



**GIUSTIZIA  
PIÙ DIRITTI  
MENO VITTIME**

**LA TUTELA  
DELLE VITTIME  
NEL SOLCO  
DELLE INDICAZIONI  
EUROPEE**

Seminario promosso dal Gruppo PD  
della Camera dei deputati

Roma, 12 dicembre 2014  
Sala del Mappamondo, Camera dei deputati



**GIUSTIZIA.  
PIÙ DIRITTI MENO VITTIME.**

**LA TUTELA DELLE VITTIME  
NEL SOLCO DELLE INDICAZIONI EUROPEE**



## INDICE

Laura Boldrini .....	5
Andrea Orlando .....	7
Barbara Pollastrini .....	17

### SESSIONE I

#### *I nuovi diritti della vittima nella giustizia penale: l'impatto della nuova direttiva UE e l'esperienza comparata*

David Ermini .....	25
Luca Lupária .....	27
Raphaële Parizot .....	34
Sandra Recchione .....	44
Silvia Allegrezza .....	65

### SESSIONE II

#### *Riconoscere la vittima e la sua vulnerabilità Parte I - La tutela fuori e dentro il processo*

Donatella Ferranti .....	77
Maria Monteleone .....	80
Anna Vittoria Chiusano .....	93
Paolina Massidda .....	98
Enzo Calabria .....	106

### SESSIONE II

#### *Riconoscere la vittima e la sua vulnerabilità Parte II - Per uno sviluppo del service rights in Italia*

Maria Teresa Manente .....	121
Vittoria Doretti .....	126
Antonella Anselmo .....	131
Alessandra Kustermann .....	156
Roberto Mastroianni .....	162

### TESTIMONIANZE

Flavia Famà .....	191
Tiberio Bentivoglio .....	195
Maria Grazia Forlì Simonini .....	203



**LAURA BOLDRINI**

*Presidente della Camera dei deputati*

---

Saluto

Buon giorno a tutte e a tutti. Saluto e ringrazio per l'invito la Presidente della Commissione Giustizia Donatella Ferranti e il Gruppo del Partito Democratico che ha promosso questo incontro.

Il tema di questo convegno, la tutela delle vittime dei reati, è come sapete un argomento al quale tengo molto e, credo di poter dire, al quale tiene molto l'intero Parlamento se è vero, come è vero, che il primo atto politicamente rilevante di questa legislatura è stato il voto unanime con il quale la Camera ha ratificato la Convenzione di Istanbul contro il femminicidio.

Tema sul quale il Parlamento ha poi continuato a lavorare anche in sede di conversione di un decreto legge, inserendo nel testo una serie di misure volte proprio a rafforzare il sostegno alle donne vittime di violenza, esattamente nel senso indicato da quella Direttiva dell'Unione Europea attorno alla quale ruoterà la discussione odierna.

Questa Direttiva è importante perché grazie ad essa in tutti i paesi membri, pur in presenza di diversi ordinamenti giuridici, esisterà una base comune di tutela della vittima dentro e fuori il processo penale, nel campo dell'informazione sull'esercizio dei propri diritti, dell'accesso ai servizi di assistenza, del sostegno legale e psicologico, della formazione degli operatori e delle Forze dell'ordine. Questo è un passaggio di grande valore che dà concretezza e sostanza al progetto europeo.

Ma, come sappiamo bene, anche per la tutela delle vittime non bastano le buone leggi. È almeno altrettanto importante creare un senso comune, un atteggiamento culturale capace di dare *empowerment*, di dare forza e voce alle vittime e valorizzarne il ruolo.

Molto fanno, in questo senso, numerose associazioni di familiari di vittime del terrorismo. E il nostro pensiero non può non andare alle vittime di piazza Fontana, oggi che sono 45 anni dalla strage. Tra poche ore sarà il momento preciso in cui si consumò quell'orrendo

delitto in cui 17 persone persero la vita e 88 rimasero ferite. I familiari di vittime del terrorismo, dicevo, e della mafia, oppure di persone uccise da incidenti stradali o da calamità naturali. Molto si impegnano nella stessa direzione le associazioni di donne.

Ma vi sono tanti casi a dirci che spesso cadono vittime dei reati le persone più indifese e più sole, come gli anziani e i bambini, o come quelle donne uccise nonostante molte di loro, il 70 per cento, avessero già denunciato la violenza e le minacce subite senza ricevere la dovuta protezione. Perché accade? Si può e si deve fare di più.

Ecco perché alla buona ed efficace legislazione bisogna accompagnare la scelta di fare delle vittime un soggetto forte, portatore di diritti e di una domanda di giustizia certa ed equa. Quella domanda che trovo nelle parole dei genitori delle ragazze uccise: spesso li incontro, padri e madri che non hanno più le loro figlie. Questo chiedono: una giustizia certa. Ma attenzione alle posizioni ideologiche, a chi contrappone cioè la tutela delle vittime alla garanzie degli imputati o alle politiche di recupero e di reinserimento dei condannati.

La buona politica è quella che sa tenere insieme questi principi e queste esigenze. La cultura delle garanzie e le strategie di recupero del condannato non sono lassismo, non sono "buonismo". Sono strumenti di una strategia democratica perché è nell'interesse di tutti noi fare in modo che il carcere non sia quel luogo sovraffollato in cui il recupero è impossibile, è interesse della collettività che chi entra in carcere ne esca poi migliore. Si tratta dunque di mettere la sicurezza al centro: tutti noi abbiamo bisogno di sicurezza, e recuperare le persone in carcere va incontro a questa esigenza.

Per questo condivido il titolo del convegno: "Più diritti, meno vittime". Non è uno slogan, è una filosofia, un atteggiamento democratico. Più i diritti sono diffusi nella società, più si investe sulla prevenzione, più c'è coesione sociale e meno spazio per la criminalità. In quel titolo c'è l'auspicio che impostiamo il nostro lavoro su questa direzione: la diffusione e l'affermazione dei diritti.

Grazie e buon lavoro.

**ANDREA ORLANDO**

*Ministro della Giustizia*

---

Saluto

Avrei partecipato volentieri a questa importante iniziativa, ma impegni istituzionali me lo hanno impedito. Affido allo scritto le mie riflessioni e il mio saluto.

Il tema della tutela delle vittime di reato è oggetto di iniziative sovranazionali e nazionali, e impone, come fa giustamente questo convegno, una riflessione a 360 gradi che riguardi tutte le categorie di vittime, e tutte le possibili tutele, non solo quella penale e risarcitoria-indennitaria, ma anche quella che si realizza con una corretta informazione e prevenzione e con misure di assistenza e sostegno.

In questa direzione si registra una evoluzione del sistema normativo, in quanto si sta transitando da un sistema di tutela - selettivo sul piano soggettivo e circoscritto, sul piano oggettivo, all'ambito penale e indennitario - ad un sistema di tutela generalizzato sul piano soggettivo e con molteplici forme di tutela sul piano oggettivo.

In Italia sono applicati già da anni sistemi di tutela per le vittime di determinate tipologie di reati, tutele peraltro circoscritte a misure indennitarie o altre forme di beneficio in una logica tipicamente economico-patrimoniale.

Penso al fondo di garanzia per le vittime della strada, risalente al 1969, con una funzione di indennizzo per le vittime quando esse non sono altrimenti risarcibili (ora regolato dal codice delle assicurazioni private, d.lgs. n. 209/2005, artt. 283 ss.). Penso alla elargizione pecuniaria prevista per le vittime del terrorismo con la legge n. 46/1980 e poi alla elargizione e agli altri benefici di tipo economico per le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, previsti dalla l. n. 302/1990.

Ci si muoveva, tuttavia, da un lato in una prospettiva di tutela selettiva, in favore delle vittime di specifiche tipologie di reato, e in una

chiave di tutela prettamente economica, indennizzo, diritto ad assunzione in pubbliche amministrazioni, esenzione da ticket sanitari. Il dato nuovo, che emerge dalla dimensione eurocomunitaria della tutela delle vittime, è la generalizzazione dell'ambito soggettivo, e la molteplicità di tutele offerte, non solo di tipo economico.

Resta fermo, però, che la direttiva europea 2012/29 in corso di recepimento, e che riguarda tutte le vittime, è solo una parte del tema.

Per alcune tipologie di reati e di vittime si impone un'azione più attenta e coordinata.

Una attenzione particolare va data alle vittime particolarmente vulnerabili, quali le vittime di tratta, le donne e i minori vittime di violenza, le vittime di reati di criminalità organizzata e terrorismo.

### **Vittime in genere**

Uno dei temi di questo convegno è la direttiva 2012/29/UE. Essa sostituisce la decisione quadro 15 marzo 2001 n. 2001/220/GAI relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, e istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.

I miei uffici hanno ultimato lo schema di decreto legislativo di recepimento, in attuazione della delega contenuta nella legge 6 agosto 2013, n. 96. Lo schema verrà portato all'esame preliminare di uno dei prossimi Consigli dei Ministri, per poi essere trasmesso alle competenti commissioni parlamentari.

La direttiva 2012/29/UE ha una portata ampia, essa si applica trasversalmente a tutte le ipotesi di reato e tutela, quindi, la categoria delle vittime, senza ulteriore specificazione, prevedendo che gli istituti di tutela vengano parametrati sulla condizione personale della vittima (minore età, soggetti altrimenti deboli).

In particolare, la direttiva si propone di garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e non discriminatorie e possano partecipare ai procedimenti penali.

Essenziale momento di tutela dell'informazione delle vittime è quello relativo alla tutela del diritto delle vittime di comprendere e di essere compresi, sin dal primo contatto con l'autorità preposta allo

svolgimento delle indagini e competente per il processo, riconoscendo alle stesse il diritto di presentare la denuncia direttamente nella lingua madre ovvero con l'aiuto di un interprete e di ottenere avviso di presentazione della denuncia tradotto in lingua comprensibile.

La direttiva tutela la vittima anche attraverso l'individuazione di un contenuto minimo di informazioni che la stessa deve ricevere fin dal primo contatto con l'autorità competente, idonee ad orientarla sia nel contesto sociale e dei servizi di assistenza anche medica, che nell'ambito più prettamente processuale.

Si prevede inoltre che ciascuno Stato membro garantisca la partecipazione consapevole della vittima al procedimento, attraverso gli strumenti delle traduzioni e dell'interpretariato, l'accesso a servizi di assistenza, il diritto di essere sentiti nel processo penale, di ottenere comunicazione in ipotesi di decisioni di non esercitare l'azione penale, di adozione di misure a tutela della vittima da eventuali fenomeni di vittimizzazione secondaria, di accesso al patrocinio a spese dello Stato, al ristoro delle spese sostenute ed al risarcimento del danno subito. A tali diritti la direttiva aggiunge quello di protezione, sia fisica che della riservatezza, e quello, peraltro già interamente condiviso dall'ordinamento interno, dei minori a beneficiare di particolare protezione anche da vittimizzazione secondaria nell'intera fase del procedimento penale.

Il diritto interno, già fortemente orientato a garantire diritti, assistenza e protezione alle vittime di reato, viene modificato solo marginalmente dallo schema di decreto legislativo. E' emerso, all'esito di un capillare lavoro di analisi e di verifica della relativa concordanza, che molte delle disposizioni di tutela previste dalla Direttiva sono già presenti nell'ordinamento italiano.

Pertanto lo schema di decreto legislativo è allo stato molto snello, e consta di due articoli, il primo dei quali contiene modifiche al codice di procedura penale e il secondo la consueta clausola di invarianza finanziaria.

In estrema sintesi viene novellato l'art. 90 c.p.p., con una specifica disposizione sugli accertamenti relativi all'età della persona offesa, in caso di dubbio sulla maggiore o minore età, e vengono introdotti tre nuovi articoli nel c.p.p.:

- uno relativo alle informazioni da dare alla persona offesa sin dal primo contatto con l'autorità precedente (art. 90-bis);
- uno relativo alla comunicazione, alla persona offesa vittima di delitti commessi con violenza alla persona, della evasione o scarcerazione dell'indagato, imputato, o condannato (art. 90-ter);
- uno relativo alla nomina di interprete per assistere la persona offesa che non conosce la lingua italiana, sia per la sua audizione, che per le sue dichiarazioni, che per la traduzione di atti essenziali per l'esercizio dei suoi diritti (art. 243-bis). Le nuove disposizioni su interpretariato e traduzioni integrano quelle recentemente introdotte con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32 di attuazione della direttiva 2010/64/UE sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali.

Il convegno odierno potrà fornire suggerimenti costruttivi per il recepimento della direttiva.

### **Vittime di tratta**

Per le vittime di tratta, a livello internazionale diversi organismi (Consiglio d'Europa, ONU, OSCE) hanno da tempo promosso la stipula di Convenzioni e Protocolli al fine di costituire una base giuridica per la penalizzazione delle condotte di crimine transnazionale e per le procedure di cooperazione giudiziaria, con la finalità, anche, di tutelare le vittime di tali reati.

Anche l'Unione europea ha messo a punto una sua strategia, articolata in misure amministrative ed iniziative normative, per migliorare le attività di contrasto, secondo un approccio unitario, nel quale confluiscano le finalità di *prevention, prosecution and protection*, e sviluppare efficaci azioni di partenariato con altre organizzazioni internazionali e con Paesi terzi.

Sul traffico di esseri umani si sono incentrati la Dichiarazione di Bruxelles del 2002, la costituzione, nel marzo 2003, di un "Gruppo di esperti"; l'adozione, nel 2005, di un Piano globale.

Fino ad arrivare alla Risoluzione adottata il 10 febbraio 2010 dal Parlamento europeo sulla prevenzione del traffico di esseri umani; e alla "strategia dell'Unione europea per l'eradicazione della tratta degli esseri umani (2012 — 2016)".

La Strategia dell’Unione europea per l’eradicazione della tratta degli esseri umani individua priorità mediante interventi di carattere conoscitivo, preventivo, punitivo, organizzativo.

Diversi sono gli strumenti internazionali che impegnano gli Stati all’adozione di norme omogenee al fine di armonizzare la legislazione sul piano sostanziale: presupposto indispensabile per consentire **forme efficaci di cooperazione investigativa e giudiziaria** per un fenomeno criminale di dimensione transnazionale, attesa la capacità di questi sodalizi, composti di persone di diversa nazionalità, di operare contemporaneamente in più paesi e in più mercati illeciti.

Ricordo, *ex plurimis*, la Convenzione delle Nazioni Unite del 2 dicembre 1949 per la soppressione del traffico di persone con cui gli Stati si sono impegnati a proteggere i migranti, in particolare donne e bambini, in tutto il percorso migratorio e a pubblicizzare il rischio e i danni della tratta; la Convenzione di applicazione dell’Accordo di Schengen del 19 giugno 1990 che impegna gli Stati a prevedere sanzioni adeguate nei confronti di chiunque aiuti o tenti di aiutare a scopo di lucro uno straniero a entrare o soggiornare nel territorio di una parte contraente in violazione della legislazione di detta parte relativa all’ingresso e al soggiorno degli stranieri; la Risoluzione dell’Assemblea generale ONU del 23 dicembre 1994 che ha ricondotto l’ipotesi del traffico delle donne a scopo di sfruttamento sessuale alla più ampia fattispecie del traffico di essere umani; le Convenzioni ONU finalizzate all’attuazione di misure relative al recupero sociale delle vittime della tratta di persone, attraverso opportunità educative e di formazione, e di altre misure preordinate a garantire la permanenza delle vittime sul territorio dello Stato a titolo temporaneo o permanente.

Nell’ambito degli strumenti tesi a combattere una vera e propria emergenza criminale di tipo globale, si inserisce la direttiva 2011/36/UE concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, che non solo persegue l’obiettivo di garantire un rafforzamento delle misure penali di repressione (intervenendo sulle condotte antigiuridiche da perseguire, sul trattamento sanzionatorio, sull’attività investigativa e giurisdizionale), ma altresì mira ad assicurare una effettiva protezione delle vittime intesa quale momento imprescindibile nell’azione di contrasto alla

tratta di persone. Si richiede un approccio integrato sia sul piano dei differenti profili di intervento (giudiziario e sociale) sia su quello dei diversi attori coinvolti (forze di polizia, magistratura, enti pubblici, organizzazioni non governative).

Le problematiche affrontate dalla direttiva sono essenzialmente la prevenzione/repressione della tratta e la tutela delle vittime della tratta stessa, che rappresentano i settori che hanno dimostrato le maggiori carenze delle legislazioni nazionali. Nell'azione di contrasto alla tratta degli esseri umani la direttiva, in sintonia con gli altri testi sovranazionali in materia, riafferma il ruolo prioritario del diritto penale.

La predetta direttiva è stata recepita nell'ordinamento italiano con il **decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24**, entrato in vigore il 28.3.2014, in cui il mio Dicastero è stato coproponente.

Il d.lgs., come la direttiva, appresta specifica tutela alle **persone vulnerabili** quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere.

A tal fine sono stati ridisegnati gli artt. 600 (Riduzione in schiavitù) e 601 del c.p. (Tratta di persone), rafforzando la risposta punitiva (la pena prevista per l'ipotesi base è attualmente tra gli 8 ed i 20 anni) ed ampliando l'ambito di applicazione delle disposizioni.

Di rilievo è anche l'art. 4 del d.lgs. che prevede specifiche tutele per i minori non accompagnati vittime di tratta. Tra queste l'obbligo di informazione del minore sui diritti di cui gode, incluso l'eventuale accesso alla procedura di determinazione della protezione internazionale. Nell'ipotesi in cui sussistano dubbi sull'età del minore, e questa non sia accertabile attraverso i documenti identificativi, si prevede una misura multidisciplinare di determinazione dell'età anagrafica, da realizzarsi nel pieno rispetto dei diritti del minore da personale specializzato e con procedure che tengano nella dovuta considerazione l'origine etnica e culturale del minore, eventualmente anche mediante l'utilizzo delle autorità diplomatiche. Nel caso in cui la procedura appena accennata non risulti idonea a determinare

esattamente l'età del minore, così come nelle more del procedimento, il soggetto si presume e si considera “minore di età”.

La disposizione non è tuttavia sufficiente senza un sistema nazionale chiaramente organizzato, che consenta di attribuire con certezza competenze e responsabilità. In questa direzione va la proposta di legge C 1658 “Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e altre disposizioni concernenti misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati”, sostenuta da quasi tutti i gruppi politici, che mira a disciplinare in modo organico, sul territorio nazionale, la protezione e l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati superando l'attuale gestione emergenziale.

Il d.lgs. 24/2014 necessita ora di adeguata attuazione e monitoraggio: penso all'adozione del d.p.c.m. previsto dal citato art. 4, per individuare i meccanismi per accertare l'età della vittima della tratta, ai percorsi formativi sulle questioni inerenti la tratta (previsti dall'art. 5), da attivarsi per i pubblici ufficiali interessati, penso al nuovo diritto all'indennizzo in favore delle vittime di tratta, a valere sul fondo per le misure antitratta, già previsto dall'art. 12, l. n. 228/2003 e sinora destinato solo al finanziamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime, nonché delle altre finalità di protezione sociale previste dall'articolo 18 t.u. immigrazione.

L'incontro odierno e altri che potranno seguire, potranno aiutarci a cogliere eventuali disfunzioni nella corretta attuazione dello strumento normativo, e a correggerle.

### **Le donne vittime di violenza**

In un convegno sulla tutela delle vittime non può non trattarsi della tutela delle donne vittime di violenza, e varie relazioni oggi sono dedicate a questo tema.

La decisione n.779/2007/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e la direttiva 29/2012 non esitano a definire la violenza di genere *una vera e propria violazione dei diritti umani fondamentali*.

**I risultati della prima indagine sulla violenza contro le donne in tutta l'Unione europea**, presentata a marzo 2014, mostrano che, nonostante gli sforzi intrapresi negli ultimi anni, sia a livello di Unio-

ne Europea che a livello nazionale, **le donne sono ancora drammaticamente colpite in numero abnorme da violenze, in tutte le sue forme. Non fa purtroppo eccezione il dato italiano.**

L'entrata in vigore, il 1° agosto scorso, della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica (**Convenzione di Istanbul**), è il risultato tangibile di un progresso culturale oltre che giuridico, trattandosi del primo strumento internazionale, vincolante per gli Stati.

**L'entrata in vigore della Convenzione va vista anche e soprattutto come occasione:** il Governo può mettere a sistema tutte le forme di tutela esistenti e dare corpo agli strumenti che costituiscono il cuore della Convenzione di Istanbul, **in attuazione dei tre pilastri su cui essa si fonda: prevenzione, protezione e punizione.**

Abbiamo in questo senso una **varietà di fronti su cui agire.**

In primo luogo, il problema della **sotto-segnalazione**: la violenza deve essere sempre considerato un fatto pubblico, non una questione privata. Tuttavia, quando si svolge tra i partner o nelle relazioni strette, rimane spesso nascosta. **Devono dunque essere intraprese azioni concrete per incoraggiare le donne a denunciare i casi e per garantire loro l'accesso alla giustizia.** In tale prospettiva si muove l'approccio denominato **codice rosa**, che vede la cooperazione istituzionale tra aziende sanitarie locali, forze di polizia, procure della Repubblica, con il compito di contribuire al **tempestivo riconoscimento e all'emersione** dei casi di lesioni derivanti da maltrattamenti o da violenze commesse da terzi, oltre che a fornire supporto alle vittime durante l'iter giudiziario per evitare il rischio della cd vittimizzazione secondaria.

Tale modello operativo, sperimentato con successo in alcune realtà italiane, penso alla Toscana, auspico possa essere generalizzato.

In secondo luogo, la **formazione**. Abbiamo la necessità di più formazione per i professionisti che interagiscono con le vittime e con gli autori di episodi di violenza di genere, per prevenire la reiterazione delle condotte e sostenere adeguatamente le vittime.

In terzo luogo, c'è bisogno di **campagne di informazione** e di sensibilizzazione, di programmi di ricerca e di istruzione che mutino

la percezione sociale dei codici di condotta consentiti o tacitamente tollerati nelle relazioni uomo-donna.

In quarto luogo abbiamo bisogno di **conoscenza**, di dati aggiornati per assicurarci che ogni azione sia basata su delle evidenze. La misurazione del fenomeno della violenza di genere contro le donne, e dunque la sua conoscenza, è di notevole complessità, sia per le molte tipologie che essa assume, sia per la mutabilità del fenomeno in relazione al modificarsi della soglia di percezione, nonché degli stereotipi e dell'immagine che esso assume nella società.

In concomitanza con la ratifica della Convenzione di Istanbul da parte dell'Italia nel giugno 2013, il Governo ha anche adottato misure interne per il contrasto alla violenza di genere, con l'adozione del decreto legge n. 93 del 14 agosto 2013 (convertito con la legge n. 119 del 2013). Con detto decreto sono state previste misure urgenti di carattere preventivo da realizzare mediante la predisposizione di un **Piano di azione straordinario contro la violenza sessuale e di genere**, contenente azioni strutturate e condivise, in ambito sociale, educativo, formativo e informativo.

Considerata la complessità degli interventi da porre in essere per l'adozione del Piano, il compito di elaborarlo è stato affidato ad una **task force interistituzionale** (costituita il 22 luglio 2013), composta da tutti i Ministeri interessati, oltre che dai rappresentanti delle Autonomie territoriali e del mondo dell'associazionismo, coordinata dal Dipartimento per le pari opportunità.

**Il Dicastero che dirigo è impegnato nei lavori della task force**, sia per la predisposizione di un codice di comportamento che renda alta ed omogenea la qualità degli interventi di primo livello sulla persona offesa, sia per incrementare la qualità della formazione degli operatori, anche carcerari, sia infine per disegnare un sistema integrato di informazioni in grado di raccogliere tutti i dati che riguardano a diverso titolo la violenza sulle donne.

Il Governo ha assunto l'impegno di adottare il Piano d'azione straordinario in tempi rapidi ed i lavori per la sua predisposizione sono prossimi alla conclusione. Spero che si possa rispettare la scadenza di gennaio 2015.

### **Vittime della criminalità organizzata**

Voglio infine segnalare una recente apertura della giurisprudenza sulla interpretazione della nozione di beneficiario ai fini dell'indennizzo previsto dalla l. n. 302/1990 e dal d.l. n. 151/2008 in favore dei superstiti di vittima della criminalità organizzata.

Come noto l'art. 2-quinquies, d.l. n. 151/2008 ha posto una condizione preclusiva all'indennizzo nel caso in cui il beneficiario sia legato da vincolo di parentela a soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. In un caso specifico a chiedere l'indennizzo era una persona rimasta orfana di madre a nove mesi, essendo stata la madre vittima di omicidio mafioso, ad opera del padre della richiedente l'indennizzo. Ebbene in tale ipotesi il Consiglio di Stato, con un parere di pochi giorni fa, ha ritenuto spettante l'indennizzo con una lettura costituzionalmente orientata della disciplina.

A tutti buon lavoro

**BARBARA POLLASTRINI \***

*Presidenza Gruppo PD Camera dei deputati*

---

Saluto

Grazie a tutti ed a tutte voi per avere accolto l'invito a questo Seminario che il Gruppo del Partito Democratico della Camera ha voluto costruire con una cura particolare e fatemi dire un grazie non rituale, ma affettuoso e riconoscente, alla Presidente Laura Boldrini per la passione che dedica da tempo ai temi che sono al centro di questa giornata, passione accompagnata da una gentile – posso dire così – professionalità e competenza che io ammiro, e naturalmente l'ultimo grazie alle relatrici ed ai relatori, alle donne ed agli uomini che si alterneranno in questa giornata ricca di analisi e di confronto.

La mia gratitudine va inoltre alla Presidente Ferranti, ai colleghi ed alle colleghie della Commissione Giustizia che stanno dando impulso, insieme al governo, ad una legislazione finalmente più attenta e ripensata al grande tema della sicurezza, per come si deve interpretare oggi, innanzitutto come prevenzione, come cultura del rispetto, come centralità di quel principio, di quel valore che è la dignità della persona, di ogni persona, a partire dalla persona che si trova per circostanza, per sfortuna, per nascita, per territorio in condizioni particolarmente fragili, ma non per questo una persona che non ha perso - e che, se l'ha perso deve ritrovare - il senso di sé, l'orgoglio del proprio valore.

Il tema di oggi è molto importante perché ripropone – su impulso del Consiglio Europeo, della Direttiva Europea – un'idea della vittima come cultura di una civiltà, un'idea della vittima come una persona – insisto su questa parola, persona – da tutelare nel senso più pieno del rispetto che le è dovuto.

---

\* Testo non rivisto dall'Autore

Questa idea della vittima è una parte, secondo me, decisiva di una cultura dei diritti umani che – come avrete letto e studiato e soprattutto sperimentato nella vostra vita – vuole essere oggi l'unica grande utopia a disposizione del nostro secolo.

Ci sono studiosi illuminati da questo punto di vista che dicono che proprio con la caduta delle ideologie - permettetemi solo questo accenno - il secolo che abbiamo innanzi, che abbiamo appena iniziato a percorrere, ci offre una grande utopia non ancora consumata, anzi da praticare, e che forse è un po' la stella polare che dovrebbe guidare anche il confronto, il dialogo tra le differenti civiltà e nelle civiltà tra le differenti culture, religioni, credi, convinzioni: quella dell'estensione dei diritti umani da interpretare globalmente.

Il tema di cui parliamo oggi è un tema – appunto – globale: l'utopia è lì, nel fatto di ritenere i diritti indivisibili nei loro aspetti: parliamo qui della tutela della vittima, dei diritti sociali, del diritto ad una vita dignitosa, diritti come un qualche cosa di indivisibile, come indivisibile è la persona e la dignità della persona, ed in quanto diritti indivisibili globalmente.

È evidente che noi parliamo di utopia tanto più se, come ci dice anche la direttiva europea, guardiamo con gli occhi che vanno oltre casa nostra. È evidente che parliamo di una utopia, basta pensare allo scontro che è aperto nel mondo; il campo di cui discutete oggi è un campo largo e, seppure passo dopo passo, dai governi europei, dal governo nazionale e dal Parlamento vogliamo promuovere concretamente azioni ed una cultura diversa dell'idea della vittima, come persona in evoluzione, e dell'idea del diritto, come qualche cosa in costante evoluzione.

Lo scontro nel mondo riporta in casa nostra il grande tema dell'evoluzione dei diritti e di una democrazia che, per come l'abbiamo conosciuta in Occidente, è un valore, ed un valore mai come oggi discusso, perché alla fine se ci interroghiamo in questa guerra mondiale, in questo conflitto mondiale - sapete di cosa parlo, ora, dell'Isis, per dire ciò che colpisce di più in questo momento – l'Occidente ha due modi di proporsi.

Il modo migliore è quello che nasce dalla nostra storia migliore e dal riscatto dopo le guerre, con la Costituzione che ci consegna una idea

di dignità, e quindi che si riproponga anche in Europa questo tema declinandolo al presente, con la concretezza d'azione che richiede il presente.

L'Occidente che fa fronte così alle insidie dei fondamentalismi o l'Occidente che ripiega, rinuncia, ma nel momento in cui l'Occidente ripiega e rinuncia nel proporsi di avanzare sul tema dei diritti umani, l'intero globo, l'intero pianeta si trova in una condizione drammatica, appunto di guerra e di arretramento della condizione dei diritti di tutti.

Per venire alla nostra giornata, io spiego perché il tema da noi oggi affrontato è connesso con quello di grande attualità delle riforme costituzionali.

La modifica della seconda parte della Carta, che ci permetterà in Italia di arrivare al superamento del bicameralismo e di avere un nuovo Senato e di rileggere il Titolo V, in qualche modo riguarderà nella concretezza il tema dei diritti umani e della tutela della vittima, perché – appunto – nella seconda parte della Carta in modo molto concreto si discute, con il superamento del bicameralismo e con un nuovo Senato delle Autonomie, di come questi livelli possono cooperare per trasformare il tema dei diritti umani in una concreta opera di azione di prevenzione, di cultura, di educazione, di informazione, di aiuto e nello svolgere questa funzione, nel come tenere in conto e valorizzare quelle forme di solidarietà, di cooperazione, di volontariato che sono decisive in Europa, ma tanto più decisive in un Paese, come il nostro, che nelle sue parti migliori ha dato sempre il meglio di sé quando ha sempre saputo fare cooperare Stato, Regioni, Comuni, insieme a quell'associazionismo civile e civico che è decisivo nella educazione e anche nel recupero nelle carceri, che avviene con gli operatori, ma anche grazie ad un lavoro straordinario e prezioso di Associazioni e di volontariato nelle carceri stesse.

Qual è il punto, per rispondere alla direttiva europea, all'indirizzo che ci viene dall'Europa? Il punto è come con la legislazione, con i provvedimenti - e non solo - costruire una cultura del rispetto della persona ed una cultura del rispetto della vittima che tenda a promuovere una civiltà che metta al centro la dignità della persona.

Qui si toccano aspetti concreti che pretendono uno sguardo più lungo su come noi intendiamo la democrazia.

Io sono convinta, ad esempio, che anche la cultura della vittima ed una idea più avanzata di tutela non prescindono mai, non possono prescindere, dalla indivisibilità tra il tema della democrazia ed il tema dell'uguaglianza, perché soltanto da una concezione piena dell'uguaglianza e dal contrasto ad ogni discriminazione può derivare una idea di democrazia che metta al centro la persona e quindi la tutela della persona.

Faccio un esempio. La tutela della vittima: io naturalmente innanzitutto – e perché sono una donna, prima di ogni cosa, ed orgogliosissima di essere una donna, e perché ho imparato quanto senza lo sguardo dei diritti umani delle donne sia impossibile promuovere un'azione per il rispetto dei diritti umani di tutte – se guardo alle donne, come vittime, non riesco a non pensare alle donne come una grande forza intrattenibile, perché non è un caso che sui diritti umani delle donne, a partire da quel conflitto che attraversa il mondo che ha, come oggetto, la volontà proprietaria sul corpo delle donne e sulla loro libertà, si stia manifestando la parte più brutale, ma insieme più simbolica degli scontri nelle civiltà.

E allora: donne vittime, donne forza, come le vedo io, donne come soggetto di un conflitto mondiale, millenario e che si ripropone oggi nella nostra modernità.

Anche se lo guardo con questi occhi, mi rendo conto che, sotto sotto, ancora una volta stiamo discutendo del principio di uguaglianza, perché dietro questo grande scontro per la libertà femminile c'è un conflitto - pensate all'Africa, all'India, ma anche in casa nostra – per una piena uguaglianza e cittadinanza della donna e quindi torna il tema della libertà e dell'uguaglianza.

Guardiamo, però, anche al fatto che questa crisi economica drammatica tra le sue ricadute ci ripropone il tema della paura e della sicurezza, della paura da una parte e della sicurezza e della tutela dall'altra, e quindi ci ripropone, appunto, l'interpretazione della sicurezza.

Se guardiamo a questo, vediamo che ancora una volta sono centrali l'idea di uguaglianza e l'idea di libertà, perché sulle paure si ripropone il tema di terribili diseguaglianze, la paura che rifà dello straniero il potenziale capro espiatorio, del migrante che è il più diseguale in molte situazioni, la persona da perseguitare, quindi di chi è non solo

diverso, ma di chi è soprattutto diseguale nei diritti, nella condizione sociale e nella concezione, da parte perfino nei Paesi più liberi, del suo livello di persona.

Lo scontro che si è aperto negli Stati Uniti sui neri non è una cosa rimovibile, ed allora per finire voglio dire questo.

Io potevo fare accenno a molte cose; ho voluto dire che per me, e credo per tutti noi, questa giornata è molto preziosa perché ci permette di affrontare il tema proposto dall'Europa, ma che avevamo già iniziato, naturalmente, in Italia ad elaborare anche con proposte concrete: penso a tutte le proposte legislative a seguito della Convenzione di Istanbul, della Convenzione di Lanzarote, dei passi in avanti compiuti in Commissione Giustizia.

Noi stiamo facendo di tutto e ce la metteremo tutta per fare quanto più possiamo per agire concretamente con il governo, dai governi locali e dal Parlamento, però credo che un aiuto grande ci venga nell'ascoltare voi e che un aiuto grande ci venga dall'essere illuminati da uno sguardo che va oltre i nostri confini, da uno sguardo che riproponga utopie che sembrano irraggiungibili, ma che – invece – sono l'unico modo per fare passi concreti nella giusta direzione.



## **SESSIONE I**

I nuovi diritti della vittima nella giustizia penale:  
l'impatto della nuova direttiva UE e l'esperienza comparata



**DAVID ERMINI \***

*Responsabile Nazionale Giustizia PD*

---

Da responsabile giustizia del Partito Democratico, permettetemi di ringraziare l'On. Roberto Speranza, Capogruppo del Partito Democratico alla Camera, che oggi è rappresentato dall'Onorevole Barbara Pollastrini e dal Direttore Generale, Oriano Giovanelli, che insieme a tutti i responsabili del Gruppo si è dato veramente tanto da fare per realizzare questo Convegno, che fa parte di una serie di iniziative che il Gruppo del Partito Democratico ha voluto svolgere sui vari temi in materia di giustizia, per rendere conto del lavoro fatto in Commissione Giustizia sotto la guida puntuale, esperta e severa dell'Onorevole Donatella Ferranti, da quando è iniziata l'attuale legislatura.

Permettetemi di affermare, e lo dico da avvocato che qualche volta ha rappresentato la parte civile, ma spesso ha difeso gli imputati, che tutto ciò che gira intorno al sistema penale deve avere come proprio punto centrale la vittima del reato. E quindi, come sosteneva poc'anzi la Presidente Boldrini, ad una efficace legislazione bisogna accompagnare la decisione di considerare le vittime come soggetti forti, portatori di diritti e di una domanda di giustizia equa e certa.

Se noi riuscissimo ad indirizzare le richieste delle persone verso la giustizia, anziché verso la vendetta, se riuscissimo a garantire le vittime del reato, probabilmente verrebbe meno anche la mentalità che spesso anima i pensieri di tante persone, cioè quella di voler comunque "aggredire", avere una vendetta nei confronti dell'imputato.

Probabilmente riusciremmo così ad avere quello che è nel corpo del nostro Ordinamento, cioè la possibilità di rieducazione e di reinserimento nella società anche da parte di chi ha sbagliato, evitando

---

\* Testo non rivisto dall'Autore

di contrapporre la tutela delle vittime alla garanzie degli imputati o alle politiche di recupero e di reinserimento dei condannati.

Questi principi e queste esigenze sono assolutamente legati; è nell'interesse della collettività tanto la tutela delle vittime, quanto il recupero del condannato, nell'ottica di una strategia democratica che abbia la sicurezza al centro della sua azione.

Ecco, quindi, perché è importante oggi stare qui a parlare delle vittime del reato, che rappresentano la questione fondamentale di quello che sarà uno dei prossimi progetti che esamineremo, cioè tutto il ragionamento sulla giustizia riparativa, fondamentale proprio per arrivare alla tutela della vittima.

Per questi motivi è importantissimo per noi oggi ascoltare la voce degli esperti, che ci spiegheranno il loro punto di vista alla luce delle loro esperienze e ci relazioneranno riguardo l'impatto della nuova direttiva Europea.

**LUCA LUPÁRIA \***

*Professore di Diritto processuale penale nell'Università degli Studi di Milano*

*Standard europei e ruolo della vittima nel processo penale italiano:  
premesse per un recepimento della Direttiva n. 29/2012*

Ringrazio la Presidente Ferranti per avermi chiamato a svolgere la relazione d'apertura di questo importante convegno, dedicato a una riflessione interdisciplinare sul tema della vittima nel nostro sistema di giustizia penale.

Le mie considerazioni, come evidenzia il titolo assegnatomi, non potranno che limitarsi a una notazione di scenario sull'impatto della nuova direttiva europea nei confronti del modello processuale italiano, anche alla luce di una recente ricerca che ho condotto sulla materia con vari colleghi europei nel quadro di un progetto finanziato dalla Commissione europea (gli atti sono raccolti nel recente volume “Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell’Unione e buone pratiche nazionali”).

Il testo sovranazionale oggi alla nostra attenzione appare come un *unicum* nel panorama delle direttive che impegnano il nostro Paese nell’azione di recepimento. Siamo infatti abituati a confrontarci con documenti europei che impongono modifiche al nostro codice di rito, per così dire, “a rime baciate”, ossia che possono essere implementati con inserti circoscritti, con operazioni mirate di micro-chirurgia legislativa. Siamo invece meno avvezzi a normative, come la direttiva 2012/29/UE, che ci chiedono di guardare con occhi nuovi il modo di rendere giustizia, che impongono una prospettiva sistematica non in linea con sedimentati convincimenti della tradizione giuridica nazionale.

---

\* Testo trascritto dell'intervento. Pubblicazione autorizzata dal relatore.

Perché dico questo? Perché se è vero che la direttiva persegue un rafforzamento di specifici diritti per le vittime (in particolare: informazione, assistenza, protezione e partecipazione), risulta altrettanto indubbiamente come essa - in via principale - esiga che alla persona offesa venga assegnato un chiaro ruolo nel sistema di giustizia penale nazionale. Esattamente il problema che affligge la nostra architettura processuale.

Il processo penale italiano, in effetti, si caratterizza per un posizionamento sistematico della vittima non scevro da contraddizioni e confusioni, figlio della scelta di attribuire incisivi poteri processuali solo alla persona offesa che risulti portatrice di interessi civilistici sfociati nella costituzione di parte civile. La vittima nella sua dimensione "pura" - ossia slegata dalle questioni del ristoro economico - viene iscritta nel catalogo dei comprimari del rito e non risulta destinataria di pregnante attenzione da parte del legislatore, sia sotto il profilo dei poteri di impulso (che suggestivamente si è soliti oggi racchiudere nel concetto di "spada"), sia sotto l'angolo visuale degli strumenti di protezione (quelli che in dottrina vengono ricondotti metaforicamente all'idea di "scudo").

A un livello più generale, un'ulteriore conferma di questo fenomeno di marginalizzazione proviene dall'assenza di ogni riferimento alla figura della vittima nell'opera di riforma costituzionale sul giusto processo del 1999. Nessun cenno ai suoi diritti o poteri è confluito nel nuovo articolo 111 Cost., tutto focalizzato sui pur fondamentali attributi di un *fair trial* che ruota intorno alla persona accusata, tanto che ad inizio del 2013, sulla scorta di iniziative abortite nel recente passato, è stato riproposto un testo di legge costituzionale inteso ad inserire nella Carta la previsione secondo cui «la vittima del reato e la persona danneggiata dal reato sono tutelate dallo Stato nei modi e nelle forme previste dalla legge».

Muovendo lo sguardo vicino a noi, oltretutto, l'esperienza processuale italiana si dimostra dissonante rispetto ad altri modelli: quello francese, che già con una fondamentale riforma del 2000 aveva rafforzato la salvaguardia dei diritti delle vittime in bilanciamento con le garanzie dell'imputato e che oggi si pone all'avanguardia nelle dinamiche pratiche di tutela grazie a istituti quali il *juge délégué aux victimes* e i *bureaux des victimes*. Quello spagnolo, caratterizzato

dalla figura dell'*acusador particular* e dalla consolidata attenzione per il tema della *violencia de género*, dove l'ultima bozza del nuovo codice di procedura penale reca una sezione *ad hoc* sullo statuto processuale della vittima, proprio nell'ottica di attribuirle una posizione sistematica ben definita. Quello inglese, in cui la pubblica accusa reca in sé il ricordo del momento storico in cui era la vittima stessa ad esercitare l'azione penale (potere in astratto ancora possibile grazie all'istituto della *private prosecution*) e dunque assume una veste di "garante" degli interessi degli offesi i quali, pur non presenti formalmente nel giudizio, lo sono nella sostanza molto di più che in altri sistemi, come la dottrina più attenta ha mostrato.

La nostra idea di processo, forse, sconta una sorta di distorsione interpretativa dell'archetipo da cui ha tratto ispirazione. Per predilezione culturale, si è immaginato un rito *adversary* incentrato sull'agonie tra due soli soggetti, accusatore e accusato, con la conseguenza di porre gli altri, in primo luogo la vittima, nel secondario ruolo di spettatori. Suggestivamente, prendendo a prestito la acuta similitudine offerta da una comparatista, potremmo affermare che si sia pervenuti ad una lettura del processo accusatorio alla stregua di una danza riservata a due soli soggetti, dimenticando così che ogni processo giusto risulta più simile ad un ballo collettivo, in cui si prendono in carico anche gli interessi di soggetti differenti, in particolare testimoni e vittime.

Solo tenendo a mente questo orizzonte si comprende allora perché molte delle modifiche al codice di procedura penale che dovranno essere operate in conformità ai dettami della direttiva possano sembrare, agli occhi italiani, elementi non in linea con il nostro Dna processuale.

I saluti introduttivi di questo incontro sono stati molto importanti anche perché sono stati citati altri testi sovranazionali fondamentali per la materia che qui ci occupa, come le Convenzioni di Istanbul e Lanzarote. È bene ribadirlo: la direttiva 2012/29/UE non può essere vista come una monade all'interno del sistema europeo di protezione della vittima, ma va necessariamente letta anche alla luce delle direttive sulla tratta di esseri umani, l'abuso e lo sfruttamento sessuale e l'ordine di protezione europeo penale, nonché del regolamento sull'ordine di protezione civile e della non più recente direttiva

sull'indennizzo delle vittime di reato del 2004 (in fase di rimodulazione). Infine, va tuttora presa in considerazione anche la decisione quadro n. 220 del 2001 - alla quale come noto l'Italia non si è conformata, lasciando sulla carta la delega contenuta nella legge comunitaria del 2010 ed esponendosi dunque al rischio di un procedimento di infrazione - in attesa del recepimento della direttiva del 2012 che andrà a sostituirla integralmente.

Conferire una posizione alla vittima, questo ci chiede l'Europa. E questo significa indubbiamente anche prendersi carico della vittima prima del processo, durante il processo e dopo il processo. E proprio a questo proposito non va dimenticato quanto è già stato correttamente evidenziato dall'on. Pollastrini circa il tema dei rapporti tra condannati e vittime, questione messa in luce dalla direttiva e sulla quale noi, di fatto, non avevamo mai riflettuto con compiutezza. Mi riferisco, ad esempio, alla informativa alla vittima circa la scarcerazione del condannato, che dà conto dell'aspettativa dell'offeso di non ritrovarsi improvvisamente, senza preavviso, faccia a faccia con l'autore del reato. Certo questa è una tematica - analogamente a quelle connesse al c.d. diritto "all'oblio" e alla particolare vulnerabilità - sulla quale occorre soffermarsi con attenzione nel ripensare lo statuto dell'offeso. Sono crinali che in Italia non hanno un retroterra culturale sedimentato, perché di fatto non sono mai stati affrontati compiutamente.

Un punto che voglio evidenziare in queste brevi considerazioni introduttive è anche quello delle informative preliminari da fornire alle vittime e della assistenza durante le denunce dei reati subiti. A Milano, si vorrebbe istituire - non senza difficoltà - uno sportello-vittime, istituito presso il Palazzo di Giustizia, che fornisca alla vittima - prima ancora che essa si rivolga ad un avvocato - un momento multilinguistico di informazione circa i suoi poteri e i suoi diritti. E questo andrebbe a tutela soprattutto della cosiddetta "*cross-border victim*", ossia di quella persona proveniente da un altro Stato la quale si ritrovi a subire un crimine in Italia. Il progetto, come altri analoghi, sta incontrando molti ostacoli, soprattutto di ordine economico e organizzativo.

Una considerazione anche sulla giustizia riparativa. Accogliere - all'interno di un ordinamento giuridico - la possibilità che le conse-

guenze di un reato vengano affrontate con gli strumenti tipici della *restorative justice* equivale a rivalutare di molto il ruolo della persona offesa, restituendo sostanzialmente ad essa e all'autore del crimine la gestione della controversia. L'elemento nuovo rispetto all'ordinario procedimento penale introdotto dalle pratiche mediative nella regolamentazione dei conflitti nascenti da reati consiste infatti nel proporre una lettura della relazione autore-vittima non conflittuale, bensì consensuale-compensativa. E questa nuova lettura sembra aver fatto ingresso, con la legge n. 67 del 2014 che ha introdotto l'istituto della messa alla prova, anche nel processo penale ordinario italiano, laddove il nuovo articolo 464-bis del codice di rito prevede - tra i presupposti necessari che un programma di trattamento deve avere affinché all'imputato sia concessa la sospensione con messa alla prova - anche "le condotte volte a promuovere, ove possibile, la mediazione con la persona offesa".

La giustizia riparativa, oltretutto, con la direttiva 2012/29/UE, entra direttamente nella fase dell'esecuzione penitenziaria. Questo consentirà di sviluppare i progetti, già esistenti, legati alla possibilità, per il reo, di accedere a determinate misure alternative alla detenzione passando per un percorso mediatico con la vittima diretta del crimine perpetrato oppure - ove ciò non sia possibile - con vittime appartenenti alla medesima "categoria".

Certo, rimane indubbio come sia indispensabile evitare che il condannato rimanga ostaggio della propria vittima, ritrovandosi suo malgrado al centro di una privatizzazione dell'esecuzione della sanzione penale, dove l'offeso monopolizzi la pena da eseguire. Sappiamo che questo è un tema molto caldo, affrontato anche da alcune decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. Mi riferisco ad esempio alla vicenda *Guye e Sánchez*, dove un tribunale iberico aveva condannato un uomo per maltrattamenti nei confronti della compagna, disponendo a suo carico la misura del divieto di avvicinamento. Tempo dopo la pronuncia, tuttavia, la donna maltrattata aveva perdonato il marito, riaccogliendolo in casa e "opponendosi" alla legittimità di una nuova sanzione inflitta all'uomo per la trasgressione della misura imposta. I Giudici di Lussemburgo hanno risolto correttamente la questione, chiarendo come per quanto la legislazione dell'Unione miri ad assicurare che la vittima possa prendere parte

al procedimento penale in modo adeguato, ciò non implica che una misura di allontanamento obbligatoria non possa essere pronunciata contro il suo parere. La pena viene comminata nell'interesse della collettività, non soltanto di quella specifica vittima. In questo caso, tra l'altro, si trattava di una vittima vulnerabile, un soggetto che, in qualche modo, va anche tutelato rispetto ad una sua volontà che può essere inquinata dal rapporto di debolezza psicologica nei confronti dell'autore del reato.

Un'ultima osservazione: in tutte le riflessioni che effettueremo dovremo tenere in considerazione un tipico vizio italiano, quello di dimenticarsi di un tema, di non affrontarlo quando gli altri lo approfondiscono, per poi innamorarsene in maniera eccessiva quando intorno a noi già si sono avvertiti certi effetti collaterali. Dobbiamo dunque stare attenti, nei prossimi anni, a non imboccare una deriva "vittimo-centrica". Esperienze ormai ventennali ci hanno mostrato gli squilibri terribili che possono derivare da impostazioni di questo tipo. Mi riferisco soprattutto ai Paesi che hanno subito importanti forme di terrorismo o di crimini di massa, come il Perù, la Colombia, l'Argentina, dove le vittime hanno bussato con violenza alle porte della giustizia inducendo legislatore e giudici a scelte frutto di una emotività che mal si concilia con il processo penale.

Dobbiamo quindi puntare al riconoscimento e alla implementazione di quei numerosissimi diritti che, se riconosciuti alla vittima, non determinano una potatura dei diritti dell'accusato. Si pensi ad esempio a tutti gli inserimenti in tema di informazione alla vittima, che può essere considerato un po' come un meta-diritto perché solo attraverso una completa informazione può essere garantita una piena e consapevole partecipazione della vittima al procedimento penale. All'assistenza linguistica per la vittima alloglotta. O anche alla protezione fisica dell'offeso, anche in relazione alla sua vulnerabilità, da misurare in chiave personalizzata, come indica la direttiva.

