



Support VoC 

SupportVoc Report Nazionale Italia

30 Giugno, 2018

Autore:
CESIE



Co-funded by the European Union's Justice Programme (2014-2020)



Funded by the European Union's
Justice Programme (2014-2020)

Contenuti

Contenuti	1
1) Breve descrizione della ricerca	3
2) Introduzione	3
3) Metodologia	4
4) Revisione e analisi del quadro giuridico italiano e sua applicazione	5
4.1 La struttura e i principi più rilevanti del sistema giudiziario italiano.....	5
4.2 L'attuale quadro giuridico nazionale e la sua attuazione con riferimento alla posizione e ai diritti procedurali delle vittime nel sistema di giustizia penale (incluse pratiche di giustizia riparativa): il caso degli adulti, il caso dei bambini.....	8
4.3 L'attuale quadro giuridico nazionale e la sua attuazione in materia di protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria e futura, nonché il sostegno al recupero del danno subito: il caso degli adulti, il caso dei bambini	9
4.5 Analisi della legge nazionale che ha recepito la Direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale: a) il processo legislativo e le principali considerazioni emerse tra i membri del comitato legislativo, b) le disposizioni giuridiche nazionali rispetto alla Direttiva	16
5) Fabbisogni ed esigenze delle vittime secondo i risultati della ricerca documentale e delle interviste.....	21
6) Punti di forza e di debolezza degli attuali servizi di assistenza alle vittime a livello italiano.....	22
7) Raccomandazioni per un'efficace attuazione della direttiva 2012/29/UE nel sistema giudiziario italiano, sulla base dei risultati della ricerca e delle interviste.....	24
Bibliografia	28



1) Breve descrizione della ricerca

In Italia la ricerca è stata effettuata esaminando le leggi riguardanti le vittime di reato, precedentemente alla attuazione della Direttiva 2012/29/UE ed esaminando, prima da un punto di vista teorico e poi nella prassi, cosa ha comportato l'entrata in vigore del Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 di attuazione della direttiva stessa che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

La ricerca effettuata in Italia ha previsto due principali linee di azione:

- Una ricerca documentale che ha sottolineato in maniera critica le differenze dal punto di vista giuridico e le integrazioni della legislazione italiana a seguito della attuazione della Direttiva. Tale ricerca si è avvalsa del supporto di un consulente specializzato in procedimenti penali coerenti con i contenuti della ricerca.
- Una ricerca sul campo, durante la quale sono stati intervistati 20 attori chiave di vario tipo (policy makers, organizzazioni di pubblica sicurezza, giudici, avvocati, organizzazioni non governative che supportano le vittime di reato, ecc.) per un commento critico sia sul decreto legislativo italiano che sulla prassi prima e dopo l'applicazione della direttiva.

Il presente report, sintetizza le informazioni raccolte in accordo al format concordato nell'ambito del progetto.

2) Introduzione

La presente ricerca è stata sviluppata nell'ambito del progetto "SupportVoC – Development of a Generic Support Services Model to enhance the Rights of Victims of Crime", co-finanziato dal programma europeo Giustizia 2014-2020.

Principale obiettivo del progetto, che ha preso avvio nel novembre 2017, è di sostenere la realizzazione pratica delle misure a favore delle vittime di reato già incluse nella Direttiva Europea 2012/29/EU e recepita in Italia con il decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015. A tal fine, oltre alla ricerca documentale e alle interviste con gli attori chiave e i portatori di interesse sulla realizzazione dei requisiti minimi previsti dalla suddetta legislazione relativa ai diritti delle vittime di reato, SupportVoC contempla una serie di attività nei paesi partner del progetto e in Europa, tra cui:

- L'identificazione di buone pratiche nel contesto spagnolo, dove i servizi sono presenti dal 1995;
- La realizzazione di un modello di servizio generico per vittime di reato;
- Lo scambio e la cooperazione a livello locale e a livello europeo tra autorità, servizi e portatori di interesse;
- La creazione di linee guida e raccomandazioni condivise da un gruppo di lavoro multidisciplinare per la realizzazione degli standard minimi di servizio;
- La realizzazione di giornate informative locali e di visite studio in Spagna e a Cipro per le autorità e altri portatori di interesse.

I temi esaminati nella ricerca desk e trattati durante le interviste, hanno riguardato:

- ✓ Aspetti principali dei procedimenti giudiziari per le vittime di reato;
- ✓ Opinioni sul sistema giudiziario ed eventuali proposte di cambiamento;



- ✓ Posizione delle vittime e dei loro familiari nei procedimenti di giustizia penale;
- ✓ Bisogni delle vittime e dei loro familiari e servizi attualmente in atto a loro supporto;
- ✓ Implementazione della Direttiva 2019/29 dell'Unione Europea ed eventuali cambiamenti da produrre nel sistema nazionale;
- ✓ Principali sfide che dovrebbero essere affrontate nella pratica per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva;
- ✓ Raccomandazioni degli intervistati per il raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva.

Obiettivo dell'analisi è quello di identificare le eventuali lacune che ostacolano l'effettiva attuazione della direttiva 2012/29/UE nel nostro contesto nazionale. In altre parole, l'analisi dell'applicazione pratica del quadro giuridico riguarda sia l'identificazione dei problemi / sfide che si presentano sia le eventuali misure positive adottate.

Sulla base dei risultati dell'analisi svolta, il gruppo di progetto svilupperà un insieme di raccomandazioni su un'attuazione effettiva ed efficace della direttiva in base al contesto nazionale di ciascun Paese. Al fine di sostenere lo sviluppo delle raccomandazioni e tenere conto delle esigenze locali e dei pareri delle parti interessate, in ciascun paese sono stati organizzati uno o due focus group di discussione che hanno coinvolto un ulteriore insieme di attori chiave.

3) Metodologia

La metodologia applicata nella ricerca in Italia ha seguito le linee guida del documento elaborato per i diversi paesi partner del progetto.

La ricerca desk è stata realizzata con il sostegno di un esperto legale del settore specifico, che ha esaminato il sistema legislativo italiano in generale, la legislazione in materia precedente alla Direttiva, il decreto legge di attuazione della direttiva e le differenze e integrazioni che esso ha comportato nel sistema italiano. La ricerca documentale ha seguito la metodologia standard per le ricerche di tipo legislativo, ed è stata effettuata nel rispetto delle linee guida condivise con il Consorzio del progetto SupportVoC.

Per l'effettuazione delle 20 interviste agli attori chiave, si è proceduto come segue:

1. È stato concordato internamente al CESIE un panel di possibili soggetti con caratteristiche ed esperienza coerenti con i contenuti della ricerca da intervistare. Il panel ha incluso 34 organizzazioni che sono state equamente suddivise secondo due metodi di stratificazione: la tipologia dell'interlocutore (policy maker, fornitore di servizi organizzazione della società civile) ed il target principale con cui si interfacciano normalmente (minori, donne, migranti, vittime della mafia) o combinazioni di essi. Il numero delle organizzazioni selezionate è stato superiore al numero di 20 previste dal progetto in modo da tenere in considerazione possibili fattori ostativi all'intervista (impegni di lavoro, impossibilità a definire un contatto, mancata disponibilità, ecc.);
2. È stata inviata via e-mail una lettera di invito a collaborare alla ricerca del progetto SupportVoC: la lettera conteneva una breve descrizione del progetto e delle sue principali attività, un breve riferimento agli obiettivi e ai contenuti della ricerca, una sintetica descrizione dei contenuti dell'intervista con la richiesta di disponibilità in data da concordarsi;
3. Seguendo la prima mail, sono stati avviati ulteriori contatti (sia via telefono che via e-mail) al fine di verificare la disponibilità dell'organizzazione e concordare una intervista;



4. In risposta agli enti che si sono dichiarati disponibili, è stato concordato un appuntamento per l'intervista, facendo presente all'interlocutore che la durata dell'intervista stessa si aggirava sui 30-40 minuti.

Tra i 20 soggetti che hanno dato disponibilità, quasi tutti (18) sono stati intervistati faccia a faccia, solo 2 via telefono.

I ruoli delle persone intervistate nel processo decisionale e di applicazione della legge è di diverso tipo: alcuni (5) lavorano nella pubblica amministrazione e forniscono servizi di supporto alle vittime di vario tipo, altri (7) sono avvocati che nella loro carriera professionale hanno una lunga esperienza con vittime di reato, un paio sono rappresentanti delle forze dell'ordine in unità operative di pertinenza del progetto (donne, minori), il restante gruppo (6) è costituito da responsabili di associazioni / ONG che si occupano dei target sopra menzionati. Tutti i soggetti intervistati lavorano a Palermo.

Va specificato che, al momento della realizzazione della ricerca, l'Italia aveva già provveduto da tempo (il Decreto legislativo risale al 2015) al recepimento della Direttiva 2012/29/EU: appariva pertanto poco utile analizzare il processo decisionale che aveva portato all'applicazione della Direttiva stessa, mentre è sembrato più interessante ed attuale concentrarsi sui cambiamenti intervenuti dopo tale adeguamento, sull'adeguamento dei servizi offerti alle vittime e sulla prassi a valle del processo legislativo.

L'indagine non ha presentato particolari difficoltà dal punto di vista della raccolta dei dati: chi ha dato disponibilità si è mostrato aperto e collaborativo, nonché disponibile a partecipare a successive attività del progetto.

4) Revisione e analisi del quadro giuridico italiano e sua applicazione

4.1 La struttura e i principi più rilevanti del sistema giudiziario italiano

Il sistema giudiziario italiano è l'insieme degli Organi dello Stato chiamati a "*ius dicere*", cioè assumere una decisione su una determinata controversia secondo le regole del diritto. Tali organi costituiscono, in funzione dell'assetto organizzativo e del tipo di materia sui quali sono chiamati a giudicare: la giurisdizione costituzionale¹, la giurisdizione ordinaria² o le giurisdizioni speciali³.

Per magistratura ordinaria si intende quella istituita e disciplinata dall'ordinamento giudiziario, mentre per giurisdizione speciale quella che si occupa esclusivamente di determinate materie.

¹ **Giurisdizione costituzionale:** la Corte Costituzionale è l'Organo giurisdizionale chiamato a decidere che le norme dello Stato (leggi e atti aventi forza di legge come decreti) siano legittime cioè non violino i principi fondamentali del nostro ordinamento dettati dalla Carta Costituzionale con apposito giudizio innanzi alla Corte Costituzionale, previa valutazione da parte del Giudice della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata, e della rilevanza rispetto al caso da decidere.

² **Giurisdizione ordinaria:** Sono gli Organi previsti dalla legislazione sull'ordinamento giudiziario che si occupano della giustizia civile e penale (Giudice di pace, Tribunale, Corte di Appello, Corte di Cassazione), dell'esecuzione delle pene (Tribunale di Sorveglianza) e della tutela dei minorenni quando siano autori di reati ovvero nel caso in cui debbano tutelarsi i loro diritti in ogni sede (Tribunale per i Minorenni).

³ **Giurisdizioni speciali:** La costituzione delega l'esercizio della giurisdizione in alcune particolari materie ad appositi organi giurisdizionali come ai T.A.R. (Tribunali Amministrativi regionali) e al Consiglio di Stato, che si occupano di decidere sulle controversie amministrative; la Corte dei Conti che si occupa della giurisdizione contabile e cioè del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, dei giudizi in materia di contabilità pubblica, pensionistica e di responsabilità dei funzionari ed impiegati dello Stato e degli altri Enti pubblici.



Per garantire l'applicazione uniforme della legge, la Costituzione, all'articolo (art.) 102, demanda l'applicazione della legge alla sola giurisdizione ordinaria, vietando altresì l'istituzione di giudici speciali, ad eccezione di quelli specificamente indicati all'art.103 della Costituzione (Cost.).

