

Le proposte di riforma normativa a sostegno delle vittime di reato di Giulio Vasaturo¹

Riassunto

La frammentarietà e la lacunosità della normativa vigente in materia di sostegno alle vittime di reato rende obiettivamente approssimativo il sistema di tutela di quanti, nel nostro Paese, subiscono gli effetti - spesso devastanti sotto il profilo personale, economico, psicologico, familiare, relazionale - di un'azione criminosa. Con questa consapevolezza, già da diversi anni numerose componenti dell'associazionismo spontaneo ed alcune importanti realtà accademiche hanno avviato un vivace dibattito che ha finito col coinvolgere le varie forze parlamentari e vasti strati della società civile. Al di là delle divergenze di sensibilità e di opinioni, è unanimemente avvertita l'esigenza di pervenire, in maniera oramai improcrastinabile, all'adozione di una piattaforma normativa omogenea, con lo scopo di fornire alla vittima (diretta ed indiretta) di una fattispecie delittuosa gli strumenti più efficaci per vedersi riconosciuto il diritto al risarcimento del danno materiale, biologico e morale che è stato patito; il diritto all'assistenza istituzionale; il diritto all'inclusione sociale; il diritto all'accesso a forme di mediazione in grado di condurre realmente all'attuazione di un modello diffuso di *restorative justice*. Il presupposto di un simile progetto di riforma, tanto ambizioso quanto necessario, va senz'altro rinvenuto nella modifica/integrazione dell'art. 111 della Costituzione che, nel delineare i principi del c.d. giusto processo, inspiegabilmente omette ogni riferimento al soggetto passivo del reato. Agli atti del Parlamento sono depositate diverse proposte con cui si intende definire la cornice di quella legge quadro per l'assistenza, il sostegno, la tutela delle vittime di reati sulla base della quale dovrà elevarsi, conformemente a quanto disposto dalla decisione europea 2001/220/GAI del 15.3.2001, il nostro ordinamento di tutela delle persone lese da azioni criminose. All'esame critico delle varie ipotesi di riforma legislativa è dedicato questo primo contributo dell'Osservatorio normativo e giurisprudenziale sulla vittima.

¹ Avvocato, dottorando di ricerca in "criminologia", Università di Bologna.

1. Introduzione.

Sospinto dal contributo di una parte importante del sistema accademico e dalle generosissime sollecitazioni delle associazioni spontanee dei familiari delle vittime di reati, pare essersi finalmente avviato, anche in Italia, un vero e proprio dibattito sugli strumenti di tutela di quanti si trovano a subire gli effetti – spesso devastanti dal punto di vista personale, economico, familiare, relazionale – di un’azione criminosa. Al di là delle degenerazioni e delle strumentalizzazioni indotte da un certo sensazionalismo mediatico che ha a tratti condizionato ed esasperato il confronto politico, può essere intravisto, nell’attenzione – apparentemente crescente – alla figura ed alle esigenze della vittima, un riscontro confortante rispetto all’impegno di sensibilizzazione che viene da tempo perseguito nell’ambito della ‘società civile’. Non v’è dubbio, del resto, come osservato da più parti, che sia giunto davvero il momento «di aumentare e potenziare l’apprezzamento delle vittime»⁽²⁾ e di adottare soluzioni concrete ed incisive per garantire al soggetto passivo del reato gli strumenti indispensabili per far fronte alla situazione angosciante e, talvolta, drammatica che consegue all’evento penale⁽³⁾.

Relegata per molti versi al ruolo di mero «postulante» nella liturgia processualpenalistica⁽⁴⁾,

² VIANO E.C., *Introduzione* a SAPONARO A., *Vittimologia. Origini, concetti, tematiche*, Giuffrè, Milano, 2005, p. XII.

³ In tal senso, da ultimo, VEZZADINI S., *La vittima di reato tra negazione e riconoscimento*, Clueb, Bologna, 2007 e BALLONI A. (a cura di), *Cittadinanza responsabile e tutela della vittima*, Clueb, Bologna, 2006.

⁴ Così, icasticamente, CORDERO F., *Procedura penale*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 272.

la vittima di un’azione criminosa appare, in effetti, tuttora esposta con intollerabile disinvoltura a meccanismi di ulteriore «vittimizzazione»⁽⁵⁾: costretta troppo spesso ad affrontare, con scarsissime risorse e senza supporto tecnico e psicologico, il cinico etichettamento di una parte della pubblica opinione e l’implacabile «processo di neutralizzazione» per mezzo del quale il reo suole autolegittimare la propria condotta⁽⁶⁾. La sua stessa posizione nell’ambito della diade (autore-soggetto passivo del reato) che informa il nostro ordinamento penale è sempre apparsa (e permane ancora) ampiamente deficitaria. D’altro canto, la morbosa attenzione con cui, anche recentemente, gli organi di informazione si sono interessati alle storie di vita ed all’esperienza di vittimizzazione di chi ha subito alcuni fra i più gravi delitti commessi in Italia, non ha mai coinciso con una sincera e credibile rivalutazione sociale della vittima nel nostro contesto culturale e, quindi, giuridico. Al contrario, non si può fare a meno di rilevare come le vittime di atti criminali siano oggetto di considerazione nel sistema mediatico solo quando sono «in grado di destare la curiosità del lettore» così da essere

⁵ Con specifico riguardo alle problematiche delle vittime di reati sessuali si v., a tal proposito, MAROTTA G., *Considerazioni vittimologiche in tema di reati sessuali*, in *Rass. it. criminologia*, 1987, I, p. 221 ss. e ID., *La vittima dei reati sessuali*, in FERRACUTI F. (a cura di), in *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Vol. VIII, Giuffrè, Milano, 1988, p. 129 ss.