Maggiore prudenza va invece prestata agli aspetti che incidono sul diritto al contraddittorio e sugli altri principi aurei del dibattimento penale. Mi riferisco alla sottrazione della vittima-testimone ad un contraddittorio pieno, svolto in udienza attraverso la *cross-examination*; all'eccessivo ricorso all'incidente probatorio, che resta comunque uno strumento straordinario nelle geometrie del sistema.

Se però teniamo a mente la distinzione tra garanzie per la vittima che non portano ad una *deminutio* dei diritti dell'accusato e prerogative dell'offeso che possono comportare sacrifici dei principi a salvaguardia del prevenuto, ebbene, credo che il percorso che ci porterà da qui a breve a recepire questa direttiva segnerà un momento di grande civiltà processuale e di positivo completamento della riforma processuale voluta dal legislatore del nuovo codice di rito.

## RAPHAËLE PARIZOT

Professeur à l'Université de Poitiers

---

La posizione della vittima nel sistema francese alla luce della direttiva del 25 ottobre 2012

Tra tutte le direttive che la Francia deve trasporre, la direttiva del 25 ottobre scorso sui diritti, l'assistenza e la protezione delle vittime di reato (da trasporre prima del 16 novembre 2015) è quella che, senz'altro, pone il meno di problemi.

In effetti, la vittima di un reato nel sistema francese ha una posizione discretamente forte: è molto protetta e ha molti diritti. Questa presa in considerazione della vittima di reato in Francia emerge già nell'articolo preliminare del Codice di procedura penale (articolo introdotto dalla legge *n°2000-516 del 15 giugno 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes*) che prevede “*I – La procedura penale deve essere equa e contradditoria e preservare l'equilibrio dei diritti delle parti*”; “*II – L'autorità giudiziaria vigila sull'informazione e sulla salvaguardia dei diritti delle vittime durante ogni procedura penale*”.

Entriamo nel dettaglio e vediamo, se il diritto francese è veramente rispettoso delle esigenze europee, seguendo la direttiva che comporta tre capitoli principali relativi all'informazione e al sostegno della vittima, alla partecipazione della vittima alla procedura penale, alla protezione delle vittime.

### I – Sull'informazione della vittima

L'articolo 4 della direttiva prevede il diritto della vittima di ottenere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente (art. 4). Questa informazione è organizzata nel codice di procedura penale francese (art. 53-1 e 75 per l'indagine, art. 80-3 per l'istruzione): gli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria informano con ogni mezzo le vittime del loro diritto:

- 1° di ottenere la riparazione del danno subito;
- 2° di essere parte al processo penale costituendosi parte civile;
- 3° di essere, se vogliono costituirsi parte civile, assistite da un avvocato di loro scelta. Le spese sono a carico delle vittime, tranne se rientrano nelle condizioni di accesso al gratuito patrocinio;
- 4° di essere supportate da un servizio di assistenza alle vittime;
- 5° di adire, a certe condizioni, la Commissione di indennizzo delle vittime di reato (CIVI);
- 6° di chiedere un'ordinanza di protezione in materia di violenze all'interno di una coppia (art. 515-9 a 515-13 del Codice civile). Le vittime sono inoltre informate delle possibili pene per l'autore o gli autori delle violenze nonché delle condizioni di esecuzione delle eventuali condanne che potrebbero essere pronunciate nei confronti di essi.

**Nel rispetto dell'articolo 5 della direttiva sul diritto della vittima al momento della denuncia**, il codice di procedura penale (art. 15-3) prevede che la polizia è tenuta di ricevere le denunce delle vittime di reato e di trasmetterle, nel caso, al servizio di polizia territorialmente competente. Dal 2004, il codice aggiunge che *“ogni denuncia da luogo ad un processo verbale e alla consegna alla vittima di un ricevimento scritto. Se la vittima ne fa la richiesta, riceve immediatamente una copia del processo verbale”*.

**Nel rispetto dell'articolo 6 della direttiva sul diritto ad ottenere informazioni sul proprio caso**, il diritto francese prevede che la vittima sia informata della decisione del pubblico ministero (art. 40-2 CPP) e, in molti casi, che sia informata della procedura in sé (anche se, in pratica, non funziona sempre molto bene). Inoltre, l'articolo 6 della direttiva prevede che la vittima possa essere informata della liberazione della persona condannata: *“Gli Stati membri garantiscono alla vittima la possibilità di essere informata, senza indebito ritardo, della scarcerazione o dell'evasione della persona posta in stato di custodia cautelare, processata o condannata che riguardano la vittima. Gli Stati membri garantiscono che la vittima riceva altresì informazioni circa eventuali pertinenti misure attivate per la sua pro-*

*tezione in caso di scarcerazione o evasione dell'autore del reato*” (art. 6 §5). In Francia, una volta la persona condannata, si considera tradizionalmente che la vittima non ha più niente da dire o da sapere. Se la vittima deve essere considerata durante la procedura penale, non ha nessun diritto al momento dell'esecuzione della pena: « *la peine est prononcée pour le compte de la société et non pour le compte de la victime* »<sup>1</sup>. Però piano piano la vittima ha ricevuto certi diritti (in particolare diritti all'informazione ma anche diritti a produrre osservazione sulla liberazione del condannato). E piano piano questo diritto si estende. Oggi, la vittima in Francia riceve informazioni sulla liberazione di questa persona ma in tre casi solo (art. 712-16-2 CPP<sup>2</sup>):

- 
- 1 Guillaume ROYER, « *La victime et la peine. Contribution à la théorie du procès pénal post sententiam* », *Recueil Dalloz*, 2007, p. 1745 et s. Voir également sur le sujet, Robert CARIO, « *La place de la victime dans l'exécution des peines* », *Recueil Dalloz*, 2003, p. 145 et s. ; Martine HERZOG-EVANS, « *Les victimes et l'exécution des peines. Pour en finir avec le déni et l'idéologie* », *AJ Pénal*, 2008, p. 356 et s.
  - 2 Art. 712-16-2 CPP:Haut du forAArtciBas du formulaire « *S'il existe un risque que le condamné puisse se trouver en présence de la victime ou de la partie civile et qu'au regard de la nature des faits ou de la personnalité de l'intéressé il apparaît qu'une telle rencontre paraît devoir être évitée, les juridictions de l'application des peines assortissent toute décision entraînant la cessation temporaire ou définitive de l'incarcération d'une interdiction d'entrer en relation avec la victime ou la partie civile et, le cas échéant, de paraître à proximité de son domicile et de son lieu de travail.* *Le prononcé de cette interdiction est obligatoire, sauf décision contraire spécialement motivée, lorsque la personne a été condamnée pour l'une des infractions visées à l'article 706-47.* *La juridiction adresse à la victime un avis l'informant de cette interdiction ; si la victime est partie civile, cet avis est également adressé à son avocat. Cet avis précise les conséquences susceptibles de résulter pour le condamné du non-respect de cette interdiction.* *La juridiction peut toutefois ne pas adresser cet avis lorsque la personnalité de la victime ou de la partie civile le justifie, lorsque la victime ou la partie civile a fait connaître qu'elle ne souhaitait pas être avisée des modalités d'exécution de la peine ou dans le cas d'une cessation provisoire de l'incarcération du condamné d'une durée ne pouvant excéder la durée maximale autorisée pour les permissions de sortie.* *Pour l'application du présent article, la victime ou la partie civile peut informer la juridiction de l'application des peines de ses changements de résidence ou de lieu de travail.* *Lorsque la personne a été condamnée pour une infraction visée à l'article 706-47 et si la victime ou la partie civile en a formé la demande, le juge de l'application des peines ou le service pénitentiaire d'insertion et de probation informe cette dernière,*

- nel caso di una liberazione anticipata se la giurisdizione di applicazione delle pene sottopone questa rimessa in libertà al divieto di avvicinarsi alla vittima. In questo caso, la vittima è informata di questo divieto tranne se la giurisdizione considera che la personalità della vittima giustifichi di non mandare questa informazione (condizione molto vaga ma non contraddittoria alla direttiva) o se la vittima ha chiesto di non essere informata delle modalità di esecuzione della pena.
- nel caso di una liberazione alla fine normale della pena se la pena era relativa a reati sessuali. In questo caso, la vittima è informata direttamente o tramite suo avvocato se ne fa la richiesta<sup>3</sup>. La richiesta della vittima è integrata dentro la pratica relativa al condannato sotto la segnatura “vittima”.

Il movimento è veramente verso un’informazione allargata come lo dimostra il fatto che dal 2013 (*loi n°2013-711 du 5 agosto 2013 portant diverses dispositions d’adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l’Union européenne et des engagements internationaux de la France*), il codice di procedura penale (art. 40-5) prevede l’informazione della vittima dal PM in caso di evasione di una persona se la vittima è in pericolo<sup>4</sup>.

---

*directement ou par l’intermédiaire de son avocat, de la libération de la personne lorsque celle-ci intervient à la date d’échéance de la peine ».*

3 Art. D. 49-65-1 CPP : « *La victime ou la partie civile qui, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l’article 712-16-2, souhaite être informée de la libération d’une personne condamnée pour une infraction visée à l’article 706-47, à la date d’échéance de sa peine, adresse cette demande par lettre recommandée avec accusé de réception au procureur de la République ou au procureur général de la juridiction de condamnation. Cette demande est transmise par le ministère public au juge de l’application des peines dont relève le condamné pour être classée dans la cote “victime” du dossier individuel prévu par l’article D. 49-29.*

*La personne peut préciser dans sa demande qu’elle souhaite être informée par l’intermédiaire de son avocat ».*

4 Selon l’art. 40-5 : « *En cas d’évasion d’une personne, le procureur de la République informe sans délai de cette évasion la victime des faits ayant entraîné la détention ou sa famille, dès lors que cette évasion est susceptible de leur faire courir un risque et sauf s’il ne paraît pas opportun de communiquer cette information au regard du risque qu’elle pourrait entraîner pour l’auteur des faits ».*

**Forse, l'unico punto che crea realmente problemi è il diritto riconosciuto alla vittima all'interpretazione e alla traduzione (art. 7).** E vero che la direttiva va oltre la decisione-quadro che prevedeva semplicemente dentro un articolo 4 che l'informazione si facesse “*in una lingua generalmente compresa*”) e sviluppa un vero diritto a comprendere le informazioni (traduzione ma anche “*linguaggio semplice e accessibile*” come lo dice l'articolo 3). Ma nello stesso tempo, rimane molto prudente perché prevede che l'interpretazione e la traduzione non devono prolungare “*irragionevolmente il procedimento penale*” (art. 7 §8). Comunque sia, nel codice di procedura francese, ci sono delle disposizioni relative alla traduzione ma solo per le persone messe in causa e non c'è niente sulle vittime. In effetti, nel codice di procedura penale, le disposizioni relative alla traduzione (e in particolare le recente leggi *n°2013-711 del 5 agosto 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France* e *n°2014-535 del 27 maggio 2014 portant transposition de la directive 2012/13/UE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2012, relative au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales*) riguardano solo il sospetto.

Accanto a quest'informazione della vittima, la direttiva prevede due articoli sul sostegno alla vittima, sui servizi di assistenza alle vittime (l'art. 8 sul diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime e l'art. 9 sull'assistenza prestata ai servizi di assistenza alle vittime). In Francia, questo diritto al accesso a servizi di assistenza alle vittime si è molto sviluppato gli ultimi anni. In effetti, conformemente al punto 62 dell'introduzione della direttiva che raccomanda “*lo sviluppo di «punti unici d'accesso» o «sportelli unici»*”, esistono in Francia degli uffici di aiuto alle vittime (*bureaux d'aide aux victimes*, detti BAV, art. D. 47-6-15 CPP creato con un decreto del 7 maggio 2012) presso i tribunali. Questo *bureau* è creato tramite una convenzione tra il capo della corte di appello e associazioni e si compone di rappresentanti di una o più associazioni di assistenza alle vittime. La missione di questo *bureau* è di informare le vittime e di rispondere alle difficoltà che sono suscettibili di incontrare durante tutto il processo pena-

le inolare all'occasione delle procedure brevi<sup>5</sup>. Alla domanda della

---

5 Art. D. 47-6-15 CPP : « *Au sein de chaque tribunal de grande instance, il peut être institué, par convention passée entre les chefs de cour d'appel et les associations concernées conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 41, un bureau d'aide aux victimes composé de représentants d'une ou plusieurs associations d'aide aux victimes.*

*Le bureau d'aide aux victimes a pour mission d'informer les victimes et de répondre aux difficultés qu'elles sont susceptibles de rencontrer tout au long de la procédure pénale, notamment à l'occasion de toute procédure urgente telle que la procédure de comparution immédiate.*

*A leur demande, il renseigne les victimes sur le déroulement de la procédure pénale et les aide dans leurs démarches.*

*Le bureau d'aide aux victimes peut informer la victime de l'état d'avancement de la procédure la concernant, au vu notamment des informations dont il a eu connaissance en application du dernier alinéa de l'article R. 15-33-66-9, en lui indiquant en particulier, selon les cas :*

- que sa plainte est en cours d'examen par le procureur de la République ;*
- que sa plainte fait l'objet d'une enquête de police judiciaire ;*
- que le procureur de la République examine les suites devant être apportées à l'enquête ;*
- que l'affaire fait l'objet d'une information devant tel juge d'instruction ;*
- que la plainte fait l'objet d'une procédure alternative aux poursuites ;*
- que la plainte a fait l'objet d'une décision de classement ;*
- que la juridiction de jugement a été saisie ;*
- la date de l'audience à laquelle l'affaire sera examinée ;*
- la date à laquelle le jugement mis en délibéré sera rendu ;*
- le contenu du jugement qui a été rendu ;*
- que le jugement rendu a fait l'objet d'un appel du ministère public ou du prévenu.*

*Il peut d'une manière générale être chargé de délivrer à la victime toutes les informations dont celle-ci doit être destinataire en application des dispositions législatives du présent code.*

*Le bureau d'aide aux victimes travaille conjointement avec les huissiers et les barreaux locaux.*

*Le bureau d'aide aux victimes a également pour mission d'orienter les victimes vers les magistrats ou services compétents, notamment les juridictions de l'application des peines, pour l'application des dispositions des articles 712-16-1, 712-16-2 et 721-2.*

*Les victimes sont par ailleurs orientées, le cas échéant, vers le dispositif d'indemnisation auquel elles peuvent prétendre, comme le service d'aide au recouvrement des victimes d'infractions ou la commission d'indemnisation des victimes d'infractions. Lorsque la condamnation est rendue en présence de la partie civile, le bureau d'aide aux victimes reçoit cette dernière à l'issue de l'audience, assistée le cas échéant par son avocat, pour l'informer notamment des modalités pratiques lui permettant d'obtenir le paiement des dommages et intérêts qui lui ont été alloués et, s'il y a lieu, des démarches devant être effectuées pour saisir le service d'aide au recouvrement des*

vittime, le *bureau* informa esse dello svolgimento della procedura penale e le assiste nei loro passi. Le *bureau* può indicare alla vittima lo stato della procedura relativa ad essa (che la vittima sia parte alla procedura o no): davanti al pubblico ministero, indagine dalla polizia giudiziaria; istruzione; archiviazione; giurisdizione adita; data di udienza; data del giudizio; appello del pubblico ministero o della persona condannata. Il *bureau* può essere in carica di informare la vittima di tutte le informazioni previste per essa dalla legge (art. 41 CPP). Le BAV può anche aiutare la vittima ad ottenere il risarcimento dovuto. Questo meccanismo non è ancora totalmente sviluppato. Tra il 2009 e il 2012, 50 BAV sono stati creati; nel 2013, altri 100 sono stati creati e l'obiettivo è di arrivare a 164 per la fine 2015 per coprire tutti i tribunali francesi (métropole e oltre-mare)<sup>6</sup>.

Se il tribunale non dispone di un BAV, l'informazione della vittima è fatta dal cancelliere sotto il controllo di un giudice particolare creato nel 2007: il giudice delegato alle vittime (*juge délégué aux victimes* detto *Judevi*)<sup>7</sup>. Questo giudice vigila, nel rispetto dell'equilibrio dei diritti delle parti, alla presa in considerazione dei diritti riconosciuti dalla legge alle vittime (tra le sue missioni, è presidente della CIVI – commission d'indemnisation des victimes d'infraction – e partecipa all'elaborazione dei dispositivi coordinati di assistenza alle vittime su tutto il territorio di competenza del tribunale).

## II – Sulla partecipazione della vittima al processo penale

Sul punto della partecipazione alla procedura penale, la direttiva rinvia al diritto nazionale ed esige solo che la vittima possa essere ascoltata (art.

---

*victimes d'infractions ou la commission d'indemnisation des victimes d'infractions ainsi que du délai dans lequel elles doivent intervenir ».*

6 <http://www.justice.gouv.fr/aide-aux-victimes-10044/generalisation-des-bureaux-daide-aux-victimes-25121.html>.

7 Art. D. 47-6-1 CPP : « *Le juge délégué aux victimes veille, dans le respect de l'équilibre des droits des parties, à la prise en compte des droits reconnus par la loi aux victimes.*

*A cette fin, il exerce les fonctions juridictionnelles et, sans préjudice du rôle de l'avocat constitué ou à venir de la victime, les fonctions d'administration judiciaire et les fonctions administratives prévues par le présent titre ».*

10) durante la procedura penale. Il diritto francese va ben oltre questo minimo. Il ruolo della vittima nel processo penale francese è forte, molto più forte che in Italia, in quanto è consentito alla vittima non solo di essere parte nel processo penale come parte civile (art. 2 CPP), ma anche di attivare l'azione penale. In effetti, secondo l'articolo 1, l'azione penale può essere attivata non solo dal pubblico ministero ma anche dalla parte danneggiata (*“partie lésée”*). Quindi la vittima può approfittare dell'azione penale attivata dal pubblico ministero per “attaccarsi” a lui oppure, se il pubblico ministero non vuole agire, può farlo attivando l'azione penale<sup>8</sup>.

Sempre sul punto della partecipazione alla procedura penale, la direttiva prevede un diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa (art. 12), che consiste nel *« procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale »*. Se la procedura francese conosce da tempo la mediazione penale (1993), la *legge n°2014-896 del 15 agosto 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales* ha introdotto un sotto-titolo relativo alla giustizia restorativa definito come *« ogni misura permettendo ad una vittima e all'autore di un reato di partecipare attivamente alla risoluzione delle difficoltà che risultano dal reato, e in particolare alla riparazione dei danni nati dalla sua commissione »*, compreso durante l'esecuzione della pena<sup>9</sup>.

---

8 Tramite una *citation directe* del sospetto davanti al tribunale o una *constitution de partie civile* presso il *juge d'instruction*.

9 Art. 10-1 CPP : *« A l'occasion de toute procédure pénale et à tous les stades de la procédure, y compris lors de l'exécution de la peine, la victime et l'auteur d'une infraction, sous réserve que les faits aient été reconnus, peuvent se voir proposer une mesure de justice restaurative.*

*Constitue une mesure de justice restaurative toute mesure permettant à une victime ainsi qu'à l'auteur d'une infraction de participer activement à la résolution des difficultés résultant de l'infraction, et notamment à la réparation des préjudices de toute nature résultant de sa commission.*

*Cette mesure ne peut intervenir qu'après que la victime et l'auteur de l'infraction ont reçu une information complète à son sujet et ont consenti expressément à y participer. Elle est mise en œuvre par un tiers indépendant formé à cet effet, sous le contrôle de l'autorité judiciaire ou, à la demande de celle-ci, de l'administration pénitentiaire.*

Infine, la direttiva prevede un diritto ad ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale (art. 16). Anche su questo punto, il diritto francese non è tanto in ritardo visto che il sistema di indennizzo risale ad una legge del 1977 (art. 706-3 e s. CPP).

### **III – Sulla protezione della vittima**

Sul punto della protezione, la direttiva prevede cinque articoli che trattano in particolare del diritto all'assenza di contatti fra la vittima e l'autore del reato, del diritto delle vittime alla protezione durante le indagini penale e del diritto in particolare i minori. Il diritto francese prevede diverse disposizioni di protezione della vittima. Tre esempi :

Durante la fase preliminare della procedura, è possibile ricorrere ad una detenzione cautelare del sospetto (*garde à vue* – art. 62-2 CPP – e *détention provisoire* – art. 144 2° CPP) quando è l'unico mezzo di “*impedire che la persona faccia pressione sui testimoni, sulle vittime o sui loro familiari*”. Inoltre il giudice istruttore può opporsi al fatto che un'avvocato comunichi la copia di un'atto se ci sono “*rischi di pressione sulle vittime*” (art. 114 al. 8 CPP).

A livello della pena, il divieto di avvicinarsi alla vittima può essere pronunciato o dal giudice di merito come pena complementare alla pena principale o dal giudice di applicazione della pena quando studia le possibilità di ripensare la pena.

Per proteggere il minore vittima, è previsto la registrazione di tutti suoi interrogatori.

In conclusione, la vittima è molto presa in considerazione nel diritto francese. Nella sua opera di trasposizione della direttiva del 25 ottobre 2012, la Francia non avrà molto da fare visto che la vittima ha già molti diritti e che in pratica si sviluppano diversi strumenti per aiutare la vittima a beneficiare concretamente di suoi diritti, come:

---

*Elle est confidentielle, sauf accord contraire des parties et excepté les cas où un intérêt supérieur lié à la nécessité de prévenir ou de réprimer des infractions justifie que des informations relatives au déroulement de la mesure soient portées à la connaissance du procureur de la République ».*

la generalizzazione della *pré-plainte* (pre-denuncia) in linea<sup>10</sup> che consente di segnalare immediatamente un reato contro i beni (non contro le persone e neanche i reati dove c'è un'emergenza) e di velocizzare l'appuntamento successivo con i poliziotti.

La creazione di una guida alle vittime messa in linea sul sito del ministero della giustizia<sup>11</sup>.

---

10 [www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr](http://www.pre-plainte-en-ligne.gouv.fr). Questo sistema è stato esperimento dal 2008 in due province (Charente-maritime e les Yvelines).

11 [http://www.justice.gouv.fr/publication/guide\\_enrichi\\_des\\_victimes.pdf](http://www.justice.gouv.fr/publication/guide_enrichi_des_victimes.pdf).

## **SANDRA RECHIONE**

*Suprema Corte di Cassazione*

---

Le più recenti dinamiche giurisprudenziali alla luce della nuova direttiva n. 2012/29/ UE<sup>1</sup>

**SOMMARIO:** 1. Le indicazioni della direttiva (a linee grosse); 2. Le avanguardie giurisprudenziali; 3. Le avanguardie normative: verso il riconoscimento della vulnerabilità atipica; 4. Le asincronie del sistema; 5. Possibili interventi di adeguamento. 5.1. La partecipazione nel corso della fase delle indagini (Capo 3 della direttiva); 5.2. L'individuazione di uno statuto speciale per la prova dichiarativa del vulnerabile (Artt. 22 e ss. della direttiva); 5.3. Ulteriori possibili interventi (di avanguardia): l'offeso parte processuale, controllo sulle scelte di inazione del pubblico ministero e sulle inerzie in materia cautelare.

### **1 - Le indicazioni della direttiva (a linee grosse)**

La direttiva 2012 \29 Ue richiede una ampia e sistematica riscrittura delle norme del codice di procedura penale che si fonda su una inedita, per il nostro sistema, valorizzazione del ruolo della vittima del reato non solo nella fase processuale, ma anche in quella investigativa.

La difficoltà maggiore che il legislatore dovrà affrontare nella progettazione della normativa di adeguamento sarà l'inevitabile scoglio culturale che origina da una prospettiva del processo penale decisamente "pubblica" in cui la partecipazione dell'offeso risulta fondata essenzialmente sulla pretesa risarcitoria veicolata nel processo penale attraverso la costituzione di "parte civile".

La prospettiva europea si presenta radicalmente diversa in quanto

---

<sup>1</sup> Intervento tenuto al convegno organizzato dal gruppo dei parlamentari del PD "Piu diritti meno vittime", Roma 12 dicembre 2014, Camera dei deputati.

valorizza non tanto la (privata) pretesa alla restituzione patrimoniale del danno patito, quanto l'interesse della vittima alla partecipazione al procedimento, nella sua tipica dimensione pubblica di strumento per l'accertamento della verità processuale.

La direttiva riconosce e tutela l'interesse dell'offeso al buon esito del processo: un interesse che concorre con quello del pubblico ministero e si presenta in larga misura indipendente dalla soddisfazione della pretesa risarcitoria.

Nel progetto europeo la “parte” privata partecipa alla progressione processuale insieme all'imputato e vanta un'autonomia che, rispetto al sistema nazionale, vede la netta revisione del cordone ombelicale che la lega al pubblico ministero, al quale nel nostro sistema, è integralmente affidata la tutela dei suoi interessi.

Di più: la direttiva individua la necessità di predisporre uno statuto speciale per la vittima in condizioni di vulnerabilità, delineando una forma di “vulnerabilità atipica” inedita in un ordinamento che associa tale condizione a specifici reati (ritenuti) indicativi della debolezza del dichiarante.

Il riconoscimento della vulnerabilità atipica come presupposto per la attivazione di modalità di raccolta della prova dichiarativa diverse da quelle utilizzate per il testimone ordinario rappresenta una sfida particolarmente impegnativa per il legislatore, cui è affidato il compito di individuare parametri e procedure di rilevazione di tale condizione, nel rispetto del diritto di difesa.

Ancora: la direttiva indica la necessità della creazione di una rete di protezione che accolga ed “accompagni” la vittima durante il percorso processuale fornendole il necessario supporto per superare il trauma e per affrontare in modo sereno il confronto con la giurisdizione.

Si tratta di una serie di indicazioni che impegnano il nostro legislatore nella ristrutturazione delle norme:

- che regolano la partecipazione dell'offeso al procedimento,
- che incidono sullo statuto della prova dichiarativa rendendo necessaria la creazione di un regime processuale speciale per la raccolta della testimonianza del dichiarante vulnerabile,
- che predispongano l'attivazione di una rete di protezione extra-giudiziale degli offesi da reato.

## 2 - Le avanguardie giurisprudenziali

Attraverso lo strumento della interpretazione conforme alle indicazioni convenzionali ed alla normativa dell'Unione la giurisprudenza italiana ha fornito soluzioni di avanguardia nella direzione del riconoscimento degli interessi delle persone offese e nella protezione delle stesse dalla vittimizzazione secondaria o "da processo".

Così:

- a) il diritto alla partecipazione delle persone offese al procedimento ed al processo, che si staglia come "macro diritto" che innerva tutto il tessuto della direttiva è stato riconosciuto con un provvedimento con il quale si è consentito alle persone offese ed ai loro difensori di partecipare all'udienza camerale per la valutazione della proposta di pena concordata. Pur ribadendo l'irrilevanza dell'eventuale dissenso degli offesi per la scelta del rito a prova contratta, il tribunale ha ritenuto che non fosse conforme alle indicazioni della direttiva la loro esclusione dalla partecipazione alla udienza camerale<sup>2</sup>.
- b) La valorizzazione della vulnerabilità atipica ha trovato spazio nella giurisprudenza della cassazione che ha ritenuto legittimo il ricorso al contraddittorio incidentale per acquisire la testimonianza di un minore che aveva assistito all'assassinio del padre da parte di sicari della criminalità organizzata, nonostante l'omicidio non fosse compreso tra i delitti indicati dall'art. 392 comma 1 bis c.p.p. che consentono l'attivazione del contraddittorio anticipato a prescindere dalla deperibilità della prova<sup>3</sup>.
- c) La anomala permanenza nel nostro sistema dell'art. 190 comma 1 bis c.p.p. che costituisce la "barriera" normativa alla ripetizione in dibattimento della testimonianza del vulnerabile è stata contrastata da una avvertita pronuncia della cassazione che ha ritenuto la riedizione della testimonianza manifestamente superflua

---

2 Tribunale Torino, 28 gennaio 2014 in [www.penalecontemporaneo.it](http://www.penalecontemporaneo.it) con nota di H. Belluta "Per piccoli passi la vittima cerca spazio nel procedimento penale.

3 Cass. sez. VI, 11 marzo 2008, n. 23705, in *C.E.D. Cass.*, n. 240321.

in base al criterio generale indicato dall'art. 190 c.p.p.<sup>4</sup>

- d) Le plurime indicazioni della normativa europea in ordine alla necessità di videoregistrare la testimonianza del vulnerabile hanno indotto la Corte di cassazione a censurare la sentenza di appello che aveva ribaltato il giudizio di assoluzione senza dare conto della analisi della videoregistrazione dell'incidente probatorio. La pronuncia ha valorizzato la documentazione aggravata ritenendo i supporti audiovisivi essenziali per la valutazione della attendibilità del testimone e della credibilità dei contenuti dichiarativi. Emerge il valore aggiunto della permanente "fruibilità" della videoregistrazione che permette di evitare la rinnovazione del dibattimento sempre che si dia conto della visione (effettiva) dei filmati, in coerenza con l'ormai consolidato orientamento che ritiene necessaria la riedizione in appello delle testimonianze decisive<sup>5</sup>.

Si tratta di interventi che vanno da un lato nella direzione della valorizzazione dell'interesse dell'offeso alla partecipazione alla fase investigativa e, dall'altro, si dirigono verso la individuazione di uno statuto speciale per la prova dichiarativa del testimone vulnerabile.

La giurisprudenza è evidentemente protesa a garantire la contrazione delle audizioni, in piena coerenza con le indicazioni della direttiva che invita ad evitare inutili reiterazioni della testimonianza. Ma anche a valorizzare la vulnerabilità aspecifica emergente dalla analisi delle caratteristiche individuali del dichiarante; anche in questo caso in pieno accordo con le indicazioni europee.

### **3 - Le avanguardie normative: verso il riconoscimento della vulnerabilità atipica.**

Per quanto per dare attuazione alle indicazioni della direttiva il nostro sistema necessiti di un intervento di ristrutturazione organica, deve essere segnalato un "avamposto" normativo che va addirittura oltre le richieste europee, in quanto consente di predisporre moda-

---

<sup>4</sup> Cass. Sez. 3, 22 maggio 2013 n. 6095 in CED Cass. n. 258825.

<sup>5</sup> Cass. Sez. 3, n. 43723 del 23.5.2013, CED Cass. n. 258324

lità di audizione “protetta” non solo nei confronti delle vittime in condizioni di vulnerabilità, ma nei confronti di ogni testimone che presenti tali caratteristiche.

Si tratta della modifica apportata dal decreto legislativo n. 24 del 4 marzo 2014.

Questa norma segna un passo in avanti particolarmente significativo nella costruzione dello **statuto della prova dichiarativa del teste “vulnerabile”**.

La norma consente al giudice, seppur su richiesta di parte, di attivare i presidi di tutela indicati al comma 5 *bis* dell'art. 398 c.p.p. ogni-qualvolta **tra le persone interessate alla prova vi siano maggioren-ni in condizione di particolare vulnerabilità desunta “anche”** (ma non solo, evidentemente) **dal tipo di reato per cui si procede**.

Prima dell'introduzione nel corpo dell'art. 398 c.p.p. del comma 5 *ter* l'estensione della protezione ai maggiorenni escussi in fase incidentale era resa possibile dal richiamo alla disciplina prevista dal comma 4 *quater* dell'art. 498 c.p.p. (introdotta dalla L. 119 del 2013), che prevede l'attivazione della protezione (su richiesta) quando si proce-de all'audizione dibattimentale dei maggiorenni offesi dai (solii) reati indicati nel precedente comma 4 *ter* (che ricalca l'elenco indicato nell'art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. con l'eccezione dell'art. 609 *undecies* c.p.). L'importazione in sede incidentale di tale ultima norma, attra-verso il ponte procedurale dell'art. 401 c.p.p., garantiva l'utilizzo delle modalità protette anche per gli offesi maggiori di età, sempre che ne venisse riconosciuta la particolare vulnerabilità, desunta “anche” dal tipo di reato per cui si procede (reati, come si è detto, precisamente indicati dal precedente comma 4 *ter*).

L'estensione della protezione ai maggiorenni poteva essere conces-sa anche facendo ricorso alla interpretazione “conforme” alla norma-tiva sovranazionale. Attraverso tale via, faticosamente, si giungeva alla inclusione nell'ambito applicativo dell'art. 398 comma 5 *bis* c.p.p. anche dei vulnerabili “esclusi” dall'elenco, sulla base della necessità di rispettare le indicazioni della decisione quadro 2001/220/GAI (ora sostituita dalla direttiva 2012/29/UE) in materia di diritti minimi delle vittime, in coerenza con le indicazioni della celebre pronuncia della CGUE, Grande sezione del 16 giugno 2005 nel caso *Pupino*.

**Il nuovo comma 5 ter, introdotto nell'art. 398 c.p.p. dal d.lgs n. 24 del 2014**, non solo corregge la simmetria tra la disciplina tra l'art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. e l'art. 398 c.p.p., consentendo di "accompagnare" la ammissione della testimonianza incidentale degli offesi maggiorenni di alcuni reati (quelli indicati dall'art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. appunto) con la predisposizione di **modalità protette** indicate dall'art. 398 comma 5 *bis* c.p.p., ma va oltre.

La norma indica infatti come **unica condizione necessaria** per la concessione della protezione il riconoscimento della esistenza di uno stato **di "particolare vulnerabilità"**: dunque consente, l'accesso alle modalità speciali **anche per la raccolta della testimonianza del dichiarante vulnerabile non offeso**, e soprattutto - secondo la lettura che ci pare più convincente - di **estendere la protezione oltre il perimetro tracciato dall'elenco di reati indicato nell'art. 398 comma 5 bis c.p.p.**<sup>6</sup>

---

6 Infatti, benché la nuova disposizione effettui un richiamo integrale alle disposizioni del comma 5 *bis*, ci sembra che tale richiamo debba intendersi come riferito solo alle "modalità protette" di audizione, e non anche all'elenco di reati presuntivamente traumatizzanti indicati nel comma 5 *bis*.

Militano a favore di questa interpretazione diversi argomenti: alcuni di ordine letterale ed altri di tipo logico-sistematico.

Partendo dalle indicazioni della lettera della norma: il comma di nuova introduzione non effettua alcuno specifico rinvio all'elenco indicato dal comma 5 *bis*, ma indica come unico parametro per la valutazione della condizione di vulnerabilità il "tipo di reato per cui si procede". La tecnica normativa si discosta visibilmente da quella utilizzata in occasione nella introduzione del comma 4 *quater* dell'art. 498 c.p.p., dove l'estensione della protezione agli offesi maggiorenni è stata *espressamente* riferita ai casi in cui si proceda per i reati indicati nell'elenco di cui all'art. 498 comma 4 *ter* c.p.p. (che ricalca l'elenco indicato nell'art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. con l'eccezione dell'art. 609 *undecies* c.p.p.). Evidentemente, quando il legislatore ha inteso limitare la protezione al perimetro tracciato con le presunzioni di vulnerabilità, lo ha fatto attraverso il richiamo espresso all'area dei reati ritenuti in astratto generatori di trauma. Richiamo, come si è visto, del tutto assente nel comma 5 *ter* dell'art. 398 c.p.p., che estende la protezione nel caso del contraddittorio incidentale.

Ma ancora più convincente è l'argomento sistematico. La normativa e la giurisprudenza sovranazionale si presentano univocamente indirizzate verso la valorizzazione processuale della "vulnerabilità individuale", valutata in concreto, senza i limiti nascenti dalle presunzioni. In tal senso sono orientate le indicazioni della sentenza della Corte di Giustizia che, nel caso *Pupino*, ha chiarito che la vulnerabilità è uno "stato" sicuramente riferibile anche ai minori presunte

Nella stessa direzione, ancora più chiaramente, si orienta il tessuto normativo della direttiva 2012/29/UE, che richiede una precoce valutazione della vulnerabilità (della vittima) fondata su una analisi individuale (art.22).

La direttiva indica chiaramente la strada della valutazione personalizzata, riducendo drasticamente lo spazio riservato alla “vulnerabilità presunta” (art. 22 comma 4) e tracciando le basi per una “rivoluzione copernicana” dello statuto processuale della vittima vulnerabile. Statuto che appare destinato ad essere centrato sull'esame individuale della persona, mentre il ruolo delle presunzioni si configura come residuale e recessivo.

Aderendo a tale normativa di indirizzo (che informa il nostro sistema anche in pendenza del termine di attuazione), **lo stesso decreto legislativo n. 24 del 2014 ha riconosciuto la necessità di valutare la vulnerabilità sulla base di un esame individuale**. L'art. 1 del decreto, sotto la rubrica “principi generali”, stabilisce infatti che “nell'attuazione delle disposizioni del presente decreto legislativo, si tiene conto, sulla base di un valutazione *individuale* della vittima, della specifica situazione delle persone vulnerabili quali i minori, i minori non accompagnati, gli anziani, i disabili, le donne, in particolare se in stato di gravidanza, i genitori singoli con figli minori, le persone con disturbi psichici, le persone che hanno subito torture, stupri o altre forme gravi di violenza psicologica, fisica, sessuale o di genere”. Anche in tale occasione si è ribadita, con estrema chiarezza, la necessità di valorizzare la vulnerabilità *effettiva* della persona, a prescindere dal rinvenimento di indici presuntivi (rassicuranti, ma non definitivi ai fini della valutazione della condizione di debolezza).

Lo stesso d.lgs. n. 24 del 2014 introduce la rilevanza della condizione (aspecifica) di vulnerabilità anche nel corpo degli artt. 600 e 601 c.p. confermando la tendenza a valorizzare la rilevanza dello “stato” a prescindere dal collegamento con uno specifico reato.

---

vittime di maltrattamenti agiti da una insegnante, malgrado all'epoca della pronuncia il reato di cui all'art. 572 c.p. non fosse incluso nell'elenco dei delitti presuntivamente generatori di trauma.

Infine: la volontà di valorizzare l'esame in concreto della condizione del dichiarante a prescindere da "ciechi" collegamenti presuntivi emerge dai lavori preparatori del d.lgs n. 24 del 2014. Nella relazione illustrativa del d.lgs n. 24/14 trasmessa alle commissioni parlamentari il 3 dicembre 2013 si legge infatti che l'intenzione della novella è quella di estendere la protezione a "tutte le vittime maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità". È vero che nella stessa relazione si qualifica l'intervento come coerente con quello effettuato dalla legge n. 119 del 2013 sull'art. 498 c.p.p. (che, come si è evidenziato ha ribadito il ruolo delle presunzioni): ma tale cenno appare insufficiente a "ridurre" la portata dell'innovazione, anche alla luce della costante valorizzazione della vulnerabilità specifica che, si legge nella stessa relazione illustrativa, deve orientare verso l'offerta non di una protezione generalizzata, ma piuttosto "modulata sui bisogni e le necessità individuali".

Il disancoramento della rilevanza processuale dello stato di vulnerabilità dalla connessione con reati specifici è un salto culturale di straordinaria rilevanza, che consente di intravedere un percorso di concreto perseguitamento degli obiettivi indicati dalla normativa sovranazionale, la quale, come si è visto, valorizza con decisione la condizione di "vulnerabilità individuale" e, con altrettanta determinazione, rifiuta il ricorso alle presunzioni. Rassicuranti, ma cieche.

Se si accede alla interpretazione proposta, **la novella consentirebbe di proteggere non solo i testimoni "speciali", presuntivamente vulnerabili, indicati nel comma 1 bis dell'art. 392 c.p.p., ma anche quelli "ordinari", ma vulnerabili in concreto**, se ammessi al contraddittorio incidentale ai sensi delle lettere a) e b) dell'art. 392 comma 1 c.p.p.

Così, ad esempio, un testimone anziano e malato (ammesso ai sensi dell'art. 392 comma 1 lett a) c.p.p.), se riconosciuto vulnerabile, potrà essere ascoltato in ambiente protetto; analoga protezione potrà essere riservata ai testi vulnerabili esposti a possibili subornazioni (ed ammessi al contraddittorio incidentale ai sensi della lett. b) dell'art. 392 c.p.p.): si pensi, solo per fare un esempio agli offesi di estorsioni consumate in ambiente mafioso.

#### 4 - Le asincronie del sistema.

L'innovazione rilevata, nella misura in cui la si ritenga (come si sostiene) finalizzata alla valorizzazione esplicita della vulnerabilità individuale ed aspecifica, si rivolge comunque al **solo testimone maggiorenne**. Il che è quantomeno singolare. È vero che i testimoni minorenni "vulnerabili aspecifici" (ovvero dichiaranti in relazione a reati non inclusi nell'elenco dell'art. 398 comma 5 bis c.p.p.). trovano comunque protezione attraverso l'assorbimento della disciplina dibattimentale (consentito dall'art. 401 comma 5 c.p.p.): tuttavia una esplicita estensione della tutela avrebbe contribuito alla chiarezza (e coerenza) del sistema.

Il vero tema, irrisolto, resta tuttavia quello *dell'accesso* al contraddittorio incidentale dei vulnerabili aspecifici (maggiori o minorenni che siano) *esclusivamente* sulla base del riconoscimento dello stato di debolezza.

Sul punto deve riconoscersi che l'estensione dell'accesso ai *minorenni* di reati non inclusi è un approdo sufficientemente metabolizzato dalla giurisprudenza successiva alla celebre pronuncia *Pupino*<sup>7</sup>. Nel caso del minore la natura intuitiva della vulnerabilità ha favorito lo sviluppo di interpretazioni estensive che faticano a trovare spazio nel caso in cui il vulnerabile aspecifico sia maggiorenne. Lo scoglio in questo caso è rappresentato non solo dalla difficoltà di accertare la vulnerabilità, ma anche dalla comprensibile ritrosia ad assegnare a tale sfuggente attributo il "potere" di incidere sul principio di oralità, declinazione significativa (se pur rinunciabile) del diritto di difesa.

La norma di nuova introduzione, per quanto illuminata, rischia di non essere efficace se non accompagnata dalla organica revisione della testimonianza del vulnerabile.

Il "sistema" presenta ad oggi evidente **asincronie** e conduce a **risultati paradossali**. Eccone alcune:

---

<sup>7</sup> Come si ricava con chiarezza dalla legittimazione del ricorso al contraddittorio anticipato, di un minore testimone di omicidio: Cass., sez. VI, 11 marzo 2008, n. 23707, in C.E.D Cass. n. 240321).

- a) se si assume che il contraddittorio incidentale ha non solo una funzione di salvaguardia della prova “precaria”, ma anche una funzione di tutela del dichiarante debole, emerge con chiarezza la inadeguatezza dell’art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. che riserva l’incidente “speciale” solo ai testimoni di *alcuni* procedimenti (quelli relativi ai reati indicati nel relativo elenco). Ammessa la *ratio* di tutela del dichiarante del contraddittorio anticipato, e disancorata la valutazione sulla condizione di vulnerabilità dal collegamento con specifici reati, dovrebbe invece ammettersi il contraddittorio anticipato per *tutti* i dichiaranti vulnerabili e non solo per *alcuni* di essi.
- b) Ancora: il sistema di tutela del dichiarante debole che si intravede nel codice (con sufficiente se non definitiva chiarezza) si fonda sul riconoscimento della necessità di contrarre il numero delle dichiarazioni del teste vulnerabile, anticipando il contraddittorio al fine di concludere lo “sforzo” dichiarativo in una fase precoce del percorso procedimentale, in modo da evitare traumatiche ripetizioni (fonte riconosciuta di vittimizzazione secondaria o da processo). Se così è, emerge con chiarezza la assoluta inadeguatezza della norma che a quel sistema dovrebbe garantire l’efficacia: ovvero l’art. 190 comma 1 *bis* c.p.p. Tale articolo svolge la essenziale funzione di “argine normativo” alla ripetizione della testimonianza (già) assunta in sede incidentale, e dunque garantisce l’efficacia della protezione impedendo defatiganti ripetizioni. Sorprendentemente però la norma consente di non ripetere l’esame solo nel caso il cui il dichiarante vulnerabile sia anche “offeso” di alcuni reati e sia anche minore di anni sedici. L’elenco di reati indicato dall’art. 190 comma 1 *bis* c.p.p. non coincide, peraltro, con quello previsto dall’art. 392 comma 1 *bis* c.p.p. (non sono indicati tra gli altri i reati di maltrattamenti ed atti persecutori).

L’effetto della rilevata (abnorme) asistematicità è che **l’effettuazione di una audizione anticipata e protetta non impedisce, in una grande quantità di casi, il rinnovamento della audizione in sede dibattimentale**. Il che, di fatto, vanifica la funzione tutelante dell’incidente probatorio “speciale” e rischia di produrre il paradossale effetto di moltiplicare le audizioni dei vulnerabili, piuttosto che ridurle.

c) Infine: la estensione della possibilità di accedere alla protezione per tutti i testimoni in condizioni di vulnerabilità, nella misura in cui risulta oggi limitata al contraddittorio che si svolge in incidente probatorio, produce una vistosa **asimmetria rispetto alla fase dibattimentale**. L'art. 498 comma 4 *quater* c.p.p. prevede infatti la possibilità di ricorrere alla audizione protetta in dibattimento **solo per gli offesi maggiorenni dei reati indicati dal comma 4 ter**, laddove il **vulnerabile non offeso** (o offeso da "altri" reati **rispetto a quelli codificati**) **sembrerebbe non trovare tutela**. Alla "liberalizzazione" del ricorso alle modalità protette in incidente probatorio non è seguita cioè, la parallela (doverosa) estensione della protezione anche alla fase dibattimentale. Il sistema, anche con riguardo a tale ultimo profilo, si rivela asincronico ed irrazionale.<sup>8</sup>

---

8 Per evidenziare meglio i nodi critici rilevati, si pensi al caso di un teste oculare maggiorenne di un cruento omicidio di mafia: il reato di omicidio non rientra tra quelli per cui è possibile l'accesso al contraddittorio anticipato speciale previsto dal comma 1 *bis* dell'art. 392 c.p.p.; il teste potrebbe essere tuttavia vulnerabile a causa del trauma indotto dalla visione dell'evento che potrebbe avere prodotto un disordine psichico documentabile; in questo caso il contraddittorio incidentale non potrebbe essere attivato neanche facendo ricorso alla interpretazione conforme al diritto UE, in quanto il teste non è vittima e dunque non rientra tra i dichiaranti interessanti dall'intervento della normativa dell'Unione. Lo stesso testimone potrebbe tuttavia essere oggetto di minacce volte ad evitare la testimonianza; se il pubblico ministero fornisse elementi sufficienti a dimostrare il tentativo di subornazione, il teste potrebbe essere sentito con l'incidente probatorio "ordinario" ai sensi del comma 1 lett. b) dell'art. 392 c.p.p.; in tal caso la sua condizione di vulnerabilità potrebbe essere (oggi) finalmente valorizzata ai sensi del nuovo comma 5 *ter*.

Lo sforzo di tutela potrebbe rivelarsi tuttavia inefficace: il reato di omicidio non rientra tra quelli indicati dall'art. 190 comma 1 *bis* c.p.p. ed il teste è maggiorenne; l'esame potrà quindi essere ripetuto in dibattimento ed il testimone, visto che l'omicidio non è compreso (neanche) tra i reati per i quali il comma 4 *quater* dell'art. 498 c.p.p. consente le modalità protette dovrà essere sentito con modalità "ordinarie".

## **5 - Possibili interventi di adeguamento.**

### *5.1. La partecipazione nel corso della fase delle indagini (Capo 3 della direttiva).*

Il nostro sistema processuale non prevede la partecipazione “attiva” della persona offesa nel corso delle indagini.

L'allineamento al livello minimo di tutela del diritto di partecipazione richiesto dalla normativa europea potrebbe essere ottenuto attraverso la modifica dell'art. 415 bis c.p.p. con obbligo di notifica dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari a tutti gli offesi<sup>9</sup> e conseguente sistematica attivazione del contraddittorio preprocessuale “allargato”.

In tal modo si garantirebbe la partecipazione della persona offesa alla formazione ed al “controllo” del compendio probatorio raccolto dal pubblico ministero durante le indagini, in coerenza con le indicazioni contenute negli artt. 10 e 12 della direttiva.

Il coinvolgimento precoce dell'offeso nella fase del contraddittorio preprocessuale potrebbe avere effetti positivi anche sulla attivazione di eventuali percorsi di giustizia riparativa (indicati come necessari dall'art. 12 della direttiva). La mediazione potrebbe svilupparsi proprio in seguito alla notifica dell'avviso ed essere favorita dalla ostensione degli elementi di prova raccolti. Alla modifica dell'art. 415 bis c.p.p. dovrebbe seguire la correzione dell'art. 416 c.p.p. con l'introduzione di una sanzione processuale per la omessa notifica; sanzione omogenea a quella che presidia il mancato avviso all'indagato.

La impossibilità di assegnare all'offeso la qualifica di parte processuale impedisce di estendere allo stesso la disciplina generale sulle nullità prevista dall'art. 178 comma 1 lett. c), riferita solo alle “parti”: l'introduzione della sanzione si configurerebbe come misura diretta a rendere effettivo il diritto di partecipazione della persona offesa prima della eventuale costituzione di parte civile nella fase dell'udienza preliminare.

---

9 E non solo a quelli dei reati di cui agli artt. 572 e 612 bis c.p.

L'individuazione di uno statuto speciale per la prova dichiarativa del vulnerabile (artt. 22 e ss. della direttiva).

Si tratta dell'intervento di adeguamento di maggiore complessità.

Come si è evidenziato la direttiva 2012\29\UE prevede la valorizzazione della vulnerabilità “aspecifica” ovvero di una condizione di debolezza personale non riconducibile al fatto che l'offeso sia vittima di particolari reati, ma inducibile piuttosto da un esame individuale che deve tenere conto di alcuni indicatori. Ovvero:

- delle caratteristiche personali della vittima;
- del tipo o natura del reato,
- delle circostanza del reato.