La giurisdizione costituzionale è attribuita alla Corte costituzionale, organo costituzionale composto di quindici giudici (scelti fra giuristi di elevata preparazione), nominati per un terzo dal Presidente della Repubblica, per un terzo dal Parlamento in seduta comune, e per un terzo dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa (art. 135 Cost.). La particolare composizione dell'organo è funzionale a garantire l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici stessi, nonché una composizione della Corte che rispecchi una pluralità di saperi ed esperienze, nonché di orientamenti politici. La Corte costituzionale giudica (art. 134 Cost.):

- a) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni;
- b) sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato e su quelli tra Stato e Regioni e tra Regioni;
- c) sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, a norma della Costituzione (cfr. art. 90 Cost.).

Il giudizio avente ad oggetto il controllo sulla legittimità costituzionale delle leggi può essere attivato in via principale da soggetti specificamente legittimati (Stato, Regioni, Province autonome; articoli (artt.) 37-42 Legge Costituzionale 11 marzo 1953, n. 87), oppure (e si tratta del così detto giudizio in via incidentale), da parte di ciascun giudice, il quale, nel corso di un processo, dubiti della conformità alla Costituzione della legge che sarebbe chiamato ad applicare al singolo caso concreto (si tratta del così detto "sindacato diffuso").

La questione di legittimità costituzionale deve essere rilevante per la decisione del processo e non manifestamente infondata (art.1 Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n.1; artt. 23-30 Legge costituzionale 11 marzo 1953, n.87). Il singolo giudice, quindi, non può disapplicare una norma che ritenga contraria alla Costituzione, dovendo sollevare la questione davanti alla Corte costituzionale.

Il giudizio nei conflitti di attribuzione, a sua volta, ha ad oggetto le ipotesi in cui un potere dello Stato, attraverso un proprio atto, "invade" le attribuzioni di un altro potere dello Stato, attribuzioni fissate da una norma costituzionale.

Il giudizio sulle accuse contro il Presidente della Repubblica si sostanzia nel giudicare quest'ultimo per i reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione, a seguito di messa in stato di accusa da parte del Parlamento in seduta comune.

Le giurisdizioni speciali previste dalla Costituzione sono: quella amministrativa, quella ordinaria (o contabile) e quella militare.

La giurisdizione amministrativa (demandata al Consiglio di Stato in secondo grado e ai Tribunali amministrativi regionali in primo grado) si occupa delle controversie in materia di interessi legittimi.

La giurisdizione ordinaria si distingue in civile e penale, a seconda dell'oggetto sul quale il giudice è chiamato a decidere.

La giurisdizione civile ha ad oggetto la risoluzione di una controversia relativa alla tutela dei diritti o comunque all'applicazione di una legge (ad esempio, il giudice civile può occuparsi di proprietà, diritto di famiglia, obbligazioni e contratti, diritti della persona).

La giurisdizione penale ha ad oggetto la decisione sulla violazione delle norme penali e, dunque, sulla fondatezza dell'azione penale promossa dal pubblico ministero nei confronti di un determinato soggetto, che si presume (fatta salva, ovviamente, la presunzione di non colpevolezza) abbia violato tali norme.



Le funzioni nel settore penale si distinguono in giudicanti e requirenti, le prime evidentemente proprie di coloro che assumono la decisione, le seconde dei magistrati (il così detto ufficio del pubblico ministero) che svolgono le indagini. Al termine di esse, questi ultimi esercitano l'azione penale o chiedono l'archiviazione, sostengono l'accusa in giudizio, svolgono funzioni requirenti nei successivi gradi di giudizio (attraverso il potere di impugnare le sentenze e di avanzare richieste a tali organi).

In primo grado la giurisdizione, civile e penale, è esercitata dai seguenti organi: Giudice di pace, organo monocratico onorario, Tribunale ordinario, che giudica in composizione monocratica o collegiale, a seconda del tipo di controversia; Tribunale per i minorenni, che giudica in composizione collegiale integrata da esperti; Tribunale di sorveglianza, che giudica in composizione monocratica o collegiale sulla esecuzione della pena.

In primo grado, le funzioni requirenti sono esercitate da: Procura della Repubblica presso il tribunale ordinario (anche per i reati di competenza del giudice di pace), Procura della Repubblica presso il Tribunale dei minorenni, Procura generale presso la Corte d'appello, per i procedimenti innanzi al Tribunale di sorveglianza. In secondo grado, la giurisdizione è esercitata dai seguenti uffici: Corte d'appello, per le impugnazioni avverso le decisioni del tribunale ordinario e del tribunale per i minorenni; Tribunale ordinario, per le impugnazioni avverso le decisioni del giudice di pace (nonché per le impugnazioni avverso i provvedimenti sulla libertà personale); Tribunale di sorveglianza, per le impugnazioni avverso le decisioni del magistrato di sorveglianza. In secondo grado, le funzioni requirenti sono esercitate dalla Procura generale presso la Corte d'appello.

La giurisdizione di legittimità è esercitata dalla Corte Suprema di Cassazione; nel giudizio davanti alla Corte, le funzioni requirenti sono esercitate dalla Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Infine, fra gli organi requirenti⁴ deve essere inclusa anche la Direzione Nazionale antimafia ed antiterrorismo, che esercita, per citare il decreto legislativo 160/06, funzioni requirenti di coordinamento nazionale.

Come previsto dalla Costituzione italiana, la partecipazione diretta del popolo all'amministrazione della giustizia trova il suo momento più alto nella composizione delle Corti d'assise e delle Corti d'assise d'appello, i cui collegi sono integrati – per singoli processi - dai giudici popolari.

La Costituzione prevede alcuni principi fondamentali in tema di giurisdizione come il principio della pre-costituzione del giudice naturale istituito ex lege; il divieto di giudici speciali; il principio secondo cui la giustizia sia amministrata in nome del popolo, la partecipazione popolare alla giurisdizione, l'indipendenza degli organi giudicanti e del Pubblico Ministero, la motivazione dei provvedimenti giudicanti, il ricorso alla corte di cassazione (giudice di legittimità che risolve i conflitti tra gli organi), il principio del diritto di difesa, il principio del giusto processo a garanzia della persona sottoposta ad indagini.

La Costituzione prevede anche che la Magistratura costituisca un ordine autonomo ed indipendente: l'autonomia dell'ordine giudiziario indica che ciascun magistrato può determinarsi autonomamente senza ricevere alcun condizionamento. L'indipendenza dell'ordine giudiziario indica che ciascun magistrato è tutelato dai condizionamenti che possono venire da poteri diversi.

Ed infatti il potere disciplinare spetta ad un Organo di Autogoverno – il Consiglio Superiore della Magistratura, composto per i 2/3 da giudici ordinari eletti, che rappresentano i membri togati, e per 1/3 dai membri laici ossia professori, universitari ed avvocati.

⁴ **Organi requirenti:** sono i Magistrati della pubblica accusa.



4.2 L'attuale quadro giuridico nazionale e la sua attuazione con riferimento alla posizione e ai diritti procedurali delle vittime nel sistema di giustizia penale (incluse pratiche di giustizia riparativa): il caso degli adulti, il caso dei bambini

La vittima del reato da “fantasma” del processo penale, è divenuta sempre più oggetto di riflessione empirica e successivamente di una linea interpretativa e di legiferazione che ha inteso ampliare le facoltà ed i poteri della persona offesa nel processo penale, offrendole strumenti di protezione e di maggiore partecipazione consapevole al percorso procedimentale e processuale.

La legislazione nazionale è stata fortemente e necessariamente influenzata da quella dell'Unione Europea, ed in particolare dalle Convenzioni del Consiglio d'Europa, che hanno impegnato lo Stato Italiano ad attuare previsioni che hanno aumentato l'attenzione per alcune tipologie di vittima del reato, bisognose di maggiori forme di tutela, o su alcune tipologie di reato, le cui caratteristiche pongono la persona offesa in condizione di debolezza presunta, e meritevole di una legislazione specifica che detti regole sostanziali e processuali a tutela della vittima del reato⁵.

Si parte dalla Convenzione di Lanzarote “Per la protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali” aperta alla firma in data 25/10/2007, che ha avuto l'obiettivo di fornire strumenti efficaci per tutelare le vittime minori di violenza sessuale, nell'ambito del procedimento penale ed assicurare il minor coinvolgimento del minore nel circuito penale e processuale.

In Italia la Convenzione di Lanzarote è stata recepita con la legge 172/2012, che ha introdotto norme per tutelare il minore vittima o il testimone di reati di carattere sessuale nella fase dell'assunzione della testimonianza, prevedendo l'ausilio di un esperto in psicologia infantile, estendendo a tutti i minorenni l'ipotesi dell'incidente probatorio⁶ “atipico”⁷ (scollato dalle ipotesi eccezionali normalmente previste dal codice di rito) originariamente previsto solo per i minori di anni sedici, a tutti i minorenni, nonché ai maggiorenni vittime di delitti di carattere sessuale, al fine di evitare o ridurre al massimo i procedimenti di vittimizzazione secondaria⁸ e i casi di audizione della vittima innanzi alla Autorità Giudiziaria.

Ulteriore caso di Legislazione nazionale che si è adeguata a quella Europea, è quella connessa alla Convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta alla violenza contro le donne e la violenza domestica, aperta alla firma nel maggio 2011, cui l'Italia si è adeguata con la legge 119/2013, che ha introdotto il principio delle informazioni alla persona offesa al momento dell'acquisizione della notizia di reato, unitamente alla possibilità di accedere al Patrocinio a Spese dello Stato indipendentemente

⁵ Il concetto di vittima del reato è stato introdotto in Italia a seguito della Direttiva 2012/29/UE e quindi con l'approvazione del decreto legislativo di attuazione n. 212/2015 che prevede diritti, assistenza e protezione delle vittime del reato, a prescindere dal fatto che siano persone offese del reato e quindi titolari del bene giuridico protetto ed offesa dalla norma ovvero danneggiati dal reato.

⁶ **Incidente probatorio:** è una udienza che si tiene, su richiesta del P.M. o della persona sottoposta ad indagini, nella fase delle indagini preliminari anticipando il dibattimento, che si svolge in camera di consiglio nel contraddittorio tra le parti, in cui si procede all'assunzione della testimonianza di una persona quando vi è fondato timore di ritenere che non potrà nel dibattimento essere esaminata per infermità o altro grave impedimento, oppure quando vi è fondato motivo di temere che sia sottoposta a violenza o minaccia o offerta di denaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso, ovvero all'esame della persona sottoposta ad indagini su fatti che riguardano la responsabilità di altri, o degli imputati di reato connesso, o si dispone il confronto tra persone che hanno reso dichiarazioni discordanti, o una perizia se la prova riguarda una persona, una cosa o un luogo il cui stato sia soggetto a modificazione non evitabile, o ad una ricognizione.

⁷ **Incidente probatorio “atipico”:** La legge n. 212/2015 ha previsto la possibilità di procedere nelle forme dell'incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minorenni o della persona offesa maggiorenne nei procedimenti per i delitti di cui agli art. 572, 600, 600 bis, 600 ter, 600 quater, 600 quinquies, 609 bis e reati di abuso sessuale su minore, 612 bis c.p.

