



Support VoC

Report
FOCUS GROUPS
Palermo



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

Contenuti

Contenuti	2
1) Obiettivi della ricerca	3
2) Aspetti metodologici e pratici	4
3) Report sintetico della discussione dei focus group	6
4) Raccomandazioni basate sulle conclusioni del team di ricerca e dei partecipanti ai focus group.....	13
5) Quadro dei partecipanti ai focus group	16



1) Obiettivi della ricerca

Obiettivo della seconda parte della ricerca del progetto “SupportVoC - Support Services Model to enhance the Rights of Victims of Crime”, co-finanziato dal programma europeo Justice 2014-2020, è stato innanzitutto quello di ridiscutere gli elementi di maggiore interesse emersi durante la fase delle interviste (i cui risultati sono contenuti nel relativo report di ricerca) e determinare le eventuali lacune che ostacolano l'effettiva attuazione della direttiva 2012/29/ UE nel contesto nazionale italiano. Sulla base della discussione, i partecipanti ai focus group hanno sviluppato un insieme di raccomandazioni e proposte sia sul quadro legislativo legato all'applicazione nel quadro normativo italiano della Direttiva 2012/29/EU (con particolare riferimento all'articolo 8), sia relative a possibili miglioramenti al sistema di servizi offerto a supporto delle vittime di reato.

Principale obiettivo di SupportVoC, 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, 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, il progetto ha previsto l'organizzazione di focus group per la formulazione di raccomandazioni, e una serie di attività nei paesi partner, tra cui:

- L'identificazione di buone pratiche nel contesto spagnolo, dove i servizi generici di supporto alle vittime di reato sono presenti dal 1995;
- La realizzazione di un modello di servizi generici per vittime di reato;
- Lo scambio e 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 per le autorità e per gli altri portatori di interesse.

Al fine di sostenere lo sviluppo delle raccomandazioni e tenere conto delle esigenze locali e dei pareri delle parti interessate, sono stati organizzati due focus group che hanno coinvolto alcuni degli attori chiave già intervistati nella fase precedente della ricerca, oltre a nuovi interlocutori.

Per l'Italia, la discussione dei focus group si è svolta a Palermo nei giorni 29 e 30 maggio 2018 ed ha visto la partecipazione di 10 rappresentanti appartenenti a una serie di organizzazioni pubbliche e private operanti sul territorio. La discussione si è incentrata sulle leggi riguardanti le vittime di reato, precedentemente alla attuazione della Direttiva 2012/29/EU ed ha approfondito, prima da un punto di vista teorico e poi nella prassi, gli effetti dell'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 in Italia.

Il presente report, sintetizza le informazioni raccolte in accordo alla metodologia concordata nell'ambito del progetto.



2) Aspetti metodologici e pratici

La metodologia dei focus group consiste nella raccolta di informazioni qualitative mediante l'intervista collettiva di più persone riunite nello stesso luogo. Il focus group permette di analizzare la formazione di atteggiamenti ed opinioni individuali dei partecipanti, nella loro dimensione sociale e relazionale. In questo modo, è possibile arrivare a formulare una valutazione individuale, che però è il risultato di un processo sociale.

Si tratta di un meccanismo di osservazione, in cui il gruppo di soggetti scelto viene inserito in una situazione di dibattito rispetto ad un argomento prestabilito, sul quale fare emergere i pareri e i punti di vista spontanei dei soggetti presi in esame. Il linguaggio usato deve essere chiaro e comprensibile a tutti.

L'omogeneità dei gruppi è importante per far sì che i partecipanti siano a proprio agio nel parlare di determinati argomenti. In linea generale i partecipanti al focus group non dovrebbero conoscersi, in quanto alcuni potrebbero manifestare una certa difficoltà a parlare di sé davanti a persone conosciute, o in alternativa potrebbero manifestarsi conflitti o ostilità all'interno del gruppo. Sarà compito del conduttore del gruppo valutare il rischio che precedenti rapporti di conoscenza possano comportare conflittualità ed inibire la discussione.

Bisogna infine considerare che la qualità dei risultati del gruppo di discussione può essere influenzata dai seguenti fattori:

- chiarezza degli scopi;
- ambiente appropriato;
- partecipanti del gruppo;
- formulazione efficace delle domande.

Secondo la metodologia concordata nel progetto SupportVoC, gli attori chiave dovevano essere coinvolti nel progetto attraverso la partecipazione al focus group per rilevarne i bisogni e discutere su possibili migliorie da apportare sia dal punto di vista legislativo che di prassi nel supporto alle vittime di reato. Dall'interazione generata durante la discussione, è stato possibile ricevere feedback sulle politiche e sull'implementazione delle leggi da diversi punti di vista. L'interazione tra i partecipanti al focus group (inclusa la comunicazione non verbale) ha aiutato i ricercatori nel fare collegamenti tra concetti diversi attraverso la discussione, cosa che non si rende possibile in contesto di intervista.

Come da metodologia, la composizione di ogni focus group è stata mista in termini di profili professionali dei partecipanti, con la partecipazione di: rappresentanti delle forze dell'ordine, avvocati, giudici, Pubblici Ministeri, rappresentanti della pubblica amministrazione, assistenti sociali, rappresentanti delle ONG, ecc.

Ogni focus group ha previsto una discussione di circa 2 ore. I focus group realizzati per il progetto, hanno assunto la forma, in accordo alla metodologia, di interviste collettive rivolte a un gruppo omogeneo di 5-6 persone circa per ognuno di essi.

Ogni focus group si è aperto con una breve presentazione da parte del moderatore degli obiettivi e dei contenuti della Direttiva con riferimento ai servizi di supporto alle vittime di reato e ai contenuti della ricerca desk. La discussione è iniziata con una domanda "di apertura" ed è proseguita a seconda delle risposte e delle interazioni tra i partecipanti. Infine, il moderatore ha sondato le opinioni dei partecipanti con riferimento alle proposte specifiche contenute nella Direttiva, nonché ai rilievi dei partecipanti al riguardo.