Tale valutazione deve tenere inoltre in considerazione il danno patito in conseguenza del reato, il fatto che il reato trova origine nel pregiudizio o nelle caratteristiche personali delle vittime, nella relazione e dipendenza delle vittime dall'autore del reato. Particolare attenzione deve essere rivolta alle vittime di terrorismo, criminalità organizzata, tratta degli esseri umani, violenza di genere, violenza nelle relazioni strette, violenza o sfruttamento sessuale, reati basati sull'odio o nei confronti di vittime disabili (così l'art. 22 della direttiva)

La scelta di assegnare rilevanza non solo al tipo di reato, ma anche alla relazione tra l'autore ed il dichiarante, ed alle intrinseche caratteristiche di questi evidenzia la scelta di rinunciare a presunzioni assolute.

L'approccio europeo alla prova dichiarativa “debole” esclude infatti il ricorso a meccanismi “automatici” o ciecamente presuntivi, indirizzando il legislatore nazionale verso la individuazione e valorizzazione delle peculiarità della persona-vittima.

Secondo l'art. 22 comma 4 della direttiva solo vulnerabilità dei minori è presunta. Sebbene venga riconosciuto come intrinsecamente vulnerabile, il minore deve comunque essere sottoposto ad una analisi individuale che ne individui le caratteristiche specifiche e ne valuti in concreto la “debolezza”, anche con riferimento al percorso processuale che dovrà affrontare.

*L'assessment individuale* (cfr art. 22 e ss della direttiva) dovrà essere effettuato tempestivamente nella fase iniziale delle indagini.

Secondo quanto consigliato dalle “Linee guida della Commissione europea per l’attuazione della direttiva 2012\29\UE” tale valutazione può essere effettuata anche (solo) dalla polizia giudiziaria e dai servizi di assistenza per le vittime. Si tratta di una soluzione ragionevole che sembra legittimare la valutazione individuale atecnica (ovvero non effettuata da esperti in psichiatria e psicologia) che, se adottata, consentirà di modulare l’approfondimento della valutazione in relazione alle peculiarità del caso. Per quanto il ricorso seriale alla consulenza psicologica possa apparire rassicurante, la previsione della sua obbligatorietà avrebbe lo svantaggio di “appesantire” i procedimenti in una fase, come quella investigativa, in cui si presenta certamente prioritaria l’esigenza di salvaguardare la celerità nella raccolta degli elementi di prova. Alla consulenza si potrebbe, comunque fare ricorso nei casi in cui il pubblico ministero lo ritenesse opportuno per la complessità della condizione del dichiarante.

5.2.2. La proceduralizzazione della valutazione dello stato di vulnerabilità si presenta indispensabile per consentire la sua tracciabilità e critica, anche in vista di una rivalutazione su istanza della difesa.

Lo condizione di vulnerabilità dovrebbe essere dichiarata con un atto fruibile nel corso dell’intero processo. Considerato che tale valutazione deve essere effettuata nella fase iniziale del procedimento (se fosse tardiva non consentirebbe la applicazione tempestiva dei presidi di protezione) è ragionevole che possa essere affidata ad un decreto del pubblico ministero sottoponibile a critica e revisione nel corso del processo. La dichiarazione di vulnerabilità è destinata ad incidere in modo significativo sul diritto di difesa. La prova dichiarativa del vulnerabile viene assunta con modalità che, di regola, prevedono il divieto per l’accusato di entrare in contatto diretto con la fonte. Tale compressione è stata comunque valutata compatibile con le garanzie convenzionali convenzionale dalla Corte di Strasburgo<sup>10</sup> ed è stata “promossa” come bilanciamento ottimale tra il diritto dell’accusato e quello della vittima ad essere tutelata “dal processo” dalla Corte di Lussemburgo (ci si riferisce alla nota sentenza della CGUE nel caso Pupino).

---

10 Si veda la decisione della Corte Edu nel, Accardi e altri c. Italia, (dec) 20.1.2005

Il decreto dichiarativo dello stato di vulnerabilità, nella fase segreta delle indagini, dovrebbe essere comunicato solo alla vittima (o al dichiarante vulnerabile), mentre l'ostensione all'accusato dovrebbe rimanere limitata ai casi di *discovery* ordinaria (conseguente alla applicazione di una misura cautelare, alla richiesta di un incidente probatorio speciale ed alla chiusura delle indagini).

5.2.3. Alla introduzione della vulnerabilità aspecifica dovrebbe conseguire la correzione di tutte le norme che disciplinano la raccolta della prova dichiarativa del vulnerabile, dunque sia quelle che disciplinano la assunzione delle dichiarazioni unilaterali in fase investigativa, che quelle destinate a regolare la (fondamentale) fase dell'incidente probatorio e la (residua) ipotesi dell'esame dibattimentale<sup>11</sup>.

5.2.4. Le dichiarazioni predibattimentali del dichiarante vulnerabile, essenziali per la valutazione della credibilità della progressione dichiarativa (destinata ad emergere in dibattimento con le contestazioni) dovrebbero essere assunte con tutte le cautele indicate dalla normativa sovranazionale. Ad oggi il nostro codice riconosce un presidio di tutela specifico solo quando deve assumersi la testimonianza di un minore. In tal caso è prevista la presenza di un esperto in psicologia infantile accanto alla autorità certificante (pubblico ministero, polizia giudiziaria o difensore nel corso delle indagini difensive). Si tratta di una misura funzionale alla prevenzione della vittimizzazione secondaria che, nella prospettiva della valorizzazione della vulnerabilità aspecifica potrebbe essere estesa a tutti i dichiaranti con caratteristiche di vulnerabilità.

Il che sarebbe in linea con una sempre più chiara tendenza a distinguere lo statuto processuale della prova dichiarativa in coerenza con le caratteristiche del testimone e con il suo rapporto con il fatto da accertare<sup>12</sup>.

---

11 Occorrerebbe dunque intervenire sugli artt. 351 comma 1 ter, 362, 391 bis, 392, 398, 190 comma 1 bis, 498 c.p.p. definendo lo statuto speciale della prova dichiarativa del testimone (vittima o non) vulnerabile.

12 Il testimone può essere “vulnerabile” (e non solo in relazione alla minore età), “indifferente” (si tratta del teste non traumatizzato che non ha nessuna relazione con il fatto da rievocare) o “coinvolto nel fatto”. Quest’ultimo ha già uno statuto delineato che si compone di una articolata disciplina che regola l’esercizio del diritto al silenzio e, della (fondamentale) regola di valutazione descritta dall’art. 192 comma 2 c.p.p.

Si tratta di un approccio alla prova dichiarativa che valorizza, da un lato, la relazione del dichiarante con il fatto e, dall'altro, le caratteristiche individuali del testimone. Il rapporto del dichiarante con il fatto rileva non solo perché indica la necessità di attivare i presidi di tutela disponibili a difesa dalla vittimizzazione secondaria, ma anche perché segnala relazioni di coinvolgimento o dipendenza traumatica dall'evento-reato idonee ad influire sulla genuinità della testimonianza.

Il tecnico che assiste il vulnerabile durante le varie audizioni (comprese quelle processuali che si svolgono in dibattimento o in contraddittorio incidentale) in coerenza con quanto previsto dall'art. 23 comma 2 lett c) della direttiva che indica che *«tutte le audizioni della vittima sono svolte dalle stesse persone a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia»* dovrebbe essere lo stesso. La scelta si fonderebbe sul chiaro inquadramento dell'esperto come soggetto processuale che assiste e supporta il vulnerabile, ma non ne certifica le dichiarazioni e richiedrebbe il superamento del diffuso pregiudizio verso il potenziale etero inducente degli esperti scelti dalla parte.

5.2.6. Nella prospettiva della valorizzazione della vulnerabilità come condizione per l'attivazione di uno statuto speciale della prova dichiarativa, l'incidente probatorio "atipico" (ovvero non dipendente dalla deperibilità della prova) dovrebbe essere esteso a tutti i dichiaranti vulnerabili, a prescindere dal fatto che si proceda per specifici reati.

L'istituto è chiaramente sorretto dalla finalità di contrarre il numero delle audizioni nel rispetto del diritto di difesa. Quest'ultimo patisce delle evidenti "compressioni" che possono essere sinteticamente ricondotte alla esclusione dell'"accesso" diretto al teste (l'audizione avviene di regola in forma "protetta" con la mediazione del giudice o del tecnico) ed al sacrificio dell'oralità, dato che la prova incidentale si forma di fronte ad un giudice, che non è chiamato ad accettare la responsabilità. Tale "mediazione" tra la tutela del diritto di difesa e la tutela del diritto del vulnerabile ad essere protetto dal processo trova i suoi punti di forza nella idoneità del contraddittorio incidentale di offrire alle parti la opportunità di partecipare alla formazione della prova e nella compensazione della perdita dell'oralità con l'obbligo di ricorso a forme di documentazione "aggravata" (come l'audio o la video registrazione) capaci di rendere fruibili durante

l'intero percorso processuale i dettagli della testimonianza.

5.2.7. Quanto alla individuazione delle modalità funzionali alla audizione protetta è opportuno lasciare ampia discrezionalità al giudice prevedendo tuttavia di evitare il contatto visivo tra accusato e dichiarante e di utilizzare sistemi di comunicazione a distanza, in linea con le indicazioni della direttiva (art. 23 comma 3 della direttiva)<sup>13</sup>.

5.2.8. L'utilizzo della videoregistrazione per documentare la raccolta delle dichiarazioni in fase di indagine è propugnato con forza dalla legislazione sovranazionale.

La videoripresa viene indicata da più fonti come uno strumento idoneo a raggiungere l'obiettivo della contrazione delle audizioni giudiziali, ed adeguato a raggiungere il fine di contenere la vittimizzazione secondaria o “da processo”<sup>14</sup>.

Indicazioni in tal senso si trovano sia dalla direttiva sul traffico degli esseri umani<sup>15</sup>, sia dalla direttiva sulla protezione minima della vittima nel processo penale<sup>16</sup> che indica come necessario il ricorso

---

13 Il 398 comma 5 bis c.p.p. diventerebbe la disciplina base dell'audizione in forma protetta del vulnerabile richiamata integralmente dall'art. 498 c.p.p. che disciplina l'esame dibattimentale.

La centralità della norma che disciplina l'audizione incidentale si spiega con la rilevanza dell'incidente probatorio quando si assume la testimonianza del dichiarante vulnerabile.

14 Le fonti sovranazionali indicano (addirittura) l'opportunità di assegnare dignità di prova alle videoregistrazioni delle dichiarazioni rese in fase investigativa. Indicazione questa che non può trovare attuazione nel nostro sistema, se non nei limiti tracciati dall'art 111 della Carta costituzionale che assegna valore di prova alle dichiarazioni predibattimentali solo nei casi di impossibilità oggettiva di ripetizione o quando l'imputato vi acconsenta

15 All'art. 15 comma 4, la Direttiva 2011\36\UE prevede che “Gli Stati membri adottano le misure necessarie affinché, nelle indagini relative ai reati di cui agli articoli 2 e 3, tutte le audizioni del minore vittima del reato, ovvero del minore testimone dei fatti, possano essere videoregistrate e le videoregistrazioni possano essere utilizzate come prova nel procedimento penale, conformemente alle disposizioni di diritto interno”.

16 La direttiva 2012\29\UE all'art. 24 comma 1 lett. a) stabilisce che “nell'ambito delle indagini penali tutte le audizioni del minore vittima di reato possano essere oggetto di registrazione audiovisiva e tali registrazioni possano essere utilizzate come prova nei procedimenti penali”

alla videoregistrazione di “tutte” le audizione del minore (all’art. 24 comma 1 lett a).

Anche la Convenzione di Lanzarote<sup>17</sup> all’art. 35 promuove esplicitamente l’utilizzo della videoregistrazione individuandola come la forma di documentazione da privilegiare quando si assumono le dichiarazioni di un minore: la legge di ratifica tuttavia ha omesso di farne cenno e la scelta di ricorrere a tale forma di documentazione resta affidata alla discrezionalità delle parti.

Si tratta di una occasione (allora) perduta per rendere fruibile il percorso dichiarativo del vulnerabile, fin dalle prime manifestazioni.

Sarebbe oggi auspicabile un intervento che, in coerenza con tali indicazioni, estendesse l’obbligo di documentazione aggravata a tutte le audizioni dei vulnerabili<sup>18</sup>. Non solo il minore infatti presenta quelle caratteristiche di vulnerabilità che suggeriscono il ricorso alla documentazione aggravata.

L’obbligo di registrazioni delle audizioni investigative avrebbe inoltre uno straordinario effetto sulla semplificazione e velocizzazione dei procedimenti.

Infine: la misura sarebbe coerente anche con le indicazioni della giurisprudenza della Corte di legittimità che ha riconosciuto il potenziale inquinante delle domande suggestive. In assenza di videoregistrazione i dubbi circa l’eteroinduzione (anche involontaria) di contenuti nel corso dell’esame svolto in fase di indagine sono destinati a permeare tutto il tessuto processuale.

---

17 Previsione analoga a quelle riportate nelle due note che precedono si trova all’art. 35 comma 2 della Convenzione di Lanzarote

18 La direttiva indica, come è noto, un livello “minimo” di tutela che può essere ulteriormente sviluppata.

L'unico strumento per valutare in concreto la portata delle eventuali suggestioni (anche inconsapevolmente) trasmesse in fase investigativa è quello di “vedere” come si è svolta l'audizione: quali le posture, quali i toni, quali le pause, quali le domande.

Consentire alla parte che non ha raccolto la prova la possibilità di esaminare l'atto nella sua integrità venendo a contatto (attraverso la visione del filmato) con tutte le sfumature dialettiche e relazionali che hanno caratterizzato l'intervista probatoria potrebbe dissolvere i persistenti dubbi sulla manipolazione del dichiarante.

Si tratterebbe di un contraddittorio “sulla” prova (già) formata che potrebbe rappresentare una delle manifestazioni più avanzate del giusto processo in una dimensione “allargata” capace di *estendere* le garanzie oltre il contraddittorio dibattimentale per affondare nella fase “oscura” delle indagini<sup>19</sup>.

“Sollevarre il velo” e mostrare “come” la prova dichiarativa viene raccolta nella fase delle indagini potrebbe avere anche il pregio di consentire scelte avvertite circa l'accesso ai riti a prova contrattata, con indubbi effetti positivi sul dichiarante, dato che si abbatterebbe il rischio di reiterazioni defatiganti della dichiarazione.

5.2.9. Infine: la modifica dell'art. 190 bis comma 1 bis c.p.p. si presenta essenziale per garantire la contrazione delle audizioni.

La limitata barriera che l'art. 190 comma 1 bis c.p.p. nella attuale formulazione pone alla riedizione dibattimentale della testimonianza (già assunta in incidente probatorio rende problematica la valutazione circa la ammissibilità della testimonianza di chi è già stato sentito in contraddittorio incidentale ed abbia superato la soglia dei sedici anni o, pur essendo infrasedicenne abbia testimoniato in relazione a fatti non inclusi nell'elenco dell'art. 190 c.p.p., inspiegabilmente non coincidente con quello dei reati che (ad oggi) consentono l'accesso all'incidente probatorio (elencati nell'art. 392 comma 1 bis c.p.p.).

La lacuna normativa è stata sanata dalla giurisprudenza che ha chiarito che le valutazioni devono essere effettuate sulla base del rigoroso rispetto del parametro indicato dall'art. 190 c.p.p.”, dato

---

19 G. CANZIO, T. RAFARACI, S. RECCHIONE, “Tutela della vittima nel sistema penale delle garanzie”, in *Criminalia*, 2010

che “se non può negarsi per le parti il “diritto alla prova” con correlato dovere giudiziale d’ammissione”, tuttavia occorre tenere nella dovuta considerazione l’obbligo del giudice di escludere “le prove vietate dalla legge e quelle che manifestamente sono superflue o irrilevanti”.<sup>20</sup>

### *5.3. Ulteriori possibili interventi (di avanguardia): l’offeso parte processuale, controllo sulle scelte di inazione del pubblico ministero e sulle inerzie in materia cautelare.*

Se gli interventi finalizzati a favorire la partecipazione dell’offeso nella fase delle indagini e quelli mirati alla edificazione di uno statuto processuale speciale destinato alla raccolta della testimonianza del vulnerabile si configurano come interventi minimi per la attuazione della direttiva 21012\29\UE l’orizzonte aperto dalla normativa europea sollecita interventi più radicali nella direzione della qualificazione della persona offesa come parte anche nel corso delle indagini e della individuazione di più penetranti i poteri di controllo sulle scelte di inazione del pubblico ministero.

La rivoluzione (“culturale” prima che giuridica) consisterebbe nel prevedere la possibilità che l’offeso si costituisca «parte processuale» nel corso del procedimento attraverso la nomina di un difensore. L’offeso costituito parte processuale (posizione che potrebbe essere

---

20 Nel corpo della pronuncia in relazione all’art. 190 c.p.p si legge che essa “si pone dunque come limite per il giudicante il quale potrà escludere le prove richieste soltanto laddove esista un espresso divieto in ordine all’oggetto o al soggetto della prova, ovvero questa risulti in concreto “manifestamente superflua” o “irrilevante”. 2.9 Non appaiono decisive le considerazioni sviluppate dalla difesa del ricorrente nella memoria ex art. 611 cod. proc. pen. in atti in cui viene prospettata, ancora una volta, la possibilità per l’imputato la cui posizione venga ritenuta (ma a torto) “menomata” laddove la prova contro di lui si sia formata nell’incidente probatorio, di recuperare una ideale posizione di parità rispetto all’accusa attraverso il meccanismo di riascolto del testimone: tralascia infatti di considerare la difesa che il diniego della Corte territoriale si basa essenzialmente sulla manifesta superfluità della prova derivante dalla assoluta identità delle circostanze sulle quale la testa avrebbe dovuto essere risentita rispetto a quelle che avevano formato oggetto della precedente escusione in sede di contraddittorio ed alla presenza delle parti e dei difensori: e ciò indipendentemente dalla particolare natura dei reati” (Cass. Sez. 3, 22 maggio 2013 n. 6095 in C.E.D. Cass. n. 258825).

assunta nel corso delle indagini e che assorbirebbe la successiva, sebbene autonoma, costituzione di parte civile) potrebbe:

- chiedere l'incidente probatorio direttamente,
- porre direttamente domande senza l'autorizzazione del giudice nel corso dell'esame incidentale,
- essere destinatario degli avvisi relativi agli accertamenti irripetibili ex art. 360.

Ad oggi l'offeso può attivare un controllo sulla scelta di inazione attraverso l'attivazione del contraddittorio camerale in seguito alla opposizione, ma non può sindacare il contenuto dell'ordinanza di archiviazione del Gip. Sul punto la direttiva all'art. 11 comma 2 chiede, genericamente che sia garantito il diritto di ottenere il riesame della decisione sulla inazione.

Il nostro sistema, ad oggi, è coerente con tale richiesta solo se si individua la decisione di inazione in quella del pubblico ministero, ma non se si ritiene che essa debba essere individuata in quella del Gip. Se si accede a tale seconda prospettiva dovrebbe essere prevista una forma di riesame dell'ordinanza del giudice per le indagini preliminari.

Il controllo sull'inazione potrebbe essere esteso all'area delle misure cautelari. Si tratta di una proposta talmente innovativa che è al limite della "provocazione".

Il tema, al di là delle provocazioni, è particolarmente delicato in quanto evidenzia la assenza di controllo dell'offeso sulla attivazione dei presidi cautelare a tutela dell'incolumità personale. Ammettere tale controllo significa incidere profondamente sulla struttura "pubblica" dell'azione penale, anche e soprattutto quando si esprime nell'area delle cautele penali. Tuttavia è evidente che soprattutto nei reati che si consumano in ambiente familiare o nell'ambito delle relazioni strette è l'offeso che ha la diretta percezione dell'evoluzione della relazione criminogena, sicché consentire allo stesso di attivare un controllo sulle inerzie del pubblico ministero potrebbe essere una scelta che, per quanto destabilizzante (perché incidente sulle architravi "pubbliche" dell'azione penale), andrebbe nella direzione della tutela effettiva e non nominalistica dei diritti fondamentali della persona.

**SILVIA ALLEGREZZA**

*Université de Luxembourg*

---

Vulnerabilità e tutela penale della vittima

### ***I. L'ascesa della vulnerabilità***

L'Unione europea ha posto la vittima al centro della politica penale comune, sin dai suoi albori. Primo soggetto a ricevere tutela in sede europea, la vittima ha assistito alla creazione attorno a sé di un intero paradigma di garanzie processuali. Sin dall'immediato *post factum* criminoso sino all'esecuzione della pena per il condannato, la vittima dovrebbe ricevere protezione lungo tutto l'arco temporale della giustizia penale.

La decisione quadro 2001/220/GAI, prima, e la direttiva 2012/29/UE<sup>1</sup>, poi, prevedono un duplice obbligo per gli Stati membri: fornire alla vittima supporto ed assistenza affinché possa accedere alla protezione in sede penale, oltre a riconoscerle alcuni diritti processuali in senso stretto. Da un lato, quindi, la vittima si vede riconosciuti i cd. *service rights*, ovvero quelle garanzie strumentali all'accesso alla giustizia penale, offerti mediante strutture che aiutano l'offeso prima, durante e dopo il processo penale, o al di fuori di questo. Dall'altro, i testi europei conferiscono alla vittima pregnanti poteri processuali: dal diritto a conoscere le sorti del procedimento cautelare e poterne influenzare il corso, al controllo sulla scelta di non esercitare l'azione penale. Dal diritto all'oblio, ad essere ignorata dalla giustizia penale al diritto, speculare, di deporre in qualità di testimone.

Al di là dei singoli diritti, però, i testi europei impongono l'obbligo di

---

1 Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Sulla direttiva si vedano i lavori contenuti nel volume di Luparia (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, Cedam, Padova, 2015.

adattare le modalità di protezione alla singola vittima intesa quale individuo nella sua assoluta specialità. Il tratto innovativo della legislazione europea va quindi ricercato altrove, in particolare nel suo elevare la vulnerabilità a canone interpretativo essenziale di tutto il paradigma di protezione penale della vittima. Le modalità ed i tempi di protezione dell'offeso non devono essere standardizzati, rigidi nella loro fissità. Al contrario, le singole garanzie e misure di protezione abbisognano di flessibilità, di elasticità, di modo da potersi adeguare alle esigenze dell'offeso. La categoria della vulnerabilità viene quindi utilizzata per garantire una tutela individualizzata. Ogni adeguamento delle regole generali alle esigenze di un individuo specifico richiede, però, il conferimento di una certa discrezionalità agli organi della giustizia penale.

L'operazione, inedita, non è priva di rischi e svela cospicue difficoltà sul piano applicativo. Prima di affrontare nel dettaglio le implicazioni della scelta europea sul diritto processuale penale interno, è opportuno osservare come la vulnerabilità abbia negli anni assunto un ruolo centrale anche con riferimento a soggetti diversi dalla vittima ed in settori diversi dal diritto penale.

## ***II. Non solo vittime: le nuove frontiere della vulnerabilità***

La vulnerabilità è coeva alla tutela della vittima, nasce con le prime iniziative dell'Unione Europea in materia di vittima e giustizia penale per poi trasferirsi e portare con sé la grande forza intrinseca al concetto stesso di soggetto vulnerabile in altri settori.

In quest'ottica sembra muoversi l'Unione europea anche con riferimento alla tutela di altri soggetti coinvolti nel meccanismo processuale: l'imputato nel processo penale. Già nelle prime direttive sugli standard minimi di tutela in sede comunitaria si fa riferimento alla vulnerabilità dell'indagato o dell'imputato quale condizione del singolo da accettare e non ignorare, imponendo al contrario l'adozione di misure specifiche per farvi fronte. Si veda ad esempio l'art. 3(2) della direttiva 2012/13/UE<sup>2</sup> sul diritto all'informazione nel proces-

---

2 Direttiva 2012/13/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012 sul diritto all'informazione nei procedimenti penali.

so penale, secondo cui la comunicazione sui propri diritti devono essere fornite, oralmente o per iscritto, in un linguaggio semplice e accessibile, tenendo conto delle eventuali necessità delle persone indagate o imputate in condizioni di vulnerabilità. Ed ancora, si muove in questa direzione anche la direttiva 2013/48/UE sul diritto di avvalersi di un difensore nel processo penale, che dedica al tema un articolo autonomo, secondo cui “gli Stati membri garantiscono che, nell'applicazione della presente direttiva, si tenga conto delle particolare esigenze di indagati e imputati vulnerabili”<sup>3</sup>. La norma chiede di declinare l'assistenza difensiva alla luce della situazione del singolo, senza offrire però alcuna indicazione al legislatore nazionale su come concretamente rendere effettivo tale diritto. Un'indicazione, quella europea, senza dubbio importante che rischia però di sfumare in sede di attuazione.

L'ascesa della vulnerabilità non finisce qui. A tali direttive si affiancheranno le prossime iniziative in cantiere già a Bruxelles. Due sono le azioni intraprese in attuazione della Misura E della “Roadmap” del Consiglio sulle garanzie processuali del 2009 ed inerenti la tutela degli indagati ed imputati “vulnerabili”. Si tratta di due proposte distinte sia per valore normativo che per ambito di applicazione soggettiva: la raccomandazione riguarda taluni diritti per tutti gli indagati o imputati vulnerabili mentre la proposta di direttiva è espresamente dedicata e limitata ai minorenni.

È infatti attualmente all'esame dei co-legislatori una proposta di direttiva relativa all'imputato vulnerabile per antonomasia, l'imputato minorenne<sup>4</sup>. La complessa proposta ruota attorno all'idea di predisporre alcune misure speciali al fine di offrire a quest'ultimo un giusto processo. Una sorta di discriminazione positiva affinché la vulne-

---

3 Direttiva 2013/48/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2013 relativa al diritto di avvalersi di un difensore nel procedimento penale e nel procedimento di esecuzione del mandato d'arresto europeo, al diritto di informare un terzo al momento della privazione della libertà personale e al diritto delle persone private della libertà personale di comunicare con terzi e con le autorità consolari.

4 Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle garanzie procedurali per i minori indagati o imputati in procedimenti penali, Bruxelles, 27.11.2013 COM(2013) 822 final 2013/0408 (COD).

rabilità congiunta alla minore età non sia di ostacolo alla fruizione dei diritti processuali essenziali.

Sembra porsi nella medesima scia anche la Raccomandazione della Commissione europea del novembre 2013, relativa alle garanzie processuali per le persone vulnerabili che siano indagate o imputate nel processo penale, nonché per i soggetti vulnerabili oggetto di un mandato d'arresto europeo<sup>5</sup>. Tale raccomandazione ha l'obiettivo di assicurare l'esercizio delle garanzie del giusto processo anche a quegli individui che, per ragioni di età, per le condizioni mentali o fisiche, o a causa di altre forme di disabilità, versino in una condizione di vulnerabilità tale da ostacolarne il pieno godimento. In queste situazioni, la raccomandazione suggerisce di introdurre una presunzione di vulnerabilità per tali soggetti, affidando alle autorità giudiziarie e mediche il compito di confermare o, del caso, ribaltare il verdetto. Le autorità competenti dovranno pertanto rivolgersi al personale medico al fine di identificare le cause della vulnerabilità e le misure speciali da adottare per limitarne l'impatto. Si ricorre pertanto alla perizia del medico, a cui viene anche richiesto di redigere un parere motivato; il tutto nell'ambito di un microprocedimento per la decisione su un 'fatto processuale' di assoluta e centrale rilevanza, al pari di quanto non avvenga già ora per l'infermo di mente, con la differenza che l'obiettivo finale non è l'esclusione della responsabilità penale, quanto piuttosto il godimento effettivo delle garanzie processuali in forma 'personalizzata'.

Caratteristica degna di nota, e comune ad entrambe le iniziative, è quella di non essere strettamente subordinate alla condizione di "transnazionalità", ovvero all'esistenza di elementi "cross-border", nonostante l'inserimento di previsioni *ad hoc* per la loro implementazione nell'ambito delle procedure di consegna legate al mandato d'arresto europeo<sup>6</sup>.

---

5 Commission Recommendation on procedural safeguards for vulnerable persons suspected, Bruxelles, XXX C(2013) 8178/2 (solo in inglese).

6 Sulle due iniziative si veda: M. Meysman, *Quo vadis with vulnerable defendants in the EU?*, in EUCLR, 2014, p. 179 s.; Per una analisi della proposta di direttiva sui minori indagati od imputati: v. D. De Vocht, M. Panzavolta, M. Vanderhallen, M. Van Oosterhout, *Procedural safeguards for juvenile suspects in interrogations*.

La vulnerabilità va via via imponendosi quale criterio distintivo in grado di piegare le regole generali anche nel diverso settore dell'immigrazione ed in particolare nel diritto dei richiedenti asilo. Il concetto di vulnerabilità è stato - e rimane tuttora - centrale nel dibattito sulla costruzione del Sistema Comune Europeo di Asilo (CEAS). In questo particolare settore dell'integrazione europea, il richiedente asilo e le sue specifiche vulnerabilità rilevano, oggi, trasversalmente rispetto a tre dei quattro principali strumenti normativi europei:

- la nuova direttiva sulle condizioni materiali di accoglienza<sup>7</sup>;
- la nuova direttiva qualifiche<sup>8</sup>;
- la nuova direttiva procedure<sup>9</sup>.

Fuori da questo generale trend di riconoscimento espresso della vulnerabilità rimane, per vero, il sistema dei trasferimenti cd. "Dublino"<sup>10</sup>, secondo cui la richiesta di asilo deve essere inoltrata nel paese di ingresso dell'extracomunitario nel territorio dell'Unione europea. Qualora l'individuo si trovi già in un altro Stato membro, quest'ultimo è tenuto a trasferire il richiedente nello stato di ingresso. Anche se recentemente rivisto, il regolamento considera la vulnerabilità solo marginalmente, menzionandola nell'ambito delle

---

*A look at the Commission Proposal in Light of an EU Comparative Study*, in NJECL, 2014, p. 480 s.

- 7 Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 giugno 2013 recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione); artt., 2 § 1 lett. k), 21-25.
- 8 Direttiva 2011/95/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 dicembre 2011 recante norme sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di beneficiario di protezione internazionale, su uno status uniforme per i rifugiati o per le persone aventi titolo a beneficiare della protezione sussidiaria, nonché sul contenuto della protezione riconosciuta - art. 20, §§ 3-5.

9 (Dir. 2013/32/EU: art. 24 e 25 §3)

10 REGOLAMENTO (UE) N. 604/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO del 26 giugno 2013 che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione) – GUUE 29.06.2013, L 180/31

discrezionali clausole “umanitaria” o di “sovranità”. Il limitato valore normativo non ha però impedito alla Corte europea dei diritti dell’uomo di valorizzare la vulnerabilità quale elemento idoneo a scardinare il rigido sistema di regole di Dublino e ad impedire l’operare degli ‘automatismi’ su cui il principio del mutuo riconoscimento è basato. Nel caso *Tarakhel c. Svizzera*<sup>11</sup>, ad esempio, la necessità di tutelare i sei figli minori, nati in seno alla famiglia richiedente asilo, rispetto alle difficili condizioni dei centri di detenzione amministrativa destinati ai migranti in Italia ha spinto la Corte di Strasburgo ad imporre alla Svizzera di ‘violare’ le regole di Dublino. Le autorità elvetiche hanno rinunciato al trasferimento della famiglia afgana in Italia e provveduto al inverso trattenere la famiglia afgana fino al completo esame della loro richiesta di asilo. La vulnerabilità dei figli minori rappresenta, in questo caso, la chiave per ribaltare le presunzioni di reciproca fiducia e mutuo riconoscimento che gli Stati dell’Unione, nonché, come la Svizzera, quelli che aderiscono al sistema Dublino, sarebbero tenuti a rispettare<sup>12</sup>. Tanto potente l’argomento della vulnerabilità da arrivare a scardinare radicati equilibri e divisioni di competenze tra intervento dell’Unione Europea da un lato, sindacato della Corte Europea dall’altro e responsabilità degli Stati Membri per inadempimento o adempimento forzoso in violazione della Convenzione Europea di alcuni obblighi stabiliti dai regolamenti di Dublino in tema di migranti<sup>13</sup>.

---

11 (EctHR, Grand Chamber, 4 November 2014, ric. 29217/12, *Tarakhel v Switzerland*).

12 Sul concetto di vulnerabilità nel sistema europeo d’asilo si veda: L. De Bauche, *Vulnerability in European law on asylum: A conceptualization under construction. Study on reception conditions for asylum seekers*, Bruylants, Bruxelles, 2012.

13 V. Sul rapporto tra rispetto degli diritti fondamentali ed obbligo di trasferimento in conformità al sistema “Dublino” si veda CtEDU, GC, 21 Gennaio 2011, ric. 30696/09, M.S.S. c. Belgio e Grecia; In questa stessa prospettiva, per l’affermazione della necessità di una valutazione individuale con particolare riferimento a soggetti particolarmente vulnerabili, si veda il già citato caso *Tarakhel c. Svizzera*. Per una analisi del caso v. M. Mouzourakis, *Reflections on Reading Tarakhel: Is ‘How Bad is Bad Enough’ Good Enough?*, 2015, disponibile all’indirizzo: <http://bordercriminologies.law.ox.ac.uk/reflections-on-reading-tarakhel/> (Ultimo accesso 12 Febbraio 2015).

### ***III. Vulnerabilità della vittima e valutazione individuale: incertezze applicative***

L'impatto dirompente della vulnerabilità ha pertanto colonizzato altri campi. Quanto alla vittima nella giustizia penale, in realtà, il concetto ha subito una metamorfosi radicale nel corso degli anni<sup>14</sup>. La direttiva 2001/220/GAI indicava alcune macrocategorie di 'vittima vulnerabile'<sup>15</sup> ancorate a dati solidi, quali la minore età o la tipologia di reato per cui si procede. Si muovono nel medesimo solco altri testi europei, quali la direttiva sul traffico di esseri umani<sup>16</sup> o la direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato. Anche qui è la natura del crimine a determinare l'accesso per la vittima alla tutela rafforzata o al diritto al risarcimento garantiti a livello europeo.

Il concetto di vulnerabilità, però, prestava il fianco a critiche di evanescenza e di instabilità, legato com'è al mutare del sentire sociale o alle evoluzioni della coscienza collettiva. La nuova direttiva del 2012 sembra segnare un cambio di passo dell'Unione. Essa abbandona la logica della vulnerabilità e parla, oggi, di vittima con specifiche esigenze di protezione predisponendo un apparato di tutela estremamente solido e dettagliato.

Tali soggetti hanno innanzitutto il diritto di essere riconosciuti come tali. A tal fine, l'art. 22 prevede per gli Stati membri l'obbligo di procedere ad una valutazione individuale delle vittime per individuarne le specifiche esigenze di protezione. La direttiva compie un sicuro salto di qualità, passando da una tutela per macro-categorie standardizzate alla valorizzazione delle esigenze di una specifica persona. E soprattutto relegando la tipologia del reato per cui si procede a criterio integrativo e non esclusivo della vulnerabilità. L'art. 22

---

14 Si veda, per tutti, M. Simonato, *Deposizione della vittima e giustizia penale*, Cedam, 2014, p. 9 s. e 81 s.

15 M. Gialuz, *Lo statuto europeo delle vittime vulnerabili*, in AA.VV., *Lo scudo e la spada*, Giappichelli, Torino, 2012, p. 59 s.

16 Direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 aprile 2011 concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI.

indica, infatti, tre criteri per determinare il bisogno di particolari attenzioni: le caratteristiche personali sono il primo criterio, e ciò è significativo, solo in seguito vengono valutati il tipo e la natura del reato o le circostanze particolari del reato. Il primo presupposto sono le caratteristiche personali del soggetto, a prescindere dal fatto di reato. Ed è innegabile come l'indicazione dell'Europa sia in favore di uno spazio discrezionale lasciato agli organi giudiziari nel rendere flessibili le regole di procedura in forza dell'esigenza di tutelare la vittima con specifiche esigenze di protezione.

Ma come deve avvenire tale valutazione individuale? A chi è affidata? Con quali garanzie e quali tempi? E quali deviazioni rispetto alle regole ordinarie discendono dall'esito 'positivo' di tale valutazione?

Procediamo con ordine. Quanto alle modalità, la direttiva ci dice che questa valutazione deve essere 'individuale' e va fatta tempestivamente, che vuol dire il prima possibile. Come? Mediante una procedura stabilita dal diritto nazionale che nel nostro caso non abbiamo e dobbiamo necessariamente introdurre. Questo è un obbligo 'rigido' della direttiva, è un dovere, non c'è spazio per un margine nazionale di apprezzamento.

La direttiva, però, tace su alcuni elementi essenziali: per esempio, chi deve farla questa analisi individualizzata? Indicare che va fatta tempestivamente significa posizionare tale valutazione all'inizio del procedimento, in prossimità al fatto criminoso. L'indicazione cronologica non può però implicare la titolarità di tale potere in capo alla polizia giudiziaria. Si tratta, infatti, di una decisione molto delicata, che abbisogna di personale con una formazione specifica. Occorre meditare sull'opportunità di introdurre un meccanismo modellato sulla falsa riga del sistema francese<sup>17</sup>, ovvero un organo giurisdizionale a cui affidare il compito di stabilire lo status di vittima vulnerabile e le concrete esigenze di protezione da adottare. E' però necessario riflettere sulla necessità di ricorrere agli esperti, chiedendo una perizia psicologica, ad esempio. E' pensabile, in quest'ottica, una qualche forma di contraddittorio, che includa la partecipazione difensiva? L'unica indicazione che offre la direttiva è la necessaria par-

---

17 Per la redazione Rinvio allo scritto di Raphaële Parizot.

tecipazione della vittima al procedimento in questione<sup>18</sup>, ma nulla ci dice quanto alla difesa.

E con quale stabilità? Si tratta di una decisione rivedibile nel tempo, una volta che la vittima abbia superato il trauma e fosse uscita dalla sfera dell'emergenza? Oppure si tratta di una decisione irreversibile? Contando i tempi del nostro processo stiamo parlando di una cristallizzazione a lunghissimo raggio. Su questo la direttiva offre alcuni spunti: la decisione adottata deve poter essere rimessa in discussione, poiché al variare degli elementi posti alla base della valutazione individuale, la vittima deve poter avere la possibilità di un aggiornamento del suo status<sup>19</sup>. Sembrano però indicazioni date nell'esclusivo interesse della vittima, senza considerare la posizione della difesa.

Quanto agli effetti di questa decisione, essa comporta il diritto all'applicazione delle 'misure speciali' contemplate dall'art. 23 della direttiva. In particolare, durante le indagini penali le vittime con esigenze specifiche di protezione possono avvalersi delle misure speciali seguenti: a) le audizioni della vittima si svolgono in locali appositi o adattati allo scopo; b) le audizioni della vittima sono effettuate da o tramite operatori formati a tale scopo; c) tutte le audizioni della vittima sono svolte dalle stesse persone, a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia; d) tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice, sono svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, qualora la vittima lo desideri, a condizione che non risulti pregiudicato lo svolgimento del procedimento penale. Ed ancora, durante la fase dibattimentale occorre evitare qualsiasi contatto visivo o la compresenza fisica fra le vittime e gli autori dei reati, anche durante le deposizioni, ricorrendo a mezzi adeguati fra cui l'uso delle tecnologie di comunicazione.

Anche le regole della deposizione testimoniale subiscono delle modifiche: le domande non necessarie sulla vita privata della vittima senza rapporto con il reato sono vietate. Ecco che si entra nel cuore

---

18 Articolo 22(6) della direttiva 2012/29/UE.

19 Articolo 22(6) della direttiva 2012/29/UE.

dell'accertamento penale. In un sistema come quello italiano, che ha fatto la scelta del contraddittorio come metodo, si tratta di un limite importante. Se l'obiettivo principale del controesame è quello di screditare il dichiarante, le implicazioni del limite imposto dalla direttiva è di tutta evidenza.

La chiave del problema sta tutto nel difficile equilibrio che il legislatore nazionale dovrà trovare fra istanze europee e tutela dei diritti di difesa. L'esaltazione della vulnerabilità e della valutazione individualizzata sembra infatti collidere con l'esigenza di stretta legalità che soggiace alle regole del processo penale, espressione essa stessa del principio di uguaglianza e di certezza della legge. 'Flessibilità delle regole' rinvia immediatamente alla discrezionalità del giudice, mentre la legalità penale vorrebbe, fin quando possibile, il giudicante vincolato alle scelte del legislatore. Gli spazi della discrezionalità del giudice sull'applicabilità delle regole processuali sono ad oggi limitati. La direttiva li vuole accrescere, almeno con riferimento alle modalità di protezione e di acquisizione del sapere della vittima. Vi è spazio per una conciliazione, favorendo la logica del bilanciamento, la decisione partecipata e l'incisività del controllo giudiziale. Occorre però un esercizio di saggezza e di equilibrio per non trasformare la vittima nello strumento reazionario delle nuove politiche punitive.

## **SESSIONE II**

Riconoscere la vittima e la sua vulnerabilità

*Parte I*

*La tutela fuori e dentro il processo*



## **DONATELLA FERRANTI**

*Presidente Commissione Giusetzia, Camera dei deputati*

---

Introduzione a seconda sessione:

Riconoscere la vittima e la sua vulnerabilità

Saluto tutti i presenti e do il benvenuto, ringraziandoli per aver accolto l'invito, ai relatori di questa seconda sessione che chiuderà i lavori della mattinata. Prima di dare loro la parola, permettetemi solo qualche osservazione introduttiva. Se gli interventi precedenti hanno puntualmente, e con sguardo attento all'esperienza comparata, delineato lo scenario di sistema individuando i tratti di uno 'statuto europeo della vittima vulnerabile', ora è il momento di calarsi nel concreto dell'ordinamento normativo italiano cercando di cogliere, attraverso alcuni nodi problematici, quello che è lo stato dell'arte.

In effetti, nel nostro ordinamento penale la vittima del reato, in linea generale, gode di tutela sufficientemente ampia se è nella veste processuale di persona offesa ed, eventualmente, di parte civile, ossia di vittima che interviene nel processo penale per chiedere il risarcimento dei danni subiti. Meno se nella veste di 'vittima pura', anche se alcune leggi del recente passato, penso per esempio al decreto legislativo del 2000 sulla competenza penale del giudice di pace, in qualche modo ne hanno valorizzato maggiormente il ruolo. Pesa ancora, in definitiva, un retaggio culturale per il quale nel processo penale la vittima conta di più solo se portatrice, per così dire, di pretese risarcitorie.

E invece, la forza espansiva della categoria di vittima vulnerabile – riscontrabile per l'appunto nella direttiva 2012/29/Ue che, attribuendo centralità al concetto di 'vittime con esigenze specifiche' e dunque a una valutazione individualizzata delle vittime da proteggere, configura addirittura un modello elastico dei potenziali destinatari della tutela – impone un cambio di paradigma dell'intero sistema. Il messaggio in tal senso che ci viene dall'Europa, e dall'esperienza di altri ordinamenti, è chiaro: la sensibilità nei confronti

dei rischi di ‘vittimizzazione secondaria’ nel procedimento penale, ossia di una nuova esperienza traumatica sofferta da chi ha già patito la violenza del reato, deve imporsi anche da noi come preoccupazione prioritaria del legislatore. Vanno ridotti al minimo, insomma, i rischi di ulteriori ‘ferite’ alla vittima derivanti dalla risposta fornita dagli apparati della giustizia penale, fuori e dentro il processo.

In questa direzione, ed è un segno incoraggiante, ci stiamo in realtà già muovendo. Non spetta certo a me, in queste brevi considerazioni introduttive, analizzare ciò che della direttiva europea andrà ancora attuato o ciò che è già attuato, e tantomeno spetta a me indicare i punti critici di questa attuazione o le soluzioni per garantire quel giusto e delicato equilibrio tra tutela della vittima e garanzie dell'imputato. Però voglio qui ricordare che, anche senza porsi principalmente l'obiettivo del rispetto del diritto europeo, alcuni dei provvedimenti legislativi più recenti hanno sotto diversi aspetti affrontato il tema della tutela delle vittime più vulnerabili, soprattutto dei minori (si pensi ai numerosi interventi operati con la ratifica della c.d. Convenzione di Lanzarote, legge n. 172/2012), delle vittime del traffico di esseri umani (decreto legislativo 24/2014) e delle vittime di violenza in ambito domestico (in tale direzione è intervenuto il decreto-legge n. 93/2013 sul femminicidio). E voglio anche citare, perché implementa istituti di giustizia riparativa, la sospensione del procedimento penale con messa alla prova (legge n. 67/2014). Certo, è un approccio del nostro ordinamento alle vittime ancora selettivo, ma è al contempo la conferma che i tempi sono ormai maturi per un intervento più complessivo e di sistema.

Per un intervento che abbia come punto di approdo un sistema più orientato verso le vittime e le loro fragilità, garantendo appieno quella dimensione protettiva e assistenziale che la direttiva europea ci chiede: più diritti di partecipazione e protezione nel processo, più diritti di ricevere informazioni, sostegno e assistenza fuori e durante il processo: il che implica inevitabilmente anche una formazione adeguata di tutti gli operatori (siano essi poliziotti, magistrati, avvocati o addetti ai servizi sociali) che entrano in contatto con le vittime.

Ho già rubato troppo tempo. Ma permettetemi soltanto un'ultima considerazione, solo in apparenza slegata da ciò di cui oggi si sta discutendo. Mi riferisco al tema della prescrizione, argomento caldo di questi giorni. Ecco, credo che una riforma della prescrizione – una riforma che riveda, sia pure con le dovute garanzie di ragionevole durata del processo e dei diritti della difesa, l'effetto ghigliottina del tempo sui processi in corso lasciando spesso inappagato il bisogno di giustizia delle vittime del reato – sia doverosa e non più rinviabile. A volte anche la prescrizione rappresenta un trauma per chi ha subito il reato, impedirlo credo rientri, in qualche misura, negli obblighi di tutela della vittima.

## **MARIA MONTELEONE**

*Procuratore aggiunto presso il Tribunale di Roma*

---

“Il testimone vulnerabile”

### **PREMESSA**

Ringrazio per l'invito a questo incontro, particolarmente opportuno in una fase in cui il nostro sistema processuale (in condizioni di difficoltà non solo operative) è interessato da recenti modifiche legislative, non sempre tra loro armonizzate, riguardanti la vittima del reato ed il suo ruolo nel processo penale.

Nell'ambito del tema posto in questa sessione, dedicata al riconoscimento della vittima e della sua vulnerabilità, le mie riflessioni avranno riguardo essenzialmente alla testimonianza della “vittima vulnerabile”.

### **PRIMA PARTE**

Per molteplici ragioni il tema della “testimonianza”, ed in particolare quella della vittima del delitto, è centrale nel processo penale, se non altro perché che è strettamente connesso con principi fondamentali del nostro sistema: il diritto alla difesa ed al contraddittorio nella formazione della prova.

Sappiamo anche che la testimonianza – storicamente considerata il principale mezzo di prova nell'accertamento della responsabilità penale – ha subito negli ultimi decenni un significativo ridimensionamento, soprattutto di fronte all'espandersi della “prova scientifica”, ritenuta più tranquillizzante per le “certezze” che si assume offra tanto agli inquirenti nello svolgimento delle indagini, quanto al giudice nella formulazione del giudizio.

Anche per tale ragione le disposizioni processuali che riguardano detta prova dichiarativa si sono caratterizzate per la occasionalità dell'intervento legislativo, spesso dettato dall'emergenza e in poca

sintonia con il sistema processuale vigente, conseguendone una disciplina complessiva indubbiamente “problematica”, come si avrà modo di evidenziare in seguito.

È tuttavia indubitabile che la testimonianza, quale strumento probatorio idoneo a consentire al giudice di assumere la decisione sulla responsabilità dell'imputato, conservi tuttora nel processo penale un ruolo insostituibile, soprattutto nei casi in cui le dichiarazioni rese dalla stessa “vittima” del delitto costituiscono l'unico mezzo di prova cui si possa fare ricorso.

Si consideri, in particolare, quanto si verifica laddove il fatto di reato, per le sue peculiari modalità esecutive, o per la relazione di intimità tra vittima e autore dello stesso, è consumato lontano da “occhi indiscreti” (es.: violenza sessuale, maltrattamenti in famiglia). In questi casi delicati, la vittima costituisce l'unico testimone che può riferire quanto avvenuto.

Nello stesso tempo, deve prendersi anche atto che con l'espandersi della presenza dei minori nel processo penale e dell'inderogabile ruolo dichiarativo loro attribuito, soprattutto come vittime di reati, il tema della prova testimoniale ha assunto un rilievo ed una attenzione prima sconosciute, soprattutto in funzione dell'esigenza di individuare tempi idonei ad assumerne le dichiarazioni.

Tale stato di fatto ha posto nuove e sconosciute problematiche, da quelle concernenti l'accertamento della idoneità a testimoniare a quelle, più specifiche, che investono le modalità di assunzione delle dichiarazione (vedi le “modalità protette” in sede di incidente probatorio), e la loro stessa valutazione probatoria; parallelamente si è evidenziata l'esigenza di protezione del minore dichiarante, da qui il riconoscimento di una condizione di “vulnerabilità”, riconducibile non solo alle caratteristiche soggettive della vittima (minorenne), ma anche al tipo ed alla natura dei reati di cui è vittima.

In tale quadro si sono innestate ripetute modifiche legislative che, nell'arco di quasi un ventennio (a partire dalla Legge n. 66/1996) hanno visto significativi interventi sull'assetto processuale originario nella materia della testimonianza.

