiunta dei casi e le audizioni forensi specializzate — e non di mera cooperazione amministrativa minima, garantendo così un livello elevato ed equivalente di assistenza per tutti i minori, indipendentemente dalle tradizioni amministrative degli Stati membri.

5. Inquadramento Teorico: Principi del diritto dell'UE

5.1 Principio di effettività (Effet Utile) e Autonomia Procedurale

La giustificazione teorica centrale della modifica del 2023 si fonda sul principio di effettività, secondo il quale i diritti riconosciuti dal diritto dell'Unione devono essere concreti ed effettivamente azionabili, e non meramente formali. Sebbene la modifica introduca un

rafforzamento dei diritti procedurali — quali il diritto rafforzato a essere ascoltati (articolo 12) e il miglioramento dei diritti all'informazione (articoli 4–6) — essa continua a dipendere in misura decisiva dal diritto processuale nazionale per la definizione della "legittimazione" della vittima.

Valutazione Critica: sul piano teorico permane il rischio strutturale di una configurazione di "diritti senza rimedi". Qualora il minore vittima continui a essere qualificato negli ordinamenti nazionali principalmente come testimone, anziché come titolare autonomo di diritti, l'effettività (*effet utile*) dell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (diritto a un ricorso effettivo) risulta compromessa. In tale prospettiva, l'Unione europea dovrebbe superare la mera definizione di "standard minimi" e prevedere una nozione comune di legittimazione processuale delle vittime a livello europeo, al fine di garantire che l'autonomia procedurale — inclusa la possibilità di contestare decisioni di non esercizio dell'azione penale — non sia resa meramente teorica da restrittive tradizioni procedurali nazionali.

5.2 Principio di Proporzionalità vs. Principio di Non Discriminazione

La modifica tenta di bilanciare l'esigenza di garantire un elevato livello di protezione (articolo 82, paragrafo 2, TFUE) con il principio di proporzionalità. Ne consegue un approccio istituzionale "flessibile", nel cui ambito gli Stati membri sono incoraggiati, ma non rigidamente obbligati, ad adottare modelli specifici quali il modello Barnahus (articolo 9 bis).

Valutazione Critica: Sebbene tale flessibilità soddisfi il principio di proporzionalità, in quanto rispetta l'autonomia amministrativa degli Stati membri, essa determina una tensione teorica con il principio di non discriminazione (articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). Consentendo modelli "coordinati" che possono non garantire un'integrazione funzionale, l'Unione rischia infatti di istituzionalizzare un sistema di protezione a due livelli. L'accesso del minore a un modello di assistenza integrata e informata sul trauma (*one-stop-shop*) dovrebbe costituire un diritto fondamentale uniforme in tutta l'Unione; consentire che la qualità di tale assistenza vari in funzione delle "condizioni di partenza" degli Stati membri determina un assetto diseguale della tutela giurisdizionale, in contrasto con l'obiettivo di uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia effettivamente omogeneo.

5.3 Principio di Leale Cooperazione e Riconoscimento Reciproco

Il principio di leale cooperazione (articolo 4, paragrafo 3, TUE) impone agli Stati membri di facilitare il raggiungimento dei compiti dell'Unione. Nel contesto della protezione delle

vittime, tale principio dovrebbe tradursi, in via teorica, nel riconoscimento transfrontaliero senza soluzione di continuità dello status di vittima e delle relative esigenze di protezione.

Valutazione Critica: L'attuale proposta è fortemente incentrata su protocolli interagenzia a livello nazionale (articolo 26 bis), ma non prevede un solido quadro teorico e operativo di riconoscimento reciproco automatico. Qualora una valutazione individuale ai sensi dell'articolo 22 identifichi un minore come titolare di specifiche esigenze di protezione in uno Stato membro, tale status dovrebbe essere effettivamente trasferibile e riconosciuto in modo uniforme in tutta l'Unione europea.

5.4 Il "Premminente Interesse del Minore" come Diritto Sostanziale

La modifica fa frequentemente riferimento all'articolo 24 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Tuttavia, permane un divario teorico tra il richiamo al principio del "Superiore Interesse" del minore e la sua effettiva traduzione in una posizione giuridica sostanziale azionabile.

Valutazione Critica: Il testo tratta spesso il "Superiore interesse del Minore" come una casella procedurale da spuntare piuttosto che come un principio giuridico sostanziale e prevalente che prevale su considerazioni amministrative o fiscali. Per essere teoricamente coerente con la Carta, il linguaggio della modifica deve passare da "garantire l'accesso ai servizi" a un "diritto sostanziale alle cure specialistiche". Riconoscere il "superiore interesse" come considerazione preminente richiede che i modelli di protezione più efficaci (come Barnahus) diventino la soluzione giuridica di default, anziché un'opzione raccomandata soggetta alla discrezionalità di bilancio nazionale.