⁶ SYKES G.M.-MATZA D., *Techniques of neutralization. A theory of delinquency*, in *American Sociological Review*, N. 22, 1957, p. 664 ss. Nello stesso senso MATZA D., *Becoming deviant*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, N.J., 1969, trad. it., *Come si diventa devianti*, Il Mulino, Bologna, 1976.

inserite in una avvilente e quanto mai diffusa «retorica spettacolare»⁽⁷⁾.

In maniera opportuna, dunque, anche se con un notevole ritardo rispetto all'insorgere di tale esigenza, il legislatore italiano torna ad interrogarsi sul tema della riforma normativa in materia di tutela e sostegno alle vittime di reato, lasciando trasparire una qualche – apprezzabile – apertura rispetto alle indicazioni che provengono dai contributi della moderna “vittimologia”⁽⁸⁾. Siamo giunti realmente alla vigilia della svolta tanto attesa da quei cittadini che lo Stato non è riuscito a proteggere? Le Istituzioni sapranno davvero rivolgere il proprio sguardo, all'ordinamento penale ed alla società italiana, anche «con gli occhi della vittima»⁽⁹⁾? Forse è ancora presto per dare una risposta definitiva a questi interrogativi ma, oggi, almeno, si può in qualche modo sperare che questa rinnovata sensibilità valga ad illuminare le coscienze di chi è chiamato a legiferare, facendosi interprete delle tensioni ideali e morali di una componente non più trascurabile della nostra comunità.

⁷ BALLONI A., *Prefazione* a BISI R. (a cura di), *Vittimologia*, Angeli, Milano, 2004, p. 8 e ID., *La vittima del reato, questa dimenticata*, in *Atti della Tavola Rotonda della Conferenza Annuale della Ricerca* (5 dicembre 2000), Accademia Nazionale dei Lincei, Roma, 2001, disponibile alla pagina www.vittimologia.it.

⁸ Al riguardo si v., oltre ai testi già citati, FRANCESCHINI A.-MERLO C., *Vittima e vittimologia*, in MAROTTA G. (a cura di), *Temi di criminologia*, Led, Milano, 2004, p. 205 ss.; CORRERA M.-RIPONTI D., *La vittima nel sistema italiano della giustizia penale*, Cedam, Padova, 1990, p. 61; GULOTTA G., *La vittimologia. Aspetti criminologici*, in FERRACUTI F. (a cura di), *Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense*, Vol. III, Giuffrè, Milano, 1987, p. 105 ss.; NUVOLONE P., *La vittimologia. Aspetti giuridici*, in FERRACUTI F. (a cura di), *Trattato di criminologia*, cit., Vol. III, p. 89 ss..

⁹ In questa prospettiva si v. BISI R.-FACCIOLI P. (a cura di), *Con gli occhi della vittima. Approccio interdisciplinare alla vittimologia*, Angeli, Milano, 2002.

2. Le iniziative parlamentari a sostegno delle vittime dei reati di criminalità diffusa.

Sin dall'avvio della XV legislatura, sono state molteplici le proposte avanzate, in sede parlamentare, per ovviare alla palese lacunosità e frammentarietà della normativa vigente in materia di tutela delle vittime di reato⁽¹⁰⁾.

A fronte di una legislazione che appare (relativamente) meno evasiva per quanto concerne la salvaguardia delle vittime dei più eclatanti fenomeni criminali (dalla malavita organizzata al terrorismo interno ed internazionale), si è riscontrata l'urgenza di approntare un organico sistema di sostegno per quanti sopportano, quotidianamente, gli effetti di una “criminalità diffusa” che, in certi territori, ha assunto i contorni di una piaga sociale che non può essere in alcun modo minimizzata.

In questa prospettiva, la proposta di legge di iniziativa del deputato Mazzoni recante “Disposizioni in favore delle vittime di reati comuni di particolare allarme sociale”⁽¹¹⁾ rinviene la propria ragion d'essere nella necessità di arginare l'allarme sociale che è correlato a tutti quei reati che, «pur non avendo un alto valore economico, (...) colpiscono direttamente la persona, con conseguenze spesso tragiche». Dai rapporti annuali del Censis, ricorda il proponente, «emerge che, con riferimento ai reati di cui si teme maggiormente di rimanere vittima e che dunque possono essere identificati con quelli che destano maggiore allarme

¹⁰ I testi delle varie proposte di legge sono consultabili sul [sito](http://www.senato.it/ricerche/sDDLla/nuova.ricerca) <http://www.senato.it/ricerche/sDDLla/nuova.ricerca>.