L'attuale quadro normativo risulta caratterizzato da disposizioni parziali, che mirano ad assicurare una protezione soltanto ad alcu-

ne categorie di persone, introdotte spesso come risposta urgente ad un allarme sociale determinato da alcune tipologie criminose, e di riflesso non inidonee a garantire a tale mezzo di prova una regolamentazione adeguata.

Ciò è dovuto, in parte, anche al fatto che il nostro processo penale, è costruito attorno alla figura dell'imputato (c.d. processo “imputato-centrico”) e alle garanzie che devono assisterlo, così che la sua stessa vittima è, spesso, “strumentalizzata” nel ruolo testimoniale, e sacrificata – anche nelle sue primarie esigenze di protezione – agli idoli della procedura.

I primi interventi normativi sulla testimonianza del minore in dibattimento hanno riguardato la disciplina dell'incidente probatorio con modalità protette, modalità successivamente estese anche ai maggiorenni vittime di determinati delitti, fino alla recenti, ma pur sempre incomplete, modifiche introdotte con la Legge n.172/2012 sulla Convenzione di Lanzarote e con la Legge n. 119/2013, sulla Convenzione di Istanbul, che – come sappiamo – vanno completate in vista del 16 novembre 2015, data entro la quale dovrà essere recepita la Direttiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che *“istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime del reato”*.

La sfida che dobbiamo affrontare è quella di armonizzare il nostro “problematico” sistema processuale con i principi e le disposizioni della Direttiva europea attraverso disposizioni normative idonee ad impedire che la testimonianza, e segnatamente quella della vittima, sia *“causa di ulteriori traumi”*, garantendo nello stesso tempo che sia assicurata *“una elevata qualità degli elementi di prova raccolti attraverso l'assunzione della testimonianza stessa”*.

La nuova sfida posta dalle normative sovranazionali è, quindi, la predisposizione di norme idonee a saper riconoscere la vittima meritevole di protezione, ad assumerne la testimonianza in tutte le fasi del processo penale, fino da quella delle indagini preliminari, con adeguate modalità, trovando un punto di equilibrio tra la necessità di accertamento dei fatti, la tutela dell'integrità psicofisica del dichiarante ed il rispetto delle garanzie dell'imputato.

Si intende dire che l'eventuale vulnerabilità della vittima-testimone e l'apprestamento di disposizioni normative specifiche per assumerne le dichiarazioni non devono interferire con il rigore nell'accertamento dei fatti e con la doverosa applicazione delle regole sulla prova.

Deve essere chiaro, cioè, che nulla cambia sul piano della valutazione della testimonianza come mezzo di prova perché i tempi e i modi per la sua assunzione, come pure il rispetto e tutela del dichiarante vittima, sono finalizzati, comunque, all'acquisizione di dichiarazioni testimoniali che contribuiscano all'accertamento della verità e consentano al giudice la corretta valutazione della loro rilevanza probatoria.

Come sopra rilevato, la figura del testimone “vulnerabile” non è sconosciuta al nostro sistema penale, ed anzi in tempi recenti il legislatore italiano è più volte intervenuto sul tema con importanti modifiche legislative, soprattutto sotto la spinta di Convenzioni internazionali, di Direttive Europee e di significative pronunce della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo di Strasburgo.

Mi riferisco in particolare ai seguenti interventi legislativi:

- **L. 172 del 2012**, di ratifica ed esecuzione della **Convenzione di Lanzarote** sulla “*protezione dei bambini contro lo sfruttamento e gli abusi sessuali*”;
- **L. n.119/2013** sulla violenza di genere, che si richiama alla **Convenzione di Istanbul** “*sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica*”;
- **D.LGS n.24 del 4/3/2014** che ha introdotto la figura del teste “*magggiorenne in condizione di particolare vulnerabilità*”.

Indubbiamente la legge n.172/2012, che – come è noto – ha previsto l’ausilio di un esperto di psicologia o psichiatria infantile nella fase delle indagini preliminari per l’ascolto del minore vittima di determinati reati, seppure carica di riflessi operativi di rilievo, realizza tuttavia un’innovazione solo parziale e dai limiti evidenti, sia sul piano della sua concreta operatività (tipologia criminosa determinata) che su quello dei soggetti cui si riferisce (solo minorenni).

Si consideri, ad esempio, che il minore cessa di essere “soggetto vulnerabile, se i fatti per i quali si procede non rientrano nella categoria rigidamente individuata dal legislatore (per esempio se è vittima di sequestro di persona o di sottrazione di minore), e, soprattutto che è omessa qualsiasi indicazione circa le modalità di assunzione delle dichiarazioni.

Eppure si tratta, all’evidenza, di elementi e circostanze di primario rilievo: basti riflettere che possono condizionare la rilevanza probatoria dell’atto, compromettere la decisione del giudice, come di recente hanno avuto modo di ribadire sia la nostra Corte di Cassazione che la Corte Europea dei Diritti dell’Uomo.

Indubbiamente un importante passo verso il riconoscimento della figura del “testimone vulnerabile” è stato fatto attraverso l’introduzione legislativa, nel nostro sistema processuale, della figura del dichiarante maggiorenne **“in condizione di particolare vulnerabilità”**, o più precisamente della “persona offesa particolarmente vulnerabile” e del “magggiorenne in condizioni di particolare vulnerabilità”

La prima significativa novità è quella introdotta dalla legge sulla violenza di genere, la n.119/2013, che all’art. 498 c.p.p. che detta la disciplina dell’ “esame diretto e controesame dei testimoni” nella fase del giudizio (nella specie, è stato inserito il nuovo comma 4 quater, secondo il quale: *“quando si procede per i reati previsti dal comma 4 ter se la persona offesa è maggiorenne il giudice assicura che l'esame venga condotto anche tenendo conto della particolare vulnerabilità della stessa, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede, e ove ritenuto opportuno, dispone a richiesta della persona offesa o del suo difensore, l'adozione di modalità protette”*) e che, sebbene importante, si caratterizza anch’essa per una sfera operativa troppo limitata, riferendosi esclusivamente alla fase dibattimentale ed applicandosi soltanto al teste maggiorenne che sia parte offesa in un processo per uno dei delitti indicati al precedente comma 4-ter (quindi: riduzione in schiavitù, maltrattamenti contro familiari e conviventi, atti persecutori, delitti di pedopornografia e delitti contro la libertà sessuale).

In tale contesto normativo è, di recente, intervenuto il decreto legislativo n.24 del 2014 che ha **introdotto il comma 5 ter all’art.**

**398 c.p.p.** che riguarda i “provvedimenti sulla richiesta di incidente probatorio”, e per il quale : ”il giudice , su richiesta di parte , applica le disposizioni di cui al comma 5 bis quando tra le persone interessate all’assunzione della prova vi siano maggiorenni in condizione di particolare vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede”.

La portata fortemente innovativa della disposizione è indiscutibile per molteplici ragioni, ad iniziare dal fatto che nell’identificare i destinatari della disposizione (senza null’altro dire) si riferisce non ai soli dichiaranti parti offese ma a **tutti i testimoni**. Peraltro, più ampia appare anche la sfera dei possibili richiedenti della “testimonianza protetta” perché sono legittime a richiederla tutte le parti del processo, quindi anche il pubblico ministero.

**Così delineate le due diverse figure del teste maggiorenne che sia vittima di una determinata tipologia di reati “particolarmen- te vulnerabile” in sede dibattimentale e del teste maggiorenne “in condizioni di vulnerabilità incidente probatorio, anche se non è vittima del reato e senza alcuna limitazione nella natura dei reati per cui si procede, balza evidente la “asistematicità” tra il disposto dell’art. 498 comma 4 quater e quello dell’art. 398 comma 5 ter., nonostante la quasi contestualità delle due nuove disposizioni normative.**

Insomma: il dichiarante “particolarmen- te vulnerabile” nel processo italiano assume rilevanza e protezione diverse a seconda della fase processuale nella quale viene chiamato a rendere dichiarazioni; e nulla è previsto per il trattamento da riservare al medesimo soggetto “particolarmen- te vulnerabile” se le dichiarazioni le deve rendere in sede di indagini preliminari!

Si tratta di problematiche di assoluto rilievo ove si consideri che spesso le dichiarazioni rese da tali soggetti, soprattutto nelle primissime fasi delle indagini sono fondamentali e che, in assenza di un opportuno coordinamento, potrebbero prospettarsi profili di non conformità a diversi principi costituzionali derivanti dal fatto che nel corso delle indagini preliminari si possano assumere dichiarazioni con modalità ordinarie da soggetti che si trovano nelle condizioni per l’adozione di cautele e modalità protettive nelle eventuali successive fasi.

A rendere ancor più complessa e problematica l'assunzione del mezzo di prova costituito dall'esame del soggetto "particolarmente vulnerabile" vi è anche il disposto dell'**art. 190 bis c.p.p.** della cui esistenza il legislatore del 2013 e del 2014, evidentemente, non ha avuto memoria.

**Il risultato ultimo è un quadro normativo irragionevole proprio sulla assunzione di un mezzo di prova così rilevante quale la testimonianza, materia ancor più delicata se riguarda un soggetto "particolarmente vulnerabile" ed una tipologia criminosa del tutto speciale quale quella che attiene alla libertà sessuale ed alla violenza di genere.**

Tanto premesso, sembra evidente che l'adeguamento del nostro sistema processuale alla Direttiva Europea 2012/29/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che *"istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime del reato"* si prospetta come ardua e complessa.

Il nostro legislatore dovrà essere capace di dare concreta applicazione alle disposizioni fondamentali contenute negli artt. 22, 23 e 24 della citata Direttiva.

Innanzi tutto per le vittime particolarmente esposte a rischio di victimizzazione secondaria e ripetuta ed a rischio di intimidazione e di ritorsione, deve essere prevista la valutazione delle specifiche esigenze di protezione, tempestiva ed "individuale", per individuare le esigenze di protezione ed al fine di determinare se, ed in quale misura, trarrebbero beneficio dalle "speciali misure".

Ai fini di detta valutazione sono anche indicati gli elementi da tenere presenti:

- le caratteristiche personali della vittima
- il tipo o la natura del reato
- le circostanze del reato

Ad esse si aggiunge la valutazione dell'eventuale danno grave, connesso alla gravità del reato, nonché una adeguata attenzione alle vittime di reati motivati da *"pregiudizio o discriminazione"* e a quelle *"particolarmente esposte per la loro relazione e dipendenza nei confronti dell'autore del reato"*.

In tale ambito la Direttiva richiede particolare attenzione “*per le vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani, della violenza di genere, della violenza nelle relazioni strette, della violenza o dello sfruttamento sessuale o dei reati basati sull'odio e per le vittime con disabilità*”.

Come si può rilevare la valutazione della “specifica esigenza di protezione” deve essere accertata caso per caso, e soltanto per i minori si “presume” che questi ne abbiano bisogno; nello stesso tempo, “la valutazione individuale” va effettuata con la stretta partecipazione della vittima e deve “tenere conto dei suoi desideri”, ivi compresa anche la scelta di non avvalersi di dette misure.

Altro principio cui gli Stati membri sono chiamati ad attenersi è che ove gli elementi posti a base della valutazione individuale mutino, la valutazione sarà suscettibile di aggiornamento durante l’intero corso del procedimento.

La Direttiva, nel premettere che “sono fatti salvi i diritti della difesa” ed “il rispetto della discrezionalità del giudice”, prevede che le vittime cui siano state riconosciute particolari esigenze di protezione possano avvalersi di dette misure, ma fa salve eventuali esigenze operative o pratiche che non lo consentono ovvero l’urgente esigenza di ascoltare la vittima essendovi il rischio che essa o altri possano subire un grave rischio.

Ciò sta ad indicare che le misure protettive della vittima vanno adeguatamente coordinate anche con precise esigenze investigative.

In concreto la Direttiva indica anche quali siano tali “speciali misure” (art.23) e distingue tra la fase delle indagini e quella del procedimento, prevedendo, per la prima, che le misure possano essere:

- l’audizione in locali appositi;
- l’audizione tramite operatori formati allo scopo;
- che, ove ripetute, tendenzialmente siano svolte dalle stesse persone;
- che le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette, a meno che siano condotte dal P.M. o dal Giudice, siano svolte da persona dello stesso sesso della vittima qualora essa lo desideri, purché non sia compromesso lo svolgimento del procedimento penale;

Per la fase del giudizio, evidentemente in considerazione della piena rilevanza probatorie delle dichiarazioni, sono previste misure più incisive quali:

- misure per evitare un contatto visivo con l'autore del reato;
- misure che consentano di sentire la vittima in aula senza essere fisicamente presente;
- misure per evitare domande non necessarie sulla sua vita privata;
- misure che permettano di svolgere il processo a porte chiuse;

Al fine di rendere concreto il rispetto di dette misure, è espressamente previsto il ricorso anche a mezzi adeguati, fra cui l'uso delle tecnologie di comunicazione.

Una attenzione particolare è posta per la vittima minorenne per la quale non solo vi è la presunzione della esigenza di speciali misure di protezione ma sono previste misure ancora più incisive dall'art. 24 che, in particolare, richiede:

- che nelle "indagini penali tutte le audizioni del minore vittima di reato possano essere oggetto di registrazione audiovisiva e tali registrazioni possano essere utilizzate come prova nei procedimenti penali", secondo le determinazioni del diritto nazionale;
- la nomina di un rappresentante nel caso di conflitto di interessi con i genitori;
- il diritto alla difesa in nome proprio;

Si tratta, come pare evidente, di disposizioni condivisibili e che possono essere ben coordinate con i principi fondamentali del nostro sistema processuale.

Ed in tale ambito possono essere utili alcune riflessioni.

Anzitutto, deve rilevarsi che la vittima del delitto, soprattutto di particolari tipologie delittuose, chiamata ad assumere nel processo la veste di "testimone", in tale ruolo necessita anche di protezione, non solo dal rischio concreto di vittimizzazione secondaria (o meglio "processuale") ma anche dal rischio di "intimidazioni e di ritorsioni", circostanze, queste, che possono concretamente compromettere il valore probatorio delle dichiarazioni stesse.

Si comprende, pertanto, come il riconoscimento delle esigenze di tutela della vittima nel processo penale non deve solo assicurarne la

doverosa protezione personale, ma deve mirare anche a preservare il pieno valore probatorio delle sue dichiarazioni, anche nel processo, nel rispetto delle garanzie della difesa e della discrezionalità del giudice.

Ciò appare coerente con la stessa Direttiva Europea che, pur affermando il principio della valutazione “caso per caso” della vulnerabilità, ha ampliato la sfera delle possibili vittime “vulnerabili” superando il riferimento storico alla violenza di genere ed a quella consumata nelle “relazioni strette” ed alla violenza sessuale, fino a comprendere espressamente le vittime di terrorismo, della criminalità organizzata, della tratta di esseri umani.

Si intende cioè dire che deve essere adeguatamente valorizzata la circostanza secondo la quale la Direttiva Europea 2012/29/UE ha messo in stretta correlazione il riconoscimento del diritto della vittima alla tutela dal rischio di intimidazioni e ritorsioni con il ruolo di “dichiarante”.

**A ben considerare, infatti, la tutela della vittima non deve essere alternativa al ruolo testimoniale che essa deve svolgere, e neppure deve condizionarlo o comprometterlo, per tale ragione si chiede al legislatore di armonizzare tra loro più diritti tutti fondamentali, tutti meritevoli di protezione: quelli della vittima con quelli dell'imputato, e, non da meno, l'obbligo dello Stato di amministrare correttamente la giustizia.**

A ciò si aggiunga un’ulteriore riflessione. Vi sono tipologie criminose nelle quali la protezione della vittima assume caratteristiche del tutto particolari ed idonee a condizionare la rilevanza probatoria delle sue dichiarazioni.

Ci si riferisce ai delitti che sono caratterizzati dalla abitualità e ripetitività della condotta dell’autore che spesso si protrae anche dopo l’inizio del procedimento penale, nei quali, pertanto, la condizione di vulnerabilità della vittima è ancora più aggravata dalla stretta relazione e dipendenza dall’autore del reato.

Come è noto si tratta di fatti-reato che si protraggono nel tempo, continuativamente o discontinuativamente, o che conoscono – in linea generale – una progressione criminosa (cioè una progressione nell’offesa posta in essere): rispetto a dette fattispecie delittuose si

avverte non solo la necessità della risposta punitiva, bensì, anche e prima di tutto, la necessità di un'azione preventiva e d'arresto, che ponga chi ha subito certi delitti al riparo dal rischio concreto che ne subisca i possibili ulteriori sviluppi.

Rispetto a questa categoria di reati l'attenzione deve essere rivolta verso la persona offesa che si trova esposta alla reiterazione del comportamento criminoso e che rischia di trovarsi nuovamente offesa e nuovamente vittima.

Tale stato di fatto, condiziona evidentemente la vittima anche nel suo ruolo di dichiarante, e necessariamente si riflette sul ruolo del processo penale.

Si intende dire che tale stato di fatto ha –concretamente- trasformato il processo penale, caricandolo di funzioni nuove ed ulteriori rispetto a quella sua tradizionale (l'accertamento del fatto di reato), facendone constatare la sua inadeguatezza a fronteggiare tipologie criminose sempre più diffuse e caratterizzate della abitualità (o ripetitività) delle condotte.

Ciò implica necessariamente che il processo deve farsi carico, in termini più decisi, di una nuova funzione, parallela a quella dell'accertamento della responsabilità penale: la funzione preventiva-protettiva, cioè di tutelare e proteggere la “persona offendibile”!

*Ci si riferisce, evidentemente, al difficile terreno della **violenza di genere** e del fenomeno affine della **violenza domestica** che presentano caratteristiche peculiari da un punto di vista criminologico: si tratta molto spesso di fenomeni caratterizzati da un crescendo nella realizzazione di offese penalmente rilevanti (vessazioni, minacce, atti persecutori, danneggiamenti, percosse, lesioni, riduzione in schiavitù, omicidio) e da una sottomissione della vittima del reato, che gli rende estremamente difficile uscire dalla situazione.*

*Chi subisce questo tipo di reati è animata principalmente da un interesse, che non è quello repressivo, ma quello protettivo! In queste ipotesi, alla vittima non importa la punizione del reo, importa anzitutto che questo sia messo in condizione di non nuocere ancora!*

*Il procedimento penale, quindi, non può non farsi carico della situazione di pericolo per la vittima, la quale si aspetta una protezione efficiente e si trova, invece, un sistema imputato-centrico e,*

***nello stesso tempo del ruolo testimoniale che lo stesso soggetto assume.***

La complessità di dette problematiche appare ancora più evidente alla luce del potenziale conflitto tra i seguenti principi tutti fondamentali:

- 1. lo Stato** che ha interesse alla repressione, a fronte di un imputato che è presunto innocente;
- 2. l'imputato**, che è presunto innocente e ha interesse a non vedersi limitato nelle sue libertà dal potere dello Stato;
- 3. la persona offesa**, che in quanto ancora offendibile, ha interesse a che il reato non venga reiterato o portato a conseguenze ulteriori.);

La sfida (o l'attrito maggiore) è senza dubbio quello di trovare un giusto equilibrio fra tutela della vittima, ruolo testimoniale della stessa e presunzione di non colpevolezza (art. 27, co. 2 Cost.).

## CONCLUSIONI

L'obiettivo che ci dobbiamo, quindi, prefiggere, è quello di preservare e tutelare la vittima testimone senza il rischio che sia compromesso il valore probatorio delle sue dichiarazioni.

In un tema così rilevante e decisivo, quale l'assunzione della prova dichiarativa, soprattutto del teste “particolarmente vulnerabile”, è assolutamente necessario che gli organi inquirenti ed il giudice abbiano piena consapevolezza delle specifiche problematiche, che vi sia un uso adeguato della discrezionalità nella valutazione della condizione di “vulnerabilità” della vittima, che si proceda sempre all'assunzione delle dichiarazioni, fino dall'inizio delle attività investigative, con tempi e modalità che assicurino -fino da subito- un opportuno controllo sia sulle modalità di conduzione dell'esame che sulla scelta dei tempi e delle modalità esecutive, nella prospettiva, tutt'affatto teorica, che l'atto istruttorio possa essere rivalutato nelle successive fasi del processo.

In tale contesto si sottolinea la forte esigenza che nel processo penale, in tutte le fasi, si faccia adeguato uso “sistematico” dello strumento della videoregistrazione, espressamente contemplato nella

Direttiva Europea tra le modalità operative opportune nell'assunzione delle dichiarazioni da vittima "vulnerabile".

Si consideri i casi in cui si debba procedere ad una nuova valutazione della prova dichiarativa in grado di appello, ai fini del giudizio sulla colpevolezza o innocenza dell'imputato, particolarmente nel caso di pronuncia difforme da quella del giudice di primo grado, e la fonte dichiarativa, di cui si pretende la rinnovazione, sia rappresentata da un soggetto "vulnerabile" con specifiche esigenze di protezione, ancor più ove non sia possibile assumere nuovamente la testimonianza nel contraddittorio, come il condivisibile principio della immediatezza dell'assunzione della prova richiederebbe, ed il giudice di secondo grado debba valutare direttamente l'esame del dichiarante già effettuato nelle fasi precedenti.

Quindi è oramai ineludibile che fin dalle primissime attività investigative la primaria fonte di informazioni sia assunta nelle condizioni più idonee per il dichiarante e che debba essere cristallizzata con modalità tecniche adeguate, pur sempre nell'ottica di tutelare la sospetta vittima, ma senza alcun arretramento di diritti e delle garanzie della difesa dell'indagato.

È inderogabile operare nel senso che sia scongiurato il pericolo che la eventuale condizione di "**particolare vulnerabilità del testimone**" (soprattutto se conseguente alla azione criminosa subita) si trasformi in "**vulnerabilità della testimonianza**", come mezzo di prova del delitto, così da compromettere l'accertamento della verità, ovvero da compromettere – inaccettabilmente – le garanzie della difesa.

**ANNA VITTORIA CHIUSANO**

*Avvocato, Ufficio di Presidenza Unione Camere Penali Italiane*

---

Le difficoltà psicologiche e processuali per la vittima insite nella denuncia penale

Ringrazio, ovviamente, anche io dell'invito e della possibilità di intervenire in questo importante Convegno.

Ammetto che già tanto è stato detto e che ben due volte mi è stato "rubato" l'argomento che mi ero preparata, prima dalla Dottoressa Recchione ed adesso dalla Dottoressa Monteleone, quindi franca-mente potrei anche accomiatarmi.

A questo punto farò a meno degli appunti e spero che mi scuserete perché andrò a braccio.

Ritengo di dover fare un passo indietro, rispetto al titolo che mi è stato assegnato, ed iniziare il mio intervento dal pre-processo, la pre-denuncia, tema che non è ancora stato toccato dai relatori che mi hanno preceduto e che tuttavia gioca un ruolo fondamentale nelle dinamiche esistenziali della persona offesa. Perché quando si arriva alla denuncia vuol dire che la vittima, la persona danneggiata, colui che ha subìto violenze si è già convinto di instaurare un procedimento penale, ha già dunque trovato in sé la forza, forse anche grazie all'ausilio di legali o di persone che lavorano presso i servizi di assistenza presenti nel territorio nazionale, che sono tanti e sono numerosi, di presentare la denuncia nei confronti del suo aguzzino.

Prima di quel momento, però, c'è la paura, il dramma, esistono al riguardo delle indagini statistiche che danno evidenza di ciò, dalle quali si ricava che sono quasi il 90% le persone che toccate da violenza, sia essa il maltrattamento in famiglia sia la violenza più grave, a non presentare una denuncia penale.

Nel dettaglio è emerso che sono oltre il 96% le donne che hanno subìto violenza da un non partner a non denunciare il fatto, mentre

sono il 93% le donne che non hanno denunciato la violenza subita dal partner.

Gli psichiatri e gli psicologi sostengono che per poter parlare di maltrattamenti è necessario che si siano subiti almeno due cicli completi di violenza. Il ciclo di violenza è composto da tre fasi: la prima è quella dell'accumulo di tensione da parte del partner, segue quello dello scarico di tensione a danno del soggetto passivo ed, infine, si passa a quella che viene definita "luna di miele" e cioè quando l'autore della violenza si è riappacificato con sé stesso e torna ad essere dolce con la vittima.

Il ruolo di quest'ultima è fondamentale, ma perché è fondamentale? Perché delle volte arriva ad una tale assuefazione da violenza, sia essa psicologica, sia essa fisica da colpevolizzarsi, da non essere in grado di trovare quella forza per reagire e domandarsi: "perché devo accettare tutto ciò?"

Queste difficoltà delle persone maltrattate a denunciare il fatto di violenza viene diagnosticata come sindrome della donna maltrattata. Questa si manifesta da un lato attraverso la negazione di quanto subito e viceversa dall'altro giustificando il comportamento del partner e attribuendosi la responsabilità di quanto accaduto.

Il travaglio psicologico della persona che prima deve convincersi, poi armarsi di coraggio e presentare la denuncia, passa inoltre anche attraverso la paura di non ottenere giustizia.

Sono pochi i casi che si concludono con l'accertamento di responsabilità penale a carico del denunciato e questo non può che influire sul processo di elaborazione della scelta di procedere legalmente da parte della vittima.

Ecco perché sia la direttiva europea sia il nostro legislatore premono e premeranno ancora sull'importanza di intervenire dove esistono spazi normativi da colmare e di istituire delle strutture finalizzate a dare supporto in tal senso alle vittime.

Infatti, andando un po' più avanti e prendendo spunto dalla provocazione della Dottoressa Recchione, che condivido, analizziamo il caso della vittima che alla fine rinviene la forza, va a denunciare la violenza subita, ma si trova di fronte all'inerzia, ad esempio, di un Pubblico Ministero. Quale è lo strumento che può avere, oltre a quel-

lo di presentare un'istanza per velocizzare le indagini o chiedere l'avocazione delle stesse al P.G.? Aimè non esiste.

Siamo innanzi ad un vuoto normativo. Non sono, infatti, al momento contemplati nel nostro ordinamento mezzi di controllo sull'attività di indagine del P.M.

Nel caso, invero, che il procedimento vada avanti ritengo opportuno soffermarmi sull'incidente probatorio atipico sottolineando due aspetti importanti e, per quello che andrò a dire, auspicandomi un futuro intervento del legislatore.

L'art. 13 I comma L. 66/96, con riferimento ai delitti di cui agli artt. 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies c.p. inseriva il comma 1 bis nell'art. 392 c.p.p. prevedendo una peculiare ipotesi di incidente probatorio per l'assunzione della testimonianza del minore infrasedicenne, al fine di tutelare il riserbo e la labilità psichica del minore.

Questo è stato il primo passo, ma quello più importante - perché questo del 1996 era previsto per i reati testè citati ed indirizzato a dei soggetti ben precisi, e cioè i minorenni - è quello del 2009 in quanto è stata prevista sia un'estensione ai tipi di reato, quindi sono rientrati, ad esempio, i maltrattamenti in famiglia art. 572 c.p., è entrata la nuova tipologia dello stalking, sia è stata estesa l'accessibilità dell'incidente probatorio anche ai maggiorenni, purchè offesi dal reato.

Questi due importanti innesti legislativi segnano una significativa deroga al principio cardine, secondo il quale la prova si forma in dibattimento nel confronto dialettico tra le parti e solo eccezionalmente nella fase pre-procedimentale; in sostanza, il rapporto regola-eccezione subisce un radicale capovolgimento nello spostare il baricentro del rito nella fase preliminare, a scapito di quella dibattimentale.

Per cercare di compensare gli inevitabili squilibri che si potevano creare sul piano difensivo con l'utilizzazione in sede dibattimentale della prova incidentale, si è inserito il comma 2 bis all'art. 393 c.p.p., dove si fa obbligo al P.M. di depositare gli atti di indagine compiuti fino a quel momento con la richiesta di incidente probatorio di cui all'art. 392 comma I bis.

Rinveniamo in un altro articolo, per esattezza al V comma bis dell'art. 398 c.p.p., una limitazione sulla possibilità di modalità di assunzione della prova stessa. Questa norma infatti lo limita a determinati soggetti, c.d. presuntivamente vulnerabili, i minorenni. Fortunatamente il D.Lgs 24/2014 introduce il comma V ter all'art. 398 c.p.p. che consente, seppur su richiesta di parte, di assumere con le modalità protette di cui al comma V bis anche le testimonianze di persone maggiorenni in condizioni di particolare vulnerabilità, descritta anche dal tipo di reato per cui si procede.

Venendo ora al processo, quindi alla fase dibattimentale, cogliamo una serie di problemi in materia di tutela della vittima. Il primo, quello più devastante per la persona offesa, è quando questa arriva "verGINE" al dibattimento in quanto l'incidente probatorio atipico ad esempio non è stato ammesso.

Quest'ultimo è un altro punto dolente, del nostro sistema in quanto non è prevista una forma di impugnazione avverso quel provvedimento di non ammissione.

Ora è ovvio che in questi casi la parte lesa versa in una condizione psicologica di grande fragilità, non tanto rispetto alla presenza o anche, ma non solo, dell'imputato, ma proprio rispetto al rapporto vittima/processo che è distonico al comune sentire.

A fronte di ciò bisogna inoltre tenere anche conto che la testimonianza della vittima/testimone ha un valore differente a seconda che decida di costituirsi parte civile o meno. Ultimamente la Suprema Corte ha sottolineato la differenza sull'attendibilità della testimonianza resa dalla parte offesa non costituita parte civile e quella invero costituita "Qualora la parte offesa si sia costituita parte civile e sia, perciò, portatrice di pretese economiche, il controllo di attendibilità deve essere più rigoroso rispetto a quello generico cui si sottopongono le dichiarazioni di qualsiasi testimone e può essere opportuno procedere al riscontro di tali dichiarazioni con altri elementi".

Il racconto della vittima, però, è un racconto frammentato, perché i ricordi si sovrappongono e quindi diventa faticoso per l'avvocato, per il difensore della parte civile, cercare un filo conduttore e non incorrere nel pericolo di fare risultare poco credibile la testimonianza del suo assistito.

La valutazione della prova dichiarativa rimessa al giudice, sulla base dell'attendibilità della vittima/testimone, è fondamentale per arrivare ad una sentenza di condanna.

Per chiudere voglio solo richiamare la direttiva UE del 2012. La direttiva testè citata all'art.11 prevede che bisogna consentire, ovviamente secondo il pertinente sistema giudiziario penale, il diritto per la vittima di chiedere il riesame di una decisione di non esercitare l'azione penale.

Questa è la grande novità. Infatti, se il nostro sistema già contemplava alcune previsioni quali il diritto all'interprete, all'informazione, all'assistenza ovvio che sono tutte cose che possono essere migliorate, ma già esistono, certamente la previsione di cui all'art. 11 va nell'ottica di offrire maggiori strumenti processuali alla parte offesa.

E allora l'auspicio è che si prosegua su questa strada magari colmando quei vuoti normativi precedentemente citati quali quelli di prevedere azioni di controllo, in fase di indagini, sul P.M. o strumenti, in caso di non ammissione all'incidente probatorio, tali da consentire di insistere o reiterare la domanda.

**PAOLINA MASSIDDA<sup>1</sup>**

*Responsabile Office Public Counsel for Victims*

---

Vittime vulnerabili e processo penale: l'esperienza della Corte internazionale

## **I. Cenni sulla partecipazione delle vittime alla procedura davanti alla Corte**

Benché i crimini di diritto internazionale comportino un numero elevato di vittime, per molto tempo queste ultime sono state considerate nell'ambito delle procedure penali internazionali soltanto come testimoni.

Le Convenzioni in materia di diritti dell'uomo e l'evoluzione del pensiero su tale argomento hanno progressivamente fatto penetrare nel diritto internazionale l'idea che le vittime abbiano un diritto individuale alla giustizia, a fare ascoltare la loro voce ed al risarcimento dei danni subiti.

La Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e dell'abuso di potere, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 29 novembre 1985, ha segnato un passo definitivo nel riconoscimento internazionale dei diritti delle vittime. La dichiarazione infatti riconosce: il diritto di petizione, il diritto alla dignità e alla riabilitazione, alla restituzione dei beni e all'indennizzo, all'assistenza medica, psicologica e sociale.

---

1 Paolina Massidda, avvocato, lavora alla Corte penale internazionale dal 2003, dapprima come consigliere giuridico ha partecipato alla redazione del Regolamento della Corte, successivamente ha presieduto il Comitato di redazione per la stesura del Regolamento del Registry. Dal 2005 è a capo dell'Ufficio (Office of Public Counsel for Victims) che garantisce assistenza legale alle vittime che desiderano partecipare alla procedura. Le opinioni espresso in questo articolo sono esclusivamente dell'autore e non possono essere attribuite in alcun modo alla Corte penale internazionale.

L'adozione dello Statuto della Corte penale internazionale colloca le vittime al centro della giustizia penale internazionale. Lo Statuto infatti prevede la possibilità per le vittime di partecipare ad ogni fase della procedura davanti alla Corte. Non si tratta della possibilità di attivare direttamente la giurisdizione della Corte o di una vera e propria costituzione di parte civile, ma si realizza tuttavia un notevole passo avanti nel riconoscimento di un ruolo per le vittime nella giustizia penale internazionale.

Secondo l'articolo 68, comma 3, dello Statuto, le vittime possono presentare le proprie opinioni e richieste davanti ai giudici *«purché i loro interessi personali siano coinvolti»*. Per poter partecipare alla procedura, le vittime devono depositare una domanda in tal senso alla Corte, preferibilmente all'inizio della fase alla quale intendono partecipare. La detta domanda viene, poi, trasmessa alla Camera competente che dovrà esaminare se la stessa è conforme ai criteri di cui alla norma 85 del Regolamento di procedura e di prova – che definisce il termine «vittima» - e se la partecipazione sia opportuna ad un momento preciso della procedura e non contraria ai diritti della difesa ed alle esigenze di un processo equo e imparziale<sup>2</sup>.

Ai sensi della norma 85 del Regolamento di procedura e di prova, il termine «vittima» comprende :

- a) le persone fisiche che hanno subito un danno a causa della commissione di un crimine di competenza della Corte;
- b) le organizzazioni o istituzioni i cui beni consacrati a culto, insegnamento, arte, scienza, fini caritativi, monumento storico, ospedale o altro luogo utilizzato a fini umanitari, hanno subito danni diretti a causa della commissione di un crimine di competenza della Corte.

---

2 L'articolo 68, comma 3, dello Statuto prevede che : « [a]llorché gli interessi personali delle vittime sono interessati, la Corte autorizza queste ultime ad esprimere le proprie osservazioni e preoccupazioni, durante le fasi della procedura che essa ritiene appropriate e in maniera non pregiudizievole né contraria ai diritti della difesa e alle esigenze di un processo equo ed imparziale ».

La giurisprudenza della Corte ha estrapolato dalla norma 85 quattro criteri necessari affinché una persona fisica o morale possa essere riconosciuta come «vittima» ai fini della procedura : 1) deve trattarsi di persona fisica o persona morale ; 2) che deve avere subito un danno ; 3) il crimine da cui tale danno deriva deve rientrare nella competenza della Corte ; e 4) un nesso di causalità deve esistere tra il crimine ed il danno subito.

Gli strumenti giuridici della Corte non forniscono peraltro dettagli sulle modalità di partecipazione delle vittime che sono lasciate alla discrezionalità della Camera competente, in virtù della norma 89, comma 1, del Regolamento di procedura e di prova.

Una lettura approfondita dello Statuto e del Regolamento di procedura e di prova permette, tuttavia, di identificare alcune modalità di partecipazione<sup>3</sup> :

- assistere e partecipare a tutta la procedura, conformemente alla norma 91, comma 2, del Regolamento di procedura e di prova;
- presentare dichiarazioni orali di apertura e di chiusura durante l'udienza di conferma delle imputazioni davanti alla Camera preliminare conformemente alla norma 89, comma 1, del Regolamento di procedura e di prova;
- intervenire nella procedura relativa alla competenza e alla giurisdizione della Corte conformemente all'articolo 19, comma 3, dello Statuto;
- intervenire nelle procedure relative all'apertura di un'indagine conformemente all'articolo 15 dello Statuto;
- intervenire nelle procedure relative alla libertà personale dei prevenuti conformemente alla norma 119, comma 3, del Regolamento di procedura e di prova;
- interrogare i testimoni e gli esperti;

---

3 Si vedano, in particolare, gli articoli 15-3, 19-3, 68-1 et 2, 68-3, 75-3, 87-4 et 93-1 j dello Statuto ; le regole 16, 69, 70 a 73, 87 a 91, 94, 95, 97 a 99, 101, 132-2, 136, 139, 143, 144-1 et 2, 145, 191, 217 et 221 del Regolamento di procedura e di prova; le norme 21-8, 24-2, 28-1 et 2, 31-1 e 2, 54, 79-2 e 3, 86-1 et 2, 86, 88 e 117-c del Regolamento della Corte e le norme 64-4, 66-4, 99-2 e 4 e 109-3 del Regolamento della Cancelleria.

- presentare documenti e prove, in particolare nella specifica procedura in materia di risarcimento del danno subito.

## **II - Le misure di protezione e cosiddette speciali al fine di salvaguardare l'incolumità ed il benessere delle vittime e dei testimoni che compaiono davanti alla Corte**

L'analisi dei lavori preparatori che hanno portato all'adozione dello Statuto indica che il riconoscimento dell'estrema vulnerabilità e del bisogno di protezione delle vittime e dei testimoni nell'ambito delle procedure davanti alla Corte sono stati centrali nella redazione del testo. In effetti, il testo originariamente alla base dell'attuale comma 1 dell'articolo 68 dello Statuto riprendeva la formulazione della Dichiarazione dei principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e abuso di potere adottata dall'Asemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 40/34 del 29 novembre 1985<sup>4</sup>. Del resto, l'importanza della protezione delle vittime e dei testimoni era già sottolineata da numerosi strumenti internazionali e regionali<sup>5</sup>.

Le misure di protezione per le persone che interagiscono con la Corte sono primordiali affinchè queste ultime possano testimoniare o presentarsi davanti ai giudici senza che la loro incolumità sia messa in pericolo. Tuttavia dette misure devono essere accordate in modo che non siano né pregiuzievoli né contrarie ai diritti della difesa e alle esigenze di un processo giusto e imparziale e devono essere adottate soltanto se costituiscono l'unica misura possibile ed efficace per garantire l'incolumità delle persone coinvolte.

L'articolo 68 dello Statuto è la disposizione fondamentale in mate-

---

4 Si veda il paragrafo 6-d della Dichiarazione, disponibile sul sito dell'Alto Commissario delle Nazioni Unite per i diritti dell'uomo : <<http://www2.ohchr.org/french/law/victimes.htm>>

5 Si veda per esempio la Raccomandazione (85) 11 del Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa sulla posizione della vittima nel quadro del diritto penale e della procedura penale. Il testo della Raccomandazione è disponibile sul sito: <https://wcd.coe.int/com.intranet.IntraServlet?Command=com.intranet.Cm&dBlobGet&DocId=686724&SecMode=1&Admin=0&Usage=4&IntranetImage=45248>.

ria. La *ratio* che ha presieduto alla compilazione della detta norma è quella – come sopra sottolineato – di incoraggiare le vittime ed i testimoni a manifestarsi ed entrare in contatto con la Corte essendo certi che la loro incolmunità sarà assicurata in modo effettivo nel corso delle procedure.

Il primo comma prevede un obbligo generale di protezione da parte della Corte. Il principio implica che la Corte nel suo insieme adotti un approccio unificato e coerente soprattutto considerato il fatto che la nozione di protezione di cui all'articolo 68 non riguarda solamente l'incolmunità fisica delle persone coinvolte, ma altresì la protezione del loro benessere psicologico, della loro dignità e del rispetto della loro vita privata.

I fattori che vengono normalmente presi in conto al fine di valutare la necessità di autorizzare delle misure di protezione sono le condizioni specifiche del paese nel quale la persona risiede (ricordiamo che le procedure davanti alla Corte riguardano crimini gravissimi, commessi su larga scala e in paesi ove persistono situazioni di conflitto), così come le condizioni di vita personali dell'individuo e le condizioni specifiche quali l'età, il sesso, lo stato di salute, le condizioni di disabilità e la natura del crimine commesso.

Benchè la Corte abbia stabilito dei criteri generali al fine di autorizzare le misure di protezione e definito le categorie di persone che possono usufruire di tali misure, la Corte adotta un sistema di valutazione personale, caso per caso, al fine di garantire le misure di protezione più adatte nella fattispecie. In particolare, la Corte valuta il rischio concreto ed effettivo al quale la persona potrebbe essere esposta a causa del suo coinvolgimento nelle attività della Corte.

In relazione alle vittime che partecipano alla procedura<sup>6</sup>, la Corte ha chiarito che le misure di protezione non sono un favore loro accordato, ma un diritto che discende dalla lettera dell'articolo 68, comma 1, dello Statuto.

---

6 È importante notare che nel sistema della Corte, le vittime possono intervenire come testimoni, ma nella maggior parte dei casi intervengono semplicemente nella loro qualità di vittime e possono anche comparire davanti alla Corte senza prestare giuramento al fine di esporre la loro storia.

In applicazione del principio stabilito all'articolo 68, davanti alla Corte, benchè viga il principio della pubblicità delle procedure, alcune informazioni che potrebbero portare all'identificazione della persona coinvolta non possono essere divulgate al pubblico – e talvolta anche alla difesa dell'imputato. In particolare, si tratta, tra l'altro, delle seguenti informazioni : i) il nome della vittima; ii) i nomi dei genitori o dei membri della famiglia; iii) il luogo e la data (ma non l'anno) di nascita; iv) il gruppo etnico; v) la professione ; vi) la residenza abituale e i dettagli telefonici; vii) il nome e le coordinate della persona o delle persone che abbiano aiutato la vittima a compilare la domanda di partecipazione alla procedura, compreso l'interprete.

Per quanto riguarda le categorie di persone che rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 68, si tratta non solo delle vittime e dei testimoni, ma ugualmente di tutte le altre persone suscettibili di subire una minaccia a causa della testimonianza di una terza persona; è il caso, per esempio, dei componenti la famiglia del testimone.

La norme 87 del Regolamento di procedura e di prova completa l'articolo 68 prevedendo il tipo di misure di protezione che possono essere ordinate dalla Corte:

- a) l'uso di uno pseudonimo col quale la persona è identificata nella procedura senza utilizzare la sua vera identità;
- b) la distorsione dell'immagine in fase di testimonianza o comparizione nel corso della trasmissione audiovisiva dell'udienza attraverso speciali mezzi elettronici;
- c) l'alterazione della voce in fase di testimonianza o comparizione nel corso della trasmissione audiovisiva dell'udienza attraverso speciali mezzi elettronici;
- d) la possibilità di procedere parzialmente a porte chiuse, nel qual caso il pubblico potrà continuare ad assistere all'udienza ma senza poter ascoltare l'audio della procedura<sup>7</sup>;
- e) la possibilità di procedere a porte chiuse, nel qual caso l'udienza si svolge senza la possibilità per il pubblico di assistere;

---

<sup>7</sup> Le udienze davanti alla Corte possono essere seguite da una galleria pubblica che è separata dalla sala d'udienza attraverso vetri che possono essere oscurati tramite tende.

- f) la possibilità di procedere tramite videoconferenza;
- g) la soppressione dal dossier pubblico del caso di tutte le informazioni che potrebbero identificare la persona;
- h) il divieto imposto a coloro che partecipano alla procedura di rivelare le informazioni di natura confidenziale a terzi; oppure
- i) la possibilità di cumulare le misure di protezione.

La Corte ha altresì un programma di protezione. Al fine dell'inclusione nel detto programma i fattori seguenti sono presi in considerazione:

- a) il ruolo della persona che compare davanti alla Corte;
- b) il fatto che la persona o i membri della sua famiglia siano in pericolo a causa della loro interazione con la Corte; e
- c) il fatto che la persona presti il proprio consenso ad entrare nel programma di protezione.

È anche possibile per la Corte di procedere alla rilocalizzazione in un paese diverso da quello di residenza delle persone la cui incolumità è a rischio. Degli accordi – che prevedono anche il tipo di supporto fornito dallo stato di accoglienza – sono a tal fine negoziati dalla Corte con gli Stati che si dichiarano disponibili ad accogliere le dette persone. Tuttavia questa misura è messa in atto soltanto quando nessun'altra misura può mitigare il suddetto rischio in quanto comporta la rescissione di tutti i legami dell'individuo con il paese di origine.

Per quanto possibile, il consenso è necessario per l'applicazione delle misure di protezione poiché quest'ultime necessitano della cooperazione della persona coinvolta e potrebbero implicare conseguenze personali importanti per la vita della persona stessa (come, per esempio, l'allontanamento dal domicilio abituale e la perdita dei contatti con i membri della famiglia e/o della comunità di appartenenza).

Le misure cosiddette speciali – previste alla norma 88 del Regolamento di procedura e di prova – completano le risorse a disposizione della Corte in materia di misure di protezione. Detta norma prevede la possibilità di adottare delle misure specifiche al fine di facilitare la deposizione di un testimone o la comparizione di una vittima par-

ticolarmente vulnerabile, di un bambino, di una persona anziana o di una vittima di un crimine di natura sessuale. In questa categoria rientrano per esempio alcuni accorgimenti che sono stati adottati nel caso di testimonianza di un minore quali la possibilità di entrare in aula prima dell'accusato e di non confrontarsi con quest'ultimo in aula al fine di evitare qualsiasi intimidazione; la possibilità di configurare l'aula in modo 'friendly' (riducendo il numero delle persone presenti in udienza ed evitando l'uso della toga); oppure la presenza di uno psicologo durante la testimonianza nel caso di vittime di reati sessuali e la possibilità di interrompere frequentemente la testimonianza per evitare stress al testimone.

Le misure di protezione in vigore nei confronti di una persona nel corso di una procedura davanti alla Corte continuano ad applicarsi *mutatis mutandis* nel corso di ogni altra procedura nella quale la stessa persona debba intervenire a meno che le circostanze che ne hanno determinato l'autorizzazione siano cambiate.

La Corte dispone di un'Unità specializzata che ha il compito di assicurare l'incolumità ed il supporto alle vittime e ai testimoni.

Le funzioni e le responsabilità dell'Unità sono dettagliate alle norme 16 - 19 del Regolamento di procedura e di prova e comprendono: assicurare la protezione e l'incolumità; stabilire piani di protezione a corto e lungo termine; fornire raccomandazioni sul tipo di misure di protezione da adottare nel caso specifico; fornire cure mediche e psicologiche; fornire i servizi di natura sociale necessari; fornire corsi di formazione in materia di traumatismo, violenze sessuali, misure di sicurezza e confidenzialità.

Il sistema di protezione in vigore presso la Corte ha permesso a più di 40.000 vittime di intervenire nelle procedure e a più di 400 testimoni di presentarsi davanti ai giudici senza timore per la loro incolumità. Al fine di garantire l'efficacia del sistema, l'adozione di buone pratiche è essenziale. Tali pratiche consistono nella consapevolezza da parte delle persone coinvolte che la loro interazione con la Corte potrebbe determinare situazioni di pericolo per la loro vita e conseguentemente nella volontà di adottare comportamenti atti ad evitare simili situazioni, come per esempio il fatto di non divulgare a terzi l'interazione con la Corte o di incontrare le dette persone in luoghi 'protetti'.

## **ENZO CALABRIA**

*Direttore della Scuola Superiore di Polizia*

---

L'osservatorio per la sicurezza contro gli atti discriminatori

### **1. COSTITUZIONE E COMPONENTI**

L'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD) è un organismo interforze - istituito con decreto del Sig. Capo della Polizia nel **settembre del 2010** - che risponde operativamente alla domanda di sicurezza delle persone a rischio di discriminazione, mettendo "a sistema" le attività svolte dalla Polizia di Stato e dall'Arma dei Carabinieri.

- L'OSCAD, incardinato nell'ambito del **Dipartimento della Pubblica Sicurezza - Direzione Centrale della Polizia Criminale**, è presieduto dal Vice Direttore Generale della Pubblica Sicurezza - Direttore Centrale della Polizia Criminale, ed è composto da rappresentanti della **Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri** e delle articolazioni dipartimentali competenti per materia<sup>1</sup>.

---

1

- ⇒ **Direzione Centrale della Polizia Criminale:**
  - Direttore dell'Ufficio Affari Generali;
  - Direttore dell'Ufficio Tecnico-Giuridico e Contenzioso;
  - Direttore del Servizio Analisi Criminale;
  - Direttore dell'Ufficio di staff del Vice Direttore Generale della P.S.;
- ⇒ **Direzione Centrale della Polizia di Prevenzione:**
  - Direttore del Servizio Informazioni Generali;
- ⇒ **Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere:**
  - Direttore del Servizio Immigrazione;
- ⇒ **Dir. Centr. per la Pol. Stradale, Ferroviaria, delle Comunicazioni e per i Reparti Speciali della Polizia di Stato:**
  - Direttore del Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni;
- ⇒ **Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato:**
  - Direttore del Servizio Centrale Operativo;
- ⇒ **Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri:**
  - Capo del II Reparto.

Tale composizione interforze, ha consentito di sviluppare, anche in questo ambito, un circolo virtuoso, informativo, operativo e di analisi, tra le due Forze di polizia a competenza generale – rappresentate nell’Osservatorio dal Capo del II Reparto del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri e dal Direttore del Servizio Centrale Operativo della Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato – le altre articolazioni dipartimentali e le strutture territoriali.

## **2. OBIETTIVI E ATTIVITÀ**

L’OSCAD è uno strumento operativo teso ad agevolare le denunce di atti discriminatori.