⁸ **Vittimizzazione secondaria:** procedimento di vittimizzazione che deriva alla vittima del reato o alla persona offesa del reato in relazione all'ingresso nel procedimento penale a partire dalla denuncia e fino alla decisione finale. Il processo può diventare per la vittima fonte di ulteriore trauma e stress, ragione per la quale occorre procedere nel rispetto della tutela dei diritti primari e delle regole dettate dalle convenzioni internazionali e dalla legislazione europea affinché la vittima non subisca dal processo volto all'accertamento dell'autore del reato ulteriore insopportabili traumi c.d. “secondari”.



dalle condizioni e limiti di reddito previste per le altre tipologie di vittime e di reati, ed alla notifica d'ufficio alla vittima dei reati commessi con violenza alla persona e dell'avviso dell'avvenuta richiesta di archiviazione, con aumento del termine per proporre opposizione da dieci a venti giorni, nonché obbligo di comunicazione dell'avviso ex art.415 bis del Codice di Procedura Penale (avviso conclusione delle indagini preliminari) alle vittime dei delitti di maltrattamenti e di atti persecutori. Altra innovazione normativa a tutela delle vittime dei reati è quella prevista in tema di coinvolgimento della persona offesa nel procedimento cautelare in occasione della revoca o sostituzione della misura disposta per delitti commessi con violenza alla persona, cui deve essere obbligatoriamente notificata la richiesta e che ha la possibilità di presentare memorie ed interloquire in merito alla libertà dell'autore presunto del reato, e di ricevere la notifica dei provvedimenti adottati in tema di revoca o sostituzione della misura stessa. La norma ha previsto anche l'applicabilità della misura dell'allontanamento dalla casa familiare per le ipotesi di minaccia aggravata consumata in ambito domestico, di lesioni volontarie aggravate commesse in danno dei prossimi congiunti o del convivente, nel rispetto delle linee guida della legislazione sovranazionale più attenta alla valutazione della pericolosità degli illeciti commessi nell'ambiente domestico. Ed ancora, ulteriore ampliamento ha ricevuto l'ipotesi dell'incidente probatorio atipico in relazione anche nelle forme protette, anche in relazione a reati non di carattere sessuale, ma per i reati di maltrattamenti e per il resto di atti persecutori.

Il Legislatore nazionale italiano si è adeguato alla legislazione europea anche in tema di "tratta di esseri umani", ed in particolare alla Direttiva 2011/36/UE, recepita in Italia con decreto legislativo 24 del 4/3/2014, che ha introdotto al comma 5 ter dell'art.398 del codice di procedura penale (c.p.p.), la possibilità di procedere all'assunzione con forme protette delle dichiarazioni testimoniali in sede di incidente probatorio nei confronti del maggiorenne vittima o testimone di un fatto reato, che versi in condizione di particolare vulnerabilità desunta anche dal tipo di reato per cui si procede (minori, anziani, disabili, donne, persone che abbiano subito stupri e torture o altre forme di violenza fisica, psicologica o sessuale) e stabilisce che quando la minore età non sia accertabile, questa va presunta, anticipando un tema affrontato definitivamente con la Direttiva 2012/29/UE.

4.3 L'attuale quadro giuridico nazionale e la sua attuazione in materia di protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria e futura, nonché il sostegno al recupero del danno subito: il caso degli adulti, il caso dei bambini

La persona offesa dal reato è oggetto di alcune disposizioni all'interno del nostro vigente codice di procedura penale, contenute nel Decreto del Presidente della Repubblica (DPR) n.447 del 1987, i cui principi sono indicati già nella legge delega n.81 dello stesso anno. Come è noto, nel nostro sistema penale la persona offesa dal reato può promuovere l'apertura di un procedimento presentando denuncia o facendo querela. Ma mentre la prima rappresenta sostanzialmente la segnalazione della *notitia criminis*, ossia la sua comunicazione all'autorità che, successivamente, dovrà accertare l'esistenza di un illecito, la querela contiene altresì una manifestazione di volontà, un "elemento negoziale", in quanto propone all'autorità un'istanza di punizione. Ed inoltre, mentre la denuncia può essere presentata anche da altro soggetto rispetto alla persona offesa, la querela spetta direttamente a colui che ritiene di essere stato ingiustamente leso nei propri diritti. In tal senso, l'ordinamento giuspenalistico italiano distingue fra reati perseguibili d'ufficio, rispetto ai quali si ravvisa un interesse pubblico a sanzionare il reo, e reati perseguibili a querela di parte, nei quali l'iniziativa della persona offesa è condizione di procedibilità, ossia diviene indispensabile perché si proceda nei confronti dell'autore del crimine. La persona offesa è titolare di diritti e facoltà durante tutto il procedimento. Per l'esercizio degli stessi essa può nominare un difensore.



Si tratta, a ben vedere, di una facoltà poiché essa potrebbe esercitarli personalmente; tuttavia, la nomina diventa un onere quando il soggetto intenda avvalersi dei diritti e delle facoltà attribuiti espressamente al difensore. In ogni stato e grado del procedimento, inoltre, la persona offesa non abbiente può chiedere di usufruire del patrocinio a spese dello Stato (o “gratuito patrocinio”), qualora i mezzi economici in suo possesso non le permettano altrimenti un’adeguata tutela processuale. Fra le facoltà attribuite alla persona offesa si trova quella di presentare memorie; di presentare richieste volte a sollecitare determinati atti (quali, ad esempio, la richiesta al pubblico ministero di promuovere un incidente probatorio, l’opposizione alla domanda di archiviazione, la richiesta al pubblico ministero di proporre impugnazione, ecc.); di presentare elementi di prova (ad esclusione della Cassazione), istanza più spesso rivolta al pubblico ministero.

Per quanto riguarda la fase delle indagini preliminari, e tralasciando di menzionare i diritti e le facoltà di cui la persona offesa può disporre attraverso l’attività svolta dal proprio difensore, ad essa spettano poteri di impulso e di controllo. Ad esempio, la parte lesa ha il diritto di ricevere avviso del luogo e del tempo fissati dal pubblico ministero per il conferimento al consulente tecnico incaricato di espletare gli accertamenti tecnici non ripetibili, avendo inoltre diritto ad assistere al conferimento dell’incarico e a nominare, a propria volta, consulenti tecnici.

Ancora, essa può chiedere al pubblico ministero di promuovere l’incidente probatorio per assumere le prove non rinviabili al dibattimento e, qualora la richiesta venga rigettata, ha diritto a ricevere la notifica del decreto motivato dal pubblico ministero. Ciò le consentirebbe di controllare lo svolgimento dell’attività del pubblico ministero, eventualmente riproponendo la richiesta sulla base di nuovi elementi emersi. Sempre con riferimento a tale accertamento, la parte lesa ha diritto a ricevere l’avviso del luogo e del tempo ove lo stesso si terrà; inoltre, essa ha diritto ad assistervi personalmente qualora si tratti di esaminare un testimone o altro soggetto (mentre, trattandosi di procedere all’esame dell’indagato, potrà assistervi solo previa autorizzazione del giudice al fine di evitare il verificarsi di spiacevoli incidenti). Ancora, qualora la persona offesa ne abbia fatto istanza, essa ha diritto di ricevere la notifica della richiesta di proroga delle indagini preliminari, a seguito della quale potrà presentare memorie. Essa ha anche il diritto, alle medesime condizioni, di ricevere notifica della data fissata per l’udienza in Camera di consiglio.

Alla parte lesa che ne abbia fatto domanda spetta il diritto alla notificazione della richiesta di archiviazione formulata al termine delle indagini preliminari, ciò rappresentando un passaggio di indiscussa importanza, implicando infatti il poter prendere visione degli atti del pubblico ministero e della motivazione della sua richiesta; così da esercitare il diritto di opposizione e sollecitare la prosecuzione delle indagini. A tal fine essa dovrà indicare – pena l’inammissibilità dell’istanza medesima – l’oggetto su cui potranno vertere le ulteriori investigazioni, con i relativi elementi di prova. In questo modo, come è stato fatto notare, l’onere di promuovere il proseguimento delle indagini ricadrebbe essenzialmente sulla parte lesa, la quale avrebbe peraltro a disposizione un lasso di tempo assai circoscritto per agire di conseguenza.

L’attuale orientamento giurisprudenziale, recependo in larga misura alcune riflessioni di natura vittimologica, ha riconosciuto la palese difficoltà da parte della persona offesa a rintracciare nuovi elementi di prova, poiché la stessa – sin dall’inizio del procedimento e nel proprio interesse – avrebbe dovuto esporre tutti i fatti di cui è a conoscenza. Il rischio, come appare evidente, è che nel tentativo di riaprire le indagini essa produca sì nuovi elementi, ma frutto di invenzione e immaginazione. Perciò, attualmente, l’approccio prevalente prevede sì la presentazione di memorie in grado di sollecitare l’azione del pubblico ministero, ma nell’ottica di prospettare una diversa valutazione dei risultati raggiunti fino a quel momento, dimostrando, al contempo, l’esistenza di una condizione di procedibilità e la mancanza di una causa di estinzione del reato. Anche in questa prospettiva, comunque, più che affiancarsi all’azione del pubblico ministero la parte lesa ne diviene, a tutti gli effetti, l’antagonista, finendo per sfidarlo sul suo stesso terreno. Pare ovvio ricordare che, a questo punto, sarà bene che essa abbia già nominato un proprio difensore, pena il trasformarsi – e necessariamente in tempi brevi – in un esperto di procedura penale essendo la posta in gioco rappresentata dalla tutela dei propri diritti.



Qualora il giudice ritenga di non dover accogliere la richiesta di archiviazione oppure qualora l'opposizione venga ritenuta ammissibile, è fissata la data dell'udienza in Camera di consiglio e ne viene dato avviso anche alla parte lesa. Va detto che l'omissione di tale atto costituisce una violazione per la quale è ammesso il ricorso in Cassazione.

Durante l'udienza, oltre ad avere diritto a comparire e prospettare ulteriori elementi di prova, la parte lesa può fare richiesta di audizione al giudice, ad esempio per esporre – non di rado per la prima volta – la propria versione dei fatti. Infine, qualora si ritenga che il pubblico ministero non stia esercitando l'azione penale in modo efficace o qualora abbia presentato istanza di archiviazione al di fuori dei termini previsti, la persona offesa potrà rivolgere al procuratore generale la richiesta di avocazione⁹ delle indagini preliminari: ciò rappresenta, essenzialmente, un sollecito verso l'adempimento di un dovere.

Nel corso dell'udienza preliminare, ossia dopo che il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale, la posizione dell'offeso dal reato subisce un brusco depotenziamento: non a caso si è soliti affermare che, iniziato il processo penale vero e proprio, il soggetto “esce di scena”, a meno che non decida di costituirsi parte civile in sede penale al fine di far valere, però, una mera pretesa risarcitoria. Decisione che peraltro, come è evidente in riferimento a numerosi reati, non può essere data per scontata. Di fatto – ed escludendo la costituzione di parte civile – l'offeso rimane soggetto processuale, contribuendo limitatamente al proseguimento dell'azione penale. In ogni caso, al termine dell'udienza preliminare il giudice può disporre il rinvio a giudizio dell'imputato – e ciò è in genere conforme alle aspettative di chi ha patito il crimine – oppure prosciogliere l'indagato con sentenza di non luogo a procedere. In questo secondo caso, il giudice può condannare il querelante al pagamento delle spese del procedimento e, su domanda e solo in particolari circostanze, delle spese sostenute dall'imputato. A questo proposito è da aggiungere che la sentenza di non luogo a procedere può essere oggetto di revoca (venendo dato alla persona offesa avviso dell'udienza per il rinvio a giudizio) o di impugnazione; ciò implicando il diretto coinvolgimento dell'offeso dal reato.

Su questo contesto normativo europeo e nazionale interviene la Direttiva 29/2012/UE che ha invitato gli Stati Membri ad apportare sistemi di tutela minimi in favore delle vittime, valorizzando i diritti della vittima di comprendere e di essere compresa sia nella fase delle indagini preliminari che in quella processuale, al fine di potere denunciare o riferire senza timore di non essere compresa o essere fraintesa e di conoscere i poteri e le facoltà previste dalla Legge a tutela della vittima del reato.

L'Italia, nel predisporre lo schema del decreto legislativo attuativo, ha ritenuto che la maggior parte delle misure contenute nella Direttiva fossero già presenti nella legislazione nazionale, e che fossero necessari solo alcuni più puntuali interventi e previsioni per garantire piena coerenza con la legislazione comunitaria.

Il decreto legislativo n.2012 del 15/12/2015, di attuazione della Direttiva 2012/29/UE è entrato in vigore il 20/1/2016, oltre il termine previsto dalla direttiva che imponeva agli Stati membri di adeguarsi entro il termine del 16/11/2015, introducendo numerose modifiche procedurali a tutela della vittima del reato, adeguandosi in minor misura a quelli che erano gli aspetti di tutela generali della vittima che tenessero conto delle esigenze di sicurezza individuale e collettive, in linea con le misure che dovrebbero garantire il diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime ai sensi dell'art. 8 della Direttiva, l'assistenza prestata dai servizi a favore delle vittime ai sensi dell'art. 9 della Direttiva stessa, ed il diritto alla protezione delle vittime esposte ai rischi per la loro integrità psico-fisica, prima durante e dopo il processo ai sensi dell'art. 23 della Direttiva.