¹¹ Proposta di legge Mazzoni, presentata alla Camera dei Deputati il 10 maggio 2006, XV Legislatura, AC n. 632.

sociale, prevalgono, fra gli italiani, le preoccupazioni nei confronti di quegli illeciti che ricorrono più frequentemente e possono risultare lesivi della propria incolumità individuale». Non ci si può esimere dal rilevare, pertanto, come il nostro sistema giuridico, mentre definisce alcune forme di risarcimento per le vittime di azioni terroristiche o imputabili alla criminalità organizzata, non contempli alcuna norma che garantisca la riparazione del danno patito dalle vittime di reati di particolare allarme sociale. Al fine di colmare questa lacuna dell'ordinamento, l'on. Mazzoni propone di costituire, presso il Ministero dell'Interno, un apposito Fondo di solidarietà, al quale possano far ricorso i soggetti che hanno subito ferite, lesioni o invalidità permanenti a causa di «reati comuni di particolare allarme sociale», individuati nelle fattispecie di omicidio (art. 575 c.p.), percosse (art. 581 c.p.), lesioni (artt. 582 e 583 c.p.), mutilazione degli organi genitali femminili (art. 583 bis c.p.), omicidio preterintenzionale (art. 584 c.p.), morte o lesioni come conseguenza di altro delitto (art. 586 c.p.). S'intende che, nell'ipotesi di cui agli artt. 575, 584 e 586 c.p., la pretesa risarcitoria è configurabile, da parte della vittima diretta, nell'ipotesi di tentato omicidio, per cui, in fase di emendamenti, sarà forse opportuno formulare un esplicito richiamo al disposto di cui all'art. 56 del codice penale, per evitare equivoci paradossali ai quali l'enunciato normativo - così come articolato - potrebbe dar adito. Al Fondo di solidarietà dovrebbero aver accesso anche «il coniuge, i discendenti e gli ascendenti entro il primo grado, nonché i soggetti che risultano convivente a carico o conviventi *more uxorio* nei tre anni

precedenti il compimento del reato, di colui che perde la vita a seguito di ferite o lesioni riportate in conseguenza del compimento nel territorio dello Stato» di una delle fattispecie incluse nella categoria dei «reati comuni di particolare allarme sociale». Il risarcimento del danno ad opera del Fondo istituzionale di Solidarietà viene comunque subordinato, nella proposta Mazzoni, alla preesistente costituzione della persona fisica che intende farvi ricorso come parte civile nel processo penale o alla parallela azione in sede civilistica. L'accesso al Fondo sarà ammissibile anche nel caso in cui, «a seguito di una denuncia contro ignoti l'autorità giudiziaria abbia concluso le indagini con ordinanza di archiviazione per mancanza di elementi idonei a sostenere l'accusa in giudizio». Questo esplicito richiamo all'atto di «denuncia contro ignoti» potrebbe escludere, dal novero dei beneficiari di un eventuale risarcimento del danno, coloro che hanno subito danni (anche devastanti) a causa di un evento delittuoso realmente verificatosi e sussistente, nel caso in cui l'azione penale, originatasi a seguito di una denuncia erroneamente rivolta contro un individuo identificato (e non già contro ignoti), si risolva comunque in un'ordinanza di archiviazione da parte del Giudice per le Indagini Preliminari. Anche sotto questo profilo, è consigliabile apportare alcune modifiche al testo normativo in sede di dibattito parlamentare. La proposta di legge Mazzoni prevede, inoltre, la costituzione presso il Viminale di un apposito «Comitato di solidarietà per le vittime dei reati comuni di particolare allarme sociale», presieduto da un Commissario nominato dal Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'Interno, e

composto rispettivamente da un rappresentante del Ministero dell'Interno, del Ministero della Giustizia, del Ministero delle attività produttive, del Ministero delle Finanze, del Ministero della solidarietà sociale e - senza diritto di voto - da un rappresentante della Consap Spa (Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici).

In ragione delle limitate risorse economiche disponibili per la copertura del Fondo, la proposta di legge Mazzoni esclude la risarcibilità del danno da parte dello Stato per le vittime di una serie di altri "reati comuni" di pur grande allarme sociale (in particolare delitti contro il patrimonio), che pure incidono profondamente sulla percezione di insicurezza delle persone. Tale opzione normativa, ancorché indotta da vincoli di bilancio difficilmente sormontabili, finisce col costituire un vizio di fondo che rende, a nostro sommo avviso, incompleta e poco plausibile, anche dal punto di vista propriamente giuridico e criminologico, la categoria dogmatica dei "reati comuni di particolare allarme sociale" così come articolata nella proposta di legge.

Altrettanto discutibile risulta, sotto altro profilo, la nozione di "soggetto debole-vittima della microcriminalità" che si ricava dal disegno di legge presentato, presso il Senato della Repubblica, dal sen. Bulgarelli recante, per l'appunto, "Disposizioni in materia di tutela dei soggetti deboli vittime della microcriminalità"⁽¹²⁾.