6. Conclusioni

La proposta di modifica della direttiva 2012/29/UE rappresenta un cambiamento normativo e operativo decisivo nell'approccio dell'Unione europea ai diritti delle vittime. Nel passaggio da un quadro prevalentemente dichiarativo a uno che impone un accesso effettivo alla giustizia, la Commissione ha correttamente individuato nel "divario di attuazione" il principale ostacolo per i circa 2,5 milioni di minori coinvolti ogni anno in procedimenti giudiziari. L'enfasi posta dalla modifica sulle vittime minorenni riflette sia le evidenze empiriche sia gli obblighi in materia di diritti fondamentali derivanti dagli articoli 24 e 47 della Carta.

Attraverso l'inserimento di meccanismi quali le valutazioni individuali precoci, il coordinamento multidisciplinare e i meccanismi di anticipazione a carico dello Stato, la

riforma pone le basi sostanziali per un sistema di giustizia incentrato sul minore e Trauma-informed.

Tuttavia, tale potenziale trasformativo non si realizzerà automaticamente. Persistenti criticità strutturali, in particolare la disomogeneità dell'attuazione nazionale, le disparità di risorse e la frammentazione dei quadri istituzionali, comportano rischi significativi per l'applicazione uniforme della direttiva.

La perdurante scelta dello strumento della direttiva, pur coerente con il principio di sussidiarietà, lascia un ampio margine di discrezionalità agli Stati membri, con la conseguenza potenziale di perpetuare divergenze tali da incidere negativamente sulla certezza del diritto e sulla fiducia reciproca.

Da una prospettiva di advocacy, il successo della presente modifica dipende dalla capacità di superare l'ambizione normativa per tradursi in garanzie operative effettive. Si invita pertanto i co-legislatori a garantire i seguenti pilastri non negoziabili:

- **Capacità di agire sostanziale e legittimazione processuale:** i minori vittime devono passare dalla condizione di «testimoni passivi» a quella di «titolari autonomi di diritti». Ciò richiede una rappresentanza indipendente obbligatoria (*Guardian ad litem*) e uno standard europeo comune in materia di legittimazione processuale che garantisca che l'*effet utile* dell'articolo 47 della Carta non sia compromesso da normative processuali nazionali restrittive.
- **Integrazione operativa obbligatoria:** i protocolli di coordinamento (articolo 26a) non devono rimanere meri esercizi amministrativi. Chiediamo la sostituzione della formulazione non vincolante «gli Stati membri sono incoraggiati a prevedere» con la formulazione obbligatoria «gli Stati membri garantiscono la disponibilità di infrastrutture dedicate e multidisciplinari di tipo "one-stop-shop" (modello Barnahus)», sostenute da finanziamenti dell'UE vincolati a tale finalità, al fine di garantire che la protezione integrata sia un diritto e non un privilegio geografico.
- **Eccellenza professionale e responsabilità:** la formazione specialistica (articolo 25) deve essere elevata da raccomandazione a requisito vincolante. In assenza di una formazione obbligatoria e informata sui traumi per tutto il personale giudiziario e delle forze dell'ordine, anche le più avanzate garanzie procedurali rimarranno inefficaci nella pratica.
- **Risarcimento economicamente sostenibile:** il risarcimento anticipato dallo Stato (articolo 16) deve essere sostenuto da un solido quadro europeo per il recupero dei beni degli autori dei reati. Ciò garantisce che l'obbligo dello Stato di agire quale garante primario della riparazione economica sia finanziariamente sostenibile e indipendente dai vincoli di bilancio nazionali.

In conclusione, sebbene la modifica rappresenti un necessario progresso nel diritto dell'Unione europea in materia di tutela delle vittime, essa deve essere intesa come un passaggio fondamentale e non come una soluzione definitiva. Per realizzare pienamente le sue finalità, deve essere accompagnata da un impegno politico costante, da investimenti mirati e da una chiara priorità attribuita ai diritti dei minori rispetto alle esigenze di semplificazione amministrativa. Solo attraverso un approccio integrato, vincolante e sostanziale l'Unione europea potrà garantire che i diritti che essa riconosce non siano semplicemente proclamati a Bruxelles, ma effettivamente assicurati a ogni minore vittima in tutti gli Stati membri. La giustizia per le vittime deve essere più di un obiettivo politico: deve costituire una realtà concreta e vissuta.