Deve osservarsi che a differenza delle fonti convenzionali ed europee, l'ordinamento italiano non utilizza il termine “vittima” del reato, bensì quello di “persona offesa dal reato” o quello di “danneggiato dal reato”, concentrando l'attenzione più sull'effetto lesivo subito, ed in particolare sulla lesione o messa in

⁹ Il Procuratore Generale presso la Corte di Appello può assumere sul suo Ufficio la competenza a svolgere le indagini preliminari se il P.M. non esercita l'azione penale o non chiede l'archiviazione del procedimento nel termine previsto dalla legge, con apposito decreto, formulando le sue richieste entro trenta giorni dal decreto stesso (art. 412 c.p.p.).



pericolo del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice violata, ovvero il danno risarcibile cagionato dal reato, che sulla posizione soggettiva della vittima.

L'art.2 della Direttiva europea definisce la vittima come “la persona fisica che ha subito un danno, anche fisico, mentale o emotivo o perdite economiche causati direttamente dal reato”, nozione ben più ampia rispetto a quella di “persona offesa” indicata dall'ordinamento italiano, basti pensare che ricomprende anche il concetto di “danneggiato dal reato”, cioè colui che subisce un danno dal reato senza essere titolare del bene giuridico leso dallo stesso.

L'obiettivo primario della Direttiva 2012/29/UE è quello di assicurare a tutte le vittime, e non soltanto ad alcune categorie o gruppi di esse, parità di condizioni in materia di informazione, assistenza e protezione, indipendentemente dal luogo ove si svolga il processo: l'esistenza di differenze ed impedimenti legati alla diversa cittadinanza o al diverso luogo di residenza della vittima rispetto a quello di commissione del reato, si tradurrebbe in una violazione del principio di libera circolazione delle persone – che rappresenta una delle basi giuridiche degli interventi europei in materia di tutela delle vittime già prima del Trattato di Lisbona – ma costituirebbe anche un ostacolo alla realizzazione del programma di Stoccolma, volto al consolidamento di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia all'interno dell'Unione Europea.

Il recepimento nell'ordinamento italiano delle prescrizioni contenute nella Direttiva in tema di diritti e facoltà riconosciute alle vittime, rappresenta un importante segnale di mutamento di prospettiva del nostro modello processuale che tradizionalmente attribuisce alla persona offesa maggiori e più incisivi poteri solo quando risulti portatrice anche di interessi di natura civilistica, che si traducano nella costituzione di parte civile nel processo penale.

Il decreto 212/2015 contiene esclusivamente modifiche di natura processuale, alla luce delle considerazioni che sono spiegate nella Relazione di accompagnamento del decreto che precisa che “il diritto interno, già fortemente orientato a garantire diritti, assistenza e protezione alle vittime del reato, viene modificato solo marginalmente dal decreto, ritenendosi, all'esito di un capillare lavoro di analisi e di verifica della relativa concordanza, che molte delle disposizioni di tutela previste dalla Direttiva siano già presenti e che, per l'effetto, l'ordinamento sia sostanzialmente conforme, fatte salve le specifiche disposizioni introdotte”.

In particolare, sono stati introdotti nel nostro sistema normativo alcune facoltà e diritti per le persone offese, consentendo al Giudice in caso di dubbio sulla minore età dell'offeso, a presumerla a fini processuali ed estendendo ai conviventi, legati affettivamente alla Parte Offesa deceduta, dei diritti e delle facoltà processuali che il codice di procedura penale riservava solo ai prossimi congiunti, con l'inserimento della così detta vittima indiretta¹⁰.

Viene ampliato l'elenco delle informazioni dovute alla persona offesa da parte dell'Autorità procedente in lingua comprensibile per la vittima, in primo luogo in ordine al diritto di partecipazione al procedimento penale, sulla protezione delle vittime, ma si tratta soprattutto di informazioni tecniche e procedurali, ad eccezione di alcune indicazioni relative alle strutture presenti sul territorio, sulle case famiglia, sui centri antiviolenza.

La piena e consapevole partecipazione della vittima al procedimento penale, condizione fondamentale indicata dalla Direttiva dell'Unione Europea, riguarda una serie di avvisi dettagliati fin dal primo contatto con l'Autorità procedente, anche se sotto questo profilo il sistema normativo italiano già prevedeva la maggior parte dei diritti previsti dall'art. 90 bis c.p.p. dall'art. 101 comma secondo c.p.p. e dal'art. 11 del decreto legge 11/2009 convertito in legge 38/2009.

I diritti della vittima del reato riguardano sia la fase della presentazione della denuncia sia le fasi successive dello stato del procedimento, sulla richiesta di archiviazione, sull'andamento del

¹⁰ Sono i parenti della vittima ovvero i testimoni di reati di violenza che subiscano traumi derivanti dalla c.d. violenza assistita.



procedimento, e sulle vicende cautelari dell'autore o presunto autore del reato, in tema di revoca o sostituzione della misura cautelare, o di evasione (art. 90 ter c.p.p.).

Il concetto di "vulnerabilità", come di seguito si dirà, ha un'importanza centrale nel testo della Direttiva 2012/29/UE, in vista della necessità di individuare le specifiche esigenze di protezione e determinare se e in quale misura trarrebbero beneficio da misure speciali nel corso del procedimento penale, essendo particolarmente esposte al rischio di vittimizzazione secondaria (art. 22).

Ai fini della valutazione individuale della così detta "vittima vulnerabile" si deve tener conto delle caratteristiche personali del soggetto, del tipo o della natura del reato, del grado di danno arrecato alla vittima, alla discriminazione e odio razziale, o in ragione della relazione e dipendenza dall'autore del reato (art. 90 quater c.p.p.).

Dalla qualifica di "vittima vulnerabile" il Legislatore nazionale fa dipendere un differente regime di assunzione delle dichiarazioni, estendendo ai sensi dell'art.190 bis comma 1 bis, un limite al diritto di prova che era già presente a favore del testimone minore di anni sedici, e che prevede l'irripetibilità delle dichiarazioni della persona offesa vulnerabile che sia stata sentita in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni saranno utilizzate. In tal caso il riesame è ammesso solo se riguardi fatti o circostanze diversi o se il giudice o una parte lo ritenga necessario in base a specifiche esigenze.

Inoltre, il decreto legislativo 2012/2015 amplia ulteriormente i casi di incidente probatorio così detto "atipico" all'ipotesi in cui debba assumersi la testimonianza della vittima vulnerabile offesa che può chiedere l'operatività delle modalità protette prescindendo dai reati di cui all'art.395 comma 5 ter c.p.p. e da quelli di cui al comma 4 bis dell'art. 498 c.p.p., nell'ipotesi in cui la vittima sia "vulnerabile".

Vengono riformulate le norme sull'assunzione di informazioni da parte della Polizia Giudiziaria e del Pubblico Ministero nel corso delle indagini, che possono avvalersi di un esperto in psicologia per assumere sommarie informazioni dalla persona offesa vulnerabile.

Il decreto legislativo 212/2015 costituisce un segnale importante di volontà del Legislatore italiano di modificare il modello processuale penale interno, che fino ad ora, nonostante alcuni interventi normativi mirati a tutelare le vittime di particolari reati, si è limitato ad attribuire alla vittima del reato un'importanza superficiale, o a prevedere tutela in relazione a specifiche categorie di "vittime" del reato, alla luce della dettata normativa europea.

Fino a questo momento era stato lo strumento dell'interpretazione conforme alle indicazioni convenzionali che aveva permesso all'ordinamento giuridico italiano di supplire alle esigenze di tutela degli interessi della persona offesa e di protezione dai rischi di vittimizzazione secondaria.

Tuttavia, il Legislatore italiano interviene su alcuni aspetti indicati dalla Direttiva europea ma tace su altri, soprattutto in relazione alla mancata introduzione del termine "vittima", che rimane fuori dalla normativa interna, ed il cui riferimento rimane a quello della persona offesa del reato, ovvero di danneggiato dal reato stesso.

Per quanto concerne l'ambito minorile, invece, e dunque le possibilità di intervento previste per la persona offesa in tale contesto, va osservato preliminarmente come il DPR 448/1988, relativo alle Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, abbia avuto origine dal compromesso fra posizioni teoriche anche distanti tra loro.

L'approccio educativo e pedagogico, tuttavia, è l'elemento portante, riflettendosi nell'individuazione di criteri e strumenti ad hoc in grado di indirizzare e successivamente sostenere il pieno ed armonioso sviluppo della personalità del giovane che ha deviato. Così evitandogli – ogni qualvolta sia possibile – impatti traumatici, e fonte di possibili identificazioni negative, col sistema di giustizia. In tale prospettiva va subito evidenziato come le effettive possibilità per la vittima di intervenire nel procedimento siano necessariamente assai limitate, in quanto la sua presenza apparirebbe più spesso



come una minaccia all'obiettivo sopra menzionato. E difatti, se il procedimento penale minorile è inteso come momento avente finalità pedagogiche volto al reinserimento sociale del giovane che ha commesso un reato, chiunque intervenga deve nondimeno "confrontarsi" con tale esigenza, e – non di rado – soggiacere ad essa, di fatto sacrificando l'esercizio dei propri diritti. Una tale prospettiva, con fatica accettabile già quando si parli di adulti vittime, diviene tanto più difficile da condividere qualora sia un coetaneo ad essere vittimizzato da un minore. Anche in questo caso, difatti, gli interessi dell'offeso saranno comunque "secondari" a quelli del giovane deviante; ciò a ricordarci di come il Legislatore non abbia considerato, nell'ormai lontano 1988, che molti reati in ambito minorile sono consumati a danno di coetanei, come peraltro l'osservazione diretta dei casi mostra con una certa facilità. Solo nei casi di vittime minorenni di reati sessuali la legge n.66/1996 in tema di Norme contro la violenza sessuale, prevede specifiche tutele – come quella indicata all'art. 11 – disponendo che la procura che indaga per un delitto commesso ai danni di un minore ne dia notizia al Tribunale per i minorenni, ciò presupponendo l'apertura di un fascicolo civile atto a garantire la capacità di offrire alla giovane vittima assistenza affettiva e psicologica, in ogni stato e grado del procedimento, dai genitori o da parte di altre persone idonee. In ogni caso al minore è assicurata l'assistenza dei servizi minorili dell'amministrazione della giustizia e dei servizi istituiti dagli enti locali.

Volendo dunque sintetizzare, è possibile affermare che la persona offesa può intervenire nel procedimento penale minorile essenzialmente in veste di testimone. Essa può inoltre, ex art. 27, essere sentita dal giudice ai fini della pronuncia di "non luogo a procedere per irrilevanza del fatto" (così definito quando il reato configuri un'azione occasionale, rispetto all'esistenza del minore, e di non particolare gravità o allarme sociale, ossia sostanzialmente tenue). Tuttavia va da sé che in questo caso la vittima potrebbe essere chiamata ad esprimersi su un fatto che, personalmente, è molto raro avverta come "irrilevante", e ciò – va ricordato – indipendentemente dall'oggettiva entità dello stesso. Infine, in base agli artt.28 e 29, la vittima può essere sentita dal giudice in vista delle pratiche conciliative eventualmente previste entro il progetto di messa alla prova¹¹, venendo così chiamata a prendere concretamente parte al progetto educativo rivolto al minore. A parte la questione dell'estrema discrezionalità di cui gode il giudice minorile in questo ambito, così che egli può scegliere di non sentire e non coinvolgere tale soggetto, resta da evidenziare il ruolo piuttosto complesso qui spettante alla parte lesa.