Anche questa proposta normativa, richiamandosi agli ultimi dati diffusi dal Censis, muove dalla consapevolezza di quanto e come, negli ultimi anni,

soprattutto nelle grandi città, la percezione di insicurezza abbia inciso drasticamente sugli stili di vita degli individui. La società, osserva il proponente, «guarda con sempre maggiore preoccupazione al diffondersi di episodi di illegalità che colpiscono la gente comune e che alimentano un diffuso tessuto di cosiddetta "microcriminalità", di cui sono vittime cittadini più esposti ed indifesi, e tra questi molti pensionati e handicappati». Per far fronte a tale inesorabile realtà, il disegno di legge persegue «lo scopo di tutelare, mediante interventi di tipo economico e materiale nonché garantendo un adeguato supporto morale» tutti quei «soggetti deboli» che rimangono vittime di «reati di microcriminalità», quali furti, rapine e scippi. Per «soggetti deboli» - si spiega nel testo del disegno di legge - «si intendono gli anziani, i soggetti portatori di *handicap* e le persone indigenti che vivono da sole o che necessitano di interventi di aiuto e sostegno nelle situazioni di emergenza». Al di là delle intenzioni - senz'altro nobili - del proponente, una simile definizione - volutamente generica - lascia presagire le facili e forse dirimenti strumentalizzazioni alle quali irrimediabilmente si presta il disegno di legge. È assai improbabile, infatti, che la disciplina di dettaglio del Ministero dell'Interno - alla quale pure si fa affidamento, nello schema normativo, ai fini dell'individuazione dei «requisiti di appartenenza» all'evanescente categoria dei "soggetti deboli" - possa riuscire concretamente a colmare, in maniera esauriente ed incontrovertibile, la semplificazione del dato normativo. Ad ogni modo, risulta senz'altro meritevole della massima considerazione l'idea, avanzata dal sen. Bulgarelli, di riconoscere a talune

¹² Disegno di legge Bulgarelli, presentato al Senato della Repubblica il 31 maggio 2006, XV Legislatura, AS n. 525.

categorie di persone particolarmente svantaggiate la possibilità di provvedere «a domicilio» ad un'eventuale denuncia di reato, per il tramite di un agente di pubblica sicurezza prontamente recatosi presso l'abitazione della vittima, «senza ulteriore aggravio burocratico» a carico di chi, già particolarmente provato da situazioni contingenti, abbia subito un'azione criminosa. Nello stesso disegno di legge viene previsto che coloro che siano stati derubati delle somme relative alle «pensioni di vecchiaia, anzianità o invalidità», nel caso in cui non abbiano altri proventi per la propria sussistenza, possano essere risarciti dal Comune «fino al 50 per cento della pensione ed in ogni caso fino a 516,46 euro». La proposta Bulgarelli pone, infine, a carico del personale delle Forze dell'Ordine una serie di incombenzi - con riguardo all'onere di prestare i primi soccorsi e di assistere la vittima di reato, indirizzandola presso le Autorità istituzionali e sanitarie competenti per la sua immediata tutela - che mirano a formalizzare alcuni servizi di “polizia di prossimità” che, in verità, dovrebbero essere già implicitamente garantiti ad ogni cittadino, specie se anziano o particolarmente bisognoso.

Con eguale riguardo al soggetto passivo del reato, la proposta di legge d'iniziativa del deputato Cirielli, avallata da numerosi esponenti parlamentari e finalizzata alla “Introduzione dell'articolo 187-bis del codice penale e altre disposizioni in materia di risarcimento dei danni delle vittime di reati da parte dello Stato”, denota profili e prospettive di grande impatto sociale ed appare destinata ad incidere profondamente, secondo la volontà dei proponenti,

nel sistema di *welfare* a sostegno di quanti hanno subito, nel nostro Paese, un atto criminoso (¹³).

L'ipotesi normativa si fa interprete di un sentimento che - per quanto opinabile e talvolta un po' qualunquistico nelle sue manifestazioni - accomuna una vasta area dell'opinione pubblica di diversa estrazione politica, sociale e culturale. Nella relazione che accompagna la proposta di legge, si rammenta infatti come in questi mesi siano «fioriti gli interventi normativi e gli studi giuridici volti a spostare il baricentro del diritto penale dal reo al fatto, ad introdurre sempre maggiori benefici penitenziari, a ridurre le pene, ad aumentare le garanzie nel processo penale». Sebbene - come affermano anche i proponenti - molte di queste innovazioni siano senz'altro condivisibili, viene criticamente sottolineato come «quelle stesse forze politiche e quel mondo accademico, che si sono sforzati di concepire benefici in senso unilaterale, non abbiano sprecato alcuna risorsa materiale od intellettuale per migliorare la condizione della vittima del reato». Alla stregua di questa amara e forse un po' ingenerosa constatazione, la proposta di legge Cirielli «si pone come obiettivo quello di garantire un rinnovamento culturale che, senza assumere atteggiamenti inumani verso il reo, riconosca il giusto valore da attribuire alla vittima del reato e che sappia distinguere tra il prepotente e il succube, tra il buono e cattivo». Orbene la rigida semplificazione manichea rivela la visione neopositivista - sia detto senza alcun pregiudizio di sorta - che connota l'ipotesi normativa. Nessuno,

¹³ Proposta di legge Cirielli ed altri, presentata alla Camera dei Deputati il 27 settembre 2006, XV Legislatura, AC n. 1705.