L’OSCAD è uno strumento operativo che persegue i seguenti **obiettivi**:

- agevolare le denunce di atti discriminatori che costituiscono reato, in modo da superare il fenomeno dell’under-reporting e, quindi, favorire l’emersione dei reati a sfondo discriminatorio motivati da origine etnica o razziale, genere, convinzioni religiose, orientamento sessuale, identità di genere, disabilità, età, lingua…
- attivare un efficace monitoraggio dei fenomeni di discriminazione;
- definire idonee misure di prevenzione e contrasto;
- aggiornare costantemente gli operatori delle Forze di polizia.

A tal fine l’Osservatorio svolge le seguenti **attività**:

- riceve le segnalazioni anche in forma anonima (all’indirizzo mail dedicato [oscad@dcpc.interno.it](mailto:oscad@dcpc.interno.it)) trasmesse da istituzioni, associazioni o privati cittadini riguardanti qualsiasi tipo di atto discriminatorio attinente alla sfera della sicurezza commesso nei confronti di soggetti appartenenti a minoranza;
- attiva, sulla scorta delle segnalazioni di cui al punto precedente, interventi mirati sul territorio; in particolare:
  - inoltra alla Polizia di Stato (Direzione Centrale Anticrimine) ed al Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri le segnalazioni di atti discriminatori ricevute, al fine di ottenere elementi di informazione al riguardo;

- riceve da Polizia e Carabinieri le segnalazioni delle quali abbiano avuto notizia tramite i dipendenti organi territoriali;
- segue l'evoluzione delle denunce presentate direttamente alle Forze di Polizia di atti discriminatori commessi in danno di minoranze e alimenta un apposito sistema informatico per il monitoraggio delle segnalazioni pervenute (e degli eventi discriminatori appresi tramite gli organi di stampa) e delle connesse attività poste in essere;
- può convocare, anche a richiesta, in relazione all'oggetto della segnalazione o della denuncia, i rappresentanti delle minoranze interessate; ove necessario possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle competenti articolazioni Dipartimento della P.S. e degli organismi centrali delle Forze di Polizia;
- propone alle Forze di polizia l'utilizzo di strumenti, anche informatici, per facilitare e incentivare i canali di comunicazione tra cittadini discriminati e il sistema di sicurezza;
- propone moduli formativi per qualificare in materia gli operatori delle Forze di polizia;
- favorisce i collegamenti con le istituzioni pubbliche o private che si occupano di atti discriminatori;
- aggiorna gli spazi web dedicati nei siti internet istituzionali della Polizia di Stato e dell'Arma dei Carabinieri.

Inoltre, l'Osservatorio provvede all'elaborazione, unitamente ad altri soggetti istituzionali, di **strategie condivise** finalizzate alla prevenzione ed al contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle fasce deboli, allo scopo di creare una **strutturata “rete territoriale”** che consenta di agevolare l'emersione del fenomeno, anche mediante specifiche campagne informative, implementare il sistema di protezione e sostegno della vittima con idonee risposte integrate, nonché incrementare lo scambio informativo ed il monitoraggio dei dati in materia.

### **3. LE PROCEDURE OPERATIVE**

Per rendere pienamente funzionale l’Osservatorio alle finalità per le quali è stato costituito, è stato stabilito un “percorso operativo” che si articola come di seguito descritto.

Le segnalazioni ricevute vengono sottoposte a un primo esame per individuare se l’evento descritto attiene o meno alla sfera della sicurezza. Se necessario vengono richiesti al segnalante ulteriori elementi informativi per poter meglio valutare la fattispecie.

**Se il fatto segnalato non costituisce un episodio discriminatorio e non ha rilevanza penale**, l’interessato viene invitato a rivolgersi alle associazioni di categoria o ad altri enti competenti.

Qualora la segnalazione descriva un **atto discriminatorio non costituente reato**, il caso viene sottoposto all’attenzione dell’UNAR (Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali), ufficio che opera nell’ambito del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri e ne viene data comunicazione al segnalante (l’UNAR, recentemente, ha esteso la sua competenza agli episodi discriminatori che si verificano anche in ambiti diversi da quello razziale).

Quando **l’episodio rappresentato attiene alla sfera della sicurezza**, copia della segnalazione viene trasmessa alla Direzione Centrale Anticrimine della Polizia di Stato o al II Reparto del Comando Generale dell’Arma dei Carabinieri, che curano, per la parte di loro competenza, la successiva diramazione alle rispettive articolazioni territoriali.

Se l’atto discriminatorio è stato posto in essere attraverso internet, la relativa segnalazione viene inoltrata al Servizio di Polizia Postale e delle Comunicazioni che svolge tutti gli accertamenti, avvalendosi anche delle uffici periferici, e richiede all’autorità giudiziario l’adozione di appositi provvedimenti.

Ove il fatto integra gli estremi di una fattispecie costituente reato per la quale è prevista la procedibilità a querela della persona offesa, si invita il segnalante a recarsi presso il più vicino ufficio di polizia per formalizzare la querela.

Le Forze di polizia, per il tramite dei rispettivi organi centrali, oltre a riferire delle risultanze delle attività svolte relativamente alle

attivazioni ricevute dall'OSCAD, segnalano i reati e gli altri eventi qualificabili come atti discriminatori di cui hanno avuto diretta conoscenza.

#### **4. COLLABORAZIONE CON L'UFFICIO NAZIONALE ANTIDISCRIMINAZIONI RAZZIALI (UNAR)**

Il 7 aprile 2011 è stato stipulato un **protocollo di intesa con l'UNAR**, allo scopo di definire i contenuti del rapporto di collaborazione tra i due organismi ed ottimizzarne i risultati.

Secondo tale prospettiva, si è provveduto a:

1. definire le modalità di scambio informativo nella trattazione dei casi di discriminazione che giungono all'attenzione delle Parti, ossia:
  - l'invio all'OSCAD, da parte dell'UNAR, dei casi aventi rilevanza penale; (reati aggravati ai sensi dell'art. 3 della c.d. "legge Mancino" o, comunque, attinenti a fenomeni di discriminazione)
  - la trasmissione all'UNAR, da parte dell'OSCAD, dei casi non aventi valenza penale;
2. prevedere il coinvolgimento dell'OSCAD per una eventuale collaborazione in progetti, coordinati dall'UNAR, che interessino le varie *reti* territoriali (costituite da istituzioni, associazioni, osservatori...) contro le discriminazioni;
3. prevedere la realizzazione di attività formative e di aggiornamento per le Forze di polizia, da parte dell'UNAR.

Rappresentanti OSCAD partecipano, presso l'UNAR, al Tavolo di lavoro interistituzionale per la definizione della "Strategia nazionale di prevenzione e contrasto della discriminazione per orientamento sessuale e identità di genere", nell'ambito del programma "Combatere le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere" promosso dal Consiglio d'Europa.

## 5. SEGNALAZIONI PERVENUTE ALL'OSCAD

Al **3 dicembre 2014** sono pervenute alla Segreteria dell'OSCAD **1165 segnalazioni**, in particolare:

- **443** concernenti **atti discriminatori averti rilevanza penale**. Di queste, **137 segnalazioni**

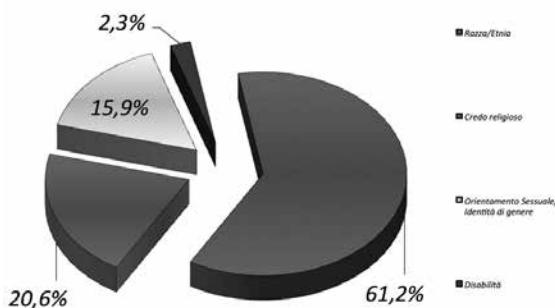
- che riguardano il *web* (in particolare, siti internet o *profili facebook* a contenuto discriminatorio) - sono state trattate unitamente al Servizio Polizia Postale e delle Comunicazioni della Direzione Centrale delle *Specialità*, in ragione della specifica competenza *tecnica* di quell'Ufficio.

Questi casi hanno portato ai seguenti **risultati**:

- **111 soggetti arrestati**;
- **385 soggetti deferiti all'A.G. in stato di libertà**.
  - **469** relative a fatti non discriminatori, o di altra natura;
  - **116** in trattazione.

Le **580** segnalazioni relative ad **atti discriminatori averti rilevanza penale**, ripartite nelle diverse tipologie di discriminazione, hanno manifestato la seguente incidenza percentuale:

- razza/etnia: pari al **61.2%**;
- credo religioso: pari al **20.6%**;
- orientamento sessuale/identità di genere: pari al **15.9%**;
- disabilità: pari al **2.3%**;



## ATTIVITÀ FORMATIVE OSCAD

(dati al 18 novembre 2014)

2014

La formazione riveste, da tempo, una particolare importanza nell'ambito delle azioni realizzate dalla segreteria dell'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD).

Solo tramite un'accorta programmazione delle attività formative è, infatti, possibile realizzare una più efficace e capillare opera di profonda sensibilizzazione del personale delle forze di polizia sui temi del rispetto dei diritti umani, della prevenzione/contrastò degli atti di discriminazione e, in modo particolare, degli *hate crimes* (crimini d'odio).

In piena sintonia con gli orientamenti consolidati di tutti gli organismi nazionali, europei ed internazionali che si occupano, a vario titolo, di antidiscriminazione, si ritiene infatti che – costituendo il personale delle forze di polizia il primo e più delicato *front office* delle istituzioni nei confronti delle persone appartenenti a gruppi a rischio di discriminazione (cc.dd. *minority groups* o “gruppi sociali di minoranza”) – sia assolutamente indispensabile incrementare la sensibilità degli operatori in materia, arricchirne il relativo bagaglio informativo/formativo e – soprattutto – trasmettere, in modo inequivocabile, il messaggio che la **cultura del rispetto** dei diritti umani e la **prevenzione ed il contrasto** degli atti di discriminazione e dei crimini d'odio costituiscono priorità strategiche dell'Amministrazione.

In proposito, nella piena convinzione che, riguardo a tali temi, una impostazione autoreferenziale non possa che essere infruttuosa, sono state significativamente **intensificate le relazioni** con istituzioni ed associazioni attive in ambito antidiscriminatorio, in modo particolare con: l'**UNAR**<sup>2</sup>, il **Servizio LGBT del Comune di Tori-**

---

2 “Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali” del Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

no, capofila della “Rete Ready”<sup>3</sup>, “Amnesty International”, “Polis Aperta”<sup>4</sup> e “Rete Lenford”<sup>5</sup>, e sono state fortemente rafforzate le attività formative congiunte.

Secondo tale prospettiva, per il 2014 si è inteso dare una straordinaria accelerazione al percorso già avviato negli ultimi anni e, in particolare, sono state realizzate e/o pianificate numerose iniziative, assolutamente innovative, che, secondo le entusiastiche valutazioni espresse dai rappresentanti di varie istituzioni ed associazioni – particolarmente compiaciuti, e riconoscenti, per il fatto di essere stati coinvolti nelle attività – consentiranno di realizzare un passaggio in qualche modo “epocale” nell’approccio delle forze di polizia alle tematiche in argomento.

## ATTIVITÀ SUL PIANO INTERNAZIONALE

A. Adesione del Dipartimento della P.S. al programma formativo dell’OSCE-ODIHR<sup>6</sup> denominato TAHCLE<sup>7</sup>. In tale contesto:

- nel mese di febbraio sono stati realizzati seminari formativi della durata di **mezza giornata** in favore di 100 commissari PS (del 103° corso) e di 60 ufficiali CC (45 del 191° corso del ruolo normale e 15 del 54 corso del ruolo speciale);
- nel mese di luglio è stato realizzato, secondo la modalità della formazione di formatori, un **seminario di tre giorni**, per 15 funzionari PS e 15 ufficiali CC in servizio presso istituti di istruzione delle rispettive Amministrazioni.

---

3 Rete Nazionale delle Pubbliche Amministrazioni Anti Discriminazioni per orientamento sessuale e identità di genere.

4 Associazione LGBT di appartenenti a Forze di polizia e Forze armate.

5 “Avvocatura per i diritti LGBT – Rete Lenford”: associazione di avvocati esperti nei diritti LGBT.

6 “Office for Democratic Institutions and Human Rights”.

7 “Training Against Hate Crimes for Law Enforcement”.

**B.** Realizzazione, nell'ambito della **“Strategia nazionale LGBT”<sup>8</sup>** – adottata dall'Italia ai fini dell'attuazione della Raccomandazione del Comitato dei Ministri CM/REC (2010)<sup>5</sup> e coordinata, sul piano nazionale, dall'UNAR – di un articolato piano di **attività formative interforze** (definite in collaborazione con il Servizio LGBT del Comune di Torino) da erogare al personale delle Forze di polizia, che prevede:

- **due corsi di formazione** (“formazione di formatori”), che si sono tenuti, nei giorni 2/3 e 14/15 aprile, in favore di 28 funzionari PS e 28 ufficiali CC in servizio presso istituti di istruzione e presso uffici/reparti operativi di tutto il territorio nazionale;
- **otto corsi di formazione di livello regionale**, della durata di mezza giornata, che si terranno, entro il mese di aprile 2015, presso le città di Milano, Roma, Napoli e Palermo (due per ciascuna sede) grazie ai quali verranno formati 240 operatori, equamente suddivisi tra PS e CC.

**C.** Infine, si evidenzia che, **con il Consiglio d'Europa<sup>9</sup> e con Amnesty International**, è stata programmata – per il 9 e 10 dicembre prossimi, presso la Scuola Superiore di Polizia – un'**attività formativa** specificamente finalizzata ad incrementare le conoscenze e le competenze degli operatori della Polizia di Stato rispetto alle articolate problematiche relative alle popolazioni **Rom e Sinti**. Al seminario parteciperanno i 99 Commissari del 103°corso.

---

<sup>8</sup> “Strategia nazionale per la prevenzione ed il contrasto delle discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e sull'identità di genere”.

<sup>9</sup> “Inter-governmental Cooperation, Anti-Gypsyism and Roma Equality Unit”.

## ATTIVITÀ SUL PIANO NAZIONALE

**A. Prosecuzione delle attività formative presso la Scuola superiore di polizia per i corsi dirigenti e commissari**, sulla scorta delle positive esperienze maturate negli scorsi anni;

**L'11 dicembre prossimo si terrà un seminario sulla prevenzione e contrasto delle discriminazioni e dei crimini d'odio**, in favore dei funzionari del 30° corso dirigenziale.

Il programma del seminario, articolato su **sei ore didattiche**, prevede, oltre ad una presentazione delle attività dell'OSCAD, approfondimenti in tema di diritti umani e sulla normativa italiana in materia di antidiscriminazione, nonché *focus* sui concetti di *hate crimes*, stereotipi, pregiudizi e discriminazioni, sulla profilazione etnico-razziale, i diritti delle persone LGBT e le attività di polizia...

Gli argomenti saranno trattati da funzionari della Segreteria Oscad, formatori di Amnesty International, professori universitari esperti di diritto antidiscriminatorio ed avvocati specializzati nella tutela delle persone LGBT.

**B. Realizzazione di una capillare campagna di formazione in materia di diritti umani, antidiscriminazione e contrasto dei crimini d'odio – con un'impostazione spiccatamente interattiva e grande attenzione per gli aspetti operativi – in favore di tutti i corsi di formazione della Polizia di Stato previsti per il 2014 (circa 1850 unità complessive, meglio di seguito specificate).**

Tale progettualità, avendo ad obiettivo il **pieno coinvolgimento** dell'uditore e la realizzazione della **massima interazione** possibile tra docenti e discenti, ha previsto la suddivisione degli operatori in **classi di 30/60 unità**.

Tali **numeri**, molto **più contenuti** rispetto a quanto è stato possibile proporre nel 2013 (quando i corsi sono stati tenuti, in *plenaria*, a platee di 180/420 unità), hanno consentito di **migliorare nettamente l'interattività e l'efficacia** dei seminari, come è già chiaramente emerso nel corso delle esperienze formative sinora realizzate.

I seminari, della durata di **5 ore didattiche**, sono stati così articolati:

- l'OSCAD, gli *hate crimes* e la normativa antidiscriminatoria;
- la profilazione etnico-razziale;
- stereotipi, pregiudizi e discriminazione;
- i diritti umani;
- le persone LGBT e le attività delle forze di polizia;
- la gestione operativa di casi con vittime vulnerabili (aspetti giuridici, psicologici ed operativi), con presentazione di casi pratici ed indicazioni sulle procedure da adottare.

Quali docenti, oltre a funzionari della segreteria OSCAD e di varie realtà operative territoriali, sono stati coinvolti professori universitari esperti in diritto antidiscriminatorio, avvocati della “Rete Lenford”, formatori di Amnesty International, psicologi...

Il **feedback ricevuto rispetto ai corsi realizzati** [a Spoleto, dal 4 al 6 marzo, per 340 vice sovrintendenti del 25° corso; a Nettuno, l'8 aprile, per complessivi 110 partecipanti di varia “estrazione”: ex atleti delle fiamme oro (36 unità del 187° corso A.A.), vice revisori tecnici infermieri (56 unità del 9° corso), operatori tecnici, figli di vittime del dovere (18 unità dell'11° corso) ed ulteriori 20 unità circa del quadro permanente dell'istituto (nell'ambito dell'aggiornamento professionale); nonché, nei mesi di maggio e giugno, presso le scuole di Alessandria e Brescia (per i 450 allievi agenti del 188° corso) e a Piacenza, Peschiera del Garda, Campobasso, Vibo Valentia e Trieste (per i 927 allievi agenti del 189° corso)] è stato **estremamente positivo**. A tal riguardo, è significativo evidenziare che oltre l'80% dei frequentatori ritiene che le materie trattate lo riguardino molto o moltissimo, sia quale appartenente alla Polizia di Stato che come privato cittadino.

Inoltre, a chiara riprova del successo riscosso, è stato espresso:

- grande apprezzamento per l'iniziativa in generale e, in modo particolare, per i docenti, gli approfondimenti normativi ed i casi pratici trattati;
- un generalizzato rammarico per la brevità del corso;
- la richiesta di inserire le materie in parola nell'aggiornamento professionale.

Tali considerazioni non possono che **rafforzare ulteriormente il convincimento sull'importanza dell'iniziativa intrapresa e sull'efficacia dell'innovativo approccio adottato.**

### **C. Seminario presso il CAPS di Cesena per i 40 partecipanti al 68° corso per operatori di polizia di frontiera.**

Il 26 novembre prossimo, nell'ambito del 68° corso di specializzazione nei servizi di polizia di frontiera, riservato agli operatori in servizio nella Specialità da meno di tre anni, la Segreteria OSCAD curerà l'organizzazione di un *“Seminario per la prevenzione ed il contrasto degli atti di discriminazione e dei crimini d'odio”*.

L'attività, della durata di **sei ore didattiche**, sarà articolata nelle seguenti tematiche:

- i diritti umani;
- i principali strumenti internazionali per la tutela dei diritti fondamentali;
- l'Osservatorio per la Sicurezza Contro gli Atti Discriminatori (OSCAD):
- organizzazione ed attività.
- la prevenzione ed il contrasto dei crimini d'odio;
- la normativa italiana contro i crimini d'odio;
- stereotipi e pregiudizi a matrice etnico-razziale;
- profilazione etnico-razziale nelle attività di polizia.

Anche per la realizzazione di questa attività formativa, la segreteria OSCAD si avvarrà della collaborazione di docenti universitari ed esperti di Amnesty International.

2013

**A. Nei mesi di maggio e giugno**, funzionari della segreteria OSCAD, unitamente a funzionari/esperti dell'UNAR, hanno somministrato seminari interattivi sulla prevenzione ed il contrasto dei crimini d'odio ai **2800 agenti della Polizia di Stato** che stavano frequentando il **186° corso** di formazione presso **undici istituti di istruzione**: Alessandria (421 unità); Brescia (180 unità); Campobasso (180 unità); Caserta (180 unità); Cesena (240 unità); Nettuno (310 unità); Peschiera del Garda (180 unità); Piacenza (210 unità); Spoleto (360 unità); Trieste (302) unità; Vibo Valentia (180 unità).

Nello specifico, nell'ambito dei moduli formativi, **proposti agli interi corsi in plenaria**, sono stati presentati i seguenti temi:

- attività dell'OSCAD e dell'UNAR nella prevenzione e nel contrasto degli atti discriminatori nei confronti di tutte le minoranze;
- definizione dei concetti di stereotipo, pregiudizio e discriminazione;
- approccio corretto degli operatori di polizia nei confronti delle vittime vulnerabili (aspetti giuridici, psicologici ed operativi);
- casi pratici in materia di discriminazione motivata da orientamento sessuale, razza/etnia, genere e procedure operative da adottare durante gli interventi di polizia.

**B. Il 25 novembre 2013**, presso la Scuola Superiore di Polizia, si è tenuta una giornata seminariale sull'antidiscriminazione per i **94 frequentatori del 29° corso dirigenziale**, curata dalla segreteria dell'OSCAD con la collaborazione di esperti dell'UNAR.

**SESSIONE II**  
Riconoscere la vittima e la sua vulnerabilità

*Parte II*  
*Per uno sviluppo del service rights in Italia*



## **MARIA TERESA MANENTE**

*Avvocata, Responsabile ufficio legale Associazione “Differenza Donna - ONG”*

---

### **Il ruolo delle ONG nell’attuazione dei diritti delle vittime di violenza di genere**

Buon pomeriggio a tutte e a tutti, ringrazio per l’invito la presidente Donatella Ferranti e porto i saluti della mia associazione Differenza Donna. Una ONG impegnata dal 1989 nella prevenzione e nel contrasto della violenza di genere e che dal 1992 gestisce i centri anti-violenza presenti sul territorio di Roma e provincia.

Con la direttiva 29 del 2012, L’Unione Europea ha ribadito al considerando 62 che la piena attuazione dello statuto dei diritti, da esso definito, è possibile solo coinvolgendo le organizzazioni della società civile che lavorano con le vittime di reato. Il necessario coinvolgimento delle ONG è stato sostenuto anche dalla direttiva 36 del 2011, in materia di tratta di esseri umani, ed è stato ribadito, da ultimo, dall’art. 6 della Convenzione di Istanbul. Oggi, le ONG , grazie ad anni di attivismo, sono riconosciute dalle istituzioni internazionali quali intermediari privilegiati perché contribuiscono alla conoscenza dei fenomeni sociali, in quanto a diretto contatto con le dinamiche, le trasformazioni e i bisogni concreti delle vittime . In particolare in tema di violenza di genere, il ruolo delle ONG di donne è stato fondamentale sia nel richiedere ed ottenere servizi dedicati alle vittime dinanzi ai tribunali penali internazionali per l’ex Jugoslavia e per il Rwanda , sia nella costruzione delle regole procedurali della corte penale internazionale a tutela delle vittime dei crimini di genere.

Negli ultimi dieci anni sono state le ONG di donne a denunciare alle corti dei diritti umani e ai comitati di monitoraggio dei trattati, come il comitato CEDAW, la responsabilità degli Stati per la loro inerzia e per l’ insufficienza delle misure adottate in violazione dei diritti umani delle

donne. Cito, tra le tante, la nota sentenza della corte di Strasburgo nel caso Opuz c. la Turchia, nella quale, la risposta inadeguata e non diligente delle autorità statali contro la violenza domestica, è stata riconosciuta una manifestazione di discriminazione di genere. L'ultima decisione del comitato CEDAW- (il caso Gonzales c. Spagna del luglio 2014) promosso da un'ONG spagnola e riguarda l'uccisione di una bambina di sette anni da parte del padre durante la visita genitoriale.

Tale decisione del Comitato evidenzia gli stereotipi e i pregiudizi discriminatori contro le donne che sono tra le cause culturali della violenza maschile e che, di fatto, ostacolano l'attuazione dei diritti delle donne. Contrastare i pregiudizi e gli stereotipi contro le donne è uno degli obiettivi delle avvocate dei Centri antiviolenza che non sono solo servizi di accoglienza e assistenza, ma veri e propri laboratori sociali nei quali il fenomeno della violenza di genere viene studiato e compreso insieme alle donne sopravvissute alla violenza che, maturando consapevolezza dei propri diritti, divengono produttrici di cambiamento sociale.

Gli stereotipi e i pregiudizi sono tra le cause che limitano l'accesso delle donne alla giustizia penale e civile, così come risulta da una ricerca nazionale presentata al CSM a partire dal 2008.

- Ad es., ancora oggi, molto spesso, di fatto, si mistifica la violenza del partner come lite in famiglia o un “conflitto coniugale”. E di conseguenza si tende a negare la violenza e a ripartire le responsabilità tra autore e vittima.
- Diffuso è anche il pregiudizio della strumentalità delle querele da parte delle donne nei confronti degli ex partner per ottenere, si dice, condizioni di separazione più favorevoli dal punto di vista economico.

Si tende a volte così a sottovalutare i fatti denunciati e a lasciare la donna in una situazione di pericolo per la sua incolumità, perché il partner maltrattante di solito non accetta la scelta della donna di interrompere la relazione e la punisce con una escalation di violenza sempre più grave che può arrivare fino all'uccisione. Non è un caso che le donne uccise dal partner o ex partener in questi anni, nella maggioranza dei casi, avevano già denunciato l'uomo violento e nulla era stato fatto a loro tutela.

Dare attuazione ai diritti delle donne significa rappresentare nei processi la gravità e la complessità del loro vissuto. Sul piano del diritto sostanziale, ciò ha significato ad esempio contribuire alla formazione di una giurisprudenza evolutiva sul delitto di maltrattamenti, che da reato contro la famiglia, è divenuto fattispecie a tutela dei diritti inviolabili della persona garantiti dagli art.2, 3, 32 della nostra Costituzione.

Abbiamo fatto emergere la gravità degli atti persecutori da parte degli ex partner che fino al 2009 non erano sanzionati penalmente.

Abbiamo denunciato il danno cagionato ai minori dall'esposizione alla violenza, i cosiddetti maltrattamenti assistiti, oggi riconosciuti come un'aggravante (ex art. 61, co. 11 quinque c.p.) ma ancora sottovalutati in sede civile, nonostante l'obbligo di segnalazione ai fini dell'adozione di provvedimenti sulla responsabilità genitoriale.

In Italia infatti sono molto frequenti i casi in cui viene disposto, su indicazione dei consulenti tecnici, comunque l'affido condiviso anche in presenza di una condanna penale del padre per maltrattamenti e del rifiuto dei minori ad incontrare il padre, proprio perché traumatisati dall'aver assistito alle violenze.

In tema di diritto processuale, noi avvocate di Differenza Donna abbiamo incoraggiato l'interpretazione del codice di rito alla luce degli atti internazionali e della giurisprudenza europea, atti che seppur vincolanti sono ancora poco applicati.

Ad esempio: abbiamo ottenuto per la prima volta a Roma nel 2001, l'audizione protetta al riparo di un paravento invocando l'applicazione della decisione quadro 2001/220/GAI, per una donna maggiorenne vittima di tratta che era terrorizzata dal dover testimoniare avendo addosso lo sguardo dei suoi aguzzini.

Abbiamo così avviato una buona pratica di tutela dei diritti della vittima particolarmente vulnerabile evitando il contatto visivo tra vittima e autore del reato come oggi prescrive l'art. 23 della direttiva e come previsto dall'attuale art.498 c.p.p.

Sempre in tema di audizione, abbiamo ottenuto nel 2009 l'ampliamento dell'applicabilità dell'incidente probatorio, per garantire che la p.o. sia sentita *senza indebito ritardo* ( art. 23 della Direttiva) .

A tal proposito segnalo che oggi a Roma, tra querela e testimonianza intercorrono in media tre anni.

E vengo alle conclusioni : occasioni di confronto, come quella di oggi, consentono di toccare con mano la molteplicità e complessità delle questioni da affrontare per il recepimento della direttiva 29/UE.

Parlo di complessità perché ogni occasione di modifica delle norme riguardanti la vittima di reato, incontra critiche da parte degli operatori del diritto, nonostante le indicazioni dell'Unione Europea e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo sul tema.

Ad es: persino il diritto sulla facoltà di nominare un difensore di fiducia per la persona offesa , oggi art.101 cpp, è stato criticato perché ritenuto di intralcio alla speditezza delle indagini.

Stesse critiche per l'obbligo di notifica dell'istanza di modifica o revoca della misura cautelare di cui al 299 cpp. Eppure questa informazione è necessaria a tutelare l'incolumità della p.o. così come prescritto dall'art.6 della direttiva 29.

Come ONG riteniamo fondamentale avviare un tavolo di lavoro che veda il confronto tra il legislatore, le istituzioni e le ONG, per introdurre norme chiare, dettagliate e di sistema, a partire dalla questione del risarcimento del danno, diritto che per le vittime di violenza di genere è del tutto inattuato. Presupposto è innanzitutto una azione di sensibilizzazione sulla gravità del trauma conseguente alla violenza di genere : perché trovo davvero intollerabile che per il reato di violenza sessuale vengano liquidate provvisionali del tutto irrisorie di 1000,00 – 1500 euro, una seconda offesa alla dignità della vittima.

È necessario ridefinire l'istituto del sequestro conservativo, del tutto inefficace in quanto applicabile solo in fase dibattimentale quando gli imputati, nella stragrande maggioranza dei casi, hanno già provveduto ad occultare il patrimonio.

In caso di impossibilità economica del condannato, faccio presente che l'Italia non ha predisposto il fondo per l'indennizzo alle vittime di violenza, così come richiesto dalla direttiva 2004/80/.

Per ultimo, mi preme anche dire, che l'effettività delle norme a tutela

dei diritti delle vittime di reato non può prescindere dall'assistenza legale specializzata, specializzazione messa a dura prova dalla non disponibilità delle somme per il patrocinio a spese dello stato, stanziata dalla legge 119 del 2013, ma di cui, ad oggi, non abbiamo alcuna traccia.

Auspico che il recepimento della direttiva 29 insieme all'attuazione della convenzione di Istanbul siano un'occasione di avanzamento della cultura giudiziaria, che ancora oggi, considera la vittima portatrice di istanze repressive e antigarantiste, laddove invece, si tratta di garantire diritti fondamentali della persona, finalità ineludibile di uno stato democratico.

## VITTORIA DORETTI

*Responsabile task-force “Codice Rosa”*

---

“Codice rosa”. Un percorso di cura e sostegno per le vittime di violenza e abusi

Il Codice Rosa è un Codice che si “affianca” ai normali codici assegnati per gravità, identifica un percorso di accesso al pronto soccorso riservato a tutte le vittime di violenze, senza distinzione di genere o età che, a causa della loro condizione di fragilità, più facilmente possono diventare vittime di violenza: donne, uomini, bambini, anziani, immigrati, omosessuali. (il simbolo è una ROSA BIANCA che rappresenta tutte le vittime di violenza)

Il codice viene assegnato insieme al codice di gravità, da personale addestrato a riconoscere segnali non sempre evidenti di una violenza subita anche se non dichiarata. Quando viene assegnato un Codice Rosa, si attiva il gruppo operativo composto da personale sanitario e dalle forze dell'ordine.

Parte da una stanza dedicata all'interno del pronto soccorso, la Stanza Rosa, che non deve essere identificata come tale per ovvi motivi di riservatezza, è una sala visita riservata per i controlli e le consulenze mediche (saranno gli specialisti a raggiungere il/la paziente), alla quale può accedere in alcuni casi specifici o su richiesta della Vittima stessa, anche il personale di polizia giudiziaria delegato alle attività di indagine. Nella Stanza vi sono kit già predisposti per esami biologici, repertamento fotografico, cartelle cliniche guidate, in grado di fornire dati utili anche per l'Autorità Giudiziaria, e supporti informatici accessibili alle Forze dell'Ordine e soprattutto il suo punto di forza è una task force interistituzionale, costituita da un nucleo operativo di circa 20 persone (personale sociosanitario della Asl 9, magistrati, Forze dell'ordine) affiancate da una squadra di oltre 50 operatori (infermieri, ostetriche, medici, assistenti sociali, psicologi) e da oltre 500 “sentinelle” (operatori socio-sanitari,

amministrativi della Asl 9, rappresentanti delle Forze dell'ordine, farmacisti, insegnanti) addestrate a riconoscere le possibili vittime e a favorirne l'accesso ai servizi di aiuto.

L'intervento congiunto di questa task force permette di prestare immediate cure mediche e sostegno psicologico a chi subisce violenza, nel fondamentale rispetto della riservatezza. Questa attività congiunta avviene nella più ampia tutela della privacy e del "silenzio" delle vittime e nel rispetto della loro scelta sul tipo di percorso da seguire dopo le prime cure.

Il compito principale del gruppo è l'assistenza socio-sanitaria e giudiziaria alle vittime di violenza, con un'attenzione particolare a far emergere quegli episodi di violenza in cui le vittime hanno difficoltà a raccontare di essere state oggetto di violenza da parte di terzi: una reticenza dovuta spesso alla paura di ritorsioni.

Nasce a Grosseto nel 2009 dalla collaborazione tra Asl 9 e Procura della Repubblica con formazione congiunta del personale sociosanitario e della Procura (magistrati del pool delle fasce deboli e polizia giudiziaria).

Diviene operativo il 1° gennaio 2010 e in breve si formalizza attraverso un Protocollo d'Intesa.

Nel 2010 in Pronto Soccorso "SI SVELANO" così oltre 300 casi in Codice Rosa (abusi sessuali e maltrattamenti). La maggior parte donne, di queste solo il 5% si era già rivolto ad un Centro anti-violenza o aveva chiesto in qualche modo aiuto. La % di maschi tra i casi pediatrici e di ultra 65enni è invece più alta (quasi 40%).

Dall'inizio della propria attività a Grosseto sono stati attivati oltre 1700 Codici rosa che a loro volta hanno messo in moto la Task Force, assicurando alle vittime, oltre all'assistenza protetta, alla garanzia della privacy, dell'incolumità fisica e psichica, anche la massima rapidità di intervento nei confronti degli autori del reato, con l'apertura di procedimenti giudiziari e l'attivazione di azioni di sostegno delle vittime.

Nel 2011 con la sottoscrizione del protocollo d'intesa tra la Regione Toscana e la Procura Generale della Repubblica di Firenze, diventa progetto regionale con capofila La Squadra di Grosseto.

Dal gennaio 2012 prende avvio la sperimentazione nelle altre Aziende sanitarie e Aziende Ospedaliere Toscane che si completa nel 2014.

Contemporaneamente anche molte altre realtà italiane hanno fatto proprio questo modello di intervento. Codice Rosa è approdato anche in Repubblica Dominicana /Haiti, con un progetto di cooperazione internazionale.

Il progetto si avvia attraverso la stesura di protocolli d'Intesa tra le Aziende e le Procure della Repubblica con lo scopo di valorizzare la collaborazione interistituzionale.

Il gruppo interforze nel percorso rosa è anche in grado, attraverso procedure condivise (Asl, Procura, Forze dell'Ordine), di attuare sostegno, cura e contemporaneamente di assicurare un corretto repertamento degli elementi di prova, nel rispetto della vittima e con estrema tutela della sua privacy, ciò garantisce anche un'estrema riduzione dei tempi di indagine e processuali.

In questo modo si riducono i tempi di indagine e si attiva la rete territoriale per la presa in carico successiva all'intervento di pronto soccorso.

I gruppi operativi interforze (Azienda USL, Procura della Repubblica, Forze dell'ordine) hanno il compito di contribuire al tempestivo riconoscimento e all'emersione dei casi di lesioni derivanti da maltrattamenti o da violenze commesse da terzi, garantendo contestualmente la rapida attivazione degli uffici delle Procure della Repubblica.

Scopo principale del progetto è coordinare e mettere in rete le diverse istituzioni e competenze, per dare una risposta efficace già dall'arrivo della vittima al pronto soccorso.

Il progetto prevede anche la collaborazione tra le Istituzioni per lo sviluppo di azioni di prevenzione e contrasto al fenomeno della violenza, armonizzandosi con la storica rete dei centri antiviolenza e delle altre associazioni di volontariato e solidarietà.

Gli importanti risultati del gruppo hanno determinato un forte "Effetto Domino" in molti ambiti territoriali. Si è infatti creato un profondo accordo e realizzata una reale integrazione con realtà già

esistenti sul territorio a sostegno delle vittime di violenza (attività consultoriali, socio-assistenziali delle Società della Salute, comuni, centri anti violenza, punti di ascolto di diverso tipo come Caritas, Sportello Immigrati, Agedo, Ordine dei Farmacisti e Ass. Farmacisti non titolari).

La formazione del personale ha avuto sin da subito un ruolo centrale nel Progetto. La Formazione viene sempre effettuata congiuntamente con gli operatori dei vari enti, istituzioni e associazioni di volontariato che operano in sinergia nella Task Force Codice Rosa.

I corsi sono fondamentalmente di 3 tipi:

- Corsi Specifici per operatori che possono entrare a far parte della Squadra.
- Corsi Base per le “SENTINELLE” (tra cui anche farmacisti, insegnanti, operatori dei Centri di promozione sociale oltre al personale socio-sanitario e delle Forze dell’Ordine) in grado di dare “ascolto” a possibili vittime di violenza e di poter accompagnare o suggerire i servizi che possono offrire aiuto.
- Momenti di Informazione che possono coinvolgere tutta la popolazione per la massima diffusione del Progetto e la sensibilizzazione.

Dal 2008 si è dato grande spazio a Campus per insegnanti e studenti Sulla Promozione per uno Stile di Vita NON-Violento in collaborazione con lo staff della Educazione alla Salute sono campus di formazione sia per insegnanti di ogni ordine e grado scolastico del territorio che per studenti in particolare degli Istituti Superiori. Tali campus seguono la metodologia delle Life Skills e Peer Educations.

Il successo è legato proprio alla natura stessa del Codice rosa, che è innovativo soprattutto nella sinergia tra le procedure applicate da ciascuna Istituzione nei casi di violenza, con l’obiettivo di creare un ambiente protetto, in un percorso sanitario riservato alla vittima di violenza, che abbiamo chiamato la “stanza rosa”. Anche per questo, il Codice rosa, negli anni, ha permesso di far venire alla luce casi di violenza che, altrimenti, avrebbero rischiato di restare nell’ombra”. L’adozione di procedure condivise e di specifici protocolli operativi

ha consentito di ottenere un repertamento perfetto delle prove e una catena di custodia sicura, di velocizzare i tempi di indagine e della giustizia e di creare un enorme flusso informativo, condiviso tra Asl, Procura e forze dell'ordine, delle diverse situazioni di disagio e violenza. Alle cure si affianca l'azione sinergica e tempestiva delle Procure e delle forze dell'ordine, per rilevare tutti gli elementi utili, avviare le indagini, monitorare e tenere sotto controllo le situazioni a rischio nei casi di mancata denuncia.

La tempestiva attivazione della rete territoriale per la presa in carico successiva all'intervento di pronto soccorso è un ulteriore fondamentale elemento, in quanto la messa in sicurezza od anche la sola presa in carico da parte dei servizi sociale e consultoriali, è determinante ai fini della tutela della vittima.

La collaborazione tra le Istituzioni, i centri antiviolenza e delle altre associazioni di volontariato e solidarietà è l'altro elemento fondamentale che caratterizza il Codice Rosa.

Si vengono così a determinare tre fasi fondamentali:

- quella della prevenzione, dove la ASL ed i Centri antiviolenza svolgono un compito fondamentale
- quella dell'urgenza in cui il Codice Rosa entra in azione con le proprie competenze
- quella successivo della presa in carico territoriale che vede la stretta collaborazione tra i servizi sociali, consultoriali e la rete provinciale antiviolenza.

La necessità di operare, secondo linee guida sia operative (protocolli e procedure condivise) che di formazione, in sinergia e nel rispetto delle realtà territoriali presenti, deriva dalla consapevolezza che, l'uniformità delle strategie sia la risorsa fondamentale per tutelare al meglio le vittime e per rendere possibile la raccolta dei dati nella prospettiva della realizzazione di un osservatorio nazionale attraverso la realizzazione di protocolli di condivisione delle informazioni.

## **ANTONELLA ANSELMO**

*Avvocata e Partner di Lemme Avvocati Associati*

**Violenza di genere.**

**Sostegno alla vittima nella formazione della prova**

### **1) Breve premessa**

Ringrazio sentitamente la Presidente On. le Ferranti e tutti gli organizzatori di questo importante evento. Ringrazio inoltre tutti i presenti per l'attenzione che vorranno cortesemente dedicare al tema assai delicato afferente la violenza di genere e, in particolare, il "sostegno alla vittima nella formazione della prova".

Il titolo prescelto evoca chiaramente l'insieme degli strumenti che nel processo penale - la cui istruttoria centrale è costituita dall'esame testimoniale della persona offesa dal reato- sono posti a tutela delle vittime della cosiddetta "violenza di genere".

La complessità dell'argomento ci condurrà nel fulcro del processo penale, ossia la fase dibattimentale del processo accusatorio.

È doveroso chiarire il concetto di "violenza di genere". I termini "violenza" e "genere" evocano chiaramente una particolare relazione tra soggetto attivo e soggetto passivo del reato. Tale relazione giustifica, sotto il profilo delle garanzie della persona offesa, le peculiari modalità di ricerca, assunzione e valutazione della prova.

La definizione criminologica di “*violenza di genere*”, o anche di “*violenza contro le donne*”, trae origine dagli artt. 1 e 2 della risoluzione ONU 48/104 del 20 dicembre 1993<sup>1</sup> ed individua tre contesti fondamentali di riferimento:

- la famiglia,
- la comunità di appartenenza,
- ovvero la violenza ad opera dell'autorità pubblica<sup>2</sup>.

La nozione è stata da ultimo ampliata ad opera della Convenzione di Istanbul del Consiglio d'Europa e quindi in ambito europeo con la Direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio: entrambi i testi evidenziano la genesi strutturale e la valenza discriminatoria del fenomeno criminal-sociale inteso come violazione dei diritti umani fondamentali della donna in tutte le molteplici forme in cui si appalesa, ivi incluse le modalità più subdole e pericolose come quelle agite in ambito domestico e nelle “relazioni strette” o affettive. Da qui l'esigenza di garantire uno spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia mediante adozione di misure minime applicabili alle vittime di reato, quale fondamento del riconoscimento reciproco delle sentenze dei giudici degli Stati membri e del sistema transfrontaliero di cooperazione di polizia e autorità giudiziarie.

---

1 L'art. 1 della citata risoluzione identifica la “*violenza contro le donne*” con “*ogni atto di violenza fondata sul genere che abbia come risultato o che possa avere come risultato, un danno o una sofferenza fisica, sessuale o psicologica per le donne, incluse le minacce di tali atti, la coercizione o la privazione arbitraria della libertà che avvenga nella vita pubblica o privata*”.

L'art. 2, nel fornire un più chiaro quadro delle condotte annoverabili nel predetto rango, suddivide le violenze in base al contesto umano e sociale in cui esse si verificano, distinguendo la violenza subita in ambito **familiare** (“*ogni violenza fisica, sessuale e psicologica che avviene in famiglia, incluse le percosse, l'abuso sessuale delle bambine nel luogo domestico, la violenza legata alla dote, lo stupro da parte del marito, le mutilazioni genitali femminili e altre pratiche tradizionali dannose per le donne, la violenza non maritale e la violenza legata allo sfruttamento*”); la violenza subita nella **comunità di appartenenza** (“*la violenza fisica, sessuale e psicologica [...] incluso lo stupro, l'abuso sessuale, la molestia sessuale e l'intimidazione sul posto di lavoro, negli istituti educativi ed altrove, il traffico delle donne e la prostituzione forzata*”); e la **violenza subita dall'autorità pubblica** (“*la violenza fisica, sessuale e psicologica perpetrata o condotta dallo Stato, ovunque essa accada*”).

2 Le sorelle Mirabal e la dittatura Trujillista, in Santo Domingo, simbolo della Giornata mondiale contro la violenza nei confronti delle donne. Successivamente i fatti della Ciudad de Juarez .

Stante l'assetto democratico dei nostri ordinamenti europei, che esclude un'oppressione diretta dello Stato nei confronti delle donne, riterrei di poter circoscrivere l'ambito della trattazione alle prime due categorie di **violenza di genere**: la violenza in ambito familiare e quella in ambito lavorativo e, più generalmente nell'ambito della comunità di sua appartenenza. In tutte queste tipologie di offesa si riscontra una particolare relazione pregressa o in atto tra vittima del reato e soggetto attivo che si riflette inesorabilmente nelle attività di ricerca, assunzione e valutazione della prova penale.

In particolare nella violenza domestica si manifesta la volontà dell'uomo di appropriarsi di un ruolo gerarchicamente dominante, percepito in crisi per effetto dell'esercizio delle libertà e dei diritti della donna. Spesso è una violenza silenziosa perché ha come luogo privilegiato l'intimità della casa e il contesto della relazione effettiva. Si esprime in varie forme, come la prevaricazione fisica, ma anche psicologica, sociale, economica e sessuale, profili, questi ultimi, assai difficili da provare in sede penale. Una trattazione specifica richiederebbe ad esempio l'abuso psicologico o gaslithing<sup>3</sup> dalla natura evidentemente manipolatoria.

Le risposte che il nostro ordinamento ha fornito negli ultimi decenni all'istanza di repressione sono certamente apprezzabili ed in costan-

---

3 Il "gaslighting" è un **comportamento altamente manipolatorio** messo in atto da una persona abusante perché la sua vittima arrivi a dubitare della propria sanità mentale, del proprio esame di realtà (capacità di giudizio), a mettere in discussione le proprie percezioni e valutazioni, a sentirsi dipendente e confusa, fino a convincersi di essere o di stare per diventare pazza. È una forma di manipolazione psicologica. Il gaslighting attraversa varie fasi fondamentali:

1. **Distorsione della comunicazione**: il gaslighter inizia ad utilizzare la relazione per creare confusione nella vittima, per veicolare informazioni tendenziose che introducono il dubbio nella mente della vittima;
2. **Incredulità**: la vittima non crede a quello che accade, né a ciò che vorrebbe farle credere il suo "carnefice";
3. **Difesa**: la vittima inizia a difendersi con rabbia e a sostenere la sua posizione di persona sana e salda rispetto alla percezione della realtà oggettiva;
4. **Depressione**: la vittima si convince che il manipolatore ha ragione, getta le armi, si rassegna, diventa insicura, vulnerabile e dipendente.

La donna vittima di un gaslighter potrebbe ritrovarsi a convincersi realmente della sua colpa e della sua presunta pazzia se il mondo intorno, incurante e disinformato, le imputasse qualche responsabilità, anche solo in nome della sua fragilità, nel meritarsi un destino del genere.

te aggiornamento e coinvolgono sia i profili sostanziali che processuali. A queste si aggiungono misure di protezione e prevenzione. Nell'ambito dei delitti contro la persona, per esempio, un posto sempre più rilevante hanno assunto le figure delittuose dettate a protezione del diritto alla libertà ed all'integrità sessuale degli individui<sup>4</sup>.

Tuttavia, la semplice previsione di disposizioni penali incriminatrici non è risolutiva: si parla correttamente di *“illusione penalistica”*.

Le vicende processuali esprimono solo una piccola parte di un fenomeno prevalentemente sommerso, inoltre vi è solo approssimazione tra verità processuale e verità storica, infine la risposta processuale non previene ma segue la commissione dei reati.

Ad ogni modo l'instaurazione di un processo sottopone la donna ad ulteriori sofferenze, in quanto la stessa diviene la primaria (quando non esclusiva) fonte di prova reale e dichiarativa in ottica accusatoria.

L'ordinamento processuale, deputato a disciplinare le modalità di ricerca, assunzione e valutazione della prova nel dibattimento, dovrà pertanto garantire il giusto contemperamento del primario interesse alla ricerca della verità processuale nel rispetto delle inviolabili

---

4 L'ampio novero di disposizioni penali dettate a tutela della libertà sessuale si è accompagnato all'incriminazione di quelle condotte prodromiche alla vera e propria violenza fisica che spesso, in passato, venivano sottovalutate finanche dalla stessa vittima del reato (ci si riferisce al delitto di *“atti persecutori”* meglio noto con il termine anglosassone di *“stalking”*, sanzionato dall'art. 612 bis c.p.). Peraltra, il nostro codice penale riconosce tutela al soggetto vittima di *“violenza di genere”* non solo nell'ambito del titolo XII *“Delitti contro la persona”* ma anche, per esempio, nel titolo XI *“Delitti contro la famiglia”*, laddove sanziona i maltrattamenti contro familiari e conviventi (art. 572 c.p.).

Sempre sotto il medesimo profilo sostanziale del diritto penale, va inoltre segnalata la particolare attenzione del legislatore verso l'istituto penale dell'estinzione del reato per decorso dei termini prescrizionali. Il tema è divenuto di grande attualità in ordine ai reati contro l'incolumità pubblica ma, per vero, è già stato fatto oggetto anche di importanti innovazioni legislative sul fronte dei reati contro la libertà sessuale e dei reati contro la famiglia. L'art. 157/6 c.p., come novellato dall'art. 4, comma 1, lett. a), della L. 1 ottobre 2012, n. 172, prescrive, infatti, che *“i termini di [prescrizione] di cui ai commi che precedono, sono raddoppiati per il reato di cui all'art. 572 e per i reati di cui alla sezione I del capo III del titolo XII del libro II [delitti contro la personalità individuale] e di cui agli articoli 609 bis, 609 quater, 609 quinque e 609 octies”* salvo, per questi ultimi, sussista la circostanza attenuante della *“minore gravità del fatto”* (espressione questa che probabilmente lascia troppo spazio discrezionale all'organo giudicante e collide con il principio di tassatività della fattispecie penale).

garanzie dell'imputato e l'opposto interesse di massima tutela della persona offesa, spesso costretta a dover rievocare, in fase di indagine così come in fase istruttoria, anche al cospetto del proprio aggettore, in condizioni psicofisiche più o meno gravose, il medesimo patimento già subito in conseguenza del reato. In questo senso si parla di situazione di vulnerabilità, che è definizione assai diversa da persona debole o appartenente a fasce deboli, che evoca quasi uno *status* naturale o psicologico immanente.

