CAMERA DEI DEPUTATI N. 1524

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

DE MARIA, CARÈ, FORATTINI, GIRELLI, LAI, MARINO, TONI RICCIARDI, ANDREA ROSSI, SIMIANI

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

Presentata il 31 ottobre 2023

ONOREVOLI COLLEGHI ! – Nel corso delle precedenti 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 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 livello processuale, ma anche della talora debole cornice di riferimento entro la quale si muovono, sul piano dei princìpi, la discussione pubblica e l'iniziativa legislativa sul tema. Lacune che trovano, per così dire, le loro origini in una asserita carenza di previsione normativa a livello costituzionale. In realtà, nella parte prima della Carta costituzionale già esistono previsioni e tutele a favore dei più deboli, sancite in via generale sulla base dei princìpi di solidarietà, equità ed eguaglianza. Accanto ad esse, si avverte, ora in modo particolarmente urgente, l'esigenza di integrare il quadro costituzionale con una previsione più specifica a tutela delle vittime di 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 prevede l'attribuzione di un rango costituzionale al principio del contraddittorio, mentre singole disposizioni regolamentano la concretizzazione e l'esplicazione del principio del « giusto processo » e

dello stesso principio del contraddittorio, attraverso la previsione delle « condizioni di parità » tra le parti, della « ragionevole durata » del processo e della terzietà e imparzialità del giudice.

In particolare, la riforma costituzionale del 1999 è intervenuta 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 quello costituzionale. Peraltro, la disposizione riformata dell'articolo 111, che è inserita nella sezione II del titolo IV della Costituzione recante 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 una delle parti fondamentali e necessarie del processo, ossia 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, nella Carta costituzionale continuano invece a mancare norme specifiche a tutela di un'ulteriore parte del processo, ossia la vittima di reato, nonostante, fin dalla parte iniziale del testo costituzionale recante i princìpi fondamentali, si faccia continuo riferimento a princìpi 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 prevedere l'inserimento nella Costituzione anche della tutela della parte di sovente più debole e meno protetta, sotto molti punti di vista, ossia la vittima di reato.

La mancanza di un esplicito fondamento costituzionale della tutela delle vittime di reato nel processo si riverbera soprattutto all'interno del processo penale, ove la vittima di reato trova spazio soltanto qualora si costituisca 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, rappresentando un ostacolo alla rapida definizione del processo (o così venendo talora percepita). Da ciò deriva una sorta di emarginazione della parte civile, pur costituita nel processo.

L'esigenza di una piena tutela delle vittime di reato è tuttavia fortemente sentita a vari livelli, anche perché la parte danneggiata, la parte offesa e la parte civile costituita ricoprono un ruolo e rappresentano interessi che spesso non è erroneo definire di natura pubblica o collettiva.

Emblematico è il caso delle vittime del terrorismo, delle vittime delle stragi, degli infortuni o delle malattie mortali causate dal lavoro, delle vittime della criminalità, delle vittime di reati a sfondo sessuale (specie se minori), delle vittime di aggiotaggio o di reati societari o bancari, nonché delle vittime di reati di disastro ambientale. In tali fattispecie è evidente che, accanto a una pretesa formalmente risarcitoria come richiesto dalla legge ordinaria (talvolta per ottenere 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 di reati sia un'esigenza fortemente sentita è provato pure dalla circostanza che, fin dalla XIV legislatura, risulta 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. Altre proposte di legge costituzionali, pressoché identiche nel contenuto, sono state di nuovo presentate nella XV e nella XVI legislatura.

Anche nelle legislature successive, così come in quella corrente, sono stati depositati progetti di legge in materia in entrambi i rami del Parlamento, segno evidente del fatto che il tema è avvertito con urgenza e che è necessario intervenire sul punto, specie alla luce del dato normativo interno e soprattutto sopranazionale.

Anche a livello internazionale emerge tale esigenza, sia nell'ambito dell'ordinamento che fa capo alla Convenzione europea dei diritti umani sia nell'Unione europea, la quale con la decisione quadro del Consiglio relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, del 15 marzo 2001, n. 2001/220/GAI, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee L82 del 22 marzo 2001, ha riconosciuto specifici doveri di « penalizzazione » da parte dei singoli Stati. Tale decisione è stata successivamente 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. A tale direttiva, l'ordinamento italiano ha dato attuazione con il decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212.

La direttiva affronta in maniera organica e articolata la posizione della persona offesa dal reato, sia con riferimento alla sua partecipazione alle indagini e al procedimento penale sia, più in generale, con riferimento alla necessità di assicurare alla medesima la piena protezione della vita privata, così come l'accesso a specifici servizi di assistenza.

La disposizione interna di attuazione ha modificato numerose disposizioni del codice di procedura penale, al fine di assicurare alla vittima di reato la possibilità di esercitare pienamente i propri diritti in ambito processuale, in condizioni di protezione e serenità. Tra le nuove disposizioni introdotte, merita ricordare ad esempio quelle in materia di vittime in condizione di particolare vulnerabilità e specificatamente il nuovo articolo 90-*quater* del codice di procedura penale che, nel definire la condizione di particolare vulnerabilità, dispone che si consideri « se il fatto risulta commesso con violenza alla persona o con odio razziale, se è riconducibile ad ambiti di criminalità organizzata o di terrorismo, anche internazionale, o di tratta degli esseri umani, se si caratterizza per finalità di discriminazione, e se la persona offesa è affettivamente, psicologicamente o economicamente dipendente dall'autore del reato ».

