

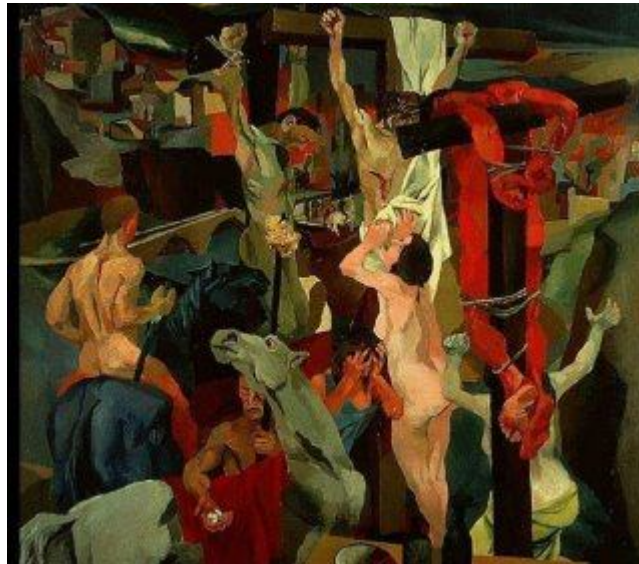


ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO

A.N.V.

PROGETTO FORMATIVO

I PARTE



<< In ogni ceto sociale ci sono persone che hanno la capacità di mimetizzarsi e manipolare gli altri per raggiungere i propri fini. E' impossibile dare una definizione universale al male perché è un concetto molto complesso dove intervengono fattori di diverso genere. Esiste una differenza enorme tra pensare di fare del male e farlo concretamente e la maggior parte delle persone riconosce il male quando lo vede. Il riscatto però dell'essere umano è la volontà di rivolgere la mente alla scoperta di se stessa e della propria forza interiore>>

Rosanna Alfieri

OBIETTIVI DEL PROGETTO

Il presente progetto formativo è rivolto alla delicata questione della risarcibilità delle Vittime del reato alla luce degli studi e delle ricerche poliennali sin qui svolte e delle iniziative assunte anche in sede parlamentare.

L'obiettivo è quello di definire quali possibilità abbiano le vittime di ottenere soddisfazione in sede civile e penale per un effettivo risarcimento dei danni patiti attraverso un'assistenza qualificata diffusa sul territorio.

Il Progetto DAFNE, avviato dal Governo Italiano, per l'aiuto ed il sostegno delle Vittime del Reato costituisce un'importante realizzazione in tale direzione per la mappatura dei servizi di assistenza alle vittime esistenti su tutto il territorio nazionale.

La Rete Dafne va infatti ad affiancarsi e a facilitare il lavoro già svolto dalle varie realtà associative del territorio su un tema delicato come quello della tutela e della protezione delle persone che subiscono violenza o un reato, che è una delle priorità delle Istituzioni dello Stato.

I servizi di assistenza extra-processuale alle Vittime appaiono disomogenei sul territorio nazionale.

E' proprio allo scopo di promuovere la creazione di livelli uniformi in questo campo che si è deciso di verificare quali servizi siano operativi a livello locale nelle diverse Regioni, e così individuare le migliori pratiche, definire gli standard minimi di assistenza e infine arrivare all'accreditamento dei soggetti e così creare una efficace Rete di Assistenza sul territorio.

Il Ministero della Giustizia intende, in tal modo, dare attuazione alla normativa europea in tema di assistenza alle vittime di reato, e in particolare alla direttiva UE/29/2012 che ha previsto – accanto a disposizioni che riguardano i diritti della vittima nel corso delle indagini preliminari, durante il processo e dopo la sua conclusione – che gli Stati Membri istituiscano un servizio nazionale di assistenza alle vittime di tutte le tipologie di reato, in relazione ai loro bisogni di tipo psicologico, medico, legale, criminologico etc. che supporti le Autorità preposte alla tutela ma anche alla prevenzione dei reati.

Le persone che si rivolgeranno agli Sportelli della Rete Dafne, attraverso un operatore di riferimento ed un'équipe qualificata, verranno aiutate ad individuare le opportunità presenti sul territorio e i servizi, pubblici e del privato sociale, che si occupano di protezione, prevenzione, accesso alle cure psico-fisiche ed anche a come accedere ai fondi di risarcimento previsti dalla normativa vigente per le vittime e loro familiari.

La tutela delle vittime di reato attiene alla sfera dei diritti fondamentali della persona e costituisce uno degli aspetti essenziali cui occorre avere riguardo, sia nell'ambito del procedimento giudiziario sia soprattutto nelle fasi preliminari e successiva ad esso. Con riguardo a tutti questi aspetti, nel nostro Paese si verificano, purtroppo, ancora molti ritardi, malfunzionamenti e colpevoli inadempienze.

