



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa del senatore DE CRISTOFARO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 SETTEMBRE 2023

Modifica dell'articolo 111 della Costituzione, in materia di tutela delle vittime di un reato

ONOREVOLI SENATRICI, ONOREVOLI SENATORI. Nel corso delle passate legislature, pur avendo molto discusso di riforme costituzionali e ordinamentali, non è stata prestata alcuna attenzione a una figura sociale e processuale molto importante: la vittima di un reato.

Soltanto quando le notizie e i fatti della cronaca ci riportano brutalmente alla necessità di considerare in maniera più equa e adeguata le esigenze e i diritti delle persone offese da un reato, ci rendiamo conto non solo delle carenze normative tuttora esistenti a tal proposito a livello processuale, ma anche della talora debole cornice di riferimento entro la quale si muovono, sul piano dei principi, la discussione pubblica e l'iniziativa legislativa sul tema. Lacune che trovano, per così dire, le loro origini in una presunta carenza a livello costituzionale.

Si dice presunta in quanto, all'interno della nostra Carta costituzionale, già esistono previsioni e tutele a favore dei più deboli, sancite in via generale fin dai principi di solidarietà, equità e uguaglianza, di cui alla prima parte della nostra Costituzione. Accanto a esse, si avverte, ora in modo particolarmente urgente, l'esigenza di integrare il quadro costituzionale con una previsione più specifica a tutela delle vittime dei reati.

Con legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, è stato modificato l'articolo 111 della Costituzione, mediante l'inserimento di norme volte a garantire un processo definito e ritenuto « giusto » per dettato costituzionale.

La norma fondamentale e principale approvata nel 1999 concerneva l'attribuzione di un rango costituzionale al principio del contraddittorio; diverse singole disposizioni

venivano a regolamentare la concretizzazione e l'esplicazione del principio del « giusto processo » e dello stesso principio del contraddittorio, quali quelle relative alle « condizioni di parità » tra le parti, alla « ragionevole durata » del processo e alla terzietà e imparzialità del giudice.

In particolare, la riforma costituzionale del 1999 interveniva su norme di natura processuale, per garantire alla persona accusata di un reato una vasta gamma di diritti e facoltà, ponendo la posizione dell'accusato, per così dire, sotto un amplissimo ombrello protettivo di rango estremamente elevato, come può essere solo il rango costituzionale.

Peraltro, la norma riformata dell'articolo 111 (inserita nella sezione II del titolo IV della Costituzione: « Norme sulla giurisdizione »), pur citando ripetutamente « le parti » e « il contraddittorio » tra le parti, non specificava i diritti e le facoltà di tutte le parti di un processo, concentrando la propria attenzione e preoccupazione sulla figura della persona accusata di reato. Ora, come è ben noto, mentre le norme concernenti un'altra parte fondamentale e necessaria del processo, il pubblico ministero (e l'esercizio dell'azione penale), si trovano sia nella sezione I sia nella sezione II del titolo IV citato della Costituzione, continuano invece a mancare dalla Carta costituzionale norme specifiche a tutela di un'altra parte ancora del processo, la vittima dei reati, nonostante, fin dalla parte iniziale del testo costituzionale, quella sui « Principi fondamentali », si faccia continuo riferimento a principi ed esigenze di « solidarietà politica, economica e sociale ».

È evidente quindi che, soprattutto dopo aver costituzionalizzato il principio della pa-

rità delle parti, per potersi avere un « giusto processo », diviene inevitabile la previsione dell'inserimento nella Costituzione anche della tutela della rimanente parte, per di più quella di sovente più debole e meno protetta, sotto molti punti di vista: la vittima di un reato.

La mancanza di un esplicito fondamento costituzionale della tutela delle vittime del reato nel processo si riverbera soprattutto all'interno del processo penale, ove la vittima del reato trova spazio soltanto se si costituisce parte civile. Devesi peraltro rilevare come a tale presenza, pur all'interno del processo, non sia garantita, allo stato delle norme, una piena tutela, anche perché essa inevitabilmente finisce per appesantire l'iter processuale, così costituendo (e così venendo per lo più percepita) un ostacolo alla rapida definizione del processo. Da ciò deriva una sorta di emarginazione della parte civile, pur costituita nel processo, ad esempio dai procedimenti speciali (l'impossibilità di interloquire nell'ambito di un patteggiamento della pena, l'esclusione dal giudizio per decreto *ex* articolo 460, comma 5, del codice di procedura penale, l'impossibilità di impugnare l'ordinanza di esclusione della parte civile dal processo, la non previsione della stessa parte tra i soggetti legittimati a chiedere al giudice un'integrazione probatoria *ex* articolo 441-*bis* del codice di procedura penale).

