

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>N. 1312</sup>

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

d'iniziativa della deputata ZANELLA

Modifica all'articolo 111 della Costituzione in materia di tutela delle vittime di reati

*Presentata il 17 luglio 2023*

ONOREVOLI COLLEGHE E COLLEGHI! — Nel corso della presente legislatura, pur discutendo di riforme costituzionali e ordinamentali, non è stata ancora prestata debita attenzione a una figura sociale e processuale molto importante: la vittima di un reato. Soltanto quando le notizie e i fatti della cronaca mostrano brutalmente la necessità di considerare in maniera più equa e adeguata le esigenze e i diritti delle persone offese da un reato, ci si rende conto delle carenze normative esistenti a tal proposito a livello processuale. All'origine di tali lacune v'è una presunta carenza a livello costituzionale: 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 ed uguaglianza, di cui alla prima parte della Costituzione. Sarebbe pertanto necessario introdurre una previsione più specifica a tutela delle vittime dei reati. Con la 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 hanno regolamentato 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, l'articolo 111, come modificato e inserito nella sezione II del titolo IV della Costituzione, intitolata « Norme sulla giurisdizione », pur citando ripetutamente « le parti » e « il contraddittorio » tra le parti, non specifica 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 citato titolo IV 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 che, 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 parità 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 del reato. Si tratta certamente di una lacuna, che si riverbera anche all'interno del processo penale, ove la vittima del reato trova spazio soltanto se si costituisce parte civile. Si deve 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. L'esigenza di una piena tutela delle vittime del reato è fortemente avvertita ai vari livelli e alle diverse istanze della nostra società, 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, quello delle vittime delle stragi, quello degli infortuni-malattie mortali a causa del lavoro, quello delle vittime della criminalità, quello delle vittime di reati a sfondo sessuale soprattutto su minori, quello delle vittime di agguataggio o di reati societari-bancari, quello dei reati di disastro ambientale. In tali fattispecie, è evidente che, accanto ad 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 all'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 già nel corso della XIV legislatura sia stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge costituzionale che mirava all'inserimento di una specifica previsione dei diritti e delle facoltà delle vittime di reato nell'articolo 111 della Costituzione (atto Camera n. 4251, d'iniziativa dei rappresentanti di tutti i gruppi parlamentari allora presenti). Altre proposte di legge costituzionale, pressoché identiche nel contenuto, sono state di nuovo presentate nella XV legislatura (atto Camera n. 1242, d'iniziativa del deputato Boato, e atto Senato n. 742, d'iniziativa del senatore Casson), nella XVI legislatura (atto Senato n. 450, d'iniziativa del senatore Casson) e nella XVII legislatura (atto Senato n. 244, d'iniziativa del senatore Casson). Anche a livello internazionale tale esigenza emerge in tutta evidenza sia dalla trattazione che ne fa la Convenzione europea dei diritti umani sia dal contenuto dei provvedimenti frutto dell'attività giurisprudenziale della Corte di giustizia di Strasburgo, la quale ha riconosciuto specifici doveri di « penalizzazione » da parte dei singoli Stati, che hanno trovato una loro collocazione formale nella decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. In questo atto del Consiglio si precisa cosa debba intendersi per « vittima » del reato e le si garantisce la possibilità di

essere sentita durante il procedimento (articolo 3). Le si riconosce il diritto di accesso alle informazioni rilevanti ai fini della tutela dei suoi interessi (tra cui quella al patrocinio gratuito), con particolare riferimento al seguito riservato alla sua denuncia e ad essere informata, nei casi in cui esista un pericolo per la vittima, del rilascio dell'imputato o della persona condannata (articoli 4 e 6). Si riconosce il diritto al rimborso a favore della vittima, sia essa parte civile o testimone, delle spese sostenute a causa della legittima partecipazione al processo penale (articolo 7). Si riconosce il diritto alla protezione sua, a quella dei suoi familiari e alle persone ad essi assimilabili, ove si accerti l'esistenza di una seria minaccia di atti di ritorsione o di intromissione nella sfera della vita privata, protezione da garantire anche come riservatezza e tutela della sfera privata e dell'immagine, sia negli edifici giudiziari e di polizia che al loro esterno (articolo 8). Si prevede una normativa che incoraggi l'autore del reato a risarcire la vittima (articolo 9). Infine sono previste la cooperazione tra Stati, finalizzata alla protezione degli interessi della vittima nel procedimento penale, nonché la costituzione di servizi specializzati e di organizzazione della assistenza alle vittime. Sul punto occorre segnalare che, per mezzo del decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212, è stata data attuazione alla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, volta ad istituire norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Hanno fatto, quindi, ingresso nell'ordinamento, specificatamente nel codice di procedura penale, una serie di disposizioni volte a tutelare la persona offesa dal reato. La più significativa è quella prevista all'articolo 90-*quater* del codice di procedura penale, la quale definisce la condizione di particolare vulnerabilità della persona offesa dal reato. Un primo e importante passo verso

una reale, ma ancora insufficiente, protezione delle vittime. 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 ad informare e ad essere informati, a presenziare a tutte le fasi del procedimento, ad essere ascoltati in ogni fase del processo come avviene per l'imputato, ad essere informati su tutto ciò che riguarda l'aggressore, ad avere un processo rapido, ad ottenere il risarcimento totale dei danni da parte dell'imputato una volta che sia stato condannato, ad essere ragionevolmente protetto dagli atti violenti dell'imputato o del condannato e ad essere informato sui diritti spettanti alle vittime. Di fronte a tali tendenze e previsioni normative internazionali, che tendono 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 ». E proprio 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 ad essa vanno applicate tutte le norme dettate a garanzia della persona accusata di un reato. Si ritiene che sarà sufficiente questo richiamo « costituzionalizzato » per convincere 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 così dando avvio ad un processo penale certamente più giusto per tutte le parti e quindi anche per le vittime dei reati.

PROPOSTA 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 ».



\*19PDL0046220\*