Sulla stessa linea devono essere ricordati i numerosi interventi normativi che, nel corso degli anni, hanno assicurato particolare assistenza e protezione alle vittime di taluni reati attraverso l'istituzione di fondi che – ponendo in capo allo Stato l'onere di contribuire economicamente al risarcimento del danno subito dalla persona offesa di alcune tipologie di reati – garantiscono al contempo alle medesime vittime la piena effettività di accesso alla tutela risarcitoria. Si pensi, tra quelli più noti, al Fondo di garanzia per le vittime della strada o ai Fondi istituiti per le vittime di crimini legati al terrorismo o alla mafia. Tra i più recenti, merita ricordare il Fondo per il ristoro dei danni subiti dalle vittime di crimini di guerra e contro l'umanità per la lesione di diritti inviolabili della persona, compiuti sul territorio italiano o comunque in danno di cittadini italiani dalle forze del Terzo Reich nel periodo tra il 1° settembre 1939 e l'8 maggio 1945, istituto dall'articolo 43 del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.

Ancora, nella direzione di valorizzare il ruolo e la specifica dignità delle vittime di reati vanno le recenti innovazioni normative in materia di giustizia riparativa, introdotte dagli articoli 42 e seguenti del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

Con specifico riferimento, infine, alle donne vittime di violenza si deve richiamare il crescente impegno istituzionale – tradotto in interventi normativi, ma anche in buone pratiche – volto a farsi carico della specifica condizione di vulnerabilità della donna vittima di violenza, nel processo e non solo. Sul punto, l'ordinamento italiano ha mosso significativi passi in avanti, specie a seguito della ratifica della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011, resa esecutiva dalla legge 27 giugno 2013, n. 77.

L'articolo 18 della predetta Convenzione è molto chiaro nel porre a carico degli Stati firmatari ben precisi obblighi di protezione delle vittime, sia nel processo e nelle inda-

gini, che al di fuori di essi. Anzitutto, si prevede che gli Stati garantiscano l'esistenza di « adeguati meccanismi di cooperazione efficace tra tutti gli organismi statali competenti, comprese le autorità giudiziarie, i pubblici ministeri, le autorità incaricate dell'applicazione della legge, le autorità locali e regionali, le organizzazioni non governative e le altre organizzazioni o entità competenti, al fine di proteggere e sostenere le vittime e i testimoni di ogni forma di violenza rientrante nel campo di applicazione della presente Convenzione ». Disposizioni altrettanto importanti impongono di predisporre servizi di assistenza e supporto generali (articolo 20) e specializzati (articolo 22), case rifugio (articolo 23), linee telefoniche di sostegno (articolo 24), specifici strumenti a supporto delle vittime di violenza sessuale (articolo 25) e delle vittime di violenza assistita ovverosia soprattutto i minori testimoni di atti di violenza (articolo 26). Particolare attenzione è inoltre dedicata alla prevenzione e al contrasto della cosiddetta vittimizzazione secondaria, vale a dire di tutto quell'insieme di disposizioni istituzionali, culturali e comportamentali che – risentendo dell'influsso di radicati stereotipi di genere – finiscono per far ricadere sulle donne vittime di violenza l'ulteriore stigma della colpevolizzazione o anche solo le costringono a partecipare alle indagini e al processo in assenza di garanzie minime di protezione, ad esempio, non potendo fare affidamento su personale specializzato e adeguatamente formato in sede di esame.

Proprio in materia di vittimizzazione secondaria, l'Italia ha subìto recentemente una ferma condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo. La Corte di Strasburgo, con la sentenza 27 maggio 2021, riferita alla causa J.L. contro Italia, ha condannato il nostro Paese in relazione all'uso di stereotipi di genere e di un linguaggio gravemente irrispettoso della dignità della persona offesa nelle sentenze rese dal tribunale e dalla corte d'appello di Firenze al termine di un procedimento relativo a un grave caso di violenza sessuale di gruppo ai danni di una giovane donna; nella decisione, in particolare, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stigmatizzato l'utilizzo, da parte degli organi giudicanti, di « stereotipi sessisti », di espressioni dirette a « minimizzare la violenza di genere e di esporre le donne a una vittimizzazione secondaria utilizzando affermazioni colpevolizzanti e moralizzatrici atte a scoraggiare la fiducia delle vittime nella giustizia » (paragrafo 141).

Di fronte a tali tendenze e previsioni normative nazionali e internazionali, che tendono a superare ritardi e persistenti 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 ».

Dare copertura costituzionale a una serie di interventi, azioni politico-amministrative e buone pratiche in sede giurisdizionale che già oggi assicurano protezione alle vittime di reati avrebbe infatti un sicuro valore, non solo sul piano simbolico e sistemico, ma anche sul piano della posizione di un chiaro indirizzo al legislatore, con l'obiettivo di indirizzare ogni futuro intervento in materia verso la piena considerazione della posizione della persona offesa dal reato. Alla configurazione tradizionale della dinamica repressiva – che vede come protagonista attivo lo Stato e come soggetto passivo l'autore del reato, lasciando la posizione della vittima sullo sfondo, nella convinzione che il perseguimento del pubblico interesse alla repressione dei reati valga, di per sé, a tutelarne la posizione – si andrebbe così a sostituire una più ariosa concezione, secondo cui anche la persona offesa assume un ruolo centrale nella dinamica repressiva, così inverando i fondamentali principi di solidarietà e giustizia consacrati dalla parte prima della Costituzione.

Per tutto quanto sin qui osservato, si propone allora di riconoscere, nel testo dell'articolo 111 della Costituzione, piena cittadinanza processuale alle vittime di 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 di reati ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



19PDL0060000