Ma l'esigenza di una piena tutela delle vittime del reato è fortemente avvertita a vari livelli, anche perché la parte danneggiata, la parte offesa e la parte civile costituita ricoprono un ruolo e rappresentano un interesse che molte volte non è erroneo definire di natura pubblica o collettiva. Emblematico è il caso delle vittime del terrorismo, delle vittime delle stragi, degli infortuni-malattie mortali a causa del lavoro, delle vittime della criminalità, delle vittime di reati a sfondo sessuale soprattutto su minori, quello delle vittime di aggravinggio o di reati socie-

tari-bancari, dei reati di disastro ambientale. In tali fattispecie è evidente che, accanto a una pretesa formalmente risarcitoria come richiesto dalla legge ordinaria (qualche volta magari per un risarcimento puramente simbolico), assumono maggior rilievo e importanza, anche a livello sociale, la richiesta di verità (anche processuale) e l'interesse alla individuazione e alla punizione del colpevole.

D'altra parte, che la tutela delle vittime dei reati sia un'esigenza fortemente sentita, è provato pure dalla circostanza che, fin dalla XIV legislatura, sia stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge costituzionale (il 31 luglio 2003) che mirava all'inserimento di una specifica previsione dei diritti e delle facoltà delle vittime di reato nell'articolo 111 della Costituzione (a firma dei capigruppo *pro-tempore*, atto Camera n. 4251). Altre proposte di legge costituzionali, pressoché identiche nel contenuto, sono state presentate nella XV legislatura (il 29 giugno 2006, atto Camera n. 1242 - Boato e il 4 luglio 2006, atto Senato n. 742 - Casson), nella XVI legislatura (atto Senato n. 450 - Casson, più 20 senatori), e ancora nella XVII Legislatura (atto Senato n. 244 - Casson, più 17 senatori).

Anche a livello internazionale emerge tale esigenza, sia dalla trattazione che ne fa la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dal contenuto dei provvedimenti frutto dell'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'Unione europea la quale ha riconosciuto specifici doveri di « penalizzazione » da parte dei singoli Stati, che hanno trovato una loro collocazione formale nella « Decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale » pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee* L82 del 22 marzo 2001. Tale decisione è stata ora sostituita dalla 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. In particolare, tale direttiva garantisce alle vittime il diritto a ricevere informazioni sin dal primo contatto con l'autorità e durante tutto il procedimento, ad avere accesso ai servizi di sostegno per le vittime, a ottenere il rimborso delle spese, nonché a essere trattate in modo rispettoso, sensibile e professionale. A tale direttiva, l'ordinamento italiano ha dato attuazione con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, recante modifiche al codice di procedura penale.

A tale riguardo, si ricorda che, sin dal 1902, Raffaele Garofalo, rappresentante della scuola positiva italiana, affermava che la « riparazione a coloro che soffrirono per un delitto » era, insieme a quella concernente la riparazione dell'errore giudiziario, la « parte difettosa delle legislazioni moderne » e che il « colmare questa lacuna sarà un'opera di vera civiltà ».

Negli ultimi anni, l'Unione europea ha emanato una serie di provvedimenti normativi, alcuni vincolanti per i Paesi membri, come per esempio la direttiva 2004/80/CE sull'indennizzo alle vittime di reati e la citata direttiva 2012/29/UE, recante norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, obbligandoli ad adeguarsi alla moderna concezione del reato, inteso come violazione dei diritti individuali delle vittime, oltre che come fatto socialmente dannoso, e a intervenire, conseguentemente, a favore delle stesse, a prescindere dalla loro nazionalità di appartenenza. Ed è proprio a partire da quel periodo che si è assistito, sino a oggi, a un lungo percorso politico-legislativo che ha portato numerosi Stati membri dell'Unione europea, in conseguenza di molteplici stimoli della stessa Commissione europea, a farsi carico dell'introduzione, nei rispettivi impianti giudiziari, di norme che garantissero la tutela delle vittime dei reati.

In Italia il legislatore, pur conformandosi alla volontà comunitaria, ha proceduto settorialmente e limitatamente ad alcune tipologie di vittime.