secondo i proponenti, «può, con onestà intellettuale, affermare che i casi di recidiva siano un “dato statistico irrilevante”, perché tutti sanno che i tribunali della Repubblica e le Forze di polizia si occupano sempre delle stesse persone che entrano ed escono dal carcere continuamente». Proprio per questo, si vuol far sì che «non siano i cittadini a pagare il fallimento della rieducazione, bensì lo Stato». Nel concreto, la proposta Cirielli intende «ovviare ai danni derivanti dal reato garantendo sempre un ristoro economico al cittadino che, offeso dal delitto commesso da chi, per scelta dello Stato, sconta la pena in libertà ovvero non la sconta affatto, non riesca ad ottenere il risarcimento del danno da parte del reo o del responsabile civile». La responsabilizzazione dello Stato per la condotta delittuosa dei recidivi è senz'altro uno dei presupposti del disegno di legge su cui, in sede di dibattito parlamentare, si catalizzeranno le maggiori polemiche fra le varie forze politiche. Ad ogni modo, l'effetto pratico al quale si vuol pervenire risulta, al di là delle sue stesse connotazioni ideologiche, meritevole di una serena valutazione, scevra da ogni pregiudizio di parte. I proponenti mirano ad introdurre nel nostro ordinamento giuridico una nuova e pregnante prescrizione normativa, di cui all'art. 187 *bis* del codice penale, per mezzo della quale viene posto a carico dello Stato «il danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato dal reato quando il fatto sia stato compiuto da persona: *a*) che sia stata liberata per la concessione dell'amnistia, dell'indulto, della grazia, della liberazione condizionale o della sospensione condizionale della pena nei cinque anni successivi all'applicazione del beneficio; *b*) ammessa ad una

misura alternativa alla detenzione durante l'esecuzione della misura; *c*) ammessa al permesso o ad altro beneficio penitenziario che comporti il godimento di libertà durante l'esecuzione della pena; *d*) condannata a sanzioni sostitutive di pene detentive brevi previste dalla legge 24 novembre 1981, n. 689 durante l'esecuzione delle sanzioni». Anche in questo caso, la norma prevede che, per aver diritto al risarcimento del danno, la persona danneggiata debba prima infruttuosamente agire in giudizio contro il colpevole e le persone civilmente responsabili e, da altro punto di vista, che lo Stato possa rivalersi sullo stesso colpevole e sulle persone civilmente responsabili, secondo le disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia. Nello schema di legge, inoltre, viene riconosciuta alla vittima, nei casi previsti dal nuovo articolo 187 *bis* del codice penale, la possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale e nel processo civile senza tener conto dei limiti di reddito già previsti per il gratuito patrocinio dei non abbienti. L'estensione del beneficio a tutte le vittime, senza alcuna distinzione, è giustificata «dalla sofferenza patita dalla vittima di un reato che non avrebbe dovuto essere commesso». L'articolato normativo stabilisce, peraltro, un importante «principio di equità» in forza del quale «i proventi acquisiti dallo Stato attraverso la confisca penale siano utilizzati alle spese a cui la presente legge dia luogo in via prioritaria rispetto ad altre voci di bilancio». Si vuole così affermare, in maniera esemplare e pragmatica, che «ciò che la criminalità toglie al cittadino sia a questi restituito». Assai significativamente, infine, con l'esplicito intento di «consentire alle già numerose vittime dei

criminali liberati con il recente indulto di ottenere un ristoro alle loro sofferenze», la proposta di legge ipotizza un effetto retroattivo delle sue disposizioni al 1° agosto 2006.

3. Le iniziative parlamentari per una legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime di reati.

La legislazione vigente in materia di tutela delle vittime di reati mal cela, in taluni suoi aspetti, antinomie e disparità di trattamento che impongono, in maniera oramai improcrastinabile, l'adozione di una piattaforma legislativa omogenea ed unitaria, in grado di garantire alle persone offese da un'azione criminosa il diritto al risarcimento del danno materiale, biologico e morale che è stato patito; il diritto all'assistenza istituzionale; il diritto all'inclusione sociale; il diritto all'accesso a forme di mediazione in grado di condurre realmente all'attuazione di un modello diffuso di *restorative justice*. Si è pertanto manifestata l'esigenza – oggi recepita da un vasto schieramento parlamentare – di pervenire all'adozione di una “legge quadro per la vittima di reato”, in maniera tale da rendere organica la disciplina della delicatissima e fondamentale materia ⁽¹⁴⁾. Con questa finalità, sia al

¹⁴ Fra le principali leggi tuttora vigenti che incidono nel sistema di tutela della vittima di reato si segnalano la legge 13 agosto 1980, n. 466; la legge 3 giugno 1981, n. 308; la legge 20 ottobre 1990, n. 302 recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; la legge 23 novembre 1998, n. 407; la legge 22 dicembre 1999, n. 512; la legge 3 agosto 2004, n. 206 che ha dettato norme in favore dei cittadini italiani vittime di atti di terrorismo e di stragi; la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) nella parte in cui prevede la progressiva estensione di tutti i benefici previsti per le vittime della criminalità e del terrorismo alle vittime del dovere; la legge 27 dicembre

Senato che alla Camera dei Deputati, sono state presentate alcune iniziative di legge, sostanzialmente identiche nei loro contenuti, su cui nei prossimi mesi l'assemblea parlamentare sarà chiamata ad esprimere le proprie valutazioni. In quest'ottica, possono essere sottoposti ad attenta e comune disamina i vari progetti normativi di cui al disegno di legge d'iniziativa del sen. Vitali ed altri recante “Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime dei reati” ⁽¹⁵⁾ e le parallele proposte di legge Boato ⁽¹⁶⁾, Tolotti ed altri ⁽¹⁷⁾, Zanotti-Lenzi ⁽¹⁸⁾.