Occorre, quindi, che il Governo si adoperi affinché alle vittime e alle persone danneggiate dal reato sia riconosciuta una tutela di rango costituzionale affinché nel nostro ordinamento possano essere recepite le indicazioni previste dalle varie Direttive Europee del tutto ignorate.

LA LEGISLAZIONE PER LE VITIME DEL REATO

Occorre procedere, innanzi tutto, ad un esame approfondito della normativa Europea ed Italiana in materia e ad una attenta disamina della impostazione dottrinale e giurisprudenziale in materia in tema di risarcimento dei danni materiali e morali delle vittime della criminalità in generale divenute, negli ultimi tempi, sempre più numerose.

A) La Legislazione Europea

La Convenzione Europea, che realizza la più analitica tutela dei diritti enunciati nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo, assurge, oggi, al rango di norma costituzionale europea e costituisce diritto interno, fonte diretta, di rango superiore, poiché attiene a un diritto inviolabile.

La Convenzione Europea per la salvaguardia delle libertà fondamentali, entrata in vigore il 26/10/1955, stabilisce che

- art.6, par.1, ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole davanti ad un tribunale indipendente e imparziale, istituito per legge.

La Corte Europea di Strasburgo, nell'interpretare la norma, ha stabilito che il diritto al risarcimento a carico dello Stato costituisce un diritto civile soggettivo e, quindi, ogni istanza connessa deve essere sottoposta ai principi dell'art.6 CEDU (v. sentenza del 27/5/1997 Rolf Gustafson c/ Svezia)

Inoltre, la nostra Corte Costituzionale, con una recentissima sentenza (n.88/2018) ha stabilito che la domanda di equa riparazione può essere proposta anche in pendenza di un procedimento penale ad esso presupposto.

La Convenzione stabilisce pure che

- art. 8, 1° comma, : "ogni persona ha il diritto al rispetto della sua vita privata e familiare..."
- In effetti, con il Trattato sull'Unione Europea, l'UE si è impegnata a rispettare i diritti fondamentali dell'uomo quali quelli garantiti dalla Convenzione Europea e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, in quanto principi generali del diritto comunitario (art. F, para grafo 2).

In conseguenza, nel 1977 il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa approvò una risoluzione(77/27) sul "risarcimento delle vittime dei crimini" che costituiva una disciplina di diritto convenzionale finalizzata all'impegno degli Stati aderenti ad introdurre ed a sviluppare regimi di risarcimento in favore delle vittime da parte dello Stato sul cui territorio sono stati commessi reati violenti, segnatamente per i casi in cui l'autore del reato sia ignoto o privo di mezzi, precisando anche i livelli minimi per la tutela efficace delle vittime.

A tale risoluzione fece seguito la "Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti", resa a Strasburgo il 24 novembre 1983, mai ratificata dall'Italia, che venne recepita da molti Paesi dell'area europea.

In particolare, la Convenzione del 1983, entrata in vigore il 1 Febbraio 1988, stabiliva un obbligo risarcitorio a carico degli Stati di carattere sussidiario, essendo l'intervento statale limitato ai casi in cui non risultasse possibile l'escussione del colpevole, perché ignoto od incapiente.

La Convenzione citata partiva dai seguenti presupposti:

- che lo scopo del Consiglio d'Europa è la realizzazione di un'unione più stretta fra i suoi membri;
- che, per ragioni d'equità e di solidarietà sociale, è necessario preoccuparsi della situazione delle vittime di reati violenti intenzionali che hanno subito pregiudizi al corpo o alla salute nonché di coloro che erano a carico di vittime decedute in seguito a tali atti;
- che appariva necessario introdurre o sviluppare regimi di risarcimento in favore di queste vittime da parte dello Stato sul cui territorio sono stati commessi tali reati, segnatamente per i casi in cui l'autore del reato sia ignoto o privo di mezzi.

La Convenzione introduceva così l'obbligo al risarcimento (perdita di reddito, spese mediche ed ospedaliere, spese funerarie e, per quanto concerne le persona a carico, la perdita di alimenti (art. 3), la cui richiesta poteva essere sottoposta ad un termine (art. 6), con eventuale fissazione di un limite massimo o minimo (art. 5) e calibrata sulle condizioni economiche della vittima (art. 7) e del suo comportamento (art. 8).