I temi trattati dai focus del progetto SupportVoC in Italia possono essere sintetizzati nelle seguenti domande sottoposte al tavolo dei partecipanti:

- a) Sulla base della esperienza personale, quali sono le vostre opinioni sulla posizione e il ruolo delle vittime nei procedimenti penali?
- b) Per un uomo/donna/bambino vittima di reato, quanto è facile attualmente ricevere informazioni in relazione ai propri diritti di vittima durante il procedimento penale?
- c) Per un uomo/donna/bambino vittima di reato, quanto è facile identificare e accedere ai servizi di supporto disponibili?
- d) Quali sono le principali sfide/problemi da affrontare in pratica per un reale raggiungimento degli obiettivi posti dalla Direttiva?
- e) Avete qualche proposta su come raggiungere gli obiettivi posti dalla Direttiva?
- f) Qual è il vostro pensiero sui contenuti della norma italiana di attuazione della Direttiva 2012/29/UE?
- g) Qual è il vostro pensiero sui suggerimenti delineati nel documento di orientamento della DG Giustizia relativo al recepimento e all'attuazione della direttiva 2012/29/UE?
- h) Per favore, fornite proposte in termini di:
 - i.1) Modifiche eventuali del codice di procedura penale generale esistente;
 - i.2) Creazione di un unico Statuto delle Vittime;
 - i.3) Creazione di un sistema generico e specializzato di servizi di supporto alle vittime come sottosistema del più ampio sistema di giustizia penale;
 - i.4) Attuazione di pratiche di giustizia riparativa.

Sempre seguendo la metodologia, il moderatore ha pilotato l'argomento, bilanciato la discussione e mantenuto sempre la leadership del gruppo. Un osservatore esterno ha assistito agli incontri, senza alcuna interazione diretta con il gruppo o con il moderatore: l'osservatore ha avuto il compito di analizzare le reazioni verbali e non verbali dei partecipanti e di registrare l'incontro, acquisendo dapprima il consenso dei partecipanti alla registrazione audio.

L'analisi del materiale raccolto si è basata sulle valutazioni del moderatore e dell'osservatore.



3) Report sintetico della discussione dei focus group

La discussione dei focus group in Italia si è concentrata sul cercare di capire punti di forza, punti di debolezza e possibili proposte all'Unione Europea, per una più corretta applicazione dei principi e delle direttive (da ultimo la direttiva 29/2012). I focus group hanno inoltre analizzato, con lo stesso approccio, la legislazione precedente in tema di tutela effettiva per le vittime del reato.

Il quadro emerso dalle interviste, come esposto dal moderatore, è infatti piuttosto preoccupante. Il moderatore, nella fase introduttiva del primo focus, ha ribadito come molti principi che nella Direttiva sono affermati con una certa forza, nell'ordinamento giuridico italiano sono stati recepiti in maniera molto formale e sommaria, guardando solo ad alcuni limitati aspetti di tipo procedurale. Inoltre, anche rispetto agli aspetti procedurali, non pare che le modifiche introdotte dal decreto legislativo al nostro codice di procedura penale, che ha recepito la direttiva, siano assolutamente sufficienti ad attuare i principi di tutela della vittima, che in qualche modo la direttiva si proponeva di voler attuare, *“senza contare che tutti gli altri aspetti importantissimi della direttiva che vanno dal sostegno pre-, durante e dopo il processo, all'attivazione dei servizi di assistenza e supporto, all'attivazione di strutture adeguate di accoglienza, all'informazione, all'effettiva conoscenza e comprensione da parte delle vittime del reato, di tutto quello che succede prima, durante e dopo il processo a me pare che siano ad oggi ancora solo parzialmente, o quasi completamente non attuate”* [un partecipante del focus group].

In Italia sono stati fatti notevoli passi avanti per quanto riguarda le vittime dei reati di mafia, dei reati d'estorsione, di violenza domestica, sessuali, o di reati di pedo-pornografia, ma nella prassi vi sono in realtà delle differenze e si scopre la necessità di un *corpus iuris* unitario di norme che tutelino la vittima di reato, a prescindere dalla specifica tipologia del reato di cui siano state vittime, a prescindere dalla connotazione specialistica: questo, ad oggi, nell'ordinamento italiano non trova particolare applicazione.

Fino ad oggi in Italia sono state tutelate le vittime di reati che in quel particolare momento storico apparivano di particolare allarme sociale e destavano preoccupazione in relazione al diffondersi di fenomeni delittuosi storicamente ancorati al tessuto sociale o particolarmente gravi anche in ragione delle conseguenze sul tessuto economico-sociale del Paese (associazione di stampo mafioso, racket delle estorsioni, usura) in primo luogo, ovvero di tipologie delittuose realizzate in danno delle c.d. “fasce deboli” – minori, donne, disabili – o nell'ambito di contesti familiari (abusi sessuali, maltrattamenti, pedo-pornografia, turismo sessuale a danno di minori).

Alla luce dei principi enucleati dalla Direttiva oggetto di studio, invece, **la vittima dovrebbe essere al centro dell'esigenza dello Stato di tutelare chi subisca un reato**, a prescindere dall'interesse dello Stato alla punizione di determinate condotte ritenute particolarmente gravi o allarmanti per la collettività e l'ordine pubblico.

Il giudizio che viene espresso con riferimento al decreto legislativo di attuazione della Direttiva è che, più che essere veramente una legislazione che tuteli la vittima, in Italia ci si sia posti il problema di garantire quelle che erano le forme, quei *minima moralia*, che in qualche modo non rendessero la nostra legislazione totalmente in contrasto con quella sovranazionale.