Tutti i proponenti concordano nel rilevare come, nonostante la vittimologia, quale disciplina autonoma della scienza criminologica, sia piuttosto risalente nel tempo, i problemi delle vittime dei reati siano stati «a lungo trascurati, e questa sensazione di abbandono è stata acuita dalla progressiva concentrazione di attenzione verso la personalità e gli interessi dell'autore del reato e dal talora mortificante raffronto, specie per le vittime traumatizzate in massimo grado, con il dispendio di risorse ed energie provocato dalle varie forme di protezione previste a favore di “coloro che collaborano con la giustizia”, dopo averla offesa».

2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) che estende i benefici per le vittime del terrorismo previsti dalla legge n. 206/2004 anche ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica e ai familiari delle vittime (e alle vittime superstiti) della cosiddetta “banda della Uno Bianca”.

¹⁵ Disegno di legge Vitali ed altri, presentato al Senato della Repubblica il 29 aprile 2006, XV Legislatura, AS n. 112.

¹⁶ Proposta di legge Boato, presentata alla Camera dei Deputati il 28 aprile 2006, XV Legislatura, AC n. 30.

¹⁷ Proposta di legge Tolotti ed altri, presentata alla Camera dei Deputati l'8 maggio 2006, XV Legislatura, AC n. 520.

Lo stimolo determinante per una simile presa di coscienza è derivato, come sembra confermare lo stessa relazione che accompagna i vari testi normativi, dalla Decisione quadro 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 adottata dal Consiglio dell'Unione Europea che fissa uno *standard* minimo di diritti che ciascun Paese membro deve garantire alle vittime di reato, «quali portatrici di istanze autonome a cui ciascun ordinamento deve dare spazio e soddisfazione». Non v'è dubbio, d'altronde, che l'Italia sia terribilmente indietro in questo percorso di armonizzazione legislativa, posto che il nostro Paese «ha adottato finora misure e forme di assistenza, sostegno e informazione solo a favore di alcune vittime "particolari" (terrorismo e criminalità organizzata), trascurando del tutto – fatta eccezione per alcune iniziative di amministrazioni regionali (in Lombardia, in Emilia-Romagna, eccetera) – le vittime della criminalità comune verso le quali il Consiglio dell'Unione Europea ha dettato invece prescrizioni da far valere per l'intera Unione». In riferimento agli indirizzi adottati in ambito comunitario, le proposte di legge in esame sono orientate in una triplice direzione, in modo da garantire alla persona offesa dal reato: «da un lato, un'informazione il più possibile piena e capillare dei diritti che le spettano sia in sede giudiziaria che in sede amministrativa, predisponendo e allestendo appositi servizi e organismi in tale senso; dall'altro un ampliamento delle sue facoltà all'interno del processo penale, riconoscendole una più attiva possibilità di partecipazione all'*iter* della intera

vicenda giudiziaria; dall'altro lato, ancora, un'assistenza di natura economica in grado di alleviarne il disagio, nei casi in cui l'autore di determinati reati non sia stato identificato ovvero sussistano ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altre fonti, un contributo equitativo al suo ristoro finanziario da parte dello Stato». Estremo rilievo è in tal senso attribuito alla mediazione penale che viene opportunamente valorizzata «all'interno di una più ampia scelta razionalizzatrice dell'organizzazione giudiziaria». La legge quadro per la tutela del soggetto passivo del reato dovrà costituire, nelle ambizioni dei proponenti, «una vera e propria "tavola dei diritti" delle vittime di tutti i reati, sull'esempio del *Crime Victim's Bill of Right* degli Stati Uniti del 1990, così da tutelare gli interessi della vittima in modo uniforme e generale, non limitati cioè alla sola fase processuale». La riforma accredita, in effetti, una definizione più estesa della "vittima", rispetto a quella tradizionalmente invalsa nel nostro ordinamento giuridico. In questa accezione viene ricompresa ogni persona offesa dal reato e, quando questa sia deceduta in conseguenza del crimine subito, i suoi prossimi congiunti, chi è legato alla stessa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo suo coniuge, «come tale conviveva stabilmente con essa». Viene, con queste parole, accreditata una nozione omnicomprensiva del soggetto passivo del reato, «basata sul diretto collegamento dell'offeso al danno consistente nella lesione dell'interesse protetto, in modo da consentirne un'immediata identificazione e l'apprestamento di forme di tutela di natura pubblicistica», nel rispetto delle sollecitazioni avanzate dalla più autorevole dottrina