Nel Dicembre del 1988, Il Consiglio Europeo e la Commissione misero a punto un piano d'azione sulle modalità ottimali di attuazione delle disposizioni del trattato di Amsterdam riguardanti la realizzazione di uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

Successivamente, nella riunione di Tampere, tenutasi il 15 e 16 ottobre 1999, il Consiglio Europeo, nell'affrontare l'importante questione, stabilì che:

32. Tenendo presente la comunicazione della Commissione, dovrebbero essere elaborate norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità, in particolare sull'accesso delle vittime alla giustizia e sui loro diritti al risarcimento dei danni, comprese le spese legali. Dovrebbero inoltre essere creati programmi nazionali di finanziamento delle iniziative, sia statali che non governative, per l'assistenza alle vittime e la loro tutela.

La Commissione Europea, da parte sua, anche alla luce delle discussioni del Consiglio di Tampere, pose l'accento sull'importanza della prevenzione dei reati e delle fasi che precedono il risarcimento con una comunicazione intitolata "Vittime di reati nell'unione europea: riflessioni sul quadro normativo e sulle misure da prendere" che venne approvata dal Parlamento Europeo il 15 Giugno 2000.

L'esecutivo UE intendeva avviare un dibattito caratterizzato dalle seguenti tematiche:

- riduzione del numero delle vittime, assistenza alle vittime, possibilità per le vittime di agire in un procedimento penale, risarcimento delle vittime, definizione di un quadro per l'informazione, le lingue e la formazione.
- Sull'assistenza alle vittime la Commissione stabiliva di fissare standard e norme europee valide sia per i residenti sia per gli stranieri, a prescindere dalla loro condizione giuridica.
- L'assistenza materiale, legale, psicologica e medica alle vittime doveva poter essere immediata e gratuita. Nello stesso tempo, alle vittime dovevano essere fornite informazioni sulla disponibilità delle diverse forme di assistenza.
- La Commissione auspicava, pertanto, la creazione di una linea telefonica di emergenza, o di una rete di linee di emergenza, che per unire i diversi servizi di assistenza disponibile in tutte le lingue europee.
- In merito alla possibilità per le vittime di agire in un procedimento penale, la Commissione stabiliva che i principali punti da rispettare nel corso di un procedimento penale e nella sua istruzione fossero il rispetto della privacy e della sicurezza delle vittime, la possibilità di ricorrere all'assistenza di terzi, la possibilità di deporre in anticipo o dal proprio Paese.
- Occorreva, inoltre, prestare particolare attenzione a determinati gruppi di vittime e che i costi derivanti da un procedimento penale non fossero di ostacolo alla denuncia di un reato. Circa il risarcimento delle vittime, la Commissione auspicava la ratifica da parte di tutti gli Stati membri della citata Convenzione Europea del 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, insistendo sul fatto che le vittime dovevano essere risarcite con la massima tempestività, eventualmente anche con versamenti anticipati (!!)
- Tale diritto venne quindi riconosciuto alle vittime di reati contro la persona, anche qualora l'autore non fosse perseguibile o punibile, purché vi fosse stata denuncia all'Autorità di pubblica Sicurezza e la relativa richiesta fosse stata presentata entro i termini contemplati.

B) La Direttiva Europea 2001/220/GAI

Su questi presupposti, il 13 Marzo 2001 il Parlamento europeo approvava una propria risoluzione sul risarcimento in favore delle vittime di reati violenti ("Resolution on Compensation for Victims of Acts of Violence") (2001/220/GAI) nella quale invitava la Comunità Europea ad avviare sollecitamente iniziative ed azioni in tale delicata materia.

A tale Risoluzione faceva seguito il Libro Verde sul "Risarcimento alle vittime di reati", emanato dalla Commissione europea il 28 settembre 2001, che poneva le basi per la predisposizione della Direttiva 80/2004, indicando dettagliatamente le condizioni per l'armonizzazione dei vari sistemi di risarcimento a livello comunitario, non senza rimarcare come Grecia e, parzialmente, Italia, non avessero ancora approvato una normativa generale in tema di risarcimento delle vittime per reati violenti.

Il Libro Verde, in sintesi, elencava in 29 punti i principi e gli obiettivi per una efficace tutela dei diritti umani della vittima del reato:

1. Viene sancito che la tutela è riconosciuta alle vittime di reati intenzionali contro la vita, la salute o l'integrità personale, rimanendo esclusi i reati colposi e quelli determinanti solo danni a cose.
2. La nozione di vittima corrisponde a quella individuata nella precedente decisione-quadro del Consiglio d'Europa del 15/3/2001.
3. In base al principio di territorialità, il risarcimento va erogato dallo Stato membro nel cui territorio avviene il reato, in favore di cittadini dell'Unione ovvero di soggetto legalmente residente, senza discriminazione alcuna.
4. Circa la determinazione del danno la Commissione lascia ampio spazio alle legislazioni nazionali, con l'obiettivo di garantire alle vittime un pieno risarcimento dei danni, anche non materiali, sofferti dalle stesse, quantificati in base alle norme sulla responsabilità civile vigenti in ogni Paese membro.
5. Viene peraltro prevista la possibilità di una determinazione forfettaria dell'indennizzo a tariffa. In ogni caso, è fatta salva la possibilità di fissare un tetto massimo all'indennizzo, per evitare impatti gravosi di bilancio.
6. Viene prevista la possibilità di erogazione di provvisori, concorrendo quattro presupposti, costituiti dal *fumus boni iuris*, la difficoltà finanziaria della vittima, l'impossibilità di una decisione rapida e quella di porre il risarcimento a carico del responsabile del reato.
7. Viene prevista la possibilità di escludere dal risarcimento i danni di minima entità.
8. Gli Stati membri possono negare o ridurre il risarcimento se la vittima ha concorso a cagionare il danno.
9. Gli Stati membri possono applicare il principio di applicazione sussidiaria e quindi porre il risarcimento statale come ultima opportunità per la vittima, che deve aver perseguito con uno sforzo ragionevole, l'autore del reato. Il principio di applicazione sussidiaria si applica solo alla vittima diretta e non ai parenti stretti o persone a carico.
10. si prevede l'applicazione integrale del principio del divieto del doppio risarcimento.
11. Lo Stato gode di surrogazione sui diritti della vittima, nei confronti dei responsabili del fatto illecito.
12. Gli Stati membri possono prevedere l'obbligo di denunciare il fatto alla polizia quale condizione per invocare il risarcimento statale, salvo i casi di denuncia della criminalità organizzata o di violenza a donne e minori.
13. Gli Stati membri possono disciplinare i rapporti tra procedura di indennizzo e procedimento penale per l'accertamento del reato, avuto riguardo alla posizione della vittima e salvo il riconoscimento di provvisori.
14. Il termine per inoltrare la domanda deve essere di due anni con eccezioni legate a situazioni particolari, nei casi di vittime minori o transfrontaliere.
15. Gli Stati membri, nel disciplinare le procedure di esame delle domande, devono ispirarsi ai principi di massima semplicità e rapidità, di flessibilità e disponibilità in relazione alla lingua utilizzata, e devono riconoscere la possibilità di proporre appello avverso una decisione di rigetto.
16. Devono essere assicurati con estremo rigore ed efficienza, pieni diritti di informazione alle vittime in relazione alle possibilità di invocare risarcimenti a carico dello Stato.

17. Deve assicurarsi alle vittime transfrontaliere una particolare regime di assistenza e tutela con il modello dell'assistenza reciproca.
18. Deve essere assicurata la possibilità della vittima di redigere la domanda nel proprio paesi di residenza, con l'ausilio di una autorità di assistenza (la c.d. autorità -mittente), che non deve fornire consigli dettagliati né pareri preliminari sui contenuti della domanda ma deve supportare la vittima nella redazione della stessa e nel corredarla di documenti e certificati anche utilizzando formulari uniformi.
19. E' fatto obbligo all'autorità di assistenza di inviare la domanda in modo corretto all'autorità di decisione (la c.d. autorità-ricevente).
20. L'autorità ricevente deve rilasciare attestato di ricevimento della domanda ed indicare un responsabile del procedimento.
21. L'autorità di assistenza deve trasmettere ogni informazione integrativa che l'autorità di decisione le dovesse richiedere per completare la propria istruttoria.
22. Deve essere prevista la facoltà della vittima di essere sentita e dell'autorità di decisione di sentirla, ove necessario, avvalendosi se del caso di strumenti di video-conferenza.
23. E' fatto obbligo all'autorità di decisione di trasmettere all'autorità di assistenza la propria decisione.
24. L'uso della lingua nella compilazione dei formulari spetta alla vittima,ferma peraltro la necessità di utilizzare lingue ufficiali dell'Unione.
25. E' prevista la redazione di un manuale,a cura della Commissione,contenente le informazioni essenziali sulle diverse autorità di decisione, sulle lingue e sui formulari utilizzabili, sulle diverse normative applicabili.
26. Devono essere creati punti di contatto centrali per favorire la cooperazione transfrontaliera tra Stati membri.
27. Possono essere previste dagli Stati membri disposizioni più favorevoli alla vittima rispetto alle norme minime.
28. E' previsto a carico degli Stati membri un termine di ratifica della normativa in origine fissato in origine entro il 30.6.2005.

Sin qui le indicazioni contenute nel Libro Verde della UE.

C)La Direttiva 2004/80/CE del Consiglio Europeo del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato

In questo contesto venne approvata dalla Commissione UE la Direttiva n 2004/80/CE del 29/4/2004 che focalizzava i punti essenziali della materia e gli obblighi derivanti dall'attuazione della precedente Direttiva del Consiglio,che vide largamente inadempiente l'Italia.

La questione venne sottoposta alla