L'Italia ha recepito la Direttiva europea quasi nella **convizione che tutti i principi dettati da essa facessero già parte della normativa nazionale**, seppur “parcellizzati” nelle diverse norme introdotte nel corso degli anni a tutela delle differenti “categorie” di vittime di reato, senza preoccuparsi effettivamente di assicurare a coloro che subiscono un torto integrante reato di non soffrire da un lato di ulteriori traumi derivanti dal contatto con il sistema giudiziario, dall'altro di ricevere invece un sostegno concreto ed efficace dal tessuto assistenziale e sociale del territorio.



Esiste di certo una notevole rete di strutture che lavorano nell'ambito dell'assistenza, ma, purtroppo anche numericamente, non c'è proporzione tra quello che è l'effettivo bisogno delle vittime e dei familiari, sotto il profilo dei rischi, della vittimizzazione secondaria, del pericolo di ritorsioni, ma anche sotto il profilo del sostegno psicologico effettivo, e l'offerta che è possibile attivare sul territorio stesso. Ad esempio, il momento della denuncia, che viene visto da tutte le vittime quasi come un momento finale, in realtà è solo il momento iniziale di un percorso lunghissimo, difficile e complesso, che andrebbe adeguatamente sostenuto da persone in grado di farlo, anche sotto il profilo dell'informazione e della formazione.

Il contesto italiano va quindi affrontato distinguendo gli aspetti di sostegno, protezione e tutela della vittima, in sede generale, psicologica, ma anche pre- e post- processuale, da quello che è invece il profilo attinente alla sede propria procedimentale e processuale. Ovviamente questi due aspetti non funzionano uno senza l'altro.

La vittima deve essere **tutelata in primo luogo in sede processuale**: se la vittima, come spesso avviene, viene lasciata sola ad affrontare certi momenti fondamentali del processo, in balia di appartenenti alle Forze dell'Ordine, Magistrati ed Avvocati senza un'adeguata formazione, competenze o sensibilità, qualunque altra forma di sostegno psicologico e/o sociale sarà insufficiente ad una adeguata tutela degli interessi di chi subisce un reato e chiede in primo luogo giustizia e protezione.

Se tutto ciò poi non avviene attraverso un processo di sinergia che vede il coinvolgimento di tutte le figure interessate, si rischia di far ripiombare la vittima in condizioni addirittura peggiori di quelle precedenti la denuncia.

Oggi in Italia spesso le vittime alla fine del percorso giudiziario quasi si pentono di avere avuto la forza ed il coraggio di denunciare il reato ed il reo, a causa delle inefficienze del sistema giudiziario, della totale inadeguatezza delle norme a proteggere effettivamente le ragioni della vittima, e della complessiva incapacità degli "operatori del diritto" di dare adeguate risposte in tema di esigenza punitiva del colpevole e di riparazione del danno morale e materiale subito dalla vittima.

Da questo punto di vista, poco può essere fatto da parte della Commissione Europea e, per certi aspetti, non c'è poi tanto da fare anche a livello della normativa nazionale: basterebbe applicare in maniera seria e concreta le leggi esistenti.

Esiste di certo un **primo problema basilare**, che è quello di chi intendiamo per "vittima". Dal punto di vista strettamente burocratico la vittima viene definita come colei o colui che ha subito un reato: il reato pertanto deve essere accertato, mentre rimane scoperta la possibilità di dare supporto a chi ha subito violenza ma non vuole denunciare. *"Come si fa a definire una vittima? Se io vengo da te e ti dico 'ho subito violenza dal mio compagno' e tu mi credi, allora devo aiutarti e supportarti. Dall'altro lato mi metto nei panni del legislatore e mi chiedo come si potrebbe dare una definizione di vittima se consideriamo anche questo punto"*. [un partecipante al focus group]

L'ordinamento italiano poi parla di "**persona offesa**" dal reato, prevedendo la tutela della vittima nel caso in cui questa sia portatrice degli interessi tutelati dalla norma penale, titolare del bene giuridico protetto dalla norma penale violata a seguito della commissione di un fatto di reato, "lasciando fuori" tutte le altre vittime ed in molti casi anche il soggetto "danneggiato dal reato" che potrà eventualmente costituirsi parte civile nel processo penale qualora possa dimostrare di avere subito un danno economicamente valutabile, ma non potrà vantare gli stessi diritti e facoltà della persona offesa.

Accanto al problema di definizione della "vittima", esiste inoltre la questione, delicatissima, della **vittimizzazione secondaria** che gioca un ruolo fondamentale in tutti i servizi. *"Spesso si parla di vittimizzazione secondaria legata alle forze dell'ordine: io ho sempre sostenuto che la peggiore vittimizzazione secondaria è quella degli operatori sociali, che lavorano all'interno delle strutture,*



perché quella delle forze dell'ordine la percepisci immediatamente, è il giudizio. Mentre quella degli operatori sociali è più subdola, è l'accompagnamento, la comprensione verso il mondo che dice lui o lei, non verso il progetto di vita che quella donna si sta costruendo. È più sottile perché è accompagnata a un mondo valoriale che può anche non appartenere a quella donna: giudicarla come madre, giudicare la sua capacità o incapacità di gestire i figli senza tener conto degli effetti del trauma è gravissimo". [un partecipante al focus group]

Per quanto riguarda i **servizi a supporto delle vittime**, va di certo valorizzato quanto costruito negli anni dalle organizzazioni che lavorano sul territorio: la forza delle attività di rete sperimentate negli anni, l'efficacia dei loro interventi sulle vittime non va perduta a causa dell'applicazione della Direttiva: *"va fatto un lavoro a lungo termine in cui ci si occupa delle condizioni tra i diversi servizi pubblici e privati che lavorano rispetto a questo tema. E non è una cosa i cui risultati li vedi nell'immediato, li puoi vedere solo sul medio e sul lungo termine"* [un partecipante al focus group]. La **rete** ha sicuramente funzionato in Sicilia in questi anni, ma, come ogni rete, è formata da persone e negli anni le persone cambiano e ogni nuova persona va formata adeguatamente per continuare il lavoro nella maniera migliore.