¹⁸ Proposta di legge Zanotti e Lenzi, presentata alla Camera dei Deputati il 6 giugno 2006, XV Legislatura, AC n. 981,

vittimologica. I sostenitori della novella legislativa ne individuano ed esaltano ben tre punti qualificanti. Un primo profilo nobilitante della riforma dovrebbe essere colto nella sua capacità di «predisporre un sistema adeguato e qualificato di informazione che, allo stato attuale, è garantito soltanto all'indagato, e in misura estremamente ridotta alla vittima». A questo scopo viene proposto uno schema di interventi integrato, «che mira a coinvolgere e mobilitare l'insieme dei diversi attori istituzionali e privati interessati dal problema, centrali e locali, Ministeri ed enti locali, in modo da favorire una presa in conto concreta delle esigenze della vittima e di assicurare ad essa un aiuto efficace nella soluzione delle difficoltà incontrate e delle sofferenze subite». L'intento che anima il legislatore è quello di parificare – definitivamente – i diritti delle vittime a quelli degli altri soggetti processuali, operando fra l'altro una serie di incisive modifiche al codice di procedura penale. Contestualmente, la legge quadro impone allo Stato, alle regioni e alle autonomie locali di promuovere, organizzare e curare l'assistenza, pronta e gratuita, delle vittime di tutti i reati, assicurando loro le informazioni indispensabili per provvedere tempestivamente alle proprie necessità e per salvaguardare con efficacia i propri interessi. Le Istituzioni pubbliche sono chiamate a fornire «il necessario sostegno psicologico, morale, sanitario, legale e finanziario, attuato da personale specializzato, attrezzato e sensibilizzato ai relativi problemi, e in particolare, dal personale della polizia giudiziaria e dagli operatori del settore della giustizia». Il secondo aspetto qualificante della proposta di legge è connesso all'istituzione di un

apposito Fondo di assistenza per le vittime di reato, istituito presso il Ministero della Giustizia. Il terzo ed ultimo aspetto qualificante della normativa consiste nella «istituzione di un organismo tecnico specializzato, il Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati», da riunire presso il Ministero della Giustizia, destinato a svolgere, fra l'altro, «compiti propulsivi per assicurare la migliore assistenza alle vittime e la prevenzione conducendo inchieste e ricerche, sviluppando ed estendendo i servizi di assistenza, sensibilizzando quelli già esistenti, ed elaborando le soluzioni più opportune al riguardo». Con il coordinamento di questa importante struttura istituzionale, dovrà operare localmente una vasta rete di sportelli di assistenza alle vittime di reato da insediare su tutto il territorio nazionale. Al Comitato di sostegno alle vittime di reato, la proposta di legge quadro affida l'onere di assicurare l'osservanza delle norme poste a tutela dei diritti della persona offesa dal reato; acquisire i dati relativi alle necessità delle vittime e ai tassi di vittimizzazione dei gruppi più deboli al fine di programmare interventi adeguati nel settore anche mediante inchieste e ricerche atte a prevenire la vittimizzazione; indicare le linee di indirizzo e di programma per le attività degli sportelli di assistenza locale per le vittime che andranno istituiti su tutto il territorio nazionale; deliberare sulle richieste di elargizione dei fondi di solidarietà; promuovere, sviluppare e assicurare la cooperazione con gli altri Stati ai fini di una più efficace tutela degli interessi della vittima non residente nello Stato italiano. Fa piacere sottolineare come, nel disegno di legge, sia espressamente previsto che, fra le diverse figure ed autorità che andranno a comporre

questo Comitato, debba essere indicato anche «un esperto di vittimologia, designato dalla Società Italiana di Vittimologia», a conferma – se mai ve ne fosse il bisogno – della valenza del contributo, anche operativo, riconducibile a questo consesso scientifico. Viene, infine, ribadita la volontà di istituire una «Giornata della memoria» da celebrare nelle scuole di ogni ordine e grado il 12 dicembre di ogni anno, nel giorno del mesto anniversario della strage di piazza Fontana, per ricordare tutte le vittime dei più gravi reati consumati nel nostro Paese.

4. Le iniziative parlamentari per la modifica dell'art. 111 della Costituzione nella prospettiva della tutela dei diritti della vittima.

All'esito della sommaria disamina delle proposte di legge agli atti del Parlamento in materia di tutela delle vittime di reato, non si fatica a comprendere come il naturale ed imprescindibile presupposto di ogni ipotesi di riforma vada rinvenuto nella modifica dell'art. 111 della Costituzione che, nel delineare i principi del c.d. giusto processo, inspiegabilmente omette ogni esplicito ed autonomo riferimento al soggetto passivo del reato.

Questa esigenza è stata sin qui recepita, nella XV legislatura, da due iniziative parlamentari di revisione costituzionale. Nella relazione al disegno di legge costituzionale Casson ed altri di "Modifica dell'articolo 111 della Costituzione, in materia di tutela e di garanzia dei diritti delle vittime di un reato" ⁽¹⁹⁾ si evidenzia come la disciplina del