Infine non va dimenticato che, proprio in funzione dell'approccio educativo e pedagogico che informa tutto il procedimento minorile, alla persona offesa è esplicitamente preclusa la possibilità di costituirsi parte civile in sede penale per le restituzioni del danno (art. 10), obbligandola entro un ruolo piuttosto marginale, che può avere un minimo di ristoro solo in caso di applicazione dell'istituto della mediazione tra vittima ed autore del reato, istituto che purtroppo ad oggi appare di rara applicazione.

Ed infatti il D.P.R. 444/88 – codice del processo minorile – non prevede per la persona offesa o vittima minorenni la facoltà di costituirsi parte civile nel processo a carico dell'autore del reato minorenni, avendo la norma l'obiettivo primario di tutelare il minore autore del reato secondo un approccio sociologico e psicologico, da un lato, e di reinserimento in un circuito legale, lontano dal mondo criminale. L'istituto della parte civile con l'azione volta al risarcimento del danno almeno nel 1988 è apparso in contrasto con l'esigenza di evitare al minore autore del reato ulteriori danni derivanti dalla condotta illecita, dovendosi questo concentrare sul percorso di recupero volto alla comprensione dell'errore.

Oggi la maggiore attenzione per la vittima ed il proliferare di alcune tipologie di reati proprio tra minorenni – reati sessuali, cyber crime, ed altri legati all'utilizzo di supporti informatici ed alla tecnologia – richiederebbe probabilmente la modifica della normativa del settore, soprattutto in

¹¹ **Messa alla prova:** Istituto introdotto dalla l. 67/2014 per i delitti puniti con la pena pecuniaria o con la pena detentiva non superiore a 4 anni in cui l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con la messa alla prova che comporta la prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose del reato o anche con il risarcimento del danno e la prestazione di un lavoro di pubblica utilità mediante affidamento al servizio sociale per lo svolgimento del programma che se attuato con esito positivo comporta l'estinzione del reato.



relazione a minori ultrasedicenni, al fine di responsabilizzare ancor più il minore e la sua famiglia per i danni cagionati dalla condotta illecita accertata.

4.4 Le principali organizzazioni pubbliche e non governative che forniscono servizi di assistenza alle vittime a livello nazionale.

Nonostante nel nostro Paese manchi a tutt'oggi un ente a livello centrale per l'organizzazione e il coordinamento dei centri dedicati alle persone che hanno patito danni, o versino in condizioni di sofferenza anche in conseguenza di un reato, i servizi a queste offerti sono garantiti da una fioritura di singole realtà costruite soprattutto sull'associazionismo volontario, che si occupano di soggetti in difficoltà in condizioni specifiche.

Ancora più diffuso, come ricordato, è il fenomeno dell'associazionismo familiare, per cui è facile trovare in Italia associazioni costituite dalle vittime di un evento drammatico e da loro familiari, a partire dal quale si costruisce un percorso comune. Queste esperienze sono tuttavia diverse fra loro per strutture impiegate, obiettivi e, naturalmente, modalità organizzative; ugualmente vi sono alcuni elementi che permettono un discorso più trasversale. L'aspetto più significativo, infatti, concerne la motivazione alla base di tali realizzazioni; una motivazione prevalentemente di tipo affettivo-sentimentale così che, tramite la forma aggregativa, parenti e familiari delle vittime dirette rivendicano diritti più spesso dimenticati, mantenendo viva la memoria del proprio caro e, al contempo, del fatto medesimo entro la collettività.

E se di frammentazione nell'assistenza alle vittime possiamo parlare, ciò comportando chiari aspetti di criticità, va da sé che assai numerose sono le strutture dedicate, ciascuna occupandosi di specifiche forme di vittimizzazione. Ne sono esempi le associazioni per la tutela delle vittime di violenza domestica, o dei minori vittime di abusi o maltrattamenti. Soprattutto nel Sud del Paese esistono strutture che lottano contro l'usura e il racket delle estorsioni (AddioPizzo, Libera, Solidaria, Libero Futuro ed altre), fornendo assistenza e sostegno alle vittime di tali crimini; mentre va segnalato che altre tipologie di centri, proprio in quelle stesse aree, sono decisamente assenti. Ed è proprio questo uno dei rischi maggiori della frammentazione, così che **a fronte di aree geografiche capillarmente servite, ve ne sono altre molto carenti**. L'assenza di un coordinamento a livello regionale, e meglio ancora nazionale, costituisce dunque un fattore che facilita tali disparità, finendo con l'enfatizzare gli svantaggi propri di alcuni contesti sociali.

Va altresì osservato come gli stessi servizi, e proprio laddove la densità sia elevata, non sempre siano effettivamente a conoscenza della reciproca esistenza, del lavoro e delle attività svolte, ciò evidentemente riflettendosi negativamente sul tipo di intervento realizzato (ad esempio provocando una ridondanza di informazioni nella vittima, e generandole confusione ben più che chiarimenti). Senza, inoltre, disconoscere l'infelice eventualità per i cui i servizi si avvertano in competizione gli uni contro gli altri, fatto molto dannoso di per sé e questione niente affatto improbabile quando – ad esempio – vengano stanziati sovvenzioni pubbliche, così che la loro riduzione, come avviene in tempi di crisi, provoca vere e proprie lotte di tutti contro tutti finalizzate alla sopravvivenza.

Quel che in Italia risulta piuttosto semplice da rilevare è, purtroppo, la **quasi totale assenza di servizi di assistenza alle vittime di reato a “target generico”, ossia “non specificamente dedicati”**, in grado di operare senza la mediazione di speciali filtri quali le caratteristiche del soggetto vittima (età o sesso), o peculiari elementi di tipo criminologico (la tipologia del reato). Vale a dire i servizi di *victim support* appunto, come definiti in precedenza. Tuttavia, alcuni esempi sono sorti negli ultimi anni, riproponendo – adeguatamente riformulate – alcune esperienze europee. In particolare, vale qui la pena di richiamare brevemente i modelli di servizi come operanti presso: - il Centro Sostegno alle Vittime di Reato di Milano (facente parte del Servizio per il sostegno psicotraumatologico per le



vittime di reato) - lo Sportello OFF – Offese da reato, di Torino - il Centro per le Vittime di Reato e Calamità, sorto a Casalecchio di Reno (Bo) - il Servizio Non da soli, attivo a Modena - la Fondazione emiliana-romagnola per le vittime dei reati. Va rimarcato, prima di esaminare più nel dettaglio ciascuna esperienza, come ben tre (su cinque) siano riconducibili al contesto socio-culturale – oltretutto economico e politico – dell’Emilia Romagna.

4.5 Analisi della legge nazionale che ha recepito la Direttiva nell'ordinamento giuridico nazionale: a) il processo legislativo e le principali considerazioni emerse tra i membri del comitato legislativo, b) le disposizioni giuridiche nazionali rispetto alla Direttiva

Le principali modifiche al codice di procedura penale riguardano in primo luogo l’art. 90 del c.p.p. che riguarda i “diritti e le facoltà della persona offesa del reato”, cui viene aggiunto dal decreto legislativo n.212/2015 il nuovo comma 2 bis, in ragione dei problemi di individuazione dell’età della persona offesa: se il Giudice infatti è incerto circa la minore età della persona offesa del reato, può disporre, anche d’ufficio, una perizia e se il dubbio persista, può considerare presunta la minore età ai fini dell’applicazione delle disposizioni processuali; norma prevista a salvaguardia della persona offesa, anche nel caso in cui il dubbio sulla età della stessa persista nonostante l’accertamento tecnico disposto.

Il riconoscimento della minore età della persona offesa assume particolare rilievo non solo ai fini della qualificazione giuridica del fatto contestato, o della specificazione della sua maggiore o minore gravità (con riferimento alla configurabilità di alcune determinate fattispecie o circostanze aggravanti che incentrano il disvalore del fatto sulla minore età della vittima), ma anche dal punto di vista processuale ai fini dell’adozione delle specifiche misure di protezione per le vittime minori di età.

Nell’ottica del necessario bilanciamento tra le garanzie dell’imputato e quelle della parte offesa, la presunzione della minore età avrà rilievo soltanto con riferimento all’applicazione delle norme previste a tutela della persona offesa, con esclusione di quelle che possano aggravare la posizione dell’imputato (come per esempio la contestazione di una circostanza aggravante).

Si vuole evitare che le conseguenze che il codice penale ricollega ai danni dell’imputato in relazione alla minore età della vittima del reato stesso, siano applicate in assenza di certezze in merito all’età della vittima, età che di conseguenza non può essere presunta nel caso in cui ad essa si collega l’applicazione di aumenti di pena legati all’applicazione di circostanze aggravanti derivanti proprio dalla minore età della vittima del reato.

Diversamente, invece, quando alla minore età della vittima del reato il codice colleghi conseguenze favorevoli in tema di applicazione e riconoscimento di maggiori diritti e tutele previste dall’ordinamento proprio in ragione della minore età, questa può essere presunta in presenza delle condizioni che lo consentano, soprattutto per minori stranieri non accompagnati o per minori privi dei documenti atti ad accertarne l’età con certezza.

La norma introdotta dal decreto appare analoga a quella contenuta nell’art.8 delle disposizioni sul processo minorile, di cui al DPR 448/1988, volto però a disciplinare il dubbio sull’età dell’imputato, ed intende colmare una lacuna del sistema che già era emersa in sede di attuazione della direttiva n.2011/36/UE in tema di tratta: in quel caso il decreto legislativo n. 24/2014 all’art. 4, aveva previsto che nei casi in cui sussistessero fondati dubbi sulla minore età del minore non accompagnato vittima di tratta e l’età non fosse accertabile da documenti identificativi, fosse da attivare una procedura multidisciplinare volta alla determinazione dell’età, le cui fasi e la distribuzione di competenze dei



soggetti istituzionali coinvolti, andavano definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, ad oggi non ancora adottato. La perizia introdotta dall'art.2 bis dell'art. 90 c.p.p novellato, si pone in una prospettiva processuale e quindi maggiormente garantista e volta ad una tutela più concreta.

La piena e consapevole partecipazione della vittima del reato al processo penale , introdotta con l'art. 90 bis c.p.p. – rubricato “informazioni alla persona offesa” - dal decreto legislativo in esame, che recepisce le disposizioni della Direttiva finalizzate a mettere la persona offesa in condizioni di comprendere ed essere compresa sin dal primo contatto con l'autorità procedente, prevede una serie di avvisi da comunicare alla persona offesa sin dal primo contatto con l'autorità procedente, che le permettano di comprendere meglio sia la fase delle indagini preliminari che quella successiva e processuale.

La norma in realtà contiene alcuni dei diritti che l'ordinamento giuridico italiano prevedeva all'art. 101 comma 2 c.p.p., a seguito della modifica del 2013, e gli obblighi informativi previsti dall'art. 11 del decreto legislativo 11/2009 convertito in legge 38/2009.

Con riferimento alle forme di protezione e sostegno, l'ordinamento italiano già imponeva la comunicazione all'atto della denuncia in ordine ad alcune categorie di reati, quali delitti per maltrattamenti in famiglia, la tratta di persone, sfruttamento sessuale di minori, violenza sessuale, atti sessuali con minorenne, corruzione di minorenne, atti persecutori, stabilendo all'art. 11 del decreto legislativo 11/2009 convertito in Legge 38/2009 come modificato dal decreto legislativo 93/2013 che le forze dell'ordine, i presidi sanitari e le istituzioni pubbliche dovessero fornire alla vittima tutte le informazioni relative ai centri antiviolenza presenti sul territorio e, in particolare, nella zona di residenza della vittima, provvedendo anche a mettere la vittima in contatto con i centri anti violenza qualora la vittima stessa ne facesse richiesta.

Tuttavia il nuovo art. 90 bis c.p.p. si può ritenere norma di carattere generale, fonte di nuovi obblighi informativi e ricognitiva di quelli già esistenti, che controbilancia la comunicazione indicata dall'art. 369 bis c.p.p. della facoltà dei diritti attribuiti dalla legge alla persona sottoposta ad indagini.