Quanto emerge analizzando i servizi pubblici territoriali in Italia è invece una **cronica lentezza** che fa sì che le persone vengano trattate come fossero pratiche, come pratiche per il rilascio della concessione edilizia o come qualunque altra pratica burocratica. Le vittime hanno invece bisogno di un intervento tempestivo rispetto a certe problematiche peculiari: *"le pratiche in questo caso sono vittime, vittime di maltrattamento, di violenze, di abusi, ma anche vittime della mafia, e nel loro caso la mancanza di intervento tempestivo equivale a una assenza di intervento"*. [un partecipante al focus group] Hanno inoltre bisogno di un servizio specializzato efficace: i servizi generali di supporto dovrebbero essere in grado di indirizzare al meglio la vittima nel più breve tempo possibile.

La possibilità, per seguire le linee della Direttiva, di **riorganizzare i servizi a supporto passa da due requisiti fondamentali**: il primo è una presa di responsabilità da parte di tutti i soggetti interessati, ognuno per il proprio ruolo; l'altro deve passare dalla decisione su chi possa essere il soggetto che coordina questo processo: di certo una pubblica amministrazione, forse il Comune. In ogni caso la presa di responsabilità non è un concetto così banale come sembra: alcuni avvocati, magistrati, le forze dell'ordine, i servizi sociali, si scontrano con la burocrazia, con un'insensibilità e un trattamento di questi temi come se fossero temi qualunque. A quel punto occorre una sanzione, collegata a meccanismi di controllo – nazionali e sovranazionali - sulla corretta e tempestiva applicazione anche della normativa nazionale introdotta quale recepimento delle Direttive europee dettate in tema di tutela delle vittime di reato.

In Italia si assiste purtroppo ancora oggi alla violazione da parte della maggioranza degli "operatori del diritto" della normativa dettata a tutela delle vittime, applicazione spesso affidata alla competenza, preparazione e sensibilità di alcuni.

Ad esempio la Convenzione di Lanzarote, la Convenzione di Istanbul, la Direttiva Europea 2012/29, ed il Decreto Legislativo del 2015, allargano le ipotesi di **incidente probatorio** (oggi è possibile chiederlo anche per la cosiddetta "vittima vulnerabile" anche maggiorenne), originariamente previste dall'art. 392 c.p.p., comma 1 bis, ma quando il P.M. – anche su richiesta della persona offesa - o il Difensore dell'imputato - non chiedono al Giudice di disporre l'incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza della persona offesa minorenni o maggiorenne nell'ipotesi dei reati di cui agli artt. 572, 600, 600 bis, 600 ter, 600 quater, 600 quinquies, 601, 602, 609bis, 609quater, 609quinquies, 609octies, 609undecies, 612 bis, c.p., e quindi poi la vittima del reato deve essere sentita direttamente nel corso del processo, in un pubblico dibattimento, alla presenza dell'imputato, e dopo anni dalla denuncia ed ancor più dalla commissione del reato, con evidenti enormi traumi ulteriori per la vittima, non è prevista alcuna conseguenza sotto il profilo personale della responsabilità. *"Ci troviamo di fronte a un servizio sociale che dice 'ah no, non abbiamo potuto vedere quella donna perché è minorenni, o ci ha mandato le carte tardi, o non l'abbiamo trovata, o la notifica non è andata a buon fine: sono tutte*



giustificazioni astratte della mancata applicazione dell'incidente probatorio. Il dato di fatto che rimane è che alla fine non viene applicato” [un partecipante al focus group].

E questo è solo uno dei casi in cui, pur essendo previste dall'ordinamento italiano norme che effettivamente mirano a tutelare la vittima durante il percorso processuale ed a ridurre per quanto possibile al minimo i traumi inevitabili derivanti dallo stesso, la mancata attuazione rende vani in concreto i meccanismi di tutela della vittima, in assenza di sanzioni che, oltre a “colpire” il processo e la vittima stessa, rendano effettivamente responsabili coloro che non abbiano applicato le norme e violato i principi dell'UE posti a tutela delle vittime medesime.

Oltre alla mancata applicazione delle norme già introdotte nel sistema italiano esiste un gravissimo problema legato ai tempi giudiziari. Il problema potrebbe essere risolto solo applicando il cosiddetto “doppio binario” anche ad altri reati oltre che a quelli legati alla mafia.

Il codice penale ed il codice di procedura penale prevedono alcune norme volte a differenziare il trattamento giuridico del reo, processuale e sostanziale, in relazione alla diversa tipologia di reato per cui risulti imputato.

Ed invero, in presenza di reati di criminalità organizzata di stampo mafioso, di reati di schiavitù e strage, di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, di terrorismo ed eversione dell'ordine democratico ed altri reati più gravi, il Legislatore ha previsto regole più rigorose volte ad evitare da un lato, la facoltà dell'imputato di accedere ad alcuni benefici di legge concessi in generale per tutte le altre categorie di reato, ovvero nel corso del processo, di potere accedere ad alcuni riti alternativi, benefici o facoltà poste a garanzia del diritto di difesa dell'imputato, in genere, ma invece precluse agli imputati o condannati di reati ritenuti di maggiore allarme sociale, come quelli sopra detti.

In Italia i procedimenti aventi ad oggetti i **reati legati alla cosiddetta criminalità organizzata di tipo mafioso** hanno un “percorso privilegiato” in tema di tempi del processo, di “precedenza” rispetto ai reati cosiddetti “ordinari”, di bilanciamento dei diritti posti a tutela delle garanzie difensive dell'imputato con quelli legati all'esigenza dello Stato di punire più velocemente ed efficacemente i responsabili dei reati più gravi. Lo stesso “canale privilegiato” dovrebbe essere previsto nell'ambito dei procedimenti che abbiano una vittima che meriti giustizia e risarcimento, con precedenza rispetto a reati privi di una vittima.