Cosicché, a parte la frammentarietà, il nostro quadro normativo di tutela delle vittime di reato appare attualmente ancora abbastanza lontano dagli *standard* stabiliti in ambito europeo.

Di talché la Corte di giustizia dell'Unione europea è intervenuta a più riprese contro il nostro Paese, sia dichiarandolo inadempiente in relazione al sistema d'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti (Corte UE, sentenza 11 ottobre 2016), sia criticando l'aver riconosciuto l'indennizzo alle sole vittime degli Stati transfrontalieri e non anche a quelle residenti in Italia, nonché sentenziando che l'importo dell'indennizzo disposto dalla legge del 7 luglio 2016, n. 122, e consequenziale decreto del Ministero dell'interno del 31 agosto 2017, pur non dovendo corrispondere al ristoro integrale dei danni, non può e non deve essere puramente simbolico (Corte UE, sentenza 16 luglio 2020) ma adeguato alla gravità del reato.

Il 24 giugno 2020, sulla base della considerazione che le vittime di reato sono ancora impossibilitate a far valere pienamente i loro diritti a causa di un incompleto recepimento e di una limitata attuazione del complesso normativo adottato dall'Unione europea nei singoli ordinamenti, la Commissione ha delineato una strategia dell'UE in materia di diritti delle vittime, *For a new EU victims' rights strategy 2020/2025*.

La Commissione europea ha definito le azioni che dovranno essere realizzate negli anni 2020/2025, incentrandole principalmente sulle seguenti cinque priorità:

1. garantire una comunicazione efficace con le vittime e un ambiente sicuro affinché queste possano denunciare i reati;
2. migliorare la protezione e l'assistenza delle vittime più vulnerabili;

3. agevolare l'accesso delle vittime al risarcimento;

4. rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra tutti i soggetti competenti in materia di diritti delle vittime;

5. rafforzare la dimensione internazionale dei diritti delle vittime.

Pur continuando a verificare, nel frattempo, l'efficacia delle normative comunitarie nei singoli Paesi e le loro eventuali lacune, la Commissione europea si è data comunque una scadenza, individuando nell'anno 2022 il termine entro cui avrebbe dovuto valutarsi la necessità di intervenire con nuove proposte legislative, finalizzate a rafforzare ulteriormente i diritti delle vittime. Al momento si è in attesa di nuove determinazioni.

Su questo tema si è avuta una notevole sensibilizzazione anche negli Stati Uniti d'America, che hanno approvato una proposta di emendamento alla Costituzione (*Crime Victims Bill of Rights*), volta a garantire una serie di diritti alle vittime dei crimini violenti: in particolare, quello a informare e a essere informati, a presenziare a tutte le fasi del procedimento, a essere ascoltato in ogni fase del processo come avviene per l'imputato, a essere informati su tutto ciò che riguarda l'aggressore, ad avere un processo rapido, a ottenere il risarcimento totale dei danni da parte dell'impu-

tato una volta che sia stato condannato, a essere ragionevolmente protetto dagli atti violenti dell'imputato o del condannato, nonché a essere informato sui diritti spettanti alle vittime.

Di fronte a tali tendenze e previsioni normative internazionali, che mirano a superare ritardi e vuoti legislativi fortemente pregiudizievoli per il soggetto più debole e meno garantito, diviene ancora più necessario e doveroso intervenire a tutela della vittima del reato, anche all'interno delle regole del « giusto processo ».

Per superare questi vuoti e questi ritardi, oltre che per riconoscere il livello istituzionale più elevato possibile alla tutela delle vittime e dei più deboli, si propone di riconoscere, nel testo dell'articolo 111 della nostra Costituzione, cittadinanza processuale alla vittima del reato, attraverso la previsione che a essa vanno applicate tutte le norme dettate a garanzia della persona accusata di un reato.

Si ritiene che sarà sufficiente questo richiamo « costituzionalizzato » per indurre il legislatore ordinario a dare attuazione al quadro normativo dettato a garanzia dei diritti delle vittime di reato in sede di Consiglio d'Europa, superando ritardi e dimenticanze e dando, così, avvio a un processo penale certamente più giusto per tutte le parti e, quindi, anche per le vittime dei reati.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

1. All'articolo 111 della Costituzione, dopo il quinto comma è inserito il seguente:
«La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato».

€ 1,00