Le novità introdotte in attuazione della Direttiva europea riguardano soprattutto il diritto all'interprete – tenuto conto che l'art. 90 bis lettera g) c.p.p. riguarda la vittima straniera che ha diritto di presentare denuncia o querela presso il Procuratore della Repubblica alla Corte di Appello che si occuperà dell'inoltro presso la Competente Autorità straniera - il diritto al traduttore, il diritto ad avere conoscenza della data e del luogo del processo e dell'imputazione, ed il diritto ad essere informati sulla scarcerazione o sull'evasione dell'imputato, del condannato o dell'internato.

Gli avvisi ed informazioni riguardano ai sensi dell'art. 90 bis lettere b) c) h) ed i) c.p.p., lo stato del procedimento e delle iscrizioni nel registro notizie di reato ai sensi dell'art. 335 commi 1 e 2) c.p.p., la richiesta di archiviazione, le modalità di contestazione della violazione di alcuni diritti, le autorità cui rivolgersi in caso di violazione, il contenuto della sentenza, ma si tratta in realtà di previsioni molto generali ed astratte, di cui si attende la concreta attuazione, suscitando la norma notevoli dubbi in merito alla effettiva tutela dell'informazione della vittima in ordine a tutto l'andamento del procedimento penale.

Da un punto di vista pratico però per garantire effettività alla previsione normativa, occorrerà che gli operatori che vengano in contatto con le persone offese nelle diverse fasi processuali, vengano adeguatamente formati in modo da potere offrire un servizio di effettiva assistenza ed informazione alle singole persone offese.

La Direttiva dedica particolare attenzione non solo alla formazione degli operatori che entrano in contatto con le vittime, dagli agenti di polizia giudiziaria al personale amministrativo giudiziario, dall'autorità giudiziaria agli avvocati, ma raccomanda espressamente lo sviluppo di “punti unici di accesso” o “sportelli unici” dedicati ai bisogni delle vittime, nonché incoraggia gli Stati membri a sostenere analoghi servizi di assistenza privati.



Attualmente, tuttavia, **non esistono uffici o strutture istituzionalizzati di sostegno all’iniziativa legale della persona offesa.**

Come anticipato, l’art. 90 ter c.p.p. introdotto dal decreto legislativo attuativo della Direttiva, integrando quanto già previsto dall’art. 299 commi 2 bis, 3 e 4 bis c.p.p., in materia di sostituzione o revoca delle misure cautelari, è dettato in attuazione dell’art. 6 della Direttiva, in vista della possibilità di garantire alla vittima di essere informata, su richiesta, e senza ritardo, della scarcerazione o dell’evasione della persona sottoposta ad indagini, nelle ipotesi in cui sussista un pericolo o un rischio concreto di un danno nei confronti della stessa. Il fatto di prevedere questa facoltà solo nel caso in cui la vittima ne faccia espressa richiesta rappresenta un *vulnus* nella tutela presa di mira dalla Direttiva Europea.

Questa norma integra l’attuale regime delle comunicazioni di cui all’art.299 commi 2 bis, 3 e 4 bis c.p.p., in tema di sostituzione o revoca di misure cautelari, e prevede che, fermo restando quanto previsto dall’art. 299, nei procedimenti per delitti commessi con violenza alla persona, siano immediatamente comunicati alla persona offesa che ne faccia richiesta, con l’ausilio della polizia giudiziaria, i provvedimenti di scarcerazione e di cessazione delle misure di sicurezza detentiva, e sia data tempestiva notizia con le stesse modalità, dell’evasione dell’imputato in stato di custodia cautelare o del condannato, nonché della volontaria sottrazione dell’internato all’esecuzione della misura di sicurezza detentiva.

L’art. 90 c.p.p. è stato modificato al comma terzo, lì dove la nozione di familiare viene estesa anche alla persona a cui l’offeso era legato da relazione affettiva e sia con essa stabilmente convivente, aprendo la tutela anche alle persone legate da unioni civili o stabili rapporti di convivenza e non solo da unione matrimoniale.

Sotto altro profilo la tutela della vittima riguarda anche la previsione della nomina di un interprete ai sensi dell’art. 143 bis c.p.p., avendo esteso anche alla persona offesa un diritto previsto prima solo per l’imputato relativo all’interpretazione ed alla traduzione degli atti del processo penale – anche tramite un traduttore a distanza - anche nel caso in cui intenda partecipare al procedimento, debba essere sentita o semplicemente essere resa edotta del percorso processuale.

Come già anticipato, la Direttiva dell’Unione Europea dà un’importanza centrale al concetto di vittima vulnerabile, introducendo l’idea di una valutazione caso per caso ed individuale di specifiche esigenze di protezione e la necessità di adottare misure speciali di protezione nel corso del procedimento penale, in relazione ad alcune vittime particolarmente esposte alla possibilità di procedimenti di vittimizzazione secondaria.

La Direttiva dà al Legislatore nazionale anche alcune indicazioni e parametri al fine di valutare la particolare vulnerabilità della vittima, tenendo conto delle caratteristiche personali del soggetto, del tipo o della natura del reato e delle circostanze dello stesso, della gravità del reato, del grado di danno subito dalla vittima, di vittime di reati motivati da pregiudizio o discriminazione correlati alle loro caratteristiche personali, di vittime che si trovino particolarmente esposte per la loro specifica relazione e del rapporto di dipendenza nei confronti dell’autore del reato.

La Direttiva è stata recepita sul punto dall’art. 90 quater c.p.p. che prevede la “condizione di particolare vulnerabilità della vittima”, indicando e restringendo i criteri genericamente individuati dal Legislatore comunitario da cui desumere il particolare status della vittima, alla luce di alcuni indici espressamente previsti dalla norma.

La qualifica di vittima “vulnerabile” comporta alcune fondamentali modifiche in tema di esame della persona offesa nel corso del dibattimento, per cui infatti è prevista l’estensione ex art. 190 bis al comma 1 bis c.p.p. del limite al diritto alla prova già presente nell’ordinamento italiano per il testimone vittima minore di anni 16, che prevede l’irripetibilità delle dichiarazioni della persona offesa vulnerabile che sia stata sentita in fase di incidente probatorio o nel corso del dibattimento nel contraddittorio con la persona sottoposta ad indagini nei cui confronti siano state rese le dichiarazioni da parte della vittima



testimone; il riesame infatti è previsto solo se riguarda fatti e circostanze diversi da quelli già analizzati e sviscerati nel corso dell'incidente probatorio o nel dibattimento, o se il giudice o una delle parti lo ritengano necessario sulla base di specifiche esigenze. Il decreto legislativo 212/2015 ha inoltre aggiunto all'art. 392 il comma 1 bis c.p.p., ampliando i casi di incidente probatorio "atipico" e prevedendo che il pubblico ministero o l'accusato possano chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza della vittima del reato.

Dalla qualifica di vittima vulnerabile dipende, inoltre, l'operatività delle modalità protette prescindendo dal catalogo dei reati previsti dall'art. 368 comma 5 bis c.p.p., in conseguenza dell'introduzione del comma 5 quater dello stesso articolo 368, con applicazione delle disposizioni dell'art. 498 comma 4 quater e cioè delle modalità protette previste per l'esame a prescindere dal fatto che il reato rientri o meno nell'elenco di reati previsti dal comma 4 bis dell'art. 498 c.p.p.

È assicurata in ogni caso la possibilità della riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa, garanzia prevista prima solo in relazione alla persona offesa minorenni.

Una importante modifica viene introdotta sulle norme che prevedono l'assunzione di informazioni da parte della polizia giudiziaria e del pubblico ministero nel corso delle indagini, per cui è stato aggiunto all'art. 351 il comma 1 ter c.p.p., per il quale la polizia giudiziaria può avvalersi di un esperto nominato dal pubblico ministero per assumere a sommarie informazioni la persona offesa così detta vulnerabile ed assicurare così che la stessa non abbia contatti con la persona accusata e che non sia chiamata più volte a rendere informazioni, salvo che in caso di assoluta necessità, garanzia estesa all'assunzione di tali informazioni anche da parte del pubblico ministero ai sensi dell'art. 362 comma 1 bis c.p.p., sempre al fine di evitare processi di vittimizzazione secondaria superflui ed inutili.

L'articolo 2 del decreto reca le modifiche alle disposizioni di attuazione, coordinamento e transitorie al codice di procedura penale.

In particolare, alla lettera a) viene inserito l'articolo 107-ter Disposizioni di Attuazione, rubricato "Assistenza dell'interprete per la proposizione o presentazione di denuncia o querela", che prevede in favore della persona offesa che non conosce la lingua italiana, la facoltà di presentare la denuncia o proporre la querela utilizzando una lingua a lei conosciuta, sempre che presentazione o proposizione avvengano dinanzi alla Procura della Repubblica presso il Tribunale del capoluogo del distretto.

Oltre a ciò, viene stabilito che, negli stessi casi e previa richiesta, la parte offesa può ottenere la traduzione, in una lingua a lei conosciuta, dell'attestazione della ricezione della denuncia o della querela.

In sostanza, il legislatore, in ragione degli oneri organizzativi e finanziari che comporta, ha regolato l'esercizio del diritto di proposizione o presentazione di denuncia o querela della parte offesa di lingua diversa, individuando nelle Procure della Repubblica del capoluogo del distretto, gli uffici giudiziari maggiormente capaci sul territorio di dotarsi della necessaria traduzione.

L'art.2, comma 1, lettera b), introduce l'articolo 108-ter Disposizioni di Attuazione, ("Denunce e querele per reati commessi in altro Stato dell'unione europea") secondo il quale, per reati commessi in altri Stati dell'Unione Europea quando la persona offesa denunciante o querelante sia residente o abbia il domicilio nel territorio dello Stato, il Procuratore della Repubblica trasmette al Procuratore generale presso la Corte di appello le denunce o le querele, affinché ne curi l'invio all'autorità giudiziaria competente. La disposizione dà attuazione alla previsione di cui all'articolo 17, par. 3, della Direttiva, che espressamente impone agli Stati membri di provvedere affinché l'autorità competente dinanzi alla quale la vittima presenta la denuncia la trasmetta senza indugio all'autorità competente dello Stato membro in cui è stato commesso il reato, qualora la competenza ad avviare il procedimento non sia esercitata dallo Stato membro in cui è stata presentata la denuncia.

Pare evidente che tale disposizione sia da coordinare con le norme che disciplinano l'ambito di applicazione della legge penale italiana (articolo 6 e seguenti del codice penale), in quanto la condizione



per trasmettere la notizia di reato è che non ricorra la giurisdizione dello Stato ricevente la denuncia o la querela.

Per quanto riguarda aspetti di diritto intertemporale, il decreto non contiene una disciplina transitoria e quindi le nuove norme sono applicabili dalla data della loro entrata in vigore, e cioè dal 20/1/2016.

Il Legislatore non ha previsto specifiche sanzioni processuali a presidio delle nuove disposizioni introdotte a seguito del recepimento della Direttiva Europea, limite che implica non poche ricadute sul piano processuale tenuto conto del principio di tassatività delle nullità di ordine generale¹² vigente nel nostro ordinamento.

Le ordinanze con cui, nel corso del procedimento penale, siano adottate decisioni atte a negare applicabilità delle norme a tutela delle vittime, saranno impugnabili solo con la sentenza, limite anche in questo caso alla concreta operatività di tutte le disposizioni introdotte a tutela e garanzia della vittima del reato e quindi alla pragmatica operatività dei principi introdotti dalla Direttiva Europea.