“giusto processo” contenga «certamente una lacuna, che si riverbera anche all'interno del processo penale, ove la vittima del reato trova spazio soltanto se si costituisce parte civile». D'altronde, tutti coloro che hanno un'esperienza diretta del giudizio penale - perché vi si sono trovati o vi si trovano coinvolti per ragioni personali o professionali - non possono fare a meno di concordare sul fatto che, anche all'interno del processo penale, la legislazione vigente non garantisca affatto una piena tutela della parte civile, «anche perché – come si spiega nella relazione al disegno di legge costituzionale Casson – essa inevitabilmente finisce per appesantire l'iter processuale, così costituendo (e così venendo per lo più percepita) un ostacolo alla rapida definizione del processo». È proprio «per superare questi vuoti e questi ritardi, oltre che per riconoscere il livello istituzionale più elevato possibile alla tutela della vittima e dei più deboli» che con questo disegno di legge si propone di «riconoscere, nel testo dell'articolo 111 della nostra Costituzione, cittadinanza processuale alla vittima del reato, attraverso la previsione che ad essa vanno applicate tutte le norme dettate a garanzia della persona accusata di un reato». Il testo della modifica costituzionale è brevissimo, di straordinaria semplicità, ma avrà – allorché sarà, come è auspicabile, approvato – effetti dirompenti nel nostro sistema giuridico e culturale. Al sesto comma dell'art. 111 Cost. viene, infatti, suggerito di sancire, una volta per tutte ed in maniera solenne, che «la legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato». All'identica conclusione perviene anche il ragionamento politico, sociale e propriamente vittimologico da cui scaturisce la

¹⁹ Disegno di legge costituzionale Casson ed altri, presentato al Senato della Repubblica il 4 luglio 2006, XV Legislatura, AS n. 742.

proposta di legge costituzionale che è stata contestualmente presentata alla Camera dei Deputati dall'on. Boato per la “Modifica dell’articolo 111 della Costituzione in materia di garanzia dei diritti delle vittime di reato” ⁽²⁰⁾. Anche l'on. Boato non esita a denunciare come la vittima sia clamorosamente emarginata nei procedimenti speciali che eliminano il dibattimento penale di talché «la parte civile non può interloquire sul contenuto del negozio processuale in cui si sostanzia l’applicazione della pena su richiesta della parti». D’altro canto, le modifiche legislative successivamente intervenute in materia, che hanno previsto il compimento di un’integrazione probatoria su istanza di parte o d’ufficio ad opera del giudice, non hanno contemplato la parte civile quale soggetto legittimato a farne richiesta, «per cui, pur direttamente interessata alla rapida definizione del processo penale, la parte civile si è di fatto scoraggiata dall’acceptare il rito abbreviato». Anche dal giudizio per decreto - si osserva nella relazione - la parte civile viene *a priori* esclusa e non è prevista alcuna possibilità di impugnazione avverso le ordinanze che la estromettono dal processo penale. In Commissione Giustizia, ove la proposta Boato è stata già sottoposta ad un primo esame, è emersa una certa preoccupazione per gli effetti – potenzialmente drastici e gravosi per la durata dei processi – che l’adozione *tout court* della riforma costituzionale potrebbe avere nel nostro ordinamento. Il rilievo è senz’altro fondato, anche se gli emendamenti con i quali si vorrebbe arginare

²⁰ Proposta di legge costituzionale Boato, presentata alla Camera dei Deputati il 29 giugno 2006, XV Legislatura AC n. 1242.

l’impatto di una simile riforma necessitano di una considerazione critica che non può certo essere superficiale. Da parte di alcuni parlamentari è stato suggerito di modificare l’originaria proposta di integrazione costituzionale di cui all’art. 111 Cost. stabilendo che «i diritti delle vittime di reato sono garantiti nelle forme e nei limiti previsti dalla legge» o, in altri termini, che «la legge determina le condizioni e i modi per garantire le vittime di reato». Quest’esplicito rinvio della norma costituzionale ai parametri legislativi ordinari rischia di risultare, a nostro sommo avviso, tautologico - quasi una provocazione - se con esso non fosse prevista una preliminare revisione della disciplina penale, sostanziale e processuale, funzionale all’affermazione concreta della parità processuale fra il soggetto attivo ed il soggetto passivo del reato.

5. Conclusioni.

Nell’ambito del dibattito parlamentare in materia di tutela del soggetto passivo del reato tornerà a riecheggiare l’istanza di partecipazione sociale, giustizia e verità che accomuna tutte le vittime di reati e che è stata ribadita con forza, di recente, nel corso del II Convegno su “La figura della vittima, servizi e strumenti d’aiuto” tenutosi a Casalecchio di Reno, in provincia di Bologna, lo scorso 10 febbraio e del Convegno Nazionale su “La modifica dell’art. 111 della Costituzione, l’assistenza ed il sostegno alle vittime di reato senza discriminazioni” che ha avuto luogo a Roma lo scorso 22 febbraio. Una voce che la sofferenza infinita, il peso della memoria, le false promesse e tante amare delusioni non sono mai riuscite a placare. Non possiamo far

altro che confidare che il Parlamento italiano presti la giusta e doverosa attenzione a questo pressante richiamo che proviene da chi ha subito, personalmente o tramite un proprio congiunto, un reato. Non si può pensare di approdare ad una riforma organica a favore delle vittime senza ascoltare e coinvolgere, nel confronto istituzionale, i soggetti che ne sono direttamente interessati e nel cui orizzonte di vita ogni ipotesi normativa è destinata profondamente ad incidere. Con spirito costruttivo, la Società Italiana di Vittimologia non mancherà di dare il proprio contributo affinché i vari progetti di legge sin qui presentati al Parlamento possano essere opportunamente migliorati al fine di corrispondere al meglio al monito dell'Unione Europea e, ancor più, a quel bisogno primario di umanità e di buon senso che, in quest'epoca tanto tormentata, torna ad imporsi (anche) sui destini del nostro Paese.