Nel caso dei reati cosiddetti di mafia ad esempio, il mutamento della persona fisica del giudice non comporta la necessità che l'imputato dia il consenso alla utilizzazione di tutti gli atti e le prove già assunte con un giudice diverso ai fini della decisione finale, perché prevale l'interesse dello Stato alla più celere punizione del colpevole di certe tipologie di reati. Nel caso in cui si tratti di un procedimento per un reato ordinario che preveda una vittima anche per un grave reato, il mutamento della persona fisica del Giudice implica la necessità di dover riassumere ex novo tutte le prove già assunte – e quindi anche la testimonianza della persona offesa – in assenza del consenso dell'imputato.

I **tempi lunghissimi della giustizia** costituiscono un danno incalcolabile per la vittima, a volte chiamata a testimoniare anche 10 anni dopo aver subito il reato, quando è diventata maggiorenne, ha cambiato vita, si è trasferita altrove e lontano dal carnefice. Oltre al danno morale subito, la lentezza dei procedimenti comporta anche notevoli danni pratici e finanziari e lo Stato non dedica sufficienti risorse per cercare di risarcire la vittima almeno di quello che sia possibile restituirle in mancanza, in molti casi, di effettiva riparazione.

In ogni caso, la lentezza dei tempi causa una mancata efficacia della tutela, del sostegno e della protezione della giustizia, che si traduce generalmente in sfiducia da parte della vittima. *“La sfiducia deriva dal fatto che tutte le promesse non trovano una risposta in termini di tempi, in termini di giustizia, protezione, anche di reinserimento nella vita sociale e lavorativa” [un partecipante al focus group].*



Un caso particolare può essere considerato quello delle **vittime di tratta** che rappresenta un contesto differente da quello Europeo, sia da un punto di vista sociale che culturale: un caso in cui bisogna muoversi in un'ottica antropologica diversa. È un caso decisamente trascurato sia dal punto di vista giuridico che dei servizi. Dal punto di vista giuridico, recentemente è stata però emessa una sentenza con la quale l'organizzazione criminale nigeriana "Black Axe", nata a Benin City e che è attiva nel traffico della droga e delle donne destinate alla prostituzione, è stata condannata in primo grado ai sensi dell'art. 416 bis c.p., cioè per un reato assimilabile a quello di associazione di stampo mafioso. Quanto accaduto è particolarmente interessante dal punto di vista giuridico e storico: è infatti la prima volta che un'organizzazione mafiosa in un quartiere come quello di Ballarò fa un accordo – almeno secondo i dati che provengono dalla DIA – con un'organizzazione criminale 'straniera' per gestire sia il traffico di droga che la prostituzione. Le vittime della prostituzione diventano in altri termini vittime di mafia e possono beneficiare delle leggi italiane a supporto, ed anche della protezione prevista per coloro che collaborano con la Giustizia secondo le leggi dell'ordinamento italiano.

A parte ciò, questa tipologia di vittime deve affrontare anche problemi aggiuntivi legati alla differenza di lingua e di cultura. *“L'aspetto più interessante anche dal punto di vista giuridico è che forzatamente si è dovuto tener conto di una dimensione sociale, culturale molto estranea a quella della propria cultura: si deve lavorare per studiare la loro simbologia, capire il linguaggio, capire la semantica, capire i valori e le pressioni psicologiche legate a tali valori”*. [un partecipante al focus group]. Nel caso sopra citato, la funzione della mediatrice (quasi sempre una ex prostituta, di età più matura, proveniente dallo stesso Paese) diventa più importante di quella dell'assistente sociale o dello psicologo previsto dal codice di procedura penale in Italia, perché la mediatrice è l'unica persona in grado di conquistare immediatamente la fiducia delle ragazze vittime di tratta.

In altri termini, il supporto a questo particolare target di vittime comprende aspetti che non sempre vengono presi in considerazione: la diversità culturale e la difficoltà di esprimersi nella lingua del paese ospitante sono due dei più importanti. La solidarietà tra pari inoltre, il supporto dato dalle donne che hanno vissuto lo stesso tipo di esperienza, è fondamentale, soprattutto se prendiamo in considerazione la struttura familiare africana, in cui la donna più anziana, più esperta, diventa il punto di riferimento tra le più giovani. *“Se le mamen le stanno accanto e la supportano, la vittima non si sente sola, come tutte le vittime che quando si sentono sole, abbandonano”* [un partecipante al focus group].

Relativamente al caso delle **vittime di tratta**, durante i focus group, si è evidenziato inoltre il problema legato alle difficoltà linguistiche e a quella di reperire interpreti che effettivamente conoscano il linguaggio utilizzato da chi sia vittima, e che siano affidabili anche sotto il profilo dell'assenza di pressioni o meccanismi di vendetta da parte degli autori dei reati.

I focus group hanno inoltre approfondito i temi riguardanti l'applicazione della Direttiva con riferimento al target attinente alle vittime "minorenni" che abbiano subito un reato da altri soggetti minorenni.

Il D.P.R. 448/1988 vigente in Italia in tema di processo minorile non prevede la possibilità che la vittima minorenni si costituisca parte civile e prenda parte al processo, che invece appare incentrato esclusivamente sull'autore del reato minorenni che deve essere adeguatamente recuperato.