Durante le interviste condotte nell'ambito del progetto "SupportVoC", gli intervistati hanno sottolineato alcuni cambiamenti "pratici" apportati dall'armonizzazione delle leggi italiane con la direttiva relativa alla posizione della vittima e ai servizi ad essa forniti. Tra questi, riportiamo:

- a) Una sorta di standardizzazione della fase di accoglienza.
- b) Una più chiara offerta dei servizi di assistenza disponibili per la donna vittima (al momento le vittime hanno il diritto di conoscere tutti i servizi disponibili ai sensi dell'art. 90 bis del D. Lgs. 212/2015).
- c) Una maggiore protezione della vittima: le donne ora possono essere protette durante il processo (ad es. è possibile utilizzare uno schermo protettivo). D'ora in poi le "vittime hanno una visibilità".
- d) La garanzia di disporre di un interprete per le vittime straniere prima e durante il processo.
- e) Una vera e propria integrazione dell'art. 90 del Codice Penale.
- f) Da un punto di vista giuridico, la direttiva si è limitata ad aggiungere alcune precisazioni alle precedenti leggi italiane. Ad esempio, nella legge italiana esisteva già l'articolo 90 che riguardava le persone che subivano un reato. A questo articolo è stato aggiunto un art.90bis-ter-quater che introduce argomenti specifici su come informare la vittima, informazioni su cosa accade all'autore del reato, attenzione agli stranieri per quanto riguarda il servizio di traduzione.
- g) Diventa fondamentale l'articolo 90 bis del Decreto italiano che esprime il tipo di informazioni che devono essere fornite alle vittime.
- h) La condizione di particolare vulnerabilità della vittima, cioè la maggiore attenzione alla vittima (art.90 quater del decreto italiano). Dopo il Decreto, ad esempio, anche un adulto può essere considerato una vittima particolarmente vulnerabile.
- i) Infine, l'art. 90 quater c.p.p. ha il merito di portare il Magistrato a focalizzarsi sul contesto in cui il reato è avvenuto. A titolo di esempio, a Palermo è in corso un processo penale in cui le vittime sono state ritenute più vulnerabili rispetto agli autori del reato, a causa dell'odio razziale nei confronti di tutti gli immigrati. *"Per facilitare la regola in questione, dovremmo analizzare il reato dal punto di vista delle persone offese"* [un intervistato].

¹² **Principio di tassatività delle nullità di ordine generale:** Le nullità degli atti del processo penale possono essere dichiarate solo nei casi espressamente previsti dalla legge e dal codice di rito.



5) Fabbisogni ed esigenze delle vittime secondo i risultati della ricerca documentale e delle interviste

In accompagnamento all'analisi legislativa effettuata con la ricerca documentale e descritta nel precedente Capitolo, sono state effettuate 20 interviste sul campo al fine di raccogliere le opinioni degli operatori sul campo circa i fabbisogni espressi dalle vittime di reato ed i servizi a loro offerti sul territorio.

Le opinioni raccolte sui fabbisogni possono essere raggruppate in generiche (riguardanti cioè le vittime di reato in generale), riferite in particolare ai bisogni espressi dalle donne o riferite in particolare ai bisogni espressi dai minori.

Con riferimento alla prima categoria riportiamo che:

- a) Le vittime vogliono innanzitutto capire le possibili conseguenze che possono avere se decidono di denunciare (conseguenze su di lui/lei, sulla sua famiglia, sulla sua attività commerciale, ecc.).
- b) *"Le vittime devono avere un'idea chiara di dove andare se subiscono violenza"* [un intervistato]: l'opinione espressa riguarda quindi il bisogno di avere immediatamente chiarezza sul soggetto a cui rivolgersi nel caso in cui si subisca qualsiasi forma di violenza.
- c) La maggior parte delle vittime chiede assistenza legale ma alcuni di loro non sanno di cosa hanno bisogno: le vie legali sono quelle immediatamente comprensibili ma purtroppo la vittima molto spesso non valuta con la dovuta lucidità anche altre necessità immediate che possono essere diretta conseguenza della decisione di denunciare.
- d) Le vittime hanno bisogno di una sorta di sostegno "esistenziale", più olistico. Un sostegno che non include soltanto le problematiche connesse all'iter giudiziario ma che sia di supporto alla vittima nell'affrontare i problemi pratici, psicologici, ecc.
- e) Le vittime hanno bisogno di protezione, assistenza psicologica e legale e sostegno per quanto riguarda gli aspetti relativi alla loro attività economica.
- f) *"Le vittime hanno bisogno di una rete che li protegga e ne aumenti l'autostima"* [un intervistato]. La necessità di una rete di sostegno, familiare, amicale ma anche di servizi a supporto risulta particolarmente importante nel caso di donne vittime di violenza domestica ma è un bisogno che è stato espresso anche per altri tipi di vittime.
- g) Le vittime desiderano ottenere un risarcimento, anche simbolico. Il bisogno di un riconoscimento economico è infatti espressione anche del bisogno di tradurre in termini concreti un danno che, ovviamente, non è facilmente quantificabile sotto altri aspetti (pratico, psicologico, ecc.).

Con riferimento particolare alle donne, i soggetti intervistati hanno specificato che:

- a) Le donne hanno bisogno in particolare di personale professionalmente qualificato (e non giudicante) che sia pronto ad accogliere ed elaborare le loro richieste. In altri termini sentono come primo bisogno quello di qualcuno che le ascolti e non le giudichi, qualcuno che sia empatico.
- b) Un ambiente adeguato per ascoltare lei e le sue richieste di aiuto, poiché sono spesso donne che hanno paura di non essere credute o di essere percepite come folli.
- c) *"Hanno bisogno di esprimersi e di essere ascoltate nel momento in cui si mettono in gioco"* [un intervistato].
- d) Hanno bisogno di chiarezza. Vogliono sapere esattamente cosa accadrà, quale sarà la procedura concreta seguita (tempi per la giustizia, step, ecc.).



- e) Hanno bisogno di protezione: non solo fisica, ma anche psicologica e giuridica.
- f) A volte hanno bisogno di aiuto pratico, ad esempio per avere un posto dove dormire. Questo è più facile in Italia se la donna ha un figlio (in quanto vi sono leggi che includono il bambino in strutture adeguate insieme alla madre). Non è così facile se la donna non ha figli.
- g) Devono essere ascoltate e credute.
- h) Hanno bisogno di sostegno per i loro figli che sono vittime di "violenza secondaria".
- i) Devono chiarire a se stesse la situazione ed il contesto in cui si trovano: questo perché la maggior parte delle volte gli assalitori sono membri della famiglia o comunque dell'ambiente quotidiano a cui appartiene la vittima.
- j) Loro necessità primaria è quella di tornare alla loro vita normale, di riuscire a tirarsi fuori da una situazione così problematica e riprendere (o iniziare per la prima volta) una vita normale.

Per quanto riguarda i minori:

- a) Se la violenza è avvenuta all'interno della famiglia, hanno bisogno principalmente di PROTEZIONE. In questo senso le leggi italiane forniscono gli strumenti necessari attraverso l'accoglienza in casa di famiglia.
- b) Se la violenza è avvenuta al di fuori della famiglia, è necessario verificare se i genitori riusciti a fornire loro una adeguata protezione. Se si verificasse che ciò non è avvenuto, le vittime possono anche essere allontanate dalla loro famiglia.
- c) Devono avere la possibilità di elaborare il loro disagio, la loro sofferenza (con operatori specializzati o anche con i loro coetanei, come i compagni di classe).

6) Punti di forza e di debolezza degli attuali servizi di assistenza alle vittime a livello italiano

Come detto in precedenza, mancano in Italia servizi di assistenza 'generica' alle vittime di reato e le risorse dedicate alle organizzazioni, a vario titolo operanti sul territorio (pubbliche o private), non sono sufficienti ad estendere il raggio di azione di chi, da decenni, opera dedicandosi a target specifici.

Il contesto territoriale sia siciliano che nazionale, appare caratterizzato da una frammentazione dei servizi disponibili e da una certa carenza nella disseminazione delle informazioni di base circa l'esistenza di tali servizi.

Oltre a quanto già esplicitato, durante le interviste realizzate in fase di ricerca del progetto SupportVoC, sono emerse opinioni concordi su alcuni punti di forza e i punti di debolezza del sistema di servizi esistente. Tali punti di forza e tali debolezze sono sinteticamente riportate nel presente paragrafo e possono costituire una base di valutazione utile per la stesura di una proposta concreta di armonizzazione del sistema di servizi esistente con la Direttiva Europea.

PUNTI DI FORZA

- a) Il sistema di accoglienza esistente è già molto simile a quello richiesto dalla Direttiva. Ciò potrebbe facilitare l'omogeneizzazione dei servizi a quanto indicato dalla direttiva stessa.
- b) Il livello di cooperazione tra la polizia e il sistema giudiziario è forte e consolidato.



- c) Esiste una legge nazionale che favorisce l'assistenza gratuita per le vittime che devono affrontare un processo e non hanno le disponibilità economiche per permettersi un avvocato (il così detto "Gratuito patrocinio").
- d) L'attenzione prestata al contrasto e alla prevenzione della criminalità che, soprattutto negli ultimi tempi, si è rafforzata.
- e) Le competenze professionali (di alto livello) delle persone che lavorano nei centri che offrono servizi a supporto.
- f) La possibilità di offrire i servizi di supporto anche in assenza di denuncia.
- g) La collaborazione, seppur non istituzionalmente promossa, che esiste a Palermo dal 1998 tra questura e organizzazioni che operano sul territorio e che si basa sullo scambio, sul dialogo e sulla responsabilità.
- h) Le Norme Regionali in atto in Sicilia che istituiscono un sistema di controllo della qualità dei servizi erogati e del livello di professionalità del personale.
- i) Con riferimento all'ambito territoriale della città di Palermo, l'esistenza dell'Ufficio di mediazione penale per i minori che si fa carico di tutte le richieste relative ai procedimenti penali di competenza dell'autorità giudiziaria minorile palermitana i cui indagati o imputati abbiano residenza o stabile domicilio nel territorio del Comune di Palermo. (Il servizio è stato istituito dal Comune di Palermo e si occupa di mediazione. La mediazione è un istituto che ricerca attraverso un canale di comunicazione la possibilità di ricostruire una nuova relazione tra l'autore del reato e la persona offesa, interrotta dalla commissione dello stesso).

PUNTI DI DEBOLEZZA

- a) Il costo sociale della consulenza legale gratuita: nel senso che il costo equivalente di tale consulenza gratuita non è sufficientemente coperto dal sistema pubblico, nel senso che viene retribuito in accordo a tariffe non adeguate al mercato.
- b) *"Non c'è nessuna legge che sostenga le donne dopo la fine del processo e dovrebbero davvero essere sostenute in questo, poiché la maggior parte delle donne non ha un lavoro e continua ad avere bisogno di sostegno a lungo termine"* [un intervistato].
- c) *"La lentezza della pratica giudiziaria: la legge attuale richiede procedure rapide ma, in Italia, capita ancora di far fronte a processi per reati commessi nel 2009 (quasi 10 anni prima)"* [un intervistato].
- d) Il bilancio limitato a disposizione delle autorità pubbliche per l'accompagnamento delle norme previste dalla direttiva.
- e) *"Il sistema dovrebbe funzionare anche in materia di prevenzione"* [un intervistato].
- f) Mancanza di risorse finanziarie.
- g) Mancanza di luoghi ("case di accoglienza") in cui poter alloggiare dopo la denuncia, nei casi in cui la vittima è costretta a causa di ciò ad allontanarsi dall'ambiente familiare.
- h) Mancanza di una mappa dettagliata dei centri e dei servizi disponibili (anche se l'ISTAT sta effettuando una mappatura quantitativa ed il CNR sta effettuando una mappatura qualitativa).
- i) I sistemi sociali "perdono" troppe persone: molte donne, spaventate dal sistema, abbandonano la famiglia e vanno via.



- j) Mancanza di una offerta adeguata di servizi di mediazione interculturale: tale tipologia di servizi molto spesso infatti dipende dalla pubblica amministrazione che non ha però adeguate risorse per potere far fronte a tutte le richieste.
- k) Il basso livello di cooperazione su alcuni temi importanti: ad esempio le banche non hanno sufficiente disponibilità per aiutare gli imprenditori che hanno subito estorsione o racket a reinserirsi nel circuito economico.
- l) Il basso livello di coinvolgimento dei politici e di parte delle associazioni.
- m) I luoghi esistenti sono molto autarchici, non sono predisposti per ospitare alcuni dei target.

7) Raccomandazioni per un'efficace attuazione della direttiva 2012/29/UE nel sistema giudiziario italiano, sulla base dei risultati della ricerca e delle interviste.

Questo tema è stato discusso durante le interviste e sono state fatte alcune interessanti considerazioni in termini di conclusioni e raccomandazioni per un efficiente sistema di servizi di supporto in Italia. In questo capitolo, vorremmo innanzi tutto elencarne alcune, così come riportate sinteticamente dagli intervistati:

- a) La direttiva dovrebbe esplicitare in modo più specifico chi siano le "vittime" ed identificare in modo più preciso e univoco i criteri di identificazione delle "vittime particolarmente vulnerabili".
- b) *"Dovrebbero essere adottate modalità concrete, basate sul protocollo interno, sulle modalità di attuazione della direttiva europea al fine di fornire un'assistenza efficace alle vittime"* [un intervistato].
- c) Sarebbero auspicabili maggiori risorse e più personale da dedicare all'applicazione della direttiva e all'integrazione dei servizi.
- d) Esiste una distanza a volte molto rilevante tra la legge scritta e la prassi che andrebbe colmata.
- e) Al fine di verificare quanta parte della direttiva è concretamente applicata da ministri o giudici pubblici bisognerebbe raccogliere dati attendibili su quante vittime sono state dichiarate "vulnerabili", quanti incidenti probatori sono stati concessi, ecc.
- f) Si dovrebbe riflettere su un eventuale problema di fragilità dovuto al fatto che la direttiva mira ad offrire lo stesso servizio a tutte le diverse tipologie di vittime.
- g) Bisognerebbe accelerare i tempi delle procedure: il sistema sperimentale italiano deve essere conforme alla prassi.
- h) I così detti "tempi tecnici", che disciplinano il tempo necessario per sostenere le azioni, dovrebbero esistere anche con riferimento alla vittima, non solo all'autore del reato se minore.
- i) La pubblica amministrazione dovrebbe farsi carico di una maggiore razionalizzazione e coordinamento delle associazioni/ONG private esistenti e dell'offerta dei loro servizi.



- j) Le associazioni che attualmente operano sul territori dovrebbero avere un ruolo più importante: esse potrebbero diventare i nodi principali del sistema in quanto dispongono già dell'esperienza necessaria e di un alto livello di professionalità.
- k) La dimensione interculturale deve essere presa in considerazione. Nel caso ad esempio di tratta di esseri umani, si parla per lo più di donne africane che percepiscono la loro condizione come quella di persone già di per sé sottomesse perché provenienti da una cultura inferiore.
- l) Bisognerebbe portare avanti progetti che integrino realmente le vittime di tratta nella società: come promozione del lavoro e del lavoro autonomo, ripopolamento dei villaggi abbandonati con i migranti, ecc.
- m) E' necessario migliorare i servizi di protezione: le case di accoglienza infatti sono troppo poche. Le donne con figli vengono trasferite in case-famiglia (che non possono garantire loro una protezione sufficiente), quelle senza figli non possono godere di alcuna protezione.
- n) Implementare programmi speciali di sostegno a lungo termine per l'integrazione delle donne nei sistemi sociali (job shadowing, borse di studio borse lavoro, ecc.).
- o) Applicare una pratica di indennizzo efficace e più equa per le vittime.
- p) Formare gli operatori ma anche gli avvocati e i giudici al fine di sensibilizzarli ai bisogni delle vittime (come affrontarle, questioni interculturali nel caso delle vittime migranti, ecc.)
- q) Far nascere un'Agenzia europea che si occupi delle questioni specifiche relative a vittime migranti e rifugiate (anche per coloro che hanno subito un reato nel loro paese d'origine).
- r) Bisognerebbe includere nelle gare e negli appalti pubblici un sistema premiante per i partecipanti alla gara che sono state vittime del racket: a parità di offerte, lo Stato dovrebbe preferire l'offerta di imprenditori vittime di racket.
- s) *"Dovremmo realizzare collegamenti e relazioni tra il tribunale per i minorenni e il tribunale ordinario. Alcuni comuni non dispongono nemmeno di dati relativi agli assistenti sociali, né di un piano di genitorialità, per cui mancano le persone di riferimento. Dobbiamo rafforzare le strutture dei servizi sociali"* [un intervistato].
- t) *"La vittima non è in grado di ottenere un risarcimento per ciò che ha sofferto, tutte le disposizioni sono pagate dal condannato che spesso non ha nessun capitale e reddito. A tal fine, dovremmo creare un fondo di garanzia per la protezione delle vittime di reati"* [un intervistato].

Oltre a ciò è importante dire che il legislatore nazionale italiano ha solo parzialmente recepito i principi posti a tutela delle vittime del reato, introducendo per la maggior parte solo modifiche di diritto processuale nel contesto della tutela della vittima nel corso del procedimento penale, ma **lasciando a singole iniziative pubbliche e private le altre garanzie poste a tutela della vittima.**

Le modifiche processuali se già utili a rafforzare la tutela della vittima, non appaiono sufficienti in vista degli obiettivi presi di mira dalla Direttiva, soprattutto nel caso in cui la vittima del reato non sia minore, ovvero non sia persona offesa dal reato, ovvero sia vittima di reati commessi da autori minorenni, ovvero nell'ambito del procedimento penale in corso muti la persona fisica dell'Organo Giudicante.

I processi di così detta vittimizzazione secondaria non tengono conto della necessità per la vittima di avere un unico riferimento nell'Organo requirente sia nella fase delle indagini preliminari, che in quella del primo grado di giudizio che nel corso del giudizio di appello.



Occorrerebbe prevedere nell'ambito dei procedimenti penali che abbiano ad oggetto reati che abbiano cagionato un danno ad una vittima "un doppio binario" che preveda tempi più veloci per le indagini preliminari, in modo che la vittima non debba attendere il decorso di diciotto o ventiquattro mesi prima di conoscere l'esito dell'indagine, ovvero ancora in caso di richiesta di archiviazione e di presentazione da parte della persona offesa, tempi celeri di fissazione dell'udienza innanzi al Giudice per le indagini preliminari (G.i.p.). Nel caso di mutamento della persona fisica del Giudice non dovrebbe consentirsi il riesame della persona offesa anche maggiorenne già sentita innanzi ad altro Giudice, né il nuovo esame nel caso in cui l'imputato sia stato assolto all'esito del giudizio di primo grado e vi sia impugnazione della sentenza assolutoria.

Primaria è apparsa, dunque, la **questione degli operatori e della loro formazione**, richiamata più volte – come si è detto – anche dalla normativa europea. In particolare, una strada percorribile potrebbe essere quella di potenziare e arricchire il bagaglio conoscitivo degli operatori attualmente impiegati, ampliando il ventaglio delle loro competenze grazie ad approfondimenti sulle materie sociologiche, psicopedagogiche, sulle scienze giuridiche, nell'ambito della criminologia e della vittimologia, nonché richiamando le funzioni ed il ruolo svolto dal servizio sociale territoriale e da quello sanitario.

Al contempo, occorrerebbe rafforzare (e in taluni casi proprio sviluppare) l'empatia dell'operatore – magari attraverso esercitazioni e corsi ad hoc – enfatizzandone la capacità di esercitare un ascolto attivo e partecipare nei confronti di altri soggetti e della loro sofferenza, senza per questo dimenticare la necessaria capacità organizzativa e gestionale, la capacità di lavorare in équipe e, dunque, le effettive risorse a livello relazionale.

Si tratterebbe di promuovere in taluni casi una formazione iniziale, mentre in altri casi si potrebbe già dar vita a momenti di formazione continua nelle modalità dei corsi di aggiornamento, e ciò sia per gli appartenenti alle istituzioni pubbliche che per i magistrati e gli avvocati, oltre che per psicologi ed esperti.

In secondo luogo, occorrerebbe garantire una certa quota annua di **finanziamenti per assicurare la qualità dei servizi erogati**, oltre che la **diffusione delle attività svolte nei centri su tutto il territorio, dando loro visibilità** e, soprattutto, continuità. Una funzione, questa, delegata e all'ente coordinatore e agli enti territoriali partecipi.

Inoltre appare necessario immaginare forme di pubblicizzazione dei servizi offerti e presenti sul territorio, ad esempio attraverso campagne di informazione rivolte alle istituzioni in primis – anche per sollecitarne il contributo e la collaborazione – alle vittime (potenziali e reali), e soprattutto all'**opinione pubblica** in generale, così da **sensibilizzarla** maggiormente rispetto alle problematiche connesse ai processi di vittimizzazione: processi che non durano mai un giorno, o il tempo in cui una notizia può apparire sui media, ma, sfortunatamente per chi li patisce, assai più a lungo.

D'obbligo in fase di esecuzione, e certo non rinviabile oltre – pena il venir meno degli obiettivi a cui è tesa tutta la progettazione – la **collaborazione intersettoriale, concreta e fattiva, fra i vari attori** che, a diverso titolo, si occupano di queste problematiche: dunque operatori di *victim support*, forze dell'ordine, magistratura, servizi sociali, associazioni di volontariato sul territorio, associazioni di categoria. E ciò partendo dal presupposto che senza una reale, seria e generosa, **sinergia fra pubblico e privato**, fra terzo settore e volontariato, ogni sforzo volto a tutelare (meglio, e più seriamente) le vittime della criminalità e dell'ingiustizia sociale è destinato a cadere nel nulla, producendo invece ulteriori danni.

Da ultimo andrebbe perfezionato, anzi reso concreto ed effettivo il momento risarcitorio nei confronti della vittima, una volta che la stessa abbia affrontato la decisione ed il trauma di costituirsi parte civile e sia risultata "vittoriosa" rispetto ad una sentenza di condanna dell'autore del reato, oltre che alle pene di legge, anche al **risarcimento del danno** in favore della stessa.



Si assiste ormai troppo spesso a vittime accertate dalle decisioni degli Organi giudicanti, rispetto a condotte di reato per le quali sia intervenuta condanna all'esito del Giudizio in Cassazione, che non riescono ad ottenere alcuno dei risarcimenti o delle provvisori liquidate in sentenza, di qui la necessità di ottenere nella fase cautelare sequestri a carico dei presunti autori dei reati, ovvero all'esito del giudizio, fondi di solidarietà in favore di tutte le vittime dei reati, come quelli istituiti in favore delle vittime dei reati di mafia o di usura e di estorsione.



Bibliografia

- AA.VV., Politiche e problemi della sicurezza in Emilia–Romagna: 1994– 2004. Decimo Rapporto annuale 2004, Quaderni di Città Sicure, Regione Emilia Romagna
- Balloni A., Bisi R. (a cura di), Processi di vittimizzazione e reti di sostegno alle vittime, in Rivista Salute e Società, anno VII, 1/2008
- Baldry A.C., Assistenza alle vittime di reato. Obiettivi, proposte e realtà, in Rassegna penitenziaria e criminologica, Nuova serie, Anno II, gennaio–dicembre 1998
- Bisi R. (a cura di), Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione, Angeli, Milano, 2004 CENSIS
- Bouchard M., Prime osservazioni al decreto legislativo sulle vittime di reato
- Cagossi Martina, Nuove prospettive per le vittime di reato nel procedimento penale italiano, gennaio 2016
- Correra M., Riponti D., La vittima nel sistema italiano della giustizia penale, Cedam, Padova, 1990
- Ferranti Donatella, Strumenti di tutela processuale per la vittima del reato. Sguardo di insieme sulle recenti innovazioni alla luce dell’attuazione della Direttiva 2012/29/UE
- Guidotti F.P., Persona offesa e parte civile. La tutela processuale penale, Giappichelli ed., Torino, 2002
- Peloso Caroline, Cooperazione giudiziaria in materia penale, vittime di reato, 2016
- Ufficio del Massimario e del Ruolo Servizio penale, Corte Suprema di Cassazione, febbraio 2016
- Vezzadini S., I centri di assistenza e supporto vittime del reato