Il diritto penale, in quanto complesso di norme finalizzate a sanzionare i comportamenti antigiuridici che ledono o mettono in pericolo la pacifica convivenza sociale, vede come figure contrapposte la pubblica autorità (intesa come autorità giudiziaria, nella fase di indagine, e autorità giurisdizionale nella fase processuale) e il soggetto autore della condotta antisociale penalmente rilevante.

Solo nell'ipotesi in cui il comportamento antisociale sia sanzionato da una norma incriminatrice (principio di tassatività e divieto di analogia) potrà attivarsi il meccanismo processuale deputato all'accertamento della penale responsabilità.

Tutte le norme penali, pertanto, possono dirsi orientate alla tutela innanzitutto dell'unico e comune bene giuridico rappresentato dall'ordine pubblico e dalla pacifica convivenza sociale.

Alla costante lesione del predetto bene primario, tuttavia, spesso si accompagna anche la lesione di beni giuridici direttamente afferenti la sfera personale di determinati soggetti, che assumono pertanto la veste di persone offese dal reato (la libertà personale, il patrimonio individuale, il diritto alla vita ed all'incolumità, il diritto alla libera determinazione ecc.).

In tal caso, alla diretta contrapposizione tra pubblica accusa e imputato (o indagato), che si manifesta al cospetto del giudice terzo e imparziale, si aggiunge, senza tuttavia interferire, la figura della persona offesa dal reato, la quale, per la verità, pur essendo spesso di centrale importanza sotto il profilo della ricostruzione storica del fatto di reato, riveste un ruolo estremamente marginale nel processo penale. Le prerogative processuali ad essa riconosciute sono estremamente esigue e non le consentono un intervento diretto e pregnante nel giudizio.

Il sistema probatorio, come è noto, è regolato dal principio di diritto alla prova (art. 190 c.p.p.): le prove sono ammesse a richiesta di parte ed il giudice, che provvede con ordinanza, esclude le prove vietate dalla legge, quelle manifestamente superflue o irrilevanti. La legge inoltre stabilisce i casi in cui le prove sono ammesse d'ufficio.

L'ordinamento italiano contempla criteri elastici e di adeguamento all'evoluzione storico-scientifica, sicché sono anche contemplate le prove atipiche (art. 189 c.p.p.): quando è richiesta una prova non disciplinata dalla legge il giudice può assumerla se essa risulta idonea ad assicurare l'accertamento dei fatti e non pregiudica la libertà morale della persona.

L'art. 533 c.p.p. impone che il giudice pronunci sentenza di condanna se l'imputato risulta colpevole **"al di là di ogni ragionevole dubbio"**. Tale condizione opera di fatto un'alterazione della parità delle parti sul piano probatorio, specie nel caso di ricorso alla prova scientifica. Lo standard di affidabilità che l'accusa deve dunque assicurare è infatti oltre ogni ragionevole dubbio; mentre viceversa la difesa potrà limitarsi a sollevare un dubbio ragionevole sull'affidabilità delle fonti di prova scientifiche a carico dell'imputato.

In questa dialettica processuale si inserisce la vittima o persona offesa dal reato.

Questa può presentare, in ogni stato e grado del procedimento, ad esclusione del giudizio di legittimità avanti alla Corte di Cassazione, memorie scritte ed indicare elementi di prova (art. 90 c.p.p.), può nominare un difensore che eserciterà i diritti e le facoltà ad essa attribuiti (art. 101 c.p.p.) può opporsi, ove ne abbia fatto espressa menzione nell'atto di impulso all'attività d'indagine, alla richiesta di archiviazione presentata dal Pubblico Ministero all'esito delle indagini preliminari (art. 408/3 c.p.p.), può esercitare ulteriori diritti solo per interposta persona, sollecitando l'intervento del pubblico ministero, al quale può trasmettere istanze e richieste (si pensi a titolo esemplificativo, al potere di indicare al pubblico ministero, i nominativi di persone in grado di riferire circostanze utili in sede di istruttoria dibattimentale, da inserire nella lista testimoniale che l'organo della pubblica accusa deposita ai sensi dell'art. 468 c.p.p.).

Il soggetto processuale (che non diviene mai parte in senso formale

del processo penale) non può tuttavia avvalersi dei principali strumenti riconosciuti alla pubblica accusa ed alle parti private (prima tra tutte l'imputato). Non avrà dunque la possibilità di formulare autonome richieste istruttorie né quella di poter partecipare attivamente all'assunzione delle prove dibattimentali.

In buona sostanza, la persona offesa dal reato:

- (i) è spesso l'unico soggetto che è a conoscenza del comportamento delittuoso e pertanto l'unica fonte di conoscenza della notizia di reato (dalla sua esclusiva determinazione a denunciare i fatti di reato subiti, spesso dipende l'inizio dell'attività di indagine);
- (ii) viene spesso sottoposta, in fase investigativa, a stressanti sedute di acquisizione di informazioni, di accertamento tecnici e talvolta peritali, sia su impulso del pubblico ministero che su impulso del difensore dell'imputato in sede di indagini difensive;
- (iii) viene pressoché sempre citata a comparire in qualità di testimone oculare avanti al giudice dibattimentale.

Al descritto ampio ricorso del bagaglio cognitivo diretto della persona offesa dal reato, il nostro codice di procedura penale non fa corrispondere un altrettanto ampio ventaglio di prerogative processuali a tutela della sua persona.

Il processo penale accusatorio vede ancora la **struttura triadica** (pubblico ministero e imputato che si contrappongono avanti ad un giudice terzo ed imparziale) come modello preponderante. Ogni ulteriore figura all'interno del processo può assumere il ruolo di parte processuale (parte civile, responsabile civile, civilmente obbligato per la pena pecuniaria) ed avere dunque rilevanti prerogative, finanche nella fase istruttoria, solo a determinate e rigide condizioni.

Alla regola, ovviamente, non si sottrae neppure la persona offesa vittima di reati *“di genere”* salvo qualche rilevante correttivo che ha determinato una revisione della descritta geometria del processo accusatorio. La stessa, salvo invochi anche istanze risarcitorie nel medesimo processo penale, è per lo più relegata al ruolo passivo di mera *“memoria storica e fisica”* dei fatti contestati all'imputato e mai attivamente partecipe all'attività istruttoria dibattimentale.

## 2) La vittimologia e le neuroscienze forensi

Considerando la vicenda processuale come un percorso che dall'acquisizione della notizia di reato giunge sino al giudizio definitivo sull'eventuale responsabilità penale dell'imputato, potremmo dire che la centralità della persona offesa si palesa in tutta la sua evidenza fin dalla primordiale fase dell'atto di impulso all'attività di indagine: la denuncia all'autorità giudiziaria.

Non è difficile comprendere come, nell'ambito dei reati che ci interessano nella presente sede, spesso l'unico soggetto a conoscenza del comportamento delittuoso posto in essere dal soggetto attivo, sia la vittima dello stesso.

Il primo gravoso ostacolo che la persona offesa si trova a dover affrontare è pertanto inerente al dilemma se portare o meno a conoscenza l'autorità giudiziaria dell'offesa subita.

L'insieme delle sovrastrutture psicologiche e sociali, che, nei casi di *“violenza di genere”* inevitabilmente interferiscono nella scelta, costituisce il primo e preponderante motivo per cui gran parte delle condotte delittuose annoverabili tra quelle di nostro interesse, rimangono celate sotto un velo di deprimente silenzio.

Quando la persona offesa, suo malgrado, si determina a palesare i fatti e le violenze subite alle competenti autorità, nella più o meno piena consapevolezza di accingersi ad affrontare quello che potremmo definire un gravissimo e defaticante percorso giudiziario, si apre lo scenario che dovrebbe garantire la massima tutela del predetto soggetto, sia sotto il profilo sostanziale - tutela e protezione dal proprio aggressore - che sotto il profilo più genuinamente processuale, tutela dal processo penale che, parafrasando l'insigne giurista Francesco Carnelutti, spesso, “è pena” anche per la persona offesa.

Per tale ragione la Direttiva 2012/29 UE del Parlamento europeo e del Consiglio da un lato pone l'esigenza di garantire la sicurezza della vittima durante il processo, dall'altra definisce chiaramente l'esigenza che lo Stato, oltre a favorire in larga misura l'accesso alla giustizia da parte della denunciante, mostri un lato più umano, facendo leva su strumenti acceleratori e di semplificazione delle procedure, ma soprattutto sulla formazione anche specialistica degli operatori, competenti in ordine alla valutazione e gestione del rischio.

Seguendo l'ordine cronologico che nel procedimento penale scandisce i momenti dell'indagine preliminare (acquisizione della notizia di reato, svolgimento dell'attività di indagine ed eventuale esercizio dell'azione penale ovvero archiviazione del procedimento) e quelli più propriamente processuali (eventuali opzioni di definizione a mezzo di riti alternativi, richiesta di assunzione delle prove testimoniali, consulenze, perizie, istruttoria dibattimentale e valutazione del panorama probatorio), sarà bene premettere fin da subito che molte delle citate fasi sono pesantemente influenzate dalla relazione che intercorre tra vittima del reato e soggetto attivo.

Si è già detto che la violenza di genere trova il suo terreno fertile in situazioni di fatto in cui l'aggressore e la vittima del reato fanno parte di un medesimo contesto familiare o sociale. Si pensi alle violenze consumate in ambiente domestico o agli atti di prevaricazione e di vera e propria violenza commessi in ambito lavorativo.

La **“vittimologia”**, branca delle scienze sociologiche applicate al diritto, aiuta a comprendere quali siano le dinamiche che, oltre a condurre il reo alla commissione del delitto nei confronti di una persona in particolare ovvero di una persona qualsiasi, si riflettono inevitabilmente in tutte le fasi procedurali e processuali.

La vittimologia si propone di stabilire *“l'incidenza della vittima, per ciò che essa è o per ciò che essa fa, nella genesi e nella dinamica del delitto”* (Ferrando Mantovani, Diritto Penale, Cedam, 2001, pag. 243).

Alla luce dei più recenti studi vittimologici, può affermarsi che il soggetto passivo può diventare vittima del reato per circostanze del tutto occasionali ovvero per le sue predisposizioni personali congenite, contingenti o acquisite.

Di talché si potrà divenire vittima del reato:

- (i) per predisposizione di natura fisica: età giovanile, età senile, sesso, handicap fisici e psichici;
- (ii) per predisposizione di natura socio-ambientale: condizioni di estraneità alla comunità locale, quale quella di soggetti immigrato;
- (iii) per predisposizione di natura personale: datore di lavoro, prostituta, agente di polizia, sfruttatore; (iv) per predisposizione da pregressi rapporti personali: rapporti tra famiglie rivali, rappor-

- ti amorosi, pregressi o persistenti, eterosessuali o omosessuali, rapporti adulterini;
- (iv) per predisposizione da pregressi comportamenti: atteggiamento violento che genera desiderio di vendetta, costante sottoposizione a ingiustizie e soprusi, fuorviante atteggiamento della vittima di violenza sessuale, ecc.

Sulla base della esemplificativa elencazione di potenziali vittime del reato, può fondarsi la centrale contrapposizione tra le cosiddette “vittime fungibili” - le quali non hanno alcun pregresso rapporto con l’agente e divengono vittime per puro caso (si pensi all’ipotesi delle vittime accidentali nei reati colposi o delle vittime casuali nei reati contro la pubblica incolumità) – e le vittime infungibili che, per contro, diventano tali per una precisa relazione volontaria o non volontaria con l’agente. In questo secondo ambito rientrano certamente le vittime delle “violenze di genere”, specie nei delitti di prossimità o nel contesto delle relazioni affettive.

La peculiarità di tali vittime è data dal fatto che esse, dopo aver subito il reato ed averlo segnalato all’autorità inquirente, saranno costrette ad interagire costantemente, in maniera più o meno mediata, con il loro aggressore che, nell’ambito del medesimo procedimento penale nel quale esse rivestono la qualità di persone offese dal reato, assumerà la veste di imputato e dunque di parte principale dello stesso.

Alla vittimologia si affiancano le cd. ***neuroscienze forensi***. Sorte e diffusesi nell’ambito del neurodiritto americano, le tecniche neuro-scientifiche e di genetica comportamentale stanno entrando anche nelle aule giudiziarie italiane e possono assurgere a **fonti di prova reale** (campionamenti di dna, accertamenti medici, in particolare le neuroimmagini strutturali o funzionali) o **fonti di prova dichiarativa**, volte a validare le dichiarazioni e dunque l’attendibilità di qualsiasi prova dichiarativa, dell’imputato o della persona offesa (test I.A.T. *Implicit Association Test* o *authobiographical I.A.T.*, che verificano l’esistenza di una traccia nella memoria nel soggetto in esame.) Sul problema dell’ammissibilità e attendibilità della prova scientifica nell’ambito del processo penale la letteratura è ciclopica. La Suprema Corte italiana (sent. Cozzini, Cass. sez. IV, 17 sett. 2010

n. 43786) ha fissato dei criteri base, mutuati dalla giurisprudenza statunitense, Caso *Daubert*: precedenti verifiche, controllo della tesi scientifica da parte di revisori qualificati, accettabilità dei limiti di errore, accoglimento da parte della comunità scientifica, il ricorso a consulenti autorevoli e indipendenti. Dei quattro casi italiani ad oggi conosciuti di utilizzo delle neuroscienze forensi uno riguardava molestie sessuali con abuso di autorità in danno di una stagista (Caso Serventi, Cremona, Trib. Cremona Gip 19 luglio 2011) e l'altro (caso Mattiello, Trib. Venezia GIP 24 gennaio 2013 n. 296) riguardava un'ipotesi di violenza sessuale nei confronti di una minore. Nel caso Serventi fu espletata una perizia volta a valutare la validità delle dichiarazioni della persona offesa in merito al ricordo autobiografico della ritenuta violenza (a-IAT e T.A.R.A.). Si legge nella sentenza: “l'esame strumentale del ricordo autobiografico permette di identificare come proprio e naturale il ricordo corrispondente a quello descritto nell'accusa e costituisce una conferma delle prove narrative che erano state raccolte nel corso dell'indagine”.

I correttivi alle modalità di svolgimento dell'attività di indagine ed all'attività istruttoria dibattimentale, che il nostro ordinamento, più o meno efficacemente, predispone al fine di neutralizzare gli effetti negativi sia in ordine alla genuinità della prova che in ordine ai patemi a cui viene sottoposta la persona offesa dal reato rappresentano il fulcro della questione in esame.

Essi sono stati recentemente ampliati e rinforzati con l'intervento legislativo di cui al d.l. 14 agosto 2013, n. 93 convertito con modifiche con la L. 15 ottobre 2013, n. 119, la quale ha introdotto una serie di disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, anticipando i principi della Convenzione di Istanbul e del diritto europeo di tutela delle vittime da reato.

L'articolo 2 della citata legge ha integrato e modificato numerose disposizioni del codice di procedura penale accrescendo, in modo più e meno efficace, le prerogative e le garanzie della persona offesa dei reati di violenza sessuale e di genere, fin dalla fase delle indagini preliminari.

### 3) La fase di indagine

Premesso che la fase dibattimentale è deputata alla formazione della prova nel contradditorio tra le parti fin dalla fase delle indagini preliminari inquirenti adeguatamente formati possono assicurare la predisposizione un buon terreno probatorio.

L'art. 351 comma 1 *ter* c.p.p. in materia di assunzione di sommarie informazioni da persona minore di età, nel corso delle indagini preliminari svolte dalla polizia giudiziaria si estende ora alle fattispecie di cui agli artt. 572, 600, 600 *bis*, 600 *ter*, 600 *quater*, 600 *quinquies*, 601, 602, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *octies* e 612 *bis*.

La citata disposizione impone all'autorità procedente di avvalersi dell'ausilio di un esperto in psicologia o in psichiatria infantile, nominato dal pubblico ministero. In tal modo si intende attuare l'obiettivo di un trattamento specifico ed adeguato, da valutare caso per caso, ed alleviare lo stato di vulnerabilità della vittima che accede alla giustizia.

Il contributo conoscitivo richiesto alla persona offesa dal reato nella fase dibattimentale e la sua serenità all'interno del processo, sono inevitabilmente condizionati anche dalle situazioni di *stress* direttamente correlate alla fase di indagine preliminare che spesso vede la persona offesa come mera fonte di informazioni utili in ottica investigativa e quasi mai come centro di interessi meritevole di tutela e di protezione.

Per tale ragione, anche le innovazioni normative apparentemente non annoverabili tra le misure concrete di sostegno alla persona offesa nella formazione della prova, possono tuttavia benevolmente riflettersi sulla predetta fase dibattimentale.

Procedendo con ordine, si deve segnalare, innanzitutto, la modifica apportata dall'art. 2 della citata legge all'art. 101 del codice di procedura penale, la cui attuale formulazione, impone, innanzitutto, al pubblico ministero ed alla polizia giudiziaria di **informare**, fin dal momento dell'acquisizione della notizia di reato, la persona offesa della facoltà di nominare un difensore. La disposizione si estende a tutte le persone offese dal reato e dunque non rappresenta peculiarità delle fattispecie di "*violenza di genere*". Tuttavia, anche in tale ambito, la norma, produce i suoi benefici effetti.

Differentemente da quanto accadeva *ante riforma*, infatti, la persona che ha subito violenza, non dovrà più effettuare ripetuti accessi presso l'ufficio iscrizione notizie di reato, per conoscere lo stato di eventuali iscrizioni di procedimenti a carico del proprio carnefice. Sarà resa edotta, fin dal momento dell'iscrizione della notizia di reato, dell'esistenza di un procedimento penale che la vede coinvolta in qualità di vittima del reato e contestualmente informata della facoltà di nominare un difensore di fiducia giovandosi, nei soli casi di reati di maltrattamenti in famiglia, pratiche di mutilazione degli organi genitali femminili e di atti persecutori, a prescindere dalle proprie condizioni economiche, del patrocinio a spese dello Stato (si veda in merito l'art. 2, comma 3, della L. 119/13 che menziona espressamente i soli reati di cui agli artt. 572, 583 *bis*, 609 *octies*, e 612 *bis* c.p.)<sup>5</sup>.

Così come nella fase d'esordio dell'attività di indagine (pur sempre segreta sia per l'indagato che per la persona offesa) anche nella fase d'epilogo dell'investigazione preliminare la persona offesa si vede riconosciute prerogative in passato negategli.

Nell'eventualità che il pubblico ministero si sia determinato alla formulazione di una richiesta di archiviazione in relazione a “*delitti commessi con violenza alla persona*”, ricomprendenti, pertanto, l'intera categoria “*exagliuridica*” delle “*violenze di genere*”, egli dovrà sempre e comunque notificare alla persona offesa<sup>6</sup> l'avviso di deposito della richiesta di archiviazione, prescindendo dalla eventuale formale richiesta che la persona offesa abbia o meno fatto nell'atto

---

5 Per la verità la circoscrizione del beneficio di cui all'ultimo periodo del primo comma dell'art. 101 c.p.p. alle sole predette categorie di reati presta il fianco ad una probabile eccezione di incostituzionalità della norma, nella misura in cui con essa si realizza un'evidente disparità di trattamento tra le vittime dei predetti reati e le vittime di altrettanto odiosi e riprovevoli comportamenti delittuosi offensivi del medesimo bene giuridico.

6 Già edotta dell'esistenza di un procedimento penale che la vede assumere la predetta qualità, in ragione di quanto prima precisato.

di denuncia o querela presentato all'autorità giudiziaria<sup>7</sup>.

La medesima disposizione riformatrice ha peraltro **raddoppiato il termine concesso alla persona offesa per la presentazione dell'atto di opposizione alla richiesta di archiviazione**. A seguito della riforma, per i reati commessi *“con violenza alla persona”*, il termine perentorio di dieci giorni concesso per tutte le altre tipologie di reato, è esteso a venti giorni dalla notifica dell'avviso inoltrato dal Pubblico Ministero. La dilatazione del termine risponde certamente all'esigenza di concedere maggior serenità alla persona offesa chiamata a decidere se, visti ed esaminati tutti gli atti del fascicolo delle indagini, sia opportuno persistere nell'istanza punitiva del colpevole ovvero condividere gli esiti dell'infruttuosa attività d'indagine della pubblica accusa. Nell'ambito delle *“violenze di genere”*, spesso legate, per come si è già detto, a fragili equilibri tra vittima e carnefice, la dilatazione del termine può certamente rappresentare una buona soluzione dal punto di vista procedimentale.

Sebbene in maniera ancora più circoscritta, anche l'eventuale contraria opzione dell'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, nei soli casi di reati di *“maltrattamenti contro familiari o conviventi”* (art. 572 c.p.) e *“atti persecutori”* (art. 612 bis c.p.), comporta l'obbligo per la pubblica accusa di notificare alla persona offesa **l'avviso della conclusione delle indagini preliminari**.

L'apparente innovazione rappresentata dal diretto coinvolgimento della persona offesa dai citati reati fin dalle embrionali fasi antecedenti l'esercizio dell'azione penale, si rivela ad un'attenta lettura decisamente monca. La norma in esame (art. 415 bis c.p.), infatti, dopo aver esteso l'obbligo di notifica anche in favore del difensore della persona offesa ovvero direttamente in favore di essa, nulla dice in merito alle facoltà derivanti dall'avvenuta ricezione dell'avviso.

---

7 La norma presenta notevoli aspetti d'interesse. In primo luogo determinando l'obbligo di informativa a carico del Pubblico Ministero – totalmente svincolato dall'espressa richiesta di avviso dell'eventuale archiviazione del procedimento, manifestata dalla persona offesa nell'atto di impulso all'attività di indagine o successivamente a suo inizio – neutralizza pressoché completamente gli effetti negativi derivanti dall'ingiusta archiviazione di quei procedimenti, instaurati anche d'ufficio, dei quali la persona offesa, fino all'emanazione delle norme riformatrici in esame, poteva perfino non aver mai avuto conoscenza.

La disposizione si limita ad indicare, per il solo indagato, il potere di accedere al fascicolo delle indagini e di assumere varie determinazioni nei venti giorni successivi alla notifica dell'avviso (presentazione di memorie, produzione di documenti, richiesta di interrogatorio o di rilascio dichiarazioni spontanee, richiesta di compimento ulteriori atti di indagine, produzione del fascicolo delle indagini difensive)<sup>8</sup>.

Ancora nell'ambito dei doveri informativi che gravano sull'organo di pubblica accusa in favore della persona offesa vittima di “*violenza di genere*”, vanno annoverati gli obblighi, sanciti dall'art. 299 c.p.p., di **informare** (mediante comunicazione) il difensore della persona offesa, la persona offesa e i servizi socio-assistenziali, dell'avvenuta revoca, sostituzione o modifica *in melius* della misura cautelare a cui sia eventualmente soggetto l'indagato, nonché delle eventuali richieste di revoca, sostituzione o modifica inoltrate dal difensore dell'imputato (o dell'indagato) ovvero dal pubblico ministero.

L'attuale formulazione della norma in esame, al comma 2 *bis*, così recita: “*i provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 relativi alle misure previste dagli articoli 282 bis, 282 ter, 283, 284, 285 e 286, applicate nei procedimenti aventi ad oggetto delitti commessi con violenza alla persona, devono essere immediatamente comunicati, a cura della polizia giudiziaria, ai servizi socio-assistenziali e al difensore della persona offesa o, in mancanza di questo, alla persona offesa.*”.

Il diritto della persona offesa di conoscere il regime cautelare a cui è sottoposto il proprio aguzzino è certamente di fondamentale importanza in quanto consente alla vittima del reato di poter tempestiva

---

<sup>8</sup> Appare logico e verosimile che quantomeno la possibilità di accedere al fascicolo delle indagini e di stimolare ulteriori attività di indagine vada riconosciuta al destinatario dell'avviso vittima del reato. La prospettata opzione interpretativa, tuttavia, non ha ancora trovato riscontro in giurisprudenza.

mente adottare le opportune contromisure per evitare contatti più o meno pericolosi con l'indagato (o con l'imputato)<sup>9</sup>.

Il medesimo obbligo di notifica è previsto anche in ordine alla richiesta di revoca, sostituzione o modifica del regime cautelare che sia inoltrata dall'imputato (o dall'indagato) ovvero dal pubblico ministero. La persona offesa, destinataria dell'avviso, potrà, nei due giorni successivi alla ricezione dell'avviso, presentare memorie difensive ai sensi dell'art. 121 c.p.p..

Le norme citate, che riconoscono il diritto alla conoscenza della persona offesa ed all'interlocuzione in ambito di revoca, sostituzione e modifica della misura, trovano applicazione solo ed esclusivamente quando il rapporto tra autore del reato e vittima dello stesso non si riduca ad un contatto occasionale ma sia frutto di una pregressa relazione più o meno stabile tra i due soggetti, tale da giustificare l'interesse della persona offesa alla conoscenza dello stato cautelare del carnefice. In tal senso si è espressa la giurisprudenza di merito che si è trovata ad applicare la norma in un'ipotesi di contestata rapina. *"La disciplina contenuta nell'art. 299, comma 3, c.p.p., laddove si prevede che, nel caso di delitto commesso con violenza alle persone, la richiesta di revoca o di sostituzione della misura coercitiva debba essere, a pena di inammissibilità, contestualmente notificata alla persona offesa, si applica solo nei procedimenti in cui la condotta violenza si caratterizza anche per l'esistenza di un pregresso rapporto relazionale tra autore del reato e vittima, in cui, quindi, la violenza alla persona non è occasionalmente diretta nei confronti della vittima, ma lo è in modo mirato, in ragione di tali pregressi rapporti (da queste premesse, il giudice ha escluso l'applicabilità della suddetta disciplina nell'ambito di un procedimento per il reato di rapina, in cui l'azione violenta era*

---

9 La norma, così novellata, tuttavia, manifesta alcune rilevanti carenze nella parte in cui restringe l'obbligo di informazione ai soli casi di revoca, sostituzione e modifica delle misure cautelari avvenute d'ufficio o su impulso di parte in quanto risultino modificate o venute meno le esigenze cautelari o i presupposti che le giustificano, non ricoprendendovi dunque nessuna delle ulteriori vicende estintive o modificative della misura conseguenti al decorso del tempo (estinzione della misura per decorso del periodo di sua durata massima), a comportamenti illeciti del soggetto ristretto (evasione) o a provvedimenti giurisdizionali pronunciati in sede di impugnazione cautelare (riesame, appello e ricorso per cassazione, disciplinati dagli artt. 309 e ss. c.p.p.).

*stata del tutto occasionalmente diretta nei confronti di persone offese sconosciute all'indagato.”* (Tribunale di Torino, 4.11.2013, su Guida al Diritto, 2013, 47, 16, con nota di Amato).

Le descritte misure mirano a coinvolgere sempre maggiormente la persona offesa nella vicenda penale, così superando la netta e rigida struttura triadica del processo accusatorio che, nella sua originaria ideazione, relegava la predetta figura processuale ad una posizione marginale ed assolutamente passiva.

Nel novero delle modifiche legislative apportate al codice di procedura penale con il d.l. 14 agosto 2013, n. 93, convertito con modifiche nella L. 15 ottobre 2013, n. 119, si rinvengono anche importanti innovazioni normative in tema di assunzione della prova.

#### **4) La vittima del reato nella fase di formazione della prova**

Il processo accusatorio, fondato sulla rigorosa contrapposizione tra accusa e difesa che, attraverso gli strumenti processuali istruttori (esame e controesame testimoniale) prospettano opposte tesi avanti ad un giudice terzo ed imparziale, conosce due momenti cardine nella formazione della prova: l'incidente probatorio e l'istruttoria dibattimentale.

In tali sedi, la prova penale, mediante il sistema della c.d. *cross examination* (esame incrociato dei testimoni), si forma nel contraddittorio tra le parti.

Vi sono, è chiaro, meccanismi derogatori a tale fisiologico metodo di formazione della prova, essi costituiscono tuttavia eccezione alla regola e sono applicati in modo restrittivo (si pensi al compimento di attività di indagine irripetibili o al venir meno della fonte di prova testimoniale per cause impreviste e sopravvenute).

Nell'ipotesi in cui la prova, secondo i metodi naturali previsti dalla disciplina processuale penale, si debba formare nel contraddittorio tra le parti sorgono delicati problemi in ordine alla condizione psicologica in cui viene posto il testimone che dovrà essere esaminato e controesaminato da tutte le parti processuali.

La persona offesa vittima di “*violenza di genere*” certamente versa in una posizione estremamente delicata durante l'assunzione della sua, spesso, centrale e fondamentale testimonianza. Tale condizio-

ne si riflette inesorabilmente, in termini oggettivi, sulla genuinità della prova ed in termini soggettivi, sulla sofferenza emotiva e sullo *stress* psicologico a cui il soggetto che ha già subito gli effetti negativi dell'offesa penale è condannato a patire in sede di formazione della prova (in incidente probatorio o in fase dibattimentale).

Le norme che ci accingiamo ad esaminare mirano, sostanzialmente, a fornire una maggior tutela e protezione al soggetto che, in quanto vittima di reati particolarmente traumatizzanti sotto il profilo psicologico, potrebbe vivere la deposizione testimoniale come un momento di estrema sofferenza così inficiando, peraltro, la genuinità della prova.

I mezzi di tutela e di sostegno della vittima di determinati tipi di reato (la *“violenza di genere”* sicuramente rientra tra essi) dovrebbero innanzitutto mirare a limitare al massimo le occasioni di rinnovato *stress* psicologico dovute alla reiterata necessità di audizione del soggetto passivo del reato. L'esigenza, tuttavia, colliderebbe con il principio cardine del nostro ordinamento processuale, secondo cui la prova si forma nel contraddittorio tra le parti. Il predetto principio ha come stretto corollario il divieto per il Giudice di pronunciare sentenza di condanna dell'imputato sulla base delle sole dichiarazioni di chi per sua libera scelta si sia sempre e volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte della difesa dell'imputato (art. 111 Cost. e art. 526 c.p.p.).

A questo punto possiamo addentrarci nell'esame delle disposizioni che contemplano il diritto di difesa e di concreta partecipazione alla formazione della prova che va garantito all'imputato con il diritto della persona offesa a non subire gli effetti negativi di un reiterato contatto con il proprio carnefice ed una ripetuta sottoposizione all'esame ed al controesame in sede dibattimentale, inerente i traumatici episodi di violenza subiti.

## **5) L'incidente probatorio.**

La necessità di anticipare la formazione della prova a fasi antecedenti all'istruttoria dibattimentale può sorgere per le ragioni indicate nell'art. 392 c.p.p..

Tra le ipotesi tipizzate e tassative previste dall'art. 392 c.p.p. meritano menzione, per quanto di interesse nella presente sede, quelle dettate dalla lettera b) e, soprattutto, quelle previste nel comma 1 *bis* della citata norma.

La lettera b) dell'art. 392 c.p.p. statuisce che si può dar corso alla formazione anticipata della prova in sede di incidente probatorio nell'ipotesi in cui si debba procedere “*all'assunzione di una testimonianza, quando, per elementi concreti e specifici, vi è fondato motivo di ritenere che la persona sia esposta a violenza, minaccia, offerta o promessa di denaro o di altra utilità affinché non deponga o deponga il falso*”. Il caso è decisamente emblematico se rapportato agli episodi di “*violenza di genere*” che non infrequentemente vedono il protrarsi di un legame perverso tra aggressore e vittima del reato, dal quale può derivare l'attività di minaccia o di ulteriore violenza al testimone, dettata dall'esigenza di “*inquinare*” la genuinità della prova.

Tale eventualità sembra essere la stessa che, insieme alle esigenze di massima protezione psico-fisica del testimone già vittima di reati particolarmente traumatizzanti, ha condotto alla formulazione del comma 1 *bis* dell'art. 392 c.p.p., introdotto con la Legge 15 febbraio 1996 e recentemente modificato con la Legge 1 ottobre 2012, n. 172.

*“Nei procedimenti per i delitti di cui agli art. 572, 600, 600 bis, 600 ter e 600 quater, anche se relativi al materiale pornografico di cui all'art. 600 quater.1, 600 quinque, 601, 602, 609 bis, 609 quater, 609 quinque, 609 octies, 609 undecies e 612 bis del codice penale, il pubblico ministero, anche su richiesta della persona offesa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della testimonianza di persona minorenne ovvero della persona offesa maggiorenne, anche al di fuori delle ipotesi previste dal comma 1.”.*

La centralità della figura della persona offesa dal reato è evidente nella misura in cui, *in primis*, anche ad essa è riservato il potere di stimolare, tramite una richiesta al pubblico ministero, l'instaurazione

della peculiare modalità di assunzione della prova anticipata rispetto al dibattimento ed *in secundis*, in quanto l'incidente probatorio potrà essere instaurato allorquando si debba procedere all'assunzione della testimonianza della persona offesa dai reati summenzionati, tutti certamente annoverabili nella categoria delle “*violenze di genere*”.

In tale particolare eventualità troveranno applicazione, poi, specifiche norme mirate a garantire al massima protezione del testimone, persona offesa, durante l'assunzione della prova nel contraddittorio tra le parti.

L'art. 398 commi 5 *bis* e 6 *ter* c.p.p., disciplinano le modalità di assunzione della prova testimoniale da parte del minore e del maggiorenne in particolari condizioni di vulnerabilità, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede.

Siamo finalmente entrati nel vivo delle vere e proprie misure normative di sostegno alla vittima del reato nella formazione della prova. La norma citata consente al giudice che detta le modalità di assunzione della prova in sede di incidente probatorio, di stabilire **peculiari metodi e procedure**, finalizzate a garantire il minimo trauma al teste persona offesa.

Il giudice, nel disciplinare le modalità di assunzione della prova testimoniale, potrà indicare il tempo il luogo e le particolari modalità (atipiche) con cui si potrà procedere all'assunzione della prova.

In tal senso si è ritenuto, per esempio, legittimo il provvedimento del giudice attraverso il quale si è prescritto che, in ordine all'escusione testimoniale di *un minore infrasedicenne per reati in materia di prostituzione e violenza sessuale, [fosse] disposta l'assunzione della testimonianza in forma scritta (con domande orali e risposte scritte)* [...] “*modalità [ritenuta] necessaria per tutelare la fragile psicologia del teste e la genuinità della deposizione. (In motivazione si afferma che tale forma non costituisce né una violazione del principio del contraddittorio, in quanto non impedisce alle parti presenti di rivolgere domande o fare contestazioni, né del principio dell'oralità, in quanto non si tratta di prova preconstituita fuori dal processo ma formata in contraddittorio tra le parti come per le deposizioni del sordo o del sordomuto).*” (Corte di Cassazione, Sez. III, 25.5.2004, 33180).

Il giudice potrà inoltre disporre che l'udienza si svolga in un **luogo diverso** dal tribunale, avvalendosi, quando esistano, di strutture specializzate di assistenza o, in mancanza, disponendo che l'udienza si svolga presso l'abitazione della persona interessata all'assunzione della prova.

Per la ulteriore ma non meno importante esigenza di garantire al massimo la genuinità dell'assunzione della prova è prescritto che *“le dichiarazioni testimoniali debbono essere integralmente documentate con mezzi di produzione fonografica o audiovisiva.”*

## **6) La fase dibattimentale**

Il dibattimento, fase centrale del processo penale e sede elettiva di formazione della prova nel contraddittorio tra le parti davanti ad un giudice terzo e imparziale, è disciplinato dalle norme di cui al titolo secondo del libro VII del codice di procedura penale.

Diverse disposizioni penali miranti a dettare tempi e modi di assunzione della prova testimoniale assolvono la funzione di tutelare la persona offesa che deve rendere testimonianza su fatti di violenza subiti da parte dell'imputato.

Verrebbe da citare, innanzitutto, l'art. 472 c.p.p. che, in deroga al principio di pubblicità del processo penale, prevede una serie di casi in cui il dibattimento può avvenire in assenza di pubblico *“a porte chiuse”*.

Oltre all'ipotesi prevista dal primo comma con termini sensibilmente anacronistici, per cui *“il dibattimento o alcuni atti di esso si svolgono a porte chiuse quando la pubblicità può nuocere al buon costume”*, la norma in esame prescrive anche che *“su richiesta dell'interessato, il giudice dispone che si proceda a porte chiuse all'assunzione di prove che possano causare pregiudizio alla riservatezza dei testimoni ovvero delle parti private in ordine a fatti che non costituiscono oggetto dell'imputazione”*.

Ulteriori casi in cui è possibile che il principio di pubblicità subisca una compressione a favore della tutela dei testi e delle altre persone partecipanti all'istruttoria dibattimentale sono indicati dal comma 3 (il quale, per quanto di interesse, prevede che il dibattimento possa celebrarsi a porte chiuse per salvaguardare la sicurezza dei testimo-

ni) e, soprattutto, dal comma 3 bis che disciplina le modalità di celebrazione del dibattimento nelle ipotesi di reati a sfondo sessuale.

L'ultima richiamata ipotesi prevede un vero e proprio diritto della persona offesa di chiedere che tutta o parte dell'attività istruttoria sia celebrata *“a porte chiuse”*. La deroga alla pubblicità dell'udienza diventa automatica nell'ipotesi in cui la persona offesa sia minorenne.

In ogni caso, nell'istruttoria dibattimentale dei processi penali relativi ai predetti reati contro la libertà individuale ovvero a sfondo sessuale di cui agli artt. 600, 600 bis, 600 ter, 600 quinque, 601, 602,, 609 bis, 609 ter e 609 octies, **non sono mai ammesse le domande inerenti la vita privata o la sessualità della persona offesa, salvo siano strettamente necessarie alla ricostruzione del fatto.**

Quest'ultimo specifico limite costituisce indubbiamente un'ottima barriera di protezione contro le eventuali deprecabili incursioni del difensore dell'imputato che in sede di controesame tenta di porre la persona offesa, principale accusatrice dell'imputato, in una condizione di soggezione psicologica. Può ben annoverarsi, pertanto, tra gli strumenti di tutela della vittima della *“violenza di genere”* nella fase di formazione della prova dibattimentale.

La norma che riveste centrale importanza nell'ambito degli predisposti dall'ordinamento al fine di garantire effettiva tutela della persona offesa da particolari categorie di reati nella fase della sua cruciale testimonianza dibattimentale è certamente quella di cui all'art. 498 c.p.p. il quale, dopo aver genericamente dettato le regole di svolgimento dell'esame e del controesame dei testimoni, fissa delle peculiari modalità di assunzione della prova testimoniale nel caso essa provenga dal soggetto minorenne ovvero dal soggetto che, indipendentemente dalla sua età, in quanto vittima di uno dei reati di cui agli artt. 572, 600, 600 bis, 600 ter, 600 quater, 600 quinque, 601, 602, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 octies e 612 bis, meriti una particolare protezione in fase istruttoria.

Veniamo all'esame più approfondito della disposizione in oggetto.

Il comma 4 dell'art. 498 c.p.p. dispone che *“l'esame testimoniale del minorenne è condotto dal presidente su domande e contestazioni proposte dalle parti. Nell'esame il presidente può avvalersi dell'ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile.”*

La norma che deroga al principio cardine del processo penale per cui il giudice è mero spettatore e regolatore imparziale dell'attività istruttoria svolta esclusivamente su impulso delle parti processuali, è finalizzata e ridurre al massimo il trauma emotivo del teste minore (il quale può anche essere vittima della tipologia di reati oggetto del presente dibattito) durante la sua escusione. La facoltà di avvalersi dell'ausilio di un familiare del minore o di un esperto in psicologia infantile va letta nella medesima ottica, al pari della possibilità di adottare le procedure atipiche già descritte per la fase dell'incidente probatorio dall'art. 398 comma 5 *bis* c.p.p. in precedenza esaminato (art. 498 comma 4 *bis*).

Gli ultimi due commi della norma in esame disciplinano le peculiari modalità di assunzione della prova testimoniale da parte della vittima (minorenne o maggiorenne) dei reati di cui agli artt. 572, 600, 600 *bis*, 600 *ter*, 600 *quater*, 600 *quinquies*, 601, 602, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *octies* e 612 *bis*.

L'esame del minorenne vittima del reato o del maggiorenne infermo di mente vittima del reato viene effettuato, su richiesta sua o del suo difensore, mediante l'uso di un vetro specchio unitamente ad un impianto citofonico.

L'esame della vittima del reato maggiorenne, è viceversa condotto *“tenendo conto della particolare vulnerabilità della stessa persona offesa, desunta anche dal tipo di reato per cui si procede, e ove, ritenuto opportuno, anche a richiesta della persona offesa o del suo difensore, mediante l'adozione di modalità protette.”* (art. 498 comma 4 *ter* c.p.p., introdotto dalla d.l. 93/13, convertito con modificazioni, con la L. 119/13).

## 7) Conclusioni e osservazioni critiche.

Il complesso panorama normativo esaminato consente di poter affermare che, pur essendo decisamente apprezzabili gli sforzi del legislatore nell'ottica di maggior tutela della persona offesa dal processo penale, ancora molto sia possibile fare nella medesima direzione.

Non ci sono dubbi sul fatto che tutelare la principale fonte di conoscenza in merito al fatto di reato può tradursi in un complementare sacrificio delle prerogative difensive riconosciute all'imputato ma, d'altro canto, attingere in modo quasi ossessivo dalla persona offesa ogni elemento utile in ottica accusatoria senza riconoscere alla stessa alcuna opportuna di tutela e protezione dagli effetti deleteri che il processo penale causa anche nei suoi confronti, si traduce in un inaccettabile e cieca prevaricazione dei diritti del principale titolare degli interessi lesi dal reato.

È per tale ragione che mi permetto di sostenere che sarebbe auspicabile che, ad esempio, le disposizioni derogatorie con cui si riduce il ricorso al reiterato esame e controesame del testimone, contenute nell'art. 190 bis c.p., possano trovare applicazione anche nei confronti delle persone offese vittime di atti di violenza di genere, chiamate a deporre in qualità di testimoni.

Allo stato attuale, la deroga che di qui a poco si descriverà, oltre ad operare per i delitti di criminalità organizzata è operativa **anche e solo** per i testi minori di sedici anni e nella sola ipotesi in cui si proceda per i reati previsti “dagli artt. 600 bis, primo comma, 600 ter, 600 quater, anche se relativo a materiale pornografico di cui all'art. 600 quater, 600 quinquies, 609 bis, 609 ter, 609 quater, 609 quinquies e 609 octies” (art. 190 bis, comma 1 bis).

Nello specifico la disciplina derogatoria, auspicabilmente estendibile ad un ambito più ampio di testimoni, prevede che “quando è richiesto l'esame di un testimone [...] e questi ha già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti a norma dell'art. 238 [che disciplina l'acquisizione dei verbali di assunzione della prova avvenuta in altri procedimenti penali], l'esame è ammesso solo se riguarda fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle prece-

*denti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengano necessario sulla base di specifiche esigenze”.*

La norma, originariamente dettata da evidenti esigenze di economia processuale, se letta da diverso punto di vista, sembra cristallizzare in maniera estremamente eloquente il principio per cui il ricorso al patrimonio cognitivo del testimone non deve degenerare in una reiterata richiesta di ripetizione, davanti a giudici diversi, delle medesime circostanze già rappresentate in un valido contraddittorio tra le parti, con conseguente ed irrimediabile nuova sottoposizione a *stress psichico e ed emotivo* che non può che riflettersi sulla stessa genuinità della prova dichiarativa.

La sua estensione all’ambito di tutte le testimonianze rese dalla persona offesa vittima di “*violenza di genere*” non potrebbe che suscitare un unanime plauso.

## ALESSANDRA KUSTERMANN

*Responsabile del Soccorso violenza sessuale e domestica, Clinica Mangiagalli di Milano*

---

Dall'emergenza in Pronto Soccorso alla tutela della vittima

Vi ringrazio per avermi invitato e ringrazio Donatella Ferranti, che è anche venuta ad insegnare ad un nostro corso a Milano agli avvocati, ed anche il Gruppo parlamentare del Partito Democratico.

La violenza di genere. Sappiamo che è uno dei maggiori problemi di salute pubblica, ma in realtà gli ospedali non se ne occupano; l'esperienza di Vittoria Doretti e della Toscana, l'esperienza del soccorso violenza sessuale e domestica sono esperienze eccezionali, la realtà è che ci sono interventi spot negli ospedali di tutta Italia, raramente coordinati.

Ci sono delle esperienze organizzate, per esempio, a Torino, ce ne sono anche a Roma, dove è presente l'Associazione "Differenza donna" in 4 ospedali di Roma e provincia, però non è la norma.

Di violenza, invece, purtroppo, si dovrebbero occupare tutti i medici, perché non è una cosa che possiamo concentrare in pochi centri eccelsi, di alto livello che, invece, possono essere molto utili, per esempio, nei casi di violenza sessuale su minori, visto che nel mio centro arrivano circa 100 casi l'anno di violenza sessuale sui minori.

Giusto concentrare perché lì ci vuole una esperienza particolare, soprattutto un'attenzione nella raccolta delle prove, delle testimonianze che non vada, poi, ad inficiare in qualche modo il processo, mentre per la violenza domestica, purtroppo, l'evento è così frequente che tentare di costituire solo centri di eccellenza non funzionerebbe.

Sappiamo che in pratica le donne maltrattate hanno una frequenza d'accesso ai Pronto Soccorso ospedalieri che è di 4-5 volte maggiore rispetto alle donne non maltrattate, sono i nostri Codici bianchi, quelli che noi medici tendiamo a ritenere poco fondamentali, perché non immaginatevi che le donne vittime di violenza arrivino solo

perché percosse, in realtà arrivano per crisi di panico, per cefalee ricorrenti, per dolori addominali, insomma per motivazioni che difficilmente si riesce con facilità a ricondurre alla violenza, perché il motivo per cui vengono in Pronto Soccorso è in realtà quello di fare una richiesta d'aiuto non esplicita: loro attendono che noi capiamo, ma non ci danno gli elementi per capire, quindi se non formiamo gli operatori non riusciremo ad intercettare altro se non quelle donne che vengono perché sono state percosse.

È già un passo avanti, ma non è ancora la soluzione del problema.

D'altronde sappiamo anche che, come ci dice l'indagine Istat del 2006, solo il 2,7% delle donne che hanno subito maltrattamenti nell'arco della loro vita sono andate in un Centro Antiviolenza, mentre invece nei Pronto Soccorso o dai medici di medicina generale vanno con estrema frequenza.

Purtroppo le donne non parlano. Sappiamo che non parla una donna su tre, quindi se calcoliamo, da indagini retrospettive, che il 30% circa delle donne viste nei dipartimenti di emergenza hanno alle spalle una storia di violenza intrafamiliare e che potremmo individuarle solo valutando da piccoli campanelli di allarme, come gli accessi ripetuti, il fatto che alcuni di questi accessi fossero per traumi prevalentemente alla testa, perché cercano cure in ritardo. Nessuna persona che caschi dalle scale, in genere, si presenta 8 ore dopo al Pronto Soccorso; arrivano normalmente nell'arco di massimo mezz'ora, mentre invece, tipicamente, la donna che vuole celare una violenza domestica dice che l'evento è avvenuto ore ed ore prima, esprime incongruenze, ha spesso un comportamento evasivo e confuso.

Sappiamo anche che la gravidanza, periodo in cui teoricamente gli autori del maltrattamento dovrebbero essere più consapevoli e più attenti alla loro partner, ha una prevalenza media di maltrattamento che arriva fino all'8,3% delle casistiche, e che nel 13% dei casi si aggravano gli episodi, mentre addirittura nel 30% dei casi essi iniziano in gravidanza.

Insomma, l'impunità in Italia è garantita all'autore dal silenzio delle vittime; a me piace molto la legge 119, trovo che ha determinato un passo avanti fondamentale, me ne occupo da 20 anni di violenza e qualche cosa effettivamente è cambiato, però ricordiamoci che non

ha potuto modificare la percezione delle donne, invece, del fatto che questo non è un reato.

Ma perché non emerge il sommerso, al netto di quello che potremmo fare noi medici, che sicuramente potremmo fare di più? Perché esiste – e chi di voi appartiene ad un Centro Antiviolenza sicuramente lo sa, ma non tutti i Parlamentari del PD presenti lo sanno – una serie di patologie che sono più connesse alla vulnerabilità della donna e che sta nel fatto che se gli uomini maltrattanti fossero sempre maltrattanti, certo che nessuna donna resterebbe con loro, scapperebbero a gambe levate.

Il problema è che c'è un rinforzo positivo nella fase della luna di miele e chi arriva al Pronto Soccorso ammesso che si arrivi a sospettare che sia stata vittima di violenza domestica, non è detto che abbia già superato la fase in cui ha ancora la possibilità di accettare la speranza che noi gli comunichiamo, perché magari ha già la sindrome della donna maltrattata, che è una sindrome complessa da un punto di vista psicologico, in cui la sua vulnerabilità è esacerbata dalla distruzione progressiva dell'autostima che la violenza psicologica ha determinato.

Il ciclo della violenza è quello che determina la difficoltà maggiore per la donna: un uomo perennemente maltrattante riuscirebbe molto più difficilmente ad ottenere i risultati che ottiene alternando la fase della violenza alla fase della cosiddetta luna di miele.

Questo è l'altro grosso problema: i miei colleghi medici, ma anche le Forze dell'Ordine, pensano che una donna maltrattata debba avere per forza dei segni fisici; non è così.

Una donna che subisce una violenza psicologica, una violenza sessuale, una violenza economica non necessariamente ha segni fisici e quindi dare una risposta certa alla domanda: “questa donna è vittima di maltrattamento?”, come a volte ci chiedono le Forze dell'Ordine prima di accettare la domanda, è del tutto senza senso.

Ecco perché non si poteva essere un Centro solo sanitario e noi siamo diventati un Centro Antiviolenza pubblico con un'Associazione di volontariato che ci affianca, dove ci sono numerosissimi penalisti e civili che sono pronti ad intervenire anche nell'emergenza per aiutare la donna a capire come e quando presentare querela, e soprattutto sono un supporto importante anche per noi operatori.

Dall'altra parte crediamo anche che alcuni percorsi possono essere fatti dai medici, dai sanitari, ma altri spettano ad altri, alle Forze dell'Ordine educate meglio, formate meglio, sensibilizzate di più, perché io ero entusiasta quando sentivo stamattina Calabria parlare e dicevo: forse sono solo i Carabinieri delle piccole stazioni che non hanno ancora capito, la maggioranza assoluta delle Forze dell'Ordine italiana è stata formata e la colpa è mia che vivo nel profondo Nord, se vivessi in un posto un pochino meno profondamente razzista, non ci sarebbero questi problemi.

Ma poi ho riparlato con la Dottoressa Monteleone e con la Dottoressa Manente e mi sono consolata pensando che a Roma non si sta meglio, quindi cerchiamo di essere onesti tutti quanti; si può dire che abbiamo fatto molto, ma se crediamo di aver raggiunto la metà non è così, e quindi sfido voi parlamentari a fare ancora qualche cosa.

La legge è una bella legge, ma va precisata un po' meglio; il piano antiviolenza che è stato presentato è un enorme passo avanti, ma di nuovo ancora non è la soluzione.

Io credo che la soluzione sia difficile da trovare e che voglia dire ripercorrere, come ha fatto Vittoria Doretti con Codice Rosa, tutte le nostre azioni e cercare di capire dove stiamo sbagliando.

Dimenticatevi il fatto che sono medico, perché quello che voglio lasciare a voi, che avete una possibilità di decidere, è che formare tutti gli operatori sanitari è fondamentale, formare le Forze dell'Ordine è fondamentale, ma non basta, il Parlamento ha ancora molto da fare; per esempio – e parto da esperienze concrete – sono a Milano da stasera perché domani devo formare l'Ordine degli Avvocati.

Raccontiamo casi reali già passati in giudicato, ed uno ve lo racconto anche a voi. Abbiamo fatto, credo, il meglio possibile, noi abbiamo accolto una donna, le Forze dell'Ordine sono intervenute, hanno accompagnato avanti ed indietro la donna da casa al lavoro, dal lavoro a casa fino a che non hanno ottenuto il permesso di arrestare l'uomo, non c'era ancora la legge 119, però vi posso dire che intanto gli arresti in flagranza sono forse 30 e poi i Gip li rimettono in libertà.

Le Forze dell'Ordine arrivano finalmente all'arresto dell'uomo. Erano 7 anni che questa donna veniva maltrattata, gliene aveva fatte di tutti i colori e nell'ultimo episodio aveva addirittura tentato di vio-

lentarla e lei si era rifugiata sul balcone, per questo erano intervenute le Forze dell'Ordine e per questo alla fine è stato possibile ottenere l'arresto di quest'uomo. L'arresto si convalida, diventa una condanna ad 8 anni e 6 mesi, quindi non una piccola condanna. Questo avviene il 22 dicembre: esattamente il 30 gennaio lo stesso Tribunale che l'aveva condannato ad 8 anni e 6 mesi gli dà gli arresti domiciliari, e qui siamo già post legge 119.

Peccato che si dimentica di avvertire la donna, ma anche questo transeat, nonostante la legge.

Io vorrei pensare che per fortuna non tutti gli uomini ammazzano le donne, sono per fortuna tra 130-180-90 ogni anno le donne uccise, ma mi sembra senza senso affidarsi alla buona volontà di un uomo, perché la misura del passare agli arresti domiciliari è stata condotta in questo modo: "Gentile signore, esci pure dal carcere e recati a Pordenone, che è un paese del Friuli abbastanza lontano, con i tuoi mezzi e presentati in una caserma dei Carabinieri locale".

Al signore è stata confermata la condanna in Appello, è ancora a Pordenone agli arresti domiciliari, è passato un altro anno, io non ho nessuna sete di vendetta nella vita, la signora nemmeno, peccato che è la signora che ha dovuto cambiare città a questo punto, per far scomparire le sue tracce.

Questo vi sembra giusto? E perché questo? Perché la signora è una filippina? Perché se fosse stata italiana l'avremmo gestita meglio? Avrebbe avuto più giustizia?

Io sono allibita ed ogni volta che presentiamo questo caso sto attenta a non ferire la suscettibilità dei Magistrati milanesi, ma è questo il modo con cui noi vogliamo raggiungere il risultato? No.

Date, allora, condanne minori, come Parlamento, ma – per favore – che la condanna sia qualche cosa che l'uomo effettivamente comprende, che è un individuo ritenuto socialmente pericoloso, perché il motivo per cui lui è stato messo in libertà è che non è socialmente pericoloso; ma mi volete dire chi giudica la pericolosità sociale? Un giudice? Perfetto, ma a me hanno insegnato che se voglio curare il diabete devo prima capire come funzione la patologia, conoscere a menadito tutte le terapie; ma perché da me si pretende una specializzazione ed invece questa specializzazione voi del Parlamento non la

pretendete, come hanno fatto la legge spagnola per i reati di violenza domestica?

Perché a Roma la Dottoressa Monteleone ha creato una task force che giorno e notte è reperibile sulla violenza ed a Milano, dove abbiamo 12 Pubblici Ministeri, questo non avviene? Perché voi del Parlamento non avete legiferato in modo completo? Dovete porvi il problema di dove potete modificare qualche cosa che avete appena approvato, metterci quel pezzetto in più che potrebbe risolvere il problema.

Gli autori di maltrattamento si possono valutare se hanno una pericolosità sociale? Sì, esistono i criminologi seri, ce ne sono tanti in giro per l'Italia, perché non introducete questa idea che la pericolosità sociale, anche per altri reati, non può essere valutata da qualcuno che non è un medico, un criminologo, un psicologo o uno psichiatra, poi tra l'altro capisco che anche qui ci sono molti avvocati e, magari, non hanno la stessa opinione, io penso che se devo diagnosticare il diabete devo aver studiato il diabete, quindi se devo diagnosticare una pericolosità sociale devo aver studiato a fondo i meccanismi della psiche umana.

Nel piano nazionale antiviolenza trovo scritto – e ne sono molto felice – la parola “educazione di genere”, dopodiché mi dico: “Sarà lettera morta?”, perché non riusciamo a fare educazione sessuale nelle scuole, perché sia mai detto che poi dopo i ragazzi imparano come fare a proteggersi dalle gravidanze indesiderate, ma voi pensate seriamente che riusciremo? Deve esserci qualche cosa che imponga per legge una educazione di genere nelle scuole e forse riusciamo anche ad evitare un po' di gravidanze indesiderate ed un po' di infezioni sessualmente trasmesse.

## ROBERTO MASTROIANNI

*Ordinario di diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"*

### Il risarcimento delle vittime dei reati violenti ad opera dello Stato

1. La tutela indennitaria delle vittime di reati violenti nelle fonti europee: la Convenzione del Consiglio d'Europa - 2. Segue: la direttiva dell'Unione europea n. 2004/80 – 3. L'indifferenza del legislatore italiano alle esigenze di tutela rappresentate dalle fonti europee - 4. Le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di dare corretta attuazione alla direttiva 2004/80: la responsabilità patrimoniale dello Stato nelle fattispecie transfrontaliere... - 5. ... ed in quelle interne: un caso di *discrimination à rebours*? - 6. La recente giurisprudenza delle corti italiane e la sentenza della Corte di giustizia del 30 gennaio 2014.
  
1. Con sentenza del 22 novembre 2007<sup>1</sup>, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha accertato l'inadempimento della Repubblica italiana dell'obbligo di dare attuazione alla direttiva comunitaria n. 2004/80/CE, del 29 aprile 2004, *relativa all'indennizzo delle vittime di reati* (nel prosieguo, "la Direttiva"). In verità, il 9 novembre, dunque pochi giorni prima, il Governo italiano aveva adottato il D. lgs. n. 204 del 2007, rubricato "Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato". L'apparente contraddittorietà dei due eventi si spiega facilmente, in quanto notoriamente nei procedimenti di infrazione la Corte di giustizia assume come data determinante per valutare la correttezza del comportamento degli Stati membri quella dell'adozione del *parere motivato* da parte della Commissione (nel nostro caso, il 28 giugno 2006), mentre modifiche successive del quadro legislativo non possono essere prese

---

1 Causa C-112/07, *Commissione c. Italia*.

in considerazione<sup>2</sup>. Nel caso della Direttiva, peraltro, la Corte era posta di fronte a due distinte obiezioni dello Stato italiano: da un lato, “determinate leggi già vigenti nell’ordinamento giuridico italiano prevedono l’indennizzo delle vittime di atti di terrorismo e della criminalità organizzata nonché delle vittime di richieste estorsive e di usura”; dall’altro, “l’iter legislativo diretto ad assicurare il recepimento integrale della direttiva nel suo ordinamento giuridico è in via di conclusione”. La Corte ha ritenuto insufficienti questi argomenti, considerando invece “pacifco che, alla scadenza del termine fissato nel parere motivato, tutti i provvedimenti necessari per procedere all’attuazione della direttiva nell’ordinamento giuridico nazionale non erano stati adottati dalla Repubblica italiana”<sup>3</sup>. In ogni caso, l’entrata in vigore del Decreto n. 204 non ha eliminato la necessità di una verifica sostanziale in merito alla correttezza o meno dell’intervento di attuazione rispetto ai desiderata della Direttiva: verifica che, come si vedrà, porta ad un esito negativo.

Una breve cronistoria appare a questo punto necessaria. Il foro in cui le prime iniziative sovranazionali hanno trovato realizzazione nel continente europeo è quello del Consiglio d’Europa. A detta Organizzazione deve infatti essere riconosciuto, anche in questa materia, un ruolo determinante nel percorso evolutivo della politica europea di cooperazione giudiziaria. A testimonianza di tale impegno, e senza alcuna pretesa di esaustività, possono citarsi la Risoluzione del Comitato dei Ministri (n. 77) sulla compensazione delle vittime dei reati, del 28 settembre 1977; la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (n. 11) sulla posizione della vittima nel quadro del diritto e della procedura penale, del 28 giugno 1985; la Raccomandazione del Comitato dei Ministri (n. 21) sulla assistenza alle vittime e la prevenzione della vittimizzazione, del 17 novembre 1987; la Convenzione europea sull’esercizio dei diritti dei minori del 25 gennaio 1996.

Ma il punto più alto dell’impegno del Consiglio d’Europa nel nostro settore si rinviene nell’adozione della Convenzione relativa al risar-

---

2 *Ex multis*, Corte giust. 30 maggio 2002, causa C323/01, *Commissione/Italia*, I4711, punto 8, e 27 ottobre 2005, causa C23/05, *Commissione/Lussemburgo*, I9535, punto 9.

3 Corte giust. 22 novembre 2007, cit., punti 5-7.

cimento delle vittime di reati violenti (*European Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes*), aperta alla firma a Strasburgo il 24 novembre 1983<sup>4</sup>, con la quale si è voluto dare un seguito alla citata Risoluzione del 1977. Volendo brevemente ripercorrerne il contenuto e quindi comprendere gli obiettivi perseguiti e l'approccio prescelto dai redattori del testo, è bene partire dal Preambolo della Convenzione. Manifestando un approccio di tipo solidaristico<sup>5</sup>, si afferma che “*for reasons of equity and social solidarity it is necessary to deal with the situation of victims of intentional crimes of violence who have suffered bodily injury or impairment of health and of dependants of persons who have died as a result of such crimes*”, e che di conseguenza “*it is necessary to introduce or develop schemes for the compensation of these victims by the State in whose territory such crimes were committed, in particular when the offender has not been identified or is without resources*”. Inoltre, sempre nel Preambolo si sottolinea il carattere di “norme minime” delle disposizioni pattizie, per cui gli Stati parti possono (anzi sono incoraggiati ad) introdurre una disciplina più “avanzata” nella legislazione nazionale, se questa va nella direzione di una maggiore tutela delle vittime dei reati.

Quanto alla parte dispositiva della Convenzione, essa, come emerge dall’*Explanatory Report* che la accompagna, persegue due obiettivi tra loro strettamente collegati: in primo luogo, precisato che già dagli anni sessanta in alcuni Stati membri del Consiglio d’Europa sono stati introdotti meccanismi di compensazione delle vittime finanziati da fondi pubblici, richiede agli Stati di introdurre negli ordinamenti interni alcune regole “minime” comuni in merito alla compensazione delle vittime dei reati, nonché di dare alle stesse portata obbligatoria [“*to harmonise at European level the guidelines*

---

4 European Treaty Series, n. 116. Per commenti cfr. G. CASAROLI, *La convenzione europea sul risarcimento alle vittime dei reati violenti: verso la riscoperta della vittima del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1986, 560 ss.; P. PITTARO, *La convenzione europea sul risarcimento delle vittime di reati violenti*, *ibidem*, 1984, 775 ss.

5 Come precisato nel Rapporto esplicativo che accompagna il testo della Convenzione (par. 9), tale approccio, preferito ad altri pure presi in considerazione durante i negoziati in sede di Comitato dei Ministri, si basa sulla premessa che “*since some citizens are more vulnerable, or unluckier, than others, they must be compensated by the whole community for any injury sustained*”.

*(minimum provisions) on the compensation of victims of violent crimes and to give them binding force”]<sup>6</sup>. In secondo luogo, intende porre in essere forme di cooperazione tra gli Stati parti allo scopo di assicurare il risultato prima indicato, in particolare promuovendo sia la compensazione delle vittime straniere nello Stato in cui il crimine viene commesso, sia l’assistenza reciproca tra gli Stati coinvolti in ogni questione riguardante la compensazione. Detta collaborazione è ritenuta necessaria, secondo le indicazioni del Rapporto esplicativo, in ragione della “presence of numerous foreigners on the Parties’ territories (migrant workers, tourists, students, etc)”.*

Rispetto al primo obiettivo del testo pattizio, vale a dire l’armonizzazione delle regole nazionali, il principio di base dell’intera disciplina è quello di “sussidiarietà” enunciato dall’art. 2, par. 1: si richiede cioè agli Stati parti di prevedere nelle loro legislazioni interne che, qualora la vittima di un reato violento non abbia trovato in altro modo ristoro rispetto al danno subito (ad esempio, perché l’autore del reato non è stato rintracciato o lo stesso non è in grado di farsene carico), lo Stato in cui l’evento dannoso si è prodotto “deve contribuire a risarcire” la vittima nonché, in caso di suo decesso in seguito al reato, le persone che erano a suo carico. A sua volta, il par. 2 estende il suddetto obbligo dello Stato anche all’ipotesi in cui l’autore del reato non possa essere perseguito o punito<sup>7</sup>. Spetta allo Stato parte della Convenzione decidere quale meccanismo di compensazione porre in essere, ma nella prassi la soluzione prescelta dagli Stati è quella della creazione di un fondo di garanzia (v. ad es., l’art. 706-14 del codice di procedura penale francese).

---

6 Contenendo l’art. 1 della Convenzione un obbligo, a carico degli Stati parti, di “take the necessary steps to give effect to the principles set out in Part I of this Convention, il Rapporto esplicativo precisa che la Convenzione non è di per sé “directly enforceable””.

7 Nel testo ufficiale inglese: “1. When compensation is not fully available from other sources the State shall contribute to compensate: a) those who have sustained serious bodily injury or impairment of health directly attributable to an intentional crime of violence; b) the dependants of persons who have died as a result of such crime. 2 Compensation shall be awarded in the above cases even if the offender cannot be prosecuted or punished”.

La Convenzione ha, peraltro, un campo di applicazione ben preciso, sia per quanto riguarda le *condotte criminose* che possono dar luogo al risarcimento, trattandosi dei delitti di maggior allarme sociale caratterizzati dall'esercizio della violenza e dalla presenza del dolo (“intentional crime of violence”; “infraction intentionnelle de violence”), sia per quanto concerne il *danno risarcibile*, limitato ai pregiudizi più gravi alla salute ed alla integrità fisica derivanti direttamente dal comportamento delittuoso. Invero, la necessità di circoscrivere i termini di applicazione dell'accordo è agevolmente comprensibile, se solo si tiene conto del già citato carattere di “norme minime” delle disposizioni in esso contenute, in più considerando che il principio di solidarietà, cui si ispira la Convenzione, non è tale da richiedere il ristoro dei danni provocati anche a beni giuridici diversi dalla vita e dalla integrità psico-fisica quali, ad esempio, il patrimonio<sup>8</sup>.

Ragioni di solidarietà sociale vengono in rilievo anche sotto un altro profilo, posto che queste devono aver consigliato la previsione di un possibile indennizzo anticipato, da parte dello Stato, a favore di quei soggetti che non possono attendere i tempi, *more solito* considerevolmente lunghi, di conclusione del processo, con conseguente surrogazione dello Stato nei diritti della vittima indennizzata (art. 10).

Dal punto di vista, poi, dei soggetti tutelati, la Convenzione adotta un approccio particolarmente protettivo, estendendo l'obbligo di compensazione a favore sia dei cittadini degli Stati parti, sia dei cittadini di altri Paesi membri del Consiglio d'Europa, se residenti in maniera permanente nel territorio dello Stato membro in cui il crimine è stato commesso (art. 3). In questo contesto, la Convenzione sembra chiara nell'imporre agli Stati di provvedere alla *compensation* anche nelle fattispecie “domestiche”, vale a dire anche in favore di *propri cittadini*, o loro aventi causa, vittime di un reato intenzionale violento nel *proprio territorio*.

In ordine al *quantum* dell'indennizzo, la Convenzione stabilisce, all'art. 4, che esso deve avere ad oggetto, quantomeno (e qui si ribadisce il carattere di norme minime delle regole pattizie), la perdita di entrate, le spese mediche ed ospedaliere sostenute ed inoltre, nel

---

8 Si esprime in tal senso, G. CASAROLI, *op. cit.*, p. 565.

caso di persone a carico, la perdita degli alimenti, ferma restando la facoltà per gli Stati di fissare negli ordinamenti nazionali delle soglie minime o massime per l'insieme o per ogni elemento dell'indennizzo (art. 5).

Ciò che emerge ad una pur breve analisi della Convenzione è il suo contenuto essenziale: la regolamentazione di dettaglio della materia è rimessa alle scelte legislative del singolo Stato, prova della volontà del Consiglio d'Europa di non condizionare oltre il necessario i meccanismi di riparazione del danno già esistenti in alcuni ordinamenti degli Stati parti, nella speranza che un tale approccio possa indurre anche gli altri Stati ad una pronta adesione al sistema delineato dalla Convenzione. In tal senso, è appena il caso di rammentare la natura esclusivamente pattizia della Convenzione del 1983: il Consiglio d'Europa adotta testi di accordi internazionali che, per poter produrre effetti negli ordinamenti nazionali, debbono ricevere dagli Stati membri il necessario consenso attraverso le rispettive procedure costituzionali di ratifica.

Aperta alla firma il 24 novembre 1983, la Convenzione del Consiglio d'Europa ha ricevuto ampie adesioni, ma non un consenso unanime (come si dirà meglio in seguito, brilla per la sua assenza lo Stato italiano)<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La Convenzione è oggi in vigore in 23 Stati del Consiglio d'Europa (per la lista cfr. la pagina <http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=116&CM=2&DF=12/28/2008&CL=ITA> del sito web del Consiglio d'Europa).

2 – La delicatezza della materia, l'estensione delle competenze comunitarie e, nel merito, la convinta adesione, in molti Stati europei, a ciò che è stato efficacemente definito come *cultura della vittima*<sup>10</sup>, hanno suggerito a distanza di alcuni anni un intervento anche nell'ambito dell'Unione europea<sup>11</sup>, in particolare attraverso due atti normativi che, pure nella diversità dei contesti e delle “basi giuridiche” utilizzate per la loro adozione, sono entrambi vincolanti per gli Stati membri<sup>12</sup>. Si è dunque proceduto alla approvazione, nel giro di pochi anni, della decisione-quadro n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001, *relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale*<sup>13</sup>, con base giuridica nell'art. 34 del Trattato UE (ex III Pilastro, oggi art. 82, par. 2 TFUE), nonché della direttiva n. 2004/80/CE, del 29 aprile 2004, *relativa all'indennizzo delle vittime di reati* (nel prosieguo, “la Direttiva”).

In questa sede si prenderà in considerazione esclusivamente la Direttiva<sup>14</sup>. Essa richiede agli Stati membri di istituire, *per le situazioni transfrontaliere*, un sistema di risarcimento delle vittime di reati violenti commessi intenzionalmente sui rispettivi territori. La scelta di un atto tipicamente *comunitario* come la direttiva, piuttosto che di un atto dell'ex *terzo pilastro*, deriva dalla matrice chiaramente ci-

---

10 Così, M. DEL TUFO, *Linee di politica criminale europea e internazionale a protezione della vittima*, in *Questione giustizia*, 2003, 705 ss.

11 Sull'approccio dell'Unione v. per tutti C. AMALFITANO, *L'azione dell'Unione europea per la tutela delle vittime di reato*, in *DUE*, 2011, p. 643 ss.

12 Un cenno va anche dedicato alla dir. 2011/36/UE, del Parlamento e del Consiglio, del 5 aprile 2011, *concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime*, in GUUE, L 101 del 15 aprile 2011.

13 In GUCE L 82, del 22 marzo 2001, p. 1. La decisione quadro è oggi sostituita dalla dir. 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, *che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI*, in GUUE, L 315 del 14 novembre 2012, p. 57. La base giuridica della nuova direttiva è indicata nell'art. 82, par. 2, TFUE.

14 In GUUE L 261 del 6 agosto 2004, p. 15.

vilistica del diritto all'indennizzo<sup>15</sup>. Quanto alla base giuridica, in assenza di altre disposizioni del Trattato utilizzabili<sup>16</sup>, si è ritenuto di dover ricorrere alle “competenze sussidiarie” di cui all'art. 308 del Trattato CE (oggi art. 352 TFUE).

Il principio ispiratore che ha svolto un ruolo determinante lungo il percorso che ha condotto all'adozione della Direttiva è stato quello, sancito dall'art. 12 CE (oggi art. 18 TFUE), del divieto, nel campo di applicazione dei trattati, di ogni *discriminazione in base alla nazionalità*. All'origine dell'iniziativa legislativa si pone, anche in questa materia, la giurisprudenza della Corte di giustizia, in particolare la sentenza *Cowan c. Trésor Public*, del 2 febbraio 1989.

Nel caso di specie, la lamentata violazione del principio di non discriminazione invocata dal sig. Cowan, turista di cittadinanza britannica vittima di un reato violento (una rapina) a Parigi, traeva origine dall'esistenza, nell'ordinamento francese, di un sistema di indennizzo per le vittime di reati violenti commessi nel territorio francese operante in maniera discriminatoria: mentre l'accesso dei cittadini francesi era sempre consentito, anche qualora non fossero residenti in Francia, quelli dei cittadini di altri Stati membri era condizionato dall'essere abitualmente residenti in Francia ovvero provenienti da Paesi legati alla Francia con un accordo di reciprocità.

Premesso che la situazione del sig. Cowan rientrava nel campo di applicazione del diritto UE in quanto turista e dunque destinatario di servizi nel territorio francese, la Corte ha chiarito che al fine di

---

15 Su questa qualificazione, ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU, della pretesa del singolo nei confronti dello Stato *v. la sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 1º luglio 1997, nel caso Gustafson c. Svezia*, app. n. 23196/94.

16 Come chiarito dalla Commissione nella sua relazione che accompagna la proposta di direttiva (doc. COM(2002) 562 def., del 16 ottobre 2002), se è vero che il miglioramento del sistema di risarcimento delle vittime dei reati contribuirà alla libera circolazione delle persone nonché alla creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, esso non riguarda direttamente né la creazione ed il buon funzionamento del mercato interno, per cui sono da escludere le basi giuridiche di cui agli artt. 94 e 95 CE (oggi 114 e 115 TFUE), né l'armonizzazione nel settore della cooperazione nel settore civile o penale, per cui sono da escludere le basi giuridiche (oggi riunite in un unico sistema) dell'ex terzo pilastro dell'Unione europea.

evitare trattamenti discriminatori basati sulla cittadinanza, vietati dall'art. 18 TFUE, era necessario estendere l'accesso al fondo di garanzia francese anche a tutti i cittadini dei Paesi membri dell'Unione, se vittime di reati commessi nel territorio dello Stato membro in questione, alle stesse condizioni previste per i cittadini francesi<sup>17</sup>. La sentenza chiariva, poi, che la tutela dell'integrità personale delle vittime dei reati di nazionalità diversa da quella dello Stato del *locus commissi delicti* fosse da intendere come un corollario alla libera circolazione delle persone nel territorio dell'Unione.

Sulla scorta delle indicazioni contenute nella sentenza *Cowan*, le istituzioni dell'Unione hanno ritenuto dapprima necessario effettuare un'analisi dei sistemi di risarcimento alle vittime esistenti nei vari Paesi membri<sup>18</sup>, come utile strumento al fine di individuare successivamente una soluzione: da ciò nasceva il Piano d'azione di Vienna<sup>19</sup> del Consiglio e della Commissione, adottato dal Consiglio nel 1998. A seguito del Consiglio europeo di Tampere nell'anno 1999, la Commissione ha poi provveduto alla redazione di un *Libro verde sul risarcimento alle vittime dei reati*<sup>20</sup>, nell'ambito del quale per la prima volta è stato proposto, in modo più concreto, il problema dell'age-

---

17 In una successiva pronuncia della Corte di giustizia è stata adottata la medesima soluzione anche rispetto alla diversa ipotesi di normativa statale (nuovamente quella francese, modificata in maniera da accogliere il principio della sentenza *Cowan*) che attribuiva il diritto all'indennizzo per illeciti commessi fuori del territorio nazionale unicamente ai propri cittadini, escludendo i cittadini di altri Stati membri, che residenti nel territorio dello Stato in questione, per il solo motivo della loro cittadinanza: cfr. Corte giust. 5-6-2008, causa C-164/07, *Wood, I-0413*.

18 I tredici Stati che, anche prima dell'adozione della dir. 2004/80, avevano introdotto nei propri ordinamenti sistemi di risarcimento delle vittime di reato a spese dello Stato sono: Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito.

19 GUCE 19, del 23-1-1999, pag. 1, punto 51.

20 Libro verde del 28-9-2001, COM (2001), 536, definitivo. L'adozione del Libro verde è stata preceduta dalla Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo e al Comitato economico e sociale, *Vittime di reati nell'Unione Europea – Riflessioni sul quadro normativo e sulle misure da prendere*, COM (1999) del 14-7-1999, 349, def.

volazione nell'accesso al risarcimento per coloro che siano danneggiati da un reato e si trovino in una situazione transfrontaliera. Un ulteriore obiettivo è stato poi identificato nella fissazione di norme minime che assicurino l'indennizzo alle vittime di reato.

Le istanze evidenziate dalla Commissione nel Libro verde, e successivamente emerse nel corso dei lavori preparatori<sup>21</sup>, vengono riprese solo in parte nel testo finale della Direttiva. Quest'ultima - certamente di minore impatto rispetto alla stessa proposta della Commissione, che riproponeva in gran parte la struttura ed i contenuti della Convenzione<sup>22</sup> - si presenta più come una disciplina delle modalità di collaborazione amministrativa tra autorità nazionali per la gestione dei casi di indennizzo che come un passo in avanti nella direzione di una maggiore tutela sostanziale delle vittime dei reati intenzionali violenti. Ai "Sistemi di indennizzo nazionali" è infatti dedicato esclusivamente il Capo II, peraltro composto dal solo art. 12. D'altro canto, l'indicazione contenuta all'art. 17 della Direttiva, per cui le sue disposizioni non precludono agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere disposizioni più favorevoli a vantaggio delle vittime di reato o di qualsiasi altra persona lesa da un reato, riporta l'atto nei binari più tradizionali dell'armonizzazione "minimale".

Le differenze di fondo tra la proposta della Commissione ed il testo finale dimostrano la diversa visione degli Stati membri rispetto agli obiettivi da perseguire con il testo comunitario, nel senso che alcuni di essi hanno manifestato, in sede di Consiglio, perplessità in merito alla competenza della Comunità ad adottare norme sostanziali minime in tema di indennizzo delle vittime dei reati. La necessità, prima ricordata, di ricorrere all'attuale art. 352 TFUE, e dunque alla unanimità dei consensi in sede di Consiglio che questa base giuridica

---

21 Sul punto, si veda il parere del Comitato economico e sociale in merito al Libro verde sul risarcimento alle vittime di reati (2002/C 125 /09).

22 In GUCE, C 45 del 25 maggio 2003, p. 69. Per un approfondito confronto tra la proposta della Commissione, evidentemente ispirata, anche nella struttura, dalla Convenzione del Consiglio d'Europa, ed il testo finale della Direttiva cfr. R. CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*, in *Corr. Giur.*, 2011, p. 245 e ss.

richiede, ha portato ad un compromesso “al ribasso”<sup>23</sup>: da qui le ambiguità di fondo che sono alla base delle difficoltà di comprensione del testo che la direttiva presenta all’interprete e che sono oggi all’attenzione della Corte di giustizia.

Eliminata dunque la sezione della proposta della Commissione dedicata alle “norme minime per il risarcimento dei reati”, la Direttiva si contraddistingue, nel suo testo finale, per una redazione scarna, per molti versi lacunosa. Si pensi, ad esempio, alla totale assenza di disposizioni dedicate alle definizioni, per cui non è dato sapere cosa la Direttiva intenda per “vittima”, quali pregiudizi debbano esser risarciti, o ancora cosa si intenda per “reato intenzionale violento”, questioni che venivano invece tutte risolte dalla proposta della Commissione o in maniera diretta, come nel caso della definizione di “vittima”, o con un rinvio agli ordinamenti nazionali, come nel caso della nozione di “reato intenzionale”. Si pensi, ancora, all’omissione di ogni riferimento agli eredi della vittima come soggetti potenzialmente beneficiari dell’indennizzo, contrariamente a quanto si rinvie sia nella proposta della Commissione, sia nel testo della Convenzione del Consiglio d’Europa (cfr. art. 2).

Volendo esaminare più da vicino il testo della Direttiva, gli scopi residui dell’intervento comunitario si rinvengono nel Preambolo, ove si confermano le linee guida seguite dal legislatore comunitario nell’intervento normativo in questione. Esse sono rappresentate, in primo luogo, dal riconoscimento del diritto delle vittime di reato ad ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite « *independentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso* » (Considerando n. 6): la tutela dell’integrità personale va intesa infatti come un corollario della libertà di circolazione, garantita dal Trattato ai cittadini degli Stati membri (Considerando n. 2). In secondo luogo, affinché detto diritto possa essere adeguatamente tutelato, viene in rilievo la necessità di stabilire, nei vari ordinamenti nazionali, un sistema di assistenza e cooperazione che semplifichi l’accesso a tale indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, sulla base della premessa per cui “la maggior parte degli Stati membri ha già istituito questi sistemi di indennizzo” (Considerando nn. 7 e 8).

---

23 R. CONTI, *op. cit.*, p. 251 e s.

Su queste basi, l'art. 1 così dispone: « *Gli Stati membri assicurano che, se un reato intenzionale violento è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui il richiedente l'indennizzo risiede abitualmente, il richiedente ha diritto a presentare la domanda presso un'autorità o qualsiasi altro organismo di quest'ultimo Stato membro* ». Coerentemente, la responsabilità per l'erogazione dell'indennizzo è imputata al Paese nel cui territorio è stato commesso il reato (art. 2).

Il funzionamento del sistema di indennizzo prefigurato dalla Direttiva presuppone pertanto l'istituzione, in ogni Stato membro, di *autorità di assistenza* cui le vittime possono rivolgersi per ottenere tutte le informazioni necessarie, nonché di *autorità di decisione*, competenti per l'esame della domanda e per il versamento dell'indennizzo. Agli Stati membri è dunque richiesto di istituire dette autorità (art. 3).

Le restanti disposizioni del Capo I della Direttiva disciplinano nei dettagli le modalità di collaborazione tra le autorità in presenza di situazioni transfrontaliere (artt. 4-11). Il sistema prefigurato dalla Direttiva comporta che il soggetto, residente abitualmente nello Stato membro A, vittima di un reato intenzionale violento nel territorio dello Stato membro B, abbia il diritto di presentare la sua domanda di indennizzo all'autorità dello Stato di residenza, la quale si farà poi carico di trasmettere la stessa all'autorità dello Stato del *locus commissi delicti* ai fini della decisione in merito al riconoscimento o meno di un indennizzo. Come precisato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Dell'Orto*<sup>24</sup>, “la direttiva istituisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo in situazioni transfrontaliere. Essa intende assicurare che, se un reato intenzionale violento è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente, quest'ultima sia indennizzata da tale primo Stato”.

---

24 Causa C-467/05, I-5557. Cfr. anche la successiva sentenza 12 luglio 2012, causa C-79/11, *Giovanardi*, punto 37, ove per giustificare l'estranietà della direttiva 2004/80 alla questione posta alla sua attenzione, la Corte ribadisce che “come risulta segnatamente dal suo articolo 1, essa è diretta a rendere più agevole per le vittime della criminalità intenzionale violenta l'accesso al risarcimento nelle situazioni transfrontaliere, mentre è pacifico che, nel procedimento principale, le imputazioni riguardano reati commessi colposamente, e, per di più, in un contesto puramente nazionale”.

Evidentemente, un sistema del genere presuppone che in ogni Stato membro *esistano* sistemi di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nel rispettivo territorio, in quanto è sulla base di questi sistemi che trovano applicazione le disposizioni della Direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere (art. 12, par. 1). Si è tuttavia prima sottolineato come si desse conto, nel Preambolo, che non tutti gli Stati membri dell'Unione avevano istituito, al momento dell'entrata in vigore della Direttiva, sistemi di indennizzo per le vittime di reati intenzionali violenti. Questo dato di esperienza ha motivato l'aggiunta di una ulteriore disposizione, la cui formulazione non proprio cristallina ha dato luogo ai problemi interpretativi che, come vedremo, sono oggi all'attenzione dei giudici italiani e della Corte di giustizia. La Direttiva prevede infatti, all'art. 12, par. 2, che *"Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime"*: sistema di indennizzo che avrebbe dovuto essere operativo sin dal 1° luglio 2005, dunque in anticipo rispetto alla data ultima di attuazione della direttiva, fissata dall'art. 18 della direttiva al 1° gennaio 2006<sup>25</sup>.

In altre parole, la Direttiva riconosce che il funzionamento completo ed effettivo del meccanismo di collaborazione da essa istituito non potrebbe realizzarsi qualora ogni Stato membro non adottasse un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali, posto che questo sistema dovrebbe intervenire, in attuazione della Direttiva, per garantire l'accesso delle vittime nelle situazioni transfrontaliere. Unica disposizione di armonizzazione sostanziale delle regole nazionali, l'art. 12, par. 2, della Direttiva richiede dunque agli Stati membri sprovvisti di un tale sistema di indennizzo di provvedere ad istituirlo nel termine indicato, con la conseguenza che il mancato intervento in tal senso dà luogo ad un inadempimento degli obblighi imposti dalla direttiva nella misura in cui non consente

---

25 A norma della Direttiva (art. 18. par. 2), gli Stati membri possono tuttavia prevedere che le disposizioni di attuazione si applichino unicamente ai richiedenti le cui lesioni derivino da reati commessi dopo il 30 giugno 2005.

l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere. Si tratta quindi di definire la portata di questa disposizione, e quindi dell'obbligo che essa impone agli Stati membri: essa vive, per così dire, di vita autonoma, richiedendo un intervento di carattere generale, che prescinda cioè dalla natura ("domestica" o meno) della fattispecie, o è strettamente collegata all'obiettivo proprio della Direttiva, vale a dire quello di porsi alla base del funzionamento di un sistema di indennizzo capace di intervenire nelle situazioni transfrontaliere?

3 – Prima di affrontare la questione appena posta, vale la pena di premettere, in termini generali, che la risposta fornita dall'ordinamento italiano - purtroppo per pessima tradizione poco attento ai diritti delle vittime<sup>26</sup> - rispetto alle indicazioni contenute nei testi europei è a dir poco deludente, in quanto in concreto *nessuno di questi atti* ha sinora prodotto effetti concreti in Italia. Quanto alla Convenzione europea, distinguendosi rispetto a ben 23 altri Paesi membri del Consiglio d'Europa (tra cui il Regno Unito, la Germania, la Francia, i cui atti di ratifica risalgono al 1990!) l'Italia non l'ha ancora ratificata, con la conseguenza che nel nostro ordinamento non ha mai trovato piena applicazione il principio di base del testo pattizio, contenuto all'art. 2, par. 1, per cui qualora nessuna riparazione possa essere interamente garantita da altre fonti, lo Stato deve contribuire a risarcire sia coloro che hanno subito gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato violento intenzionale, sia coloro che erano a carico della persona deceduta in seguito a un tale atto.

Ma la situazione non cambia, anzi peggiora, se si passa sul versante del diritto dell'Unione europea. Risultano infatti ignorate dal legislatore italiano sia la Decisione-quadro che la Direttiva 2004/80/CE, nei confronti delle quali, a differenza della Convenzione del Consiglio d'Europa, sussiste per l'ordinamento italiano *un obbligo* di ade-

---

26 Nell'Explanatory Report della Convenzione europea, punto 6, si sottolinea che un approccio moderno al problema richiede che "as much importance must be attached to the victims, and in particular to the protection of their interests, as to the treatment and social rehabilitation of offenders".

guarsi e quindi di modificare la normativa nazionale nel senso voluto dai testi dell'Unione<sup>27</sup>. Il dato appare vieppiù sorprendente se si considera che entrambi gli atti, in conseguenza della base giuridica prescelta, sono stati adottati all'esito di procedure legislative che richiedono un *voto unanime* degli Stati membri in sede di Consiglio dei Ministri, per cui si presume che sia stata effettuata un valutazione in merito alla sostenibilità, per così dire, delle nuove regole per l'ordinamento italiano, anche per ciò che riguarda gli aspetti finanziari.

Quanto alla Decisione-quadro, la citata sentenza *Pupino* ha offerto un chiaro esempio di come all'inadempimento statale si possa, quanto meno in alcuni casi, porre rimedio in sede di concreta applicazione delle regole nazionali attraverso il ricorso al principio generale del diritto dell'Unione (esteso in quell'occasione per la prima volta anche al III Pilastro) che richiede al giudice un'interpretazione delle leggi interne il più possibile conforme alle norme comunitarie, con conseguente perseguimento, in via indiretta, dei risultati voluti dalla Decisione-quadro. Permangono tuttavia svariate, profonde lacune che possono essere colmate soltanto con un intervento legislativo: tuttavia, nonostante i tentativi operati con le leggi comunitarie annuali<sup>28</sup>, nessun provvedimento di attuazione è stato sinora adottato. Si auspica che la sostituzione della Decisione quadro con la Direttiva 2012/29/UE possa rappresentare l'occasione per un intervento risolutivo in questa direzione, ma l'esperienza delle prime leggi di delegazione europea non è certo incoraggiante<sup>29</sup>.

Nel caso della Direttiva, l'intervento tardivo del D. lgs. n. 204, pure rubricato “attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato”, non garantisce il risultato voluto, in quanto non provvede all'istituzione, *a tutela di tutte le vittime di reati*

---

27 Quanto alla dir. 2012/29/UE, il termine per la sua attuazione scadrà il 16 novembre 2015.

28 V. art. 53, l. 4 giugno 2010, n. 93 (legge comunitaria per il 2009).

29 Nella legge di delegazione europea per il 2013 (l. 6 agosto 2013, n. 96), così come nella successiva legge di delegazione 2003 bis (l. 7 ottobre 2014, n. 154) e nel progetto di legge di delegazione europea per il 2014, approvato dal Governo il 30 ottobre 2014, non si perviene alcuna disposizione finalizzata a dare attuazione né della decisione quadro, né della direttiva.

*intenzionali violenti*, del “sistema di indennizzo” voluto dall’art. 12. Il Decreto si occupa infatti esclusivamente della parte “amministrativa” della Direttiva, indicando le autorità competenti per lo svolgimento delle attività di cooperazione con le autorità degli altri Paesi membri nei casi “transfrontalieri” (il Ministero della giustizia come autorità di decisione, la Corte d’Appello territorialmente competente come autorità di assistenza), precisando che detto sistema interviene esclusivamente per i reati per i quali *già operano* nell’ordinamento italiano i meccanismi di indennizzo previsti e disciplinati dalle leggi speciali (ad es. reati di terrorismo, di mafia, usura, e così via). Con ciò mentre la Direttiva intende offrire protezione nei confronti delle vittime, abitualmente residenti in altri Paesi membri, di tutti i reati intenzionali violenti commessi nel territorio nazionale (rimangono dunque esclusi, tra gli altri, omicidi, aggressioni, rapine, stupri).

Da ciò deriva che, in assenza di un sistema di indennizzo esteso ai reati non presi in considerazione dalle richiamate leggi speciali, si possono verificare le seguenti situazioni: a) il cittadino italiano, o comunque abitualmente residente in Italia, vittima di un reato intenzionale violento in un altro Paese membro, rientrato in Italia non troverà alcuna autorità di assistenza capace di prendersi cura della sua domanda di indennizzo, per cui sarà costretto a rivolgersi direttamente all’autorità di decisione del Paese membro in cui il reato è stato commesso; b) ancora peggio, il cittadino di un altro Paese membro, o anche il cittadino italiano abitualmente residente in un altro Paese membro, vittima di un reato violento in Italia diverso da quelli oggetto delle leggi speciali, potrà certo rivolgere la sua richiesta di assistenza all’autorità competente del suo luogo di residenza, ma non otterrà in concreto alcun risultato, in quanto quest’ultima non troverà nell’ordinamento italiano alcuna autorità di decisione competente per decidere sulla sua domanda di indennizzo.

In entrambi i casi, gli obiettivi della Direttiva vengono, evidentemente, frustrati, pregiudicando al contempo le esigenze di tutela dei singoli che la stessa intende perseguire.

4. Quali le conseguenze dell'inadempimento dell'obbligo di attuazione della Direttiva<sup>30</sup>? A parte la possibilità di un ulteriore ricorso alla Corte di giustizia da parte della Commissione<sup>31</sup>, questa volta al fine di ottenere, ex art. 260 TFUE, una condanna dello Stato italiano al pagamento di una sanzione pecuniaria per il costante inadempimento dell'obbligo di dare attuazione alla Direttiva, sul versante della tutela dei singoli la questione è di certo più complessa ed articolata. Come prima anticipato, può di certo verificarsi il caso di un *reato intenzionale violento* commesso, nel territorio italiano, nei confronti di un cittadino di un altro Stato membro dell'Unione. Trattandosi di un reato diverso da quelli oggetto di disciplina nelle leggi speciali su ricordate (una rapina con lesioni gravissime; uno stupro; un omicidio, solo per fare alcuni esempi), può avvenire che la vittima o i suoi eredi, costituitisi parte civile nel processo penale, non riescano ad ottenere un risarcimento in quanto il colpevole non viene individuato o non è in grado di far fronte alla richiesta. Dovrebbe a questo punto soccorrere il meccanismo prefigurato dalla Direttiva, il quale tuttavia, come prima indicato, non potrà funzionare in assenza di un sistema di indennizzo nella legislazione italiana riferito a reati diversi da quelli oggetto delle leggi speciali.

---

30 Il medesimo discorso potrebbe essere esteso anche alla Decisione-quadro, qualora si ritenga che questa contenga previsioni finalizzate alla tutela dei singoli, la cui violazione produca danni risarcibili. Pur in assenza di prassi in tal senso, non ci pare che sussistano fondate ragioni per escludere che il principio della responsabilità del legislatore possa trovare applicazione anche in presenza di violazioni degli obblighi imposti agli Stati membri dall'ex III Pilastro del TUE. Sostituita la decisione quadro con la nuova direttiva, ritengo non sia difficile individuare nel testo di quest'ultima delle previsioni intese ad attribuire diritti ai singoli (ad esempio quelle in tema di audizione protetta).

31 Una nuova procedura di infrazione (n. 2011/4147), promossa dalla Commissione ancora ai sensi dell'art. 258 TFUE, è giunta alla fase del parere motivato. Si veda: <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2013-10-17/risarcimento-vittime-crimini-violenti-bruxelles-bacchetta-nuovo-italia-e-inadempiente---130801.shtml>

Esclusa la possibilità di invocare dinanzi ad un giudice le norme della Direttiva, in quanto (similmente a quanto avvenuto nel caso *Francovich*) questa non appare dotata dei necessari requisiti di completezza e precisione per poter produrre effetti diretti nell'ordinamento nazionale<sup>32</sup>, non rimarrà al malcapitato (o ai suoi eredi) che ricorrere al giudice civile invocando la responsabilità patrimoniale dello Stato, allo scopo di ottenere da quest'ultimo un congruo risarcimento del danno subito a causa dell'inadempimento statale: e non credo che gli/le risulterà difficile ottenere ragione, in quanto i già citati requisiti richiesti dalla giurisprudenza della Corte per l'accertamento della responsabilità patrimoniale dello Stato appaiono invero tutti rispettati.

In primo luogo, è necessario che la norma violata sia intesa a conferire diritti ai singoli. A questo proposito, vale innanzitutto il tenore letterale della Direttiva, il cui preambolo (cfr. n. 6) è chiaro nel precisare che "le vittime di reato nell'Unione europea dovrebbero avere il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo della Comunità in cui il reato è stato commesso". In altri termini, il risultato prescritto dalla Direttiva, in particolare dall'art. 12, è di certo quello di attribuire un diritto: quello della vittima ad accedere al sistema di cooperazione quale concepito dalla Direttiva e per il suo tramite ottenere un indennizzo da parte dello Stato membro nel quale ha subito un reato intenzionale violento. Più precisamente, il singolo dovrebbe potersi rivolgere all'autorità di assistenza del proprio Paese (art. 4 e ss.), il cui compito, in applicazione delle regole della Direttiva, sarebbe quindi quello di trasmettere la richiesta di indennizzo alla autorità di decisione dello Stato in cui il reato è stato commesso (art. 6 e ss.). Ovviamente, posto che le disposizioni della Direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano "sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori", l'assenza in Italia di un'autorità competente a decidere per le domande

---

32 In definitiva, come nel caso *Francovich*, alla mancata istituzione del sistema di indennizzo di cui all'art. 12 non può essere posto rimedio con l'intervento del giudice.

di indennizzo nelle situazioni transfrontaliere ora specificate comporta che il meccanismo non potrà, in concreto, attivarsi. La prima condizione richiesta dalla Corte di giustizia è quindi soddisfatta.

In secondo luogo, non avendo lo Stato italiano adottato alcuna disposizione intesa a dare attuazione all'art. 12 della direttiva, non avendo cioè posto in essere un sistema di indennizzo per i reati intenzionali violenti, commessi sul suo territorio, diversi da quelli già oggetto delle leggi speciali prima indicate, la violazione commessa è di per sé grave e manifesta<sup>33</sup>. Peraltra, la Corte ha evidenziato che in ogni caso “una violazione del diritto comunitario è sufficientemente qualificata quando si è protratta nonostante la pronuncia di una sentenza che abbia accertato l'inadempimento contestato, di una sentenza pregiudiziale o di una giurisprudenza consolidata della Corte in materia, dalle quali risulti l'illegittimità del comportamento in questione”<sup>34</sup>. Nel nostro caso, come già ricordato, una sentenza della Corte resa all'esito di una procedura di infrazione ha già accertato la violazione dell'obbligo di dare attuazione alla Direttiva. Anche la seconda condizione è dunque soddisfatta.

Infine, quanto al nesso di causalità tra l'inadempimento ed il danno subito dal singolo, questo si pone certamente come conseguenza diretta dell'inadempimento statale, in quanto è precisamente a causa della mancata istituzione del sistema di indennizzo (un fondo di garanzia, ad esempio) che il singolo non ha potuto ottenere il vantaggio previsto dall'art. 12. Anche la terza condizione è senza alcun dubbio soddisfatta.

---

33 Corte giust. 8 ottobre 1996, cause riunite C-178/94 e a., *Dillenkofer*, I-4867, punto 26: “qualora, come nella causa Francovich e a., uno Stato membro, in violazione dell'art. 189, terzo comma, del Trattato, non prenda alcuno dei provvedimenti necessari per raggiungere il risultato prescritto da una direttiva, entro il termine fissato da quest'ultima, tale Stato membro viola, in modo grave e manifesto, i limiti posti all'esercizio dei suoi poteri”.

34 *Ex multis*, ord. 23 aprile 2008, *The Test Claimants in the CFC and Dividend Group Litigation*, causa C-201/05, punto 123, I-02875.

5 - L'azione risarcitoria avrà dunque con molta probabilità esiti positivi (per la parte attrice) nelle situazioni *transfrontaliere*. Quanto alle situazioni *meramente interne*, in base alla ricostruzione della portata della Direttiva prima proposta, non mi pare si possa sostenere che l'inadempimento statale comporti anche in questi casi la responsabilità dello Stato, non avendo la Direttiva come obiettivo quello di tutelare le vittime dei reati se il luogo in cui questi sono commessi e quello di residenza abituale della vittima coincidono.

Peraltro, questa conclusione, invero difficilmente contestabile se si considerano il testo e le finalità della Direttiva, non chiude il discorso. Qualora lo Stato non intervenga con la creazione di un fondo di garanzia accessibile a *tutte* le vittime di reati violenti, indipendentemente dalla loro nazionalità, si pone la delicata questione della disparità di trattamento che si realizza con l'esclusione del cittadino italiano (solitamente residente in Italia), vittima di un reato in Italia, dal rimedio risarcitorio riconosciuto invece al cittadino residente in un altro Paese membro (dunque, nella maggior parte dei casi, di nazionalità di altri Paesi membri). Si consideri, ad esempio, l'ipotesi di un reato intenzionale violento (ad es. una rapina aggravata da lesioni personali) commesso in Italia a danno di una pluralità di vittime, di cui una (o alcune) abitualmente residenti in Italia, altra o altre in Paesi membri differenti. L'azione risarcitoria "Francovich", basata sul diritto dell'Unione, produrrebbe effetti positivi solo nei confronti dei "comunitari", escludendo i cittadini italiani.

Come è noto, le disparità di trattamento prodotte dall'applicazione di una regola di diritto dell'Unione rispetto alle fattispecie meramente interne non trovano un rimedio nell'ordinamento comunitario<sup>35</sup>, ma sono da tempo oggetto di attenzione a livello interno. Viene in rilievo, in primo luogo, la disposizione legislativa con la quale di recente si è inteso affrontare e risolvere in via generale le situazioni di "reverse discrimination": l'art. 53 della legge 24 dicembre

---

35 Cfr. per tutti F. SPITALERI, *Le discriminazioni alla rovescia nel Diritto dell'Unione europea*, Roma, 2010; A. TRYFONIDOU, *Reverse Discrimination in EC Law*, Aalphen aan der Rijn, 2009.

2012, n. 234, rubricato “parità di trattamento”, prevede oggi<sup>36</sup> che “nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell’ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell’ordinamento italiano ai cittadini dell’Unione europea”. Si tratta di una disposizione molto controversa (e sinora, a quanto consta, mai applicata): essa sembra fornire al giudice italiano il potere di disapplicare (“non trovano applicazione”) disposizioni legislative o prassi che pongano, nell’ordinamento italiano, il cittadino in una situazione diversa e meno favorevole rispetto ai cittadini di altri Paesi membri, non in quanto dettino regole incompatibili con il diritto dell’Unione, nel qual caso il rimedio della disapplicazione sarebbe quello naturale, ma per contrarietà al principio costituzionale di egualianza, introducendo così nel nostro ordinamento una originalissima forma di *scrutinio diffuso* di costituzionalità. Quanto all’efficacia del rimedio, questa soluzione va decisamente oltre quella raggiunta in precedenza dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, secondo cui le discriminazioni a rovescio trovano un rimedio nella declaratoria di incostituzionalità della legge che le produce per violazione dell’art. 3 Cost<sup>37</sup>.

Ciò detto in termini generali, non è tuttavia scontato che l’art. 53 della l. n. 234 del 2012 (o il ricorso all’art. 3 Cost. dinanzi alla Corte costituzionale) possa fornire una soluzione al nostro caso, e ciò per una serie di motivi. In primo luogo, in termini generali, la circostanza che solo nel caso del “comunitario” sia possibile rinvenire a monte una responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell’Unione potrebbe fornire argomenti per ritenere non comparabili le due situazioni e dunque assente una ingiustificata disparità di trattamento. Di certo, nella ricostruzione di recente offerta dalla Corte di Cassazione, “il diritto degli interessati al risarcimento dei danni (...) va ricondotto - anche a prescindere dall’esistenza di uno specifico

---

36 Una disposizione di identico tenore era già presente nella l. n. 11 del 2005 (c.d. legge Buttiglione), all’art. 14 bis, comma 2, aggiunto dalla lettera d) del comma 1 dell’art. 6, l. 7 luglio 2009, n. 88 - Legge comunitaria 2008.

37 Cfr. Corte cost., sent. 16-6-1995, n. 249, in *Foro it.*, 1995, 2363 ss.; Corte cost., sent. 30-12-1997, n. 443, in *Foro it.*, 1998, 697 ss.

*intervento legislativo accompagnato da una previsione risarcitoria - allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antigiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno".* Si tratterebbe, in ultima analisi, di rinvenire nell'ordinamento un'altra obbligazione *ex lege* (proveniente, perché no, da una lettura moderna e comunitariamente orientata del combinato disposto degli artt. 2, 3, 24 e 32 Cost.) sulla quale fondare un obbligo per lo Stato di indennizzare anche nei casi "meramente interni" le vittime di reati intenzionali violenti, in maniera da evitare le situazioni discriminatorie prima descritte.

In secondo luogo, non si rinviene facilmente una norma interna da disapplicare o da sottoporre al giudizio di costituzionalità, se non (ma qui il ragionamento rischia di essere forzato) la norma di azione, vale a dire la disposizione codicistica (art. 1173 c.c.) che consente l'accesso alla tutela risarcitoria, nella parte in cui pretenderebbe di essere applicata solo nei casi in cui si realizza una violazione della direttiva, vale a dire quelli transfrontalieri.

6. Questa la ricostruzione che già in passato avevo tentato di dare alla questione qui presa in considerazione<sup>38</sup>. Sono stato purtroppo facile profeta. A causa della ostinata inadempienza dello Stato italiano, a distanza di alcuni anni dalla scadenza del termine di attuazione della direttiva la questione è infatti inevitabilmente giunta all'attenzione dei nostri giudici. Una pronuncia del Tribunale di

---

38 Cfr. R. MASTROIANNI, *Un inadempimento odioso: la direttiva sulla tutela delle vittime dei reati*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 406 ss.; Id., *La tutela delle vittime dei reati tra obblighi comunitari ed indifferenza nazionale*, in [http://www.astrid.eu/Sicurezza-/Note-e-con/MASTROIANNI\\_Vittime-reati-03\\_03\\_09.pdf](http://www.astrid.eu/Sicurezza-/Note-e-con/MASTROIANNI_Vittime-reati-03_03_09.pdf).

Torino<sup>39</sup>, confermata nella sostanza (ma non nell'ammontare della somma riconosciuta alla vittima, ridotto a seguito della riqualificazione della pretesa in termini di richiesta di indennizzo piuttosto che di risarcimento) dalla Corte d'Appello<sup>40</sup>, ha per la prima volta affrontato il problema della responsabilità dello Stato per violazione dell'obbligo di dare attuazione alla direttiva 2004/80/CE. Chiamata a decidere una controversia in cui la vittima (di nazionalità di altro Stato membro ma con residenza abituale in Italia) di un reato di stupro commesso in Italia da suoi connazionali citava in giudizio lo Stato italiano e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Tribunale di Torino giungeva alle seguenti conclusioni: a) il campo di applicazione della Direttiva va inteso nella maniera più ampia, riferita cioè sia alle situazioni transfrontaliere, sia a quelle meramente interne, ponendo in entrambi i casi l'art. 12 un obbligo di introdurre un sistema di indennizzo equo ed adeguato per le vittime che hanno subito un danno nel proprio territorio; b) lo Stato italiano non ha dato attuazione alla Direttiva non avendo posto in essere un sistema generale di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti, non possedendo esso alcuna discrezionalità nel selezionare alcuni di essi ai fini dell'applicazione delle regole di cooperazione tra amministrazioni nazionali prescritte dalla Direttiva; c) non potendo la parte attrice, vittima di un reato sicuramente intenzionale e violento, accedere ad alcun risarcimento diretto in quanto gli autori del reato, pur individuati e condannati, non sono in grado di risarcire il danno e comunque si sono resi latitanti nel corso del processo, l'attrice ha diritto di ottenere dallo Stato il ristoro dei danni subiti. Il Tribuna-

---

39 Trib. Torino, sez. IV, sent. 3 maggio 2010, in *Corr. giur.*, 2011, p. 245 ss., con commento di R. CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo*, cit., nonché in *Giur. Merito*, 2010, p. 3063 ss., con commento di M. CONDINANZI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea: prime applicazioni dei recenti orientamenti della Corte di Cassazione*.

40 C. App. Torino, sez. III, sent. 23 gennaio 2012, n. 106 in *Corr. giur.*, 2012, p. 668 ss., con commento di R. CONTI, *Vittime di reato intenzionale violento e responsabilità dello Stato. Non è ancora tutto chiaro*,  
V. anche F. BRAVO, *La tutela sussidiaria statale "risarcitoria" o "indennitaria" per le vittime di reati intenzionali violenti in Europa e in Italia*, in *Riv. criminologia, vittimologia e sicurezza*, 2012, p. 144 ss..

le condannava dunque la Presidenza del Consiglio al pagamento di una somma a titolo di *risarcimento*, corretto dalla Corte d'Appello in *indennizzo* in presenza applicazione della citata recente giurisprudenza della Corte di cassazione in tema di qualificazione “contrattuale” dell’azione di responsabilità patrimoniale dello Stato.

Parzialmente diversa è invece la soluzione interlocutoria prescelta dal Tribunale di Firenze<sup>41</sup>, il quale, a fronte di una fattispecie simile (salvo che per la nazionalità della vittima parte attrice, in questo caso, italiana) a quella oggetto della causa torinese, ha ritenuto necessario per la corretta soluzione della controversia chiedere in via pregiudiziale “se l’art. 12 della direttiva 2004/80/CE debba essere interpretato nel senso che esso permette agli Stati membri di prevedere l’indennizzo per le vittime di alcune categorie di reati violenti od intenzionali od imponga invece agli Stati membri in attuazione della citata Direttiva di adottare un sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati intenzionali violenti”. Rispetto alla strada prescelta dai giudici torinesi, la decisione del Tribunale di Firenze appare più opportuna (per quanto, come è noto, non obbligata) perché la più volte evidenziata ambiguità delle norme della Direttiva sembra richiedere un intervento chiarificatore della Corte di giustizia.

In entrambi i casi, tuttavia, non pare sia stata affrontata dal giudice la questione di fondo, vale a dire se la fattispecie rientri o meno nel campo di applicazione della Direttiva: ciò si verifica, secondo la nostra ricostruzione, soltanto quando la parte attrice risulti abitualmente residente in un Paese membro *diverso* dall’Italia. Nonostante la questione della presenza o meno di una fattispecie transfrontaliera nella vicenda sia stata sollevata in tutte le cause prima ricordate dalla parte convenuta (la Presidenza del Consiglio), la stessa non ha ottenuto, a mio modo di vedere, l’attenzione e lo scrutinio richiesti da una corretta lettura del testo della Direttiva. Nell’ordinanza del Tribunale di Firenze, il dubbio interpretativo posto alla

---

41 Il sez. civ., ord. 20 febbraio 2013, giudice Minniti, in *Corr. giur.*, 2013, p. 1387 ss., con commento di R. CONTI, *Sulle vittime di reato la parola passa alla Corte di giustizia che, forse, ha già deciso*, nonché in, <http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/articolo.php?id=111>, con commento di A. PISAPIA. La causa C-122/13 (*Paola C. contro Presidenza del Consiglio dei Ministri*) è stata di recente decisa con ordinanza del 30 gennaio 2014 (v. *infra*).

Corte del Lussemburgo è quindi limitato alla presenza o meno di un potere discrezionale, in capo allo Stato, di “selezionare” all’interno della generale categoria dei reati intenzionali violenti, istituendo un sistema di indennizzo (e dunque un meccanismo di collaborazione con le autorità di altri Paesi) soltanto per alcuni di essi. Ciò vale a dire che sia le corti torinesi sia il Tribunale di Firenze appaiono accogliere l’interpretazione per cui la Direttiva obbligherebbe a creare un sistema di indennizzo *anche* per i casi che non superano i confini del territorio nazionale<sup>42</sup>.

Si è prima detto che questa soluzione non sembra confortata dall’analisi letterale, sistematica e teleologica del testo della Direttiva, la quale a nostro parere intende l’obbligo di creazione del fondo di garanzia come strettamente collegato – e logicamente precedente – rispetto allo scopo principale della Direttiva, vale a dire quello di consentire il funzionamento di un sistema facilitato di accesso all’indennizzo *nelle fattispecie transfrontaliere*. Dovrebbero invece essere esclusi dal campo di applicazione della Direttiva – e dunque dall’obbligo per lo Stato di risarcire i danni provocati ai singoli in conseguenza dell’omesso recepimento – le fattispecie interne, vale a dire i casi in cui la tutela venga richiesta da un soggetto (non importa se di cittadinanza italiana o di altri Paesi membri) abitualmente residente in Italia a seguito di un reato intenzionale violento commesso in Italia<sup>43</sup>. Ora, sia dalla causa torinese sia da quella fiorentina sembra di poter ricavare dal testo delle pronunce che la vittima parte attrice nel giudizio risarcitorio non fosse abitualmente residente in un Paese membro diverso dall’Italia, il che escluderebbe che la violazione dell’obbligo di dare attuazione alla Direttiva abbia potuto produrre effetti pregiudizievoli nei suoi confronti. All’opposto, non rileva, ai

---

42 In questo senso cfr. anche M. BONA, *La tutela risarcitoria statale delle vittime dei reati violenti ed intenzionali: la responsabilità dell’Italia per la mancata attuazione della Direttiva 2004/80/CE*, in *Resp. civ. e prev.*, 2009, p. 662 ss. Nel senso accolto nel testo v. invece R. CONTI, *op. cit.*, p. 253.

43 Nel senso indicato nel testo cfr. R. MASTROIANNI, *Un inadempimento odioso*, cit.; R. CONTI, *Vittime di reato*, cit., nonché, in giurisprudenza, Trib. Trieste, sez. civ., sent. 5 dicembre 2013, R.G. n. 1655/2013, rinvenibile su: [http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Tribunale\\_Trieste\\_5\\_dicembre\\_2013.pdf](http://www.magistraturademocratica.it/mdem/qg/doc/Tribunale_Trieste_5_dicembre_2013.pdf).

fini qui in discussione, la nazionalità (italiana, comunitaria, extracomunitaria) dell'autore del reato.

Come era da attendersi in ragione di quanto appena esposto, con ordinanza del 30 gennaio 2014 la Corte di giustizia ha dichiarato irricevibili i quesiti posti dal Tribunale di Firenze in ragione della sua manifesta incompetenza. La Corte ha confermato l'orientamento espresso nelle citate pronunce *Dell'Orto* e *Giovanardi*, sostenendo che “la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente”. La fattispecie di cui alla causa principale, trattandosi di reato commesso in Italia nei confronti di una vittima residente nel territorio italiano, è dunque estranea al campo di applicazione della direttiva, non potendo di conseguenza venire in rilievo la responsabilità dello Stato italiano per la mancata adozione di misure finalizzate al suo recepimento. Nella motivazione dell'ordinanza al punto 13 si legge che “nell'ambito del procedimento principale, tuttavia, emerge dalla decisione di rinvio che la sig.ra C. è stata vittima di un reato intenzionale violento commesso nel territorio dello Stato membro in cui ella risiede, vale a dire la Repubblica italiana. Pertanto, la situazione di cui trattasi nel procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/80, bensì solo del diritto nazionale”. Inevitabilmente la vicenda si è quindi conclusa con una decisione di rigetto della pretesa risarcitoria della vittima<sup>44</sup>.

---

44 Ordinanza del Trib. di Firenze dell'8 settembre 2014, dove peraltro il giudice afferma: a) di essere vincolato dalla inequivoca interpretazione fornita dalla Corte di giustizia; b) di “ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'attuale sistema asimmetrico e quindi diseguale della tutela risarcitoria delle vittime di reati violenti”; c) ma di non poter sollevare la questione nella procedura in corso in quanto “la sospetta violazione dell'art. 3 Cost. (per il diverso trattamento che ricevono le persone offese da reati non transfrontalieri) non rileva in questo giudizio che non ha ad oggetto la domanda di risarcimento del danno da reato (e quindi i diversi trattamenti che le vittime ottengono in ragione della diversità della disciplina di origine eurounitaria rispetto a quella di origine nazionale) ma solo la domanda di risarcimento del danno da inadempimento di obbligo comunitario. La questione non può dunque esser rimessa alla Corte Costituzionale da questo giudice”.

Non è difficile prevedere che la questione si porrà nuovamente in una fattispecie tranfrontaliera, a meno che un intervento normativo provveda finalmente a dare corretta e completa attuazione alla Direttiva, a quel punto estendendo la tutela voluta dal diritto dell'Unione anche alle fattispecie interne.

In ogni caso (e qui la conclusione non può purtroppo che essere amara) se le regole europee cercano di introdurre principi di civiltà giuridica in questa materia, il comportamento del legislatore italiano continua a segnalarsi per la sua persistente ed odiosa indifferenza verso una efficace tutela delle vittime dei reati.

## **Testimonianze**



## **FLAVIA FAMÀ**

*Familiare di vittima innocente di mafia*

---

Ringrazio dell'invito la Presidente, la Commissione e il Partito per questa occasione. Sono molto emozionata di essere qui.

Sono la figlia di Serafino Famà, avvocato penalista ucciso a Catania il 9 Novembre 1995, perché faceva il proprio mestiere in maniera coraggiosa e onesta.... semplicemente per questo. Gli venne chiesto di far testimoniare una donna, Stella Corrado, in un processo che vedeva come imputato il boss emergente del clan Laudani, Giuseppe Maria Di Giacomo, perché questa donna potesse fornire elementi utili a scagionarlo dalle accuse di associazione mafiosa e porto abusivo di arma da fuoco.

La donna, oltre ad essere la cognata, quindi un parente stretto del Di Giacomo, ne era anche l'amante. Per questo, non volendo testimoniare si rivolse a mio padre. Mio padre si avvalse dell'Art.199 del Codice di Procedura che prevede che i prossimi congiunti degli imputati hanno la facoltà di non deporre. Nel processo fu chiaro che la donna si avvalse di questa facoltà consigliata da mio padre

Di Giacomo venne condannato e, quindi, decise di dare un segnale a tutta la città e agli avvocati mettendo innanzitutto un'autobomba alla Caserma del Carabinieri di Gravina di Catania che lo avevano arrestato mentre era in compagnia della donna, poi facendo uccidere mio padre da un commando di una decina di uomini. Diede l'ordine dal carcere facendoli agire a volto scoperto Mio padre usciva dalla studio e tornava a casa, che dista circa 500 metri, in compagnia di un collega che li vide in faccia... ed era questo il chiaro messaggio per tutta l'avvocatura, un modo per dire: "O fate quello che vogliamo noi, oppure farete tutti questa fine!".

Dal punto di vista della tutela, che poi è l'argomento di oggi, è tutto molto complesso poiché le normative sono infinite.. Essendo mio padre un avvocato i colleghi di mio padre ci sono stati molto vicini. Enzo Trentino, Presidente della Camera Penale di Catania, ci spiegò

che dovevamo costituirci parte civile, ma per quanto riguarda il riconoscimento come familiari di vittime di mafia e le varie previsioni normative è stato veramente complesso.

Il sostegno psicologico, di cui prima sentivo parlare e che è previsto, data l'equiparazione con le vittime del terrorismo, è fondamentale ma molte volte persino alle ASL nessuno ne sa nulla.

Io ho studiato Giurisprudenza qui, a Roma, ed ho scoperto soltanto quando mi stavo laureando di avere diritto all'esenzione dalle tasse universitarie, ma quando mi sono iscritta –mi è stato detto che le tasse dovevano essere pagate e anche per intero. Ovviamente con manifestazioni di simpatia, solidarietà e vicinanza ma senza alcun tipo di assistenza.

Dopo il processo che ha visto la condanna del Di Giacomo come mandante degli esecutori – peraltro diventato collaboratore di giustizia dal 2009 - , mio fratello è andato in Prefettura per avere informazioni sullo *status* di vittime di mafia ma a Catania, dove la mafia c'è e da tanto tempo, gli è stato risposto che non ne sapevano nulla.

L'informazione devastante che circolava ovunque in quell'epoca era che la mafia stava a Palermo, che i morti erano fra di loro e fra quelli che si mettevano contro di loro. Anch'io sono cresciuta con questo convincimento, perché, fino a quando una cosa non ci tocca in prima persona, non ci si interessa più di tanto. Ho scoperto, sulla mia pelle, che non è così e che semplicemente facendo il proprio lavoro in maniera corretta ci si scontra con un sistema criminale che non vuole il rispetto delle regole, ma che al contrario trova un valido alleato nel caos nelle normative.

Nonostante la mia laurea in legge, faccio fatica a cercare di capire il meccanismo, considerando, tra l'altro, che la Regione Siciliana è a Statuto speciale, con una normativa diversa, che prevede, tra le altre cose, l'assunzione per chiamata diretta, anche in sovrannumero, cosa prevista dalla 407 del '98 anche nei comparti ministeriali, ma fondamentalmente non applicata da nessun Ministero.

Grazie anche a "Libera", l'associazione di Don Luigi Ciotti di cui faccio parte da tanti anni, molti fra i familiari che non hanno la determinazione, la testardaggine o le conoscenze giuridiche per comprendere queste previsioni, si trovano e si sentono meno abbandonati.

Quello che è necessario è cercare di fare chiarezza dentro queste leggi che sono di rimando a infinite normative. Infatti ci sono le disposizioni sulle vittime del dovere, sulle vittime del terrorismo, sulle vittime di mafia, queste a partire solo dal 1967. Ma per le stragi avvenute prima, come quella di Portella della Ginestra e tante altre che non hanno avuto giustizia? Questa è una ferita ancora più forte perché, oltre a piangere per quello che successo a noi e cercare di reagire, c'è la forte volontà che non si verifichi più, che nessun altro possa trovarsi senza sostegno, senza mezzi e abbandonato a se stesso.

Definire la mafia come un problema localizzato, ristretto, è ciò che le ha permesso di espandersi ovunque nel mondo. Sui giornali si è parlato da poco dei 43 ragazzi uccisi e bruciati vivi in una discarica in Messico, e anche questo ci riguarda perché la 'ndrangheta ha stretto da anni dei rapporti fortissimi con i cartelli messicani, per cui quelle vittime non sono diverse da me, non sono diverse dagli altri.

Quello che io vorrei, è una tutela che possa prevedere per chi si oppone, come i familiari dei 43 studenti e tanti altri familiari - i desaparecidos in Messico sono oltre 27.000 - una tutela che consenta loro di farli venire qui in Italia e di supervisionare quello che accade lì.

Il Messico viene chiamato il Narcostato, in quanto fondamentalmente al Governo ci sono i cartelli del narcotraffico, già con Calderòn, e continua anche adesso. Con Pen Nieto non è cambiato nulla.

Possiamo pensare a migliorare, a fare un'equiparazione totale in modo che non ci siano vittime di serie A o di serie B. Perché non è una questione economica in quanto, vi assicuro, nessun risarcimento può ridare le vittime dei massacri alle loro famiglie, ma è un modo per dire che ne vale la pena. Voglio ricordare che, il 70% dei familiari italiani di vittime di mafia non ha avuto giustizia, i processi non hanno portato a nessuna condanna.

Giovanni Tizian, giornalista de "L'Espresso" vive sotto scorta per le sue inchieste sulla 'ndrangheta al nord. Suo padre è stato ucciso dalla mafia ma il processo per l'omicidio non è mai iniziato e non ha ancora avuto il riconoscimento di vittima di mafia! Queste sono le cose che fanno rabbia!

Un altro esempio: Ferdinando Domé, il cui padre è stato ucciso 45 anni fa nella strage di Viale Lazio, a Palermo. Dopo 40 anni ha avuto

il riconoscimento di vittima di mafia, ma per 40 anni si è sentito dire che il padre era coinvolto in ambienti criminali.

Qualche giorno fa un giornalista di Partinico, Pino Maniaci, dopo avere avuto bruciata la macchina e i cani impiccati, si è sentito dire che aveva fatto tutto da solo per farsi pubblicità e questo, vi assicuro, è capitato a tantissimi di noi, soprattutto quelli che continuano a combattere.

Quando sono andata alla ASL per chiedere se avevo l'esenzione, mi è stato chiesto, non senza ironia, se fossi una vittima della guerra finita nel '45, e ho dovuto spiegare che la legge è la stessa e che siamo equiparati.

È umiliante e contrario a qualsiasi principio etico giustificare il fatto che un nostro familiare è stato ucciso perché era una persona onesta. Tanti familiari non fanno queste richieste proprio perché andare al Ministero o alla ASL, all'Università o da qualche altra parte è umiliante come se si stesse chiedendo l'elemosina o rubando. E' lo Stato che dovrebbe stare accanto a noi, da un punto di vista psicologico, oltre che sulla previsione giusta dei concorsi con un numero riservato per le categorie protette. Che ci sia quindi una normativa chiara, uguale per tutti e trasparente, e che si dia sostegno anche agli altri familiari che non stanno fisicamente in Italia, ma che a causa della nostra criminalità organizzata vengono uccisi e scompaiono in modo forzato negli altri Paesi.

Ed è importante sostenere chi denuncia, chi prova a credere che ancora ne valga la pena. Questa è la cosa principale.

## TIBERIO BENTIVOGLIO

*Vittima di racket*

---

Oggi si è parlato di dignità della persona, di rispetto, di tutela della vittima e di diritti umani. Il punto centrale era, ed è, garantire la vittima che subisce reato. La mia storia non è tuttavia un certificato di garanzia: io soffro da 23 anni, cioè da quando decisi per la prima volta di denunciare.

Mi è stato chiesto prima di venire a questo incontro di dare un titolo alla mia relazione ed io ho scelto questo: *“La vittima delle mafie spesso diventa più vittima dopo la denuncia”*.

Premesso che, quando un cittadino sceglie di vivere civilmente, la denuncia diventa un dovere, ritengo che denunciare ogni vessazione o intimidazione significhi rispettare le regole e la democrazia e al tempo stesso pretendere l'altrui rispetto sia delle regole che della democrazia. Infatti solo raccontando la verità, e al contempo pretendendola dagli altri, si può avere giustizia, altrimenti si percorre una strada sbagliata.

Io sono un piccolo imprenditore calabrese che non ha esitato ad opporsi alle regole della criminalità organizzata, cosiddetta 'ndrangheta. Con grande determinazione mi sono opposto, ho detto subito "no", non ho mai pagato. Ho cacciato i mafiosi dal negozio, ma per questo motivo ho dovuto subire negli anni una serie di ritorsioni: minacce, furti, incendi, bombe. Il mio negozio è stato distrutto di fatto quattro volte, ho subito 7 attentati in tutta la mia storia di imprenditore.

Sono subito corso in caserma a denunciare, a fare i nomi, a indicare i sospetti, a parlare, a chiedere consiglio agli operatori, e 23 anni fa la situazione non era come oggi. Mi sentivo forte con quella denuncia in tasca, mi sentivo quasi un uomo dello Stato, un soldato, ero convinto di aver fatto la cosa più giusta, ero convinto di essermi alleato al vero nemico delle mafie, lo Stato.

Successivamente più volte, come già detto, la mia attività è stata presa di mira e fortemente devastata, perché punire chi si ribella è

la primaria regola delle mafie e costituisce anche un monito per gli altri commercianti, perché con la punizione si fa passare questo messaggio: “Vedi che fine fa chi si ribella, chi ci dice di no, chi ci caccia?”.

Io non ho pagato per non perdere la dignità, perché non opporsi ma anzi “riconoscere” le vessazioni o un mafioso che entra dentro il tuo negozio, dentro la tua casa, significa perdere veramente la dignità, significa perdere quella forza che ogni uomo deve avere nel guardare in faccia i propri figli.

Non mi sono piegato e soprattutto non sono scappato, e ancora oggi sono lì, al mio posto. Rispetto chi non ce l'ha fatta ed è andato via dalla sua terra, ma non condivido questa scelta. A mio avviso non serve denunciare e poi scappare, tanto vale non denunciare e partire subito: rimanendo nel territorio e guardandoli in faccia ogni giorno, indicandoli con il dito dentro le aule dei Tribunali, significa infatti denunciarli ancora una volta.

Ho chiesto aiuto alle Istituzioni, sia locali che nazionali, ho scritto a tutte, a partire dal Sindaco della mia città fino ad arrivare al Presidente della Repubblica. Nessun riscontro. Mi ha risposto solo Luigi Ciotti: sono al suo fianco da 10 anni, ed oggi non sarei qui e non avrei ancora un'attività commerciale se non fosse per lui. Quando Luigi Ciotti abbraccia una vittima, lascia i segni, credetemi! Proprio Luigi Ciotti, o meglio “Libera”, alcune volte si è addirittura sostituita allo Stato.

Ho chiesto aiuto, ma in cambio ho ricevuto dalle Istituzioni solo un silenzio assordante, che mi ha fatto più male delle bombe. Non è stato facile, specialmente nella mia città di Reggio Calabria, presentarmi nelle aule dei Tribunali: oltre al coraggio, occorre una difesa tecnica, ovvero un avvocato per costituirsi parte civile. Io ho impiegato 8 mesi per trovarne uno, perché tutti i legali interpellati rifiutavano con delle scuse di accettare il mandato professionale per paura di mettersi contro una cosca. Per fortuna a lottare insieme a me c'è una brava donna oltre che un'ottima professionista, che ha detto: “Ti sto vicino” e ancora oggi, dopo 10 anni, è al mio fianco.

Nella mia storia, che ho raccontato in un libro scritto qualche anno fa (“Colpito”), ricorre una domanda, allarmante ma reale, che ho scelto come sottotitolo nel momento in cui mi sono chiesto da chi sono stato colpito: “*Dalla mafia o dallo Stato?*”. Nelle vicende giudiziarie che mi

hanno accompagnato in tutti questi anni ci sono stati infatti errori, sviste, dimenticanze, lungaggini eccessive. Come ho già dimostrato documentalmente, ci sono stati processi interminabili, ad esempio riti abbreviati che durano 5 o 6 anni, oppure processi che iniziano dimenticando di avvisare la persona offesa.

Nel 2008 è arrivato a Reggio Calabria con funzioni di Procuratore Capo il Dottor Pignatone. Proprio in quell'anno è iniziato un dei diversi processi nel quale ero persona offesa: avendo appreso che il procedimento era iniziato e che si erano tenute già diverse udienze senza che io fossi stato avvisato, e che si stava perfino discutendo il patteggiamento della pena, mi sono messo in contatto con il Procuratore Capo, chiedendogli di verificare tali circostanze. Il Dottor Pignatone era incredulo, ma purtroppo quanto gli avevo riferito corrispondeva a verità: si è dovuto ricominciare da capo il processo.

In un altro processo, per reati rispetto ai quali ero sempre parte offesa, e che vedeva imputato il presunto boss locale da me denunciato per intimidazione, il capo di imputazione venne erroneamente formulato con riferimento alla "estorsione". Quando feci notare al Pubblico Ministero l'errore, ed il conseguente rischio di non arrivare ad una sentenza di condanna per il reato contestato di estorsione, mi sentii rispondere che tutto sarebbe stato sistemato. Senonchè, dopo 5 anni la sentenza ha affermato che l'imputato non ha commesso il reato di estorsione. Ho chiesto alla Procura di procedere ai sensi dell'art.610 c.p. (violenza privata), ma non è stato fatto nulla, tutto è caduto nel dimenticatoio. Dopo aver scontato una pena per altri reati, il malavitoso da me denunciato è ora uscito dal carcere. L'ho visto proprio ieri mattina: mi ha guardato, mi ha sfidato, mi ha seguito con lo sguardo sorridendo, nonostante io da 4 anni ormai cammini con due carabinieri al fianco e utilizzi una macchina blindata. O forse l'ha fatto proprio per questo motivo.

In un altro processo ero il testimone chiave ma l'imputato aveva citato a difesa ben 52 testimoni per smentirmi. Feci presente al Procuratore che sarebbero occorsi almeno 4 anni per interrogare tutti i testimoni della difesa. In effetti, dopo ben 9 anni di processo, si è arrivati ad una sentenza che accertava l'intervenuta prescrizione del reato. Questa è la "malagiustizia" che denuncio: 9 anni di processo per arrivare ad accertare che l'imputato ha commesso il

fatto ma che il reato è prescritto. Quando accade questo, qualche testata giornalistica all'indomani titola i propri articoli a carattere cubitali: "Il Tizio è stato assolto!". Prescrizione non significa affatto assoluzione, ma questo è invece il messaggio che viene fatto passare. Con la conseguenza che all'opinione pubblica, di certo non esperta dal punto di vista giuridico, viene trasmesso un messaggio non corretto, distorto, e la stessa potrebbe pensare o, peggio, si potrebbe convincere che quel testimone non era attendibile, che quella persona che ha denunciato forse non è davvero una vittima. Allucinante ma vero.

In un altro processo, finalmente, il giorno 8 febbraio 2010 si arrivò alla condanna in primo grado (poi confermata anche in appello e alla data odierna anche in Cassazione) di tre persone per il reato di cui all'art. 416 bis c.p.. Un anno esatto dopo, il 9 febbraio 2011, mi spararono 6 colpi di pistola alle spalle. Questo fanno i mafiosi, sanno solo sparare alle spalle, ma si definiscono "uomini d'onore". Mi ha salvato la vita il mio marsupio di cuoio che portavo a tracolla sulle spalle: su tale marsupio le Forze dell'Ordine hanno trovato un proiettile, che sarebbe stato altrimenti fatale, incastonato nel mio portafoglio, mentre gli altri mi hanno colpito alle gambe. Oggi sono costretto a zoppicare, a trascinarmi su una sola gamba per lesioni permanenti derivate da quell'attentato alla mia vita.

L'equilibrio psicologico della famiglia è ormai completamente disastrutto, devastato, da 4 anni. I miei figli e mia moglie continuano a vivere in uno stato di allerta e di angoscia continuo, soffrono soprattutto i miei figli, dato che sono cresciuti con l'odore dei prodotti del mio negozio bruciati, con il boato delle bombe, con il suono delle sirene. Avevano circa 9 anni quando, per la prima volta, hanno visto piangere i loro genitori; oggi sono poco più che trentenni e alla sera vanno a letto molto presto poiché hanno pochissimi amici e quindi non sono motivati abbastanza per uscire. Purtroppo spesso devono anche ricorrere allo psicologo per combattere la depressione, perché hanno paura di poter perdere da un momento all'altro il proprio padre. Nonostante io sia costantemente accompagnato in tutti i miei spostamenti dalla scorta, mi chiamano spesso per chiedermi: "E' tutto a posto? Dove sei? Cosa fai? Abbiamo sentito una sirena e volevamo assicurarci che sei con i carabinieri".

Anche per questo ultimo evento di 4 anni fa, ovvero per il tentato omicidio, ho chiesto aiuto allo Stato, come lo avevo fatto dopo le diverse distruzioni del mio negozio. Ho avuto risposta solo dopo 3 anni e mezzo, quando ho appreso che per quanto ho subito avevo diritto ad un indennizzo di soli 16.000,00 Euro. Questo importo si ricava moltiplicando un coefficiente per la media del reddito dichiarato nei due anni precedenti all'attentato. Purtroppo la mia azienda in 9 anni ha perso 3 milioni di Euro di fatturato, dunque il reddito era (ed oggi è) inevitabilmente irrisorio, ma lo Stato di questo non tiene conto. Inoltre la drastica riduzione del fatturato non è imputabile solo alla 'ndrangheta e ai danni che ha causato alla mia attività, ma anche alla società che chiamiamo "civile" ma che molte volte invece si dimostra insensibile e dunque irresponsabile.

Si parla sempre di deserto, di terra bruciata che i mafiosi fanno intorno alle loro vittime, ed è "comprensibile" che un parente o un amico di un mafioso non venga a comprare nel mio negozio, ma questo discorso non può e non deve valere per le altre persone. Reggio Calabria ha 200.000 abitanti ed io rischio di chiudere l'attività perché non ho più i clienti che avevo prima della denuncia. La mia era una fiorente azienda, il fatturato era pari a circa 2 miliardi delle vecchie lire ma oggi è sceso a 120.000 Euro, e a volte non riesco a pagare neanche le fatture delle utenze!

Spesso mi chiedo di chi sia la responsabilità di tutto questo. Ci mettiamo in fila per fare i cortei, per dire no alla 'ndrangheta, e magari ci raduniamo in 20 o 30 mila persone e sfiliamo per le strade. Non basta. Ben vengano i cortei, le riunioni, i convegni, incontri come questo, ma oltre a questo -è quello che da sempre chiedo al legislatore e al governo- ci vuole concretezza, nell'immediato, senza rimandare sempre a domani ciò che si può e si deve fare subito.

Quando qui, a Roma, il Commissario Straordinario antiracket, Dottoressa Belgiorno, qualche anno fa mi disse che per l'attentato subito mi spettavano 16.000 Euro, io ho perso la parola per qualche minuto, poi ho risposto: *"A casa ho moglie e figli, altrimenti avrei aperto la finestra dietro di lei e mi sarei gettato di sotto"*.

Io ho subito un attentato nel quale mi hanno colpito con una pistola ed ho anche risposto al fuoco, regolarmente armato, perché quella mattina ho avuto tanta paura di morire e in quel millesimo di secon-

do ho immaginato che la salvezza potesse consistere solo nel rispondere ai loro colpi mentre, accartocciato e nascosto dietro al mio furgone da dove ero sceso, venivo tempestato di proiettili. Ho dunque detto alla Dott.ssa Belgiorno: *“Dottoressa, mi indichi l'esistenza di un precedente di quanto a me accaduto in Italia, in Europa o nel mondo, che sia stato risarcito in questo modo da uno Stato di diritto, come dovrebbe essere quello in cui viviamo”*.

La somma di 16.000 euro che si è ritenuto giusto riconoscermi come indennizzo per il tentato omicidio a mio parere è paragonabile ad una elemosina, per questo chiedo, come ho già fatto alla Commissione Parlamentare Antimafia, che vengano cambiati urgentemente i relativi parametri di valutazione, perché la vita di un uomo è sempre la vita di un uomo, a prescindere dalla professione e dal reddito percepito.

Ho anche avanzato ripetutamente (ed in modo più incessante negli ultimi 4 anni) richieste, ai sensi della Legge n. 44 del 1999, l'unica che abbiamo “a tutela” delle vittime di mafia, perché venisse riconosciuto in favore dei miei figli un indennizzo per il danno biologico, psicologico, esistenziale dai medesimi sofferto. Tali richieste non sono state mai accolte, anzi i miei figli non sono mai neanche stati sottoposti a visite o a perizie che accertassero e valutassero il danno che hanno patito negli anni in termini di sofferenza.

Spesso entro negli Uffici che rappresentano il Governo per chiedere tutele e che vengano riconosciuti i nostri diritti, forse faccio male, per questo motivo sono stato anche appellato come arrogante, e queste circostanze le ho denunciate. Quando si incontrano funzionari o Forze dell'Ordine che non fanno il proprio dovere e chiedono: “Perché denunci?”, bisogna denunciare anche queste persone, e io l'ho fatto; se si hanno sospetti bisogna andare in Procura e denunciare, e io l'ho fatto.

Un giorno andai in Prefettura a Reggio Calabria a sollecitare una pratica ed un funzionario mi disse che aveva “cose più serie” da fare: proprio così, non disse “cose più urgenti”, ma “cose più serie”. Nessun Prefetto, e ne ho conosciuti tanti durante questi anni, mi ha mai chiesto chi fosse questo funzionario, il quale è ancora al suo posto.

Come già detto, ho sempre affermato la necessità di rivedere la legge n. 44/1999 dalla data della sua entrata in vigore. In particolar modo

è insufficiente la tutela apprestata dall'art.20: non è possibile né giusto sospendere gli sfratti e le azioni esecutive a carico delle vittime per soli 300 giorni mentre lo Stato impiega 3 o 4 anni per elargire le somme che dovrebbe erogare entro 60 o 120 giorni. Io ho ricevuto l'aiuto dello Stato solo dopo 4 anni, e per tutto questo tempo ho dovuto dire ai miei clienti che non avevo prodotti da vendere, perché erano andati bruciati e non potevo ricomprarli, con conseguente impossibilità di mantenere nel tempo un portafoglio clienti.

Più volte l'ho detto e anche scritto, e qui lo ripeto: io ho perso i clienti per i ritardi e le inefficienze dello Stato, non a causa della bomba o dell'incendio. A seguito degli attentati subiti, infatti, io e mia moglie eravamo in mezzo alla strada con il nostro furgone a cercare di vendere come fossimo ambulanti, prendendo la merce dal deposito e portandola sotto i balconi perché pioveva. Abbiamo allestito un registratore di cassa in mezzo alla strada perché non ci potevamo permettere di chiudere, di sospendere l'attività fino a quando l'azienda che avevamo incaricato di eseguire i lavori non ci avesse riconsegnato il negozio di nuovo agibile.

Come ho già fatto più volte in tutti gli eventi pubblici ai quali sono stato invitato - e lo faccio anche oggi in questo Convegno-, chiedo allo Stato di aiutare gli imprenditori che denunciano, perché questo è un dovere delle Istituzioni.

Quando Equitalia mi ha ipotecato la casa perché non ho potuto versare i contributi, le banche mi hanno bloccato il credito, oggi mi impediscono di avere persino un carnet di assegni, non mi concedono affidamenti, sono costretto a pagare la merce in contanti ed in anticipo altrimenti le aziende non mi riforniscono per il timore che ulteriori attentati alla mia attività possano mettere a rischio i loro crediti non ancora incassati. Chiedo quindi che venga disposta l'immediata cancellazione delle ipoteche iscritte a carico delle vittime di mafia perché la casa, bene che spesso abbiamo costruito con le nostre mani, deve poter essere offerta in garanzia di nuovo alle banche per ottenere finanziamenti e per poter dunque portare avanti la nostra attività.

Inoltre sono stato sfrattato dal negozio per morosità, e dunque ho chiesto che mi venisse assegnato un bene confiscato, ma l'attuale legge prevede che questi beni possano essere assegnati gratuitamen-

te solo alle cooperative, dunque per fini sociali. Mi chiedo tuttavia se non sia di utilità sociale anche aiutare un'attività commerciale riconosciuta vittima di mafia a riprendersi e a fare di nuovo economia sana in questo Paese. Il bene confiscato che ho chiesto potrebbe venirmi assegnato solo in affitto, ma gli affitti per le vittime di mafia che denunciano non possono essere quelli di mercato, dovrebbero essere importi simbolici, anche e soprattutto per dare alla criminalità un segnale forte, ovvero che lo Stato confisca i beni dei responsabili e li assegna alle vittime. Queste ultime vanno aiutate perché i loro debiti verso lo Stato non sono conseguenza di errori nella conduzione dell'attività né a maggior ragione di scelte volontarie: se l'imprenditore subisce attentati, è giusto che sia il responsabile, con il suo patrimonio, a pagare.

Concludo dicendo che voglio vincere e diventare contagioso, ovvero voglio poter bussare al mio vicino, a chi mi sta a fianco, e dirgli: "*Denuncia, ti conviene!*".

## MARIA GRAZIA FORLÌ SIMONINI

*Madre di vittima di femminicidio*

---

Sono particolarmente onorata di essere qui e ringrazio di cuore la Presidente della Commissione Giustizia, Donatella Ferranti, nonché il Partito Democratico per avermi dato questa opportunità.

Mi chiamo Maria Grazia Forlì e abito a Gallicano, in Garfagnana, in provincia di Lucca. Sono qui per esporre la mia proposta di legge, che io chiamo certezza della pena nell'omicidio volontario, basta sconti agli assassini!

Inizio con una breve testimonianza della mia storia che poi è anche la storia simile di tante altre mamme: il 7 Dicembre del 2009 mia figlia, Vanessa Simonini, di soli 20 anni, è stata brutalmente strangolata da colui che credevamo un amico fidato, il quale al rifiuto di mia figlia alle sue *avances* l'ha uccisa con freddezza agghiacciante. Poi l'assassino ha caricato il corpo privo di vita in macchina, ha percorso circa 3 chilometri dal luogo del delitto e l'ha gettato così, come un sacco di patate sul greto di un fiume, sotto l'acqua battente e il fango, perché era una serata orribile, pioveva a dirotto.

Nel frattempo ha inventato, oppure l'aveva già nella testa, una storiella, quella di essere stato aggredito da altri banditi mascherati, poi in seguito, messo alle strette dagli inquirenti, ha confessato e al processo di primo grado è stato riconosciuto in grado di intendere e di volere, quindi condannato all'ergastolo.

Siccome, però, aveva scelto il rito abbreviato, perché era un suo diritto scegliere, ha avuto uno sconto di un terzo della pena, quindi a 30 anni di reclusione.

Nel secondo processo, quello chiamato in Appello, l'omicida ha rivendicato il diritto delle attenuanti generiche che non gli erano state concesse nel primo processo, vista la gravità di quello che aveva fatto. Qui invece, a Firenze, gli sono state riconosciute e praticamente è stato condannato a 24 anni di reclusione, però anche qui con il rito

abbreviato ha avuto nuovamente un terzo di sconto della pena e siamo scesi a 16 anni.

Sedici anni di reclusione per un delitto così efferato sono pochissimi, sono niente, ma non essendoci in Italia la certezza della pena, l'assassino ne sconterà meno della metà e questo grazie anche ad una legge, la legge Gozzini, che permette uno sconto di 3 mesi ogni anno in caso di buona condotta.

Questa è una cosa assurda perché a me, anche sul lavoro, nessuno mi ha detto: "Se ti comporti bene sul lavoro, io ti regalo 3 mesi di ferie!". È un mio dovere comportarmi bene, altrimenti vengo licenziata.

Senza poi considerare i 3 anni, se ci sarà l'indulto e altri benefici vari. Io ritengo che questa legge sia ingiusta perché con essa lo Stato tutela gli assassini e non le vittime e le loro famiglie. Per questo io, a nome di tutte le famiglie, di tutte le mamme che hanno perduto un figlio o una figlia, sostenuta poi dalle varie associazioni, come "Doppia difesa" della dottoressa Bongiorno e della Hunziker; dai Centri antiviolenza "Artemisia" di Firenze; dalla "Lilith" di Empoli; dalla Casa delle Donne di Viareggio; dal Punto di ascolto "Non ti scordar di te" di Gallicano, in provincia di Lucca, propongo una legge più severa e adeguata per chi si macchia di un reato così orribile e questo per un diritto civile, nonché per il rispetto dei diritti e della dignità di ogni persona. Il diritto alla vita perché la vita è una, unica, irripetibile e nessuno, dico nessuno, ha il diritto di toglierla.

Quando l'omicida è ritenuto in grado di intendere e di volere e il reato è catalogato "omicidio volontario" perché sapete che ci sono diversi tipi di omicidi, propongo quanto segue: primo, che venga tolto il rito abbreviato, perché è un processo nato negli anni '90 per i collaboratori di giustizia, cioè per i mafiosi, in quanto io ritengo vergognoso che lo Stato permetta subito degli sconti a un assassino che ha agito con crudeltà, cinismo, malvagità, grazie forse alla indole perfida e disumana. Lui non ha certo fatto sconti alle vittime.

Secondo punto, chiedo che vengano tolte le attenuanti generiche in caso sempre di omicidio volontario per la gravità del gesto.

Terzo punto, chiedo che venga abolita la legge Gozzini che, come ho già spiegato prima, permette uno sconto di tre mesi ogni anno in caso di buona condotta, perché è un dovere per questi assassini com-

portarsi bene, devono comportarsi bene, visto che non l'hanno fatto prima! Anzi, io proporrei un'aggiunta di 3 mesi ogni anno in caso di scorretto comportamento, questo mi sembrerebbe più civile.

Nell'omicidio volontario chiedo che vengano cancellati tutti gli sconti e i benefici, tranne logicamente i tre anni di indulto che fanno parte della Costituzione italiana, quelli non si possono cancellare, però un conto è fare 30 anni di sconto e un conto è farne solo tre.

Superati i tre gradi di processo, come richiede la Costituzione italiana, e io sono anche convinta che in questo caso ne basti uno di processo, perché se la pena viene data abbastanza lieve e se non viene dato l'ergastolo, non hanno bisogno di andare in Appello perché lì c'è la paura di prendere ancora più anni, dunque superati i tre gradi di processo, ripeto, l'omicida dovrà scontare per intero la pena inflittagli dal giudice. Questa è la certezza della pena nell'omicidio volontario.

Il femminicidio, che è una piaga sociale, si combatte secondo me anche e soprattutto con delle pene più severe ed esemplari. Il carcere è, sì, un luogo di punizione, ma è soprattutto anche di recupero, ebbene, allora io vi dico che per riabilitare queste bestie feroci, perché sono solo delle bestie feroci, ci vorrebbero minimo dai 30 anni in su, per far sì che possano reintegrarsi nella società senza più nuocere ad alcuno.

Io mi appello in particolare alle parlamentari donne, perché sicuramente sono più sensibili in questa materia ed ho anche fiducia in loro.

Io non lo auguro a nessuno perché la perdita di un figlio è una cosa terribile, poi il figlio si può perdere in tante maniere, ma in questo modo è veramente orribile, non ci si fa una ragione, non si accetta proprio per mano di un amico, di una persona vicina a noi, del quale uno si fida, ma penso che a tutti può succedere di ricevere una telefonata durante la notte dove viene annunciata la morte del proprio figlio o della propria figlia per mano di un assassino.

Mi domando, allora, cosa vorreste di pena per il suo carnefice? Vorreste una manciata di anni o la certezza di una pena equa per l'orribile reato commesso? Ragionate con umiltà, con il cuore, perché il cuore vince sempre e spero che questa mia proposta, la certezza del-

la pena nell'omicidio volontario, venga accolta e convertita in legge, ma al più presto, per il diritto umano e civile delle vittime, delle loro famiglie, nonché per il grido e la voglia di giustizia io penso proprio di tutti gli italiani.

Ringrazio di cuore tutti da una mamma ferita, ferita a morte, e sicuramente se Vanessa potesse parlare, come tante altre vittime, sarebbe grata di questa legge su questo atroce delitto che si chiama "omicidio volontario". Di nuovo grazie a tutti.