Per le vittime minori di reati commessi da soggetti minorenni è assolutamente necessario potenziare innanzitutto l'unico servizio attualmente esistente a tutela della vittima, che è quello di mediazione offerto dal Comune di Palermo. Il servizio permette, su richiesta e con il consenso necessario sia da parte della vittima che di chi ha commesso il crimine, di organizzare uno o più incontri di mediazione tra i due soggetti. L'esperienza degli ultimi anni ha suggerito come, per certi versi, il servizio non viene utilizzato in tutte le sue potenzialità. Il servizio è comunque usufruibile senza alcun obbligo specifico ma in ogni caso su input ed iniziativa del magistrato, e non per tutte le tipologie di reato. Inoltre il servizio di mediazione non può attivarsi quando ovviamente l'autore minorenni del reato non ammette il fatto commesso. La mediazione penale consente in ogni caso, per alcune tipologie di reato, di dare spazio alla vittima che così si sente accolta, compresa ed in alcuni casi ascoltata dall'autore del reato, nel tentativo di trovare ragione in relazione ai torti subiti.



L'esigenza di effettiva **informazione della vittima in relazione ai suoi diritti** è sorta con riferimento all'iniziativa di istituire un servizio di Sportello per la vittima minorenne, cosa che era stata fatta presso il Comune di Palermo, ed in particolare presso l'Ufficio di Mediazione secondo i dettagli sopra esposti.

Tuttavia, il gruppo parte della discussione ha sottolineato come la collocazione dello sportello non sia forse quella ideale. Potrebbe essere, invece, più efficace collocare in Tribunale lo sportello della vittima, in modo da poterla indirizzare, ancor prima della decisione di sporgere la denuncia, in vista del percorso da affrontare, dei diritti e dei doveri, dei disagi, delle concrete possibilità di tutela, in modo da orientare al meglio le sue possibilità di scelta. *“Ogni vittima che vuole andare a denunciare un fatto, o sceglie la strada della denuncia, dal pubblico ministero o dal carabiniere, oppure può accedere preliminarmente allo sportello della vittima per tutte le informazioni necessarie sul servizio”* [un partecipante del focus group].

In alternativa dovrebbe esistere un luogo neutro in cui possa nascere lo “sportello della vittima”: uno sportello che si rivolge a tutti, senza distinzione tra vittima adulta e vittima minorenne.

Le critiche che molta dottrina giurisprudenziale ha mosso agli **obblighi di informazione** contenuti nella direttiva, obblighi che sono stati recepiti dal decreto legislativo 212 del 2015, sono relative al fatto che molto spesso tali obblighi si sono tradotti nella predisposizione di due foglietti da consegnare agli utenti su cui, magari in carattere 4 con un linguaggio non facilmente comprensibile, si danno le informazioni di base. *“Se il soggetto ha problemi di tipo culturale, il foglietto lo mette in tasca e poi lo butta: e questo equivale a mancata informazione. In questo modo quello che nasce come un principio sano di informazione alla vittima sui suoi diritti e possibilità, diventa poi una tutela solo formale”* [un partecipante al focus group].

Oltre a una maggiore attenzione ai servizi è stato discusso più in generale l'approccio che, in Italia, prevede **misure di giustizia riparativa**. La messa alla prova può avere un valore se si tratta di un reato senza vittima: ha un suo valore con gli incensurati ad esempio. Ma se si tratta di un caso in cui la parte offesa ha subito un danno, sia esso morale o patrimoniale, non è chiaro in quali termini la tutela della vittima rientra nell'esito positivo della prova. *“Perché quando c'è un reato con una vittima, il caso non può essere considerato come quando una vittima non esiste”* [un partecipante al focus group].

Il Legislatore italiano non ha preso in alcuna considerazione, per esempio, la vittima in relazione all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, cui può seguire, in caso di esito positivo della prova, l'estinzione del reato, e questo senza che la vittima abbia avuto alcun risarcimento o riparazione, o abbia potuto anche solo esprimere il suo dissenso.

Partendo invece dalla considerazione della vittima, dovrebbe sempre essere prevista una possibilità risarcitoria. *“Noi non entriamo nel merito del risarcimento del danno, perché il percorso è sempre volontario, ma già l'imputato è informato che il percorso mediativo non può essere informale alla messa alla prova, che è fondamentale, altrimenti si sporca un modello per cui ci siamo battute in tutti questi anni, sulla scia del modello penale minorile. Anche nel caso del minore messo alla prova, la mediazione non può essere tra le istituzioni del programma”* [un partecipante del focus group].

Tra le raccomandazioni da inserire dovrebbe esserci inoltre quella di **prevedere per tutti i riti alternativi**, siano essi il cosiddetto patteggiamento o l'applicazione della pena su richiesta delle parti, **l'estinzione del processo con messa alla prova** o il concordato in appello, che l'accesso alla definizione alternativa del processo debba essere subordinato alla tutela della vittima, se non integrale ma almeno in termini di riparazione. *“Dovrebbe finalmente esserci almeno uno sguardo alla vittima”* [un partecipante al focus group].

“Arriva, per esempio, un imputato che legittimamente chiede di essere ammesso al rito alternativo dell'applicazione della pena su richiesta delle parti, cioè il patteggiamento, gli applicano la pena di anno uno con la condizionale, se ne va a casa e la vittima rimane totalmente fuori da tutto il meccanismo, quindi continua a subirne il danno” [un partecipante al focus group].



Ai disagi sopra esposti si aggiungono quelli legati al tempo, alle risorse economiche di cui dispone la vittima, alle conseguenze personali e familiari legate all'iter processuale, ecc. Sappiamo bene che la società a volte **isola anche la vittima che si ribella**, l'imputato con la sospensione condizionale della pena va a casa felice, mentre la vittima perde anche fiducia nel sistema giustizia. Tant'è vero che quando invece – nelle rare volte – il giudice subordina la sospensione dell'esecuzione della pena al risarcimento del danno o al pagamento della somma liquidata a titolo di provvisionale a favore della vittima, gli imputati e i loro avvocati danno immediata disponibilità a pagare in modo da non andare in prigione.

Purtroppo, ancora oggi, a fronte di mille difficoltà che sicuramente l'imputato può avere, l'effetto deterrente di dover risarcire il danno alla vittima potrebbe costituire un elemento importante per prevenire la commissione del reato, e bilanciare gli interessi e le garanzie per l'imputato con i diritti di tutela della vittima.



4) Raccomandazioni basate sulle conclusioni del team di ricerca e dei partecipanti ai focus group

La discussione sopra descritta ha portato i partecipanti a formulare una serie di raccomandazioni che possono essere così sintetizzate:

A) CONCLUSIONI/RACCOMANDAZIONI IN TEMA GIURIDICO-LEGISLATIVO

- È necessaria una reale armonizzazione in termini legislativi con la Convenzione di Istanbul (per le donne vittime di violenza). Nella prassi viene disattesa in primis da giudici, avvocati, appartenenti alla Forze dell'Ordine, ecc. La Direttiva si incrocia in modo totale con l'applicazione della Convenzione di Istanbul: i due riferimenti legislativi costituiscono le due nuove matrici dentro cui si vanno a collocare tutti gli interventi a protezione e supporto delle donne vittime di violenza. In Italia, tali quadri normativi devono essere attuati e le leggi nazionali devono armonizzarsi alla normativa internazionale.
- Alle leggi che già esistono e vanno applicate bisogna aggiungere la sanzione, da applicare nel caso in cui qualunque tipo di soggetto (giudice, avvocato, appartenente alle Forze dell'Ordine, assistente sociale o psicologo, ecc.) ricorra ad espedienti per non applicare la legge, o non la applichi per ignoranza, superficialità o altro tipo di convenienza. Un esempio tipico è la mancata applicazione dell'incidente probatorio cosiddetto "allargato" anche per le vittime vulnerabili in tutti quei casi che già sono previsti dalla normativa italiana.
- Per abbreviare i tempi giudiziari, incompatibili con l'immediatezza dell'azione necessaria a supporto della vittima, bisogna stabilire il cosiddetto "doppio binario" per i reati dove vi sono delle vittime, e in particolar modo dove vi sono vittime che diventano parte del processo, che sono offese, che hanno denunciato ed anche si sono costituite parte civile. Il doppio binario che è stato fatto per i processi di mafia e per i processi con i detenuti va applicato anche a questo tipo di processi. Questo significa dare la precedenza rispetto ad altri processi, gestirli come se fossero processi con detenuti, non applicare i formalismi dei processi ordinari.
- Bisognerebbe prevedere tempi precisi di scadenza per le indagini relative a processi ove esista una vittima, con precise sanzioni che non prevedano solo la inutilizzabilità delle prove assunte oltre i tempi previsti – perché in tal caso ancora una volta sarebbe danneggiata solo la vittima – ma precise sanzioni a carico di chi non le rispetti.
- Bisogna definire in modo più chiaro il termine "vittima" e chi è incluso in tale definizione: innanzitutto bisognerebbe considerare vittima anche chi si rivolge a una struttura di supporto senza volere sporgere denuncia, bisognerebbe supportare in maniera completa le donne adulte senza figli che hanno subito violenza (al momento non sufficientemente tutelate). Bisognerebbe inoltre porre attenzione sulle vittime disabili, per le quali in generale non vi è grande considerazione, salvo emergere la disabilità della persona offesa vittima del reato sotto il profilo della sua inattendibilità, il che diventa una doppia violenza.
- In Italia esiste inoltre la questione della vittima "minorenne" che ha subito reato da un altro minore. Il processo minorile in Italia guarda solo al minore autore del reato ma non alla vittima minorenne di tale reato, e questa rimane una lacuna fondamentale della tutela delle vittime che oggi il nostro Paese dovrebbe colmare. È necessario ridefinire il supporto alla vittima minore durante la denuncia, in fase processuale (alla quale attualmente il minore non partecipa quando autore del reato è un altro minorenne) e post-processuale.



- Sarebbe necessario creare pratiche di risarcimento economico-morale a carico dell'autore del reato o della famiglia dell'autore del reato.
- Bisognerebbe prevedere per tutti i riti alternativi, siano essi il patteggiamento, la messa alla prova, il concordato in appello o il rito abbreviato, che l'accesso sia subordinato alla tutela della vittima, almeno in termini di riparazione.
- Per accorciare i tempi giudiziari, nella fase delle indagini, si potrebbe pensare ad una sospensione dei termini di durata delle indagini preliminari, ad un allungamento dei termini di prescrizione dei reati ove vi sia una vittima, ad una decorrenza che parta dal momento in cui la vittima sporga la denuncia, a più inferiori tempi di indagine previsti per quelle tipologie di reati che comportino danni alle vittime.

B) CONCLUSIONI/RACCOMANDAZIONI IN TEMA ISTITUZIONALE

- Definire in maniera precisa e distribuire le responsabilità: ogni soggetto, istituzionale e non, deve assumersi la responsabilità della parte di processo che governa. Ciò implica, ad esempio, un lavoro attento sulla formazione del proprio personale interno. Il concetto di responsabilità implica non soltanto il concetto di sanzione, ma anche un grande cambiamento culturale.
- In Italia esiste un problema aperto tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni: in particolare esso riguarda il passaggio delle competenze dal tribunale ordinario, fatto che sta creando grande confusione. Su questo tema, il gruppo italiano raccomanda un maggiore raccordo tra i due tribunali specificamente in questo passaggio.
- L'UE dovrebbe spingere maggiormente sul recepimento della Direttiva, non solo sulla carta in termini di recepimento nel sistema legislativo, ma anche nella prassi. È possibile arrivare al vero recepimento della Direttiva solo se si attiva un processo di monitoraggio regolare nei vari paesi. Il monitoraggio è già previsto e viene fatto dalla Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs e dalla Committee on Women's Rights and Gender Equality dell'Europarlament ma esso non è sufficiente a far sì che l'applicazione della Direttiva sia precisa ed efficace in ogni paese. La proposta è pertanto quella della creazione di un Organismo di controllo di applicazione della Direttiva, o la nomina di un Garante per la tutela delle vittime del reato, a cui il cittadino può rivolgersi quando tutte le garanzie a cui avrebbe diritto vengono disattese.
- L'UE dovrebbe invitare gli Stati membri a dedicare maggiori risorse alle organizzazioni facenti parte del sistema per il supporto della vittima durante il percorso giudiziario e dopo il processo per l'inserimento sociale e lavorativo (attraverso, ad esempio, un fondo di solidarietà Statale o regionale). Alcuni fondi esistono ma purtroppo non sono egualmente disponibili per tutte le vittime di reato e in tutto il territorio nazionale.
- Bisognerebbe attivare protocolli di intesa tra enti pubblici e privati del territorio per l'attivazione del sistema di servizi previsti dalla Direttiva.

C) CONCLUSIONI/RACCOMANDAZIONI IN TEMA DI FORMAZIONE

Sulla formazione in Italia si è ancora lontani rispetto a quanto richiesto dalla Direttiva: gran parte della formazione è demandata alle iniziative delle singole strutture, che possono essere quelle appartenenti alla Procura della Repubblica, o alla polizia giudiziaria, al volontariato o alle ONG. In realtà, se si guarda ai criteri che la direttiva indica come necessari affinché gli operatori del settore siano in grado di sostenere effettivamente la vittima, in Italia si può parlare di formazione adeguata. Su questo tema le raccomandazioni sono le seguenti:



- È necessario organizzare un sistema di formazione integrata (quindi anche multidisciplinare) per gli avvocati, per i magistrati, per le forze di polizia, per gli psicologi.
- Azioni di sensibilizzazione e di formazione andrebbero anche attivate per gli altri soggetti che vengono a contatto con le vittime (ad esempio, i Presidi e i docenti delle scuole per i minori) sulla prassi da seguire e sulle conseguenze dei reati (come attività di sensibilizzazione contro il bullismo in tutte le scuole).
- Bisogna dare maggiore diffusione ed estendere la conoscenza delle leggi esistenti. Il sistema legislativo italiano prevede una serie di norme, anche precedenti all'emanazione della Direttiva che andrebbero diffuse a beneficio dell'eventuale vittima.

D) CONCLUSIONI/RACCOMANDAZIONI IN TEMA DI ORGANIZZAZIONE DEI SERVIZI A SUPPORTO DELLE VITTIME

In Italia, esiste una rete di strutture a supporto della vittima che però è incompleta e frammentata sul territorio. Le strutture esistenti non hanno inoltre sufficienti risorse finanziarie e personale in numero adeguato a rispondere alla richiesta e ai bisogni espressi dalle vittime. Su questo tema le raccomandazioni sono le seguenti:

- Va fatta una distinzione tra i servizi specialistici, che prendono in carico le vittime delle varie tipologie di reato, perché ne hanno le competenze, e i servizi generali (soprattutto quelli pubblici). Questi ultimi potrebbero in realtà costituire una grande sponda, se fossero adeguatamente preparati (e il personale formato): con ciò ci si riferisce ai servizi sociali, ai servizi sanitari delle aziende sanitarie locali (ASL), ecc.
- È necessario migliorare l'integrazione tra i soggetti che operano sul territorio: il networking andrebbe ulteriormente rafforzato e la rete di collaborazione allargata a più soggetti sul territorio, su base più o meno estesa, al fine di rendere il networking stesso più efficace.
- Nel caso di servizi a supporto di donne vittime di violenza domestica, bisogna cancellare l'equivalenza tra la possibilità di essere ospitata e la denuncia. In altri termini, bisognerebbe garantire i servizi di supporto anche in assenza di denuncia, valutando di caso in caso la vittima alla quale fornire i servizi sulla base di colloqui.
- Nel caso del servizio di mediazione, dovrebbero essere preventivamente stabilite le modalità e gli standard di fornitura del servizio.
- Nel caso di supporto psicologico ai minori, bisognerebbe organizzare in maniera strutturata un servizio, ad esempio attraverso l'osservatorio scolastico. La pratica di rete già implementata dall'Ufficio Scolastico Regionale può diventare una proposta concreta di lavoro in termini di sinergia tra istituzioni e scuola. L'educazione alla tutela della vittima diventa così prevenzione.
- Alla luce del fatto che viviamo in una società sempre più multiculturale, bisogna porre maggiore attenzione al servizio di interpretariato, anche con la creazione di albo unico degli interpreti e dei mediatori culturali.
- Le organizzazioni a supporto dovrebbero ricevere maggiori risorse economiche e di personale da dedicare alla mediazione e ad altri servizi a sostegno dei minori.



5) Quadro dei partecipanti ai focus group

No	Tipo di servizio	N° di persone che beneficiano del servizio	Come vengono finanziati i servizi offerti?
1	Supporto legale, psicologico, generale	Circa 500-650 ogni anno	Fondi nazionali e locali fino a 10 anni fa. Progetti negli ultimi 10 anni.
2	Generali	Circa 100 nuovi casi l'anno a Palermo e provincia	Ministero degli Interni
3	Supporto legale, psicologico, generale	Circa 30 donne negli ultimo 3 anni	Donazioni da organizzazioni straniere. Progetti.
4	Supporto generale	N.d.	Progetti
5	Supporto psicologico	20 ogni anno	Fondi privati
6	Supporto legale	Circa 20	Finanziamenti Pubblici – Ministero della Giustizia
7	Lobbying e policy maker	N.d.	Finanziamenti pubblici
8	Assistenza legale	Circa 30	Finanziamenti privati
9	Supporto psicologico, generale	Circa 15	Pubblica amministrazione
10	Supporto psicologico, generale	Circa 10	Pubblica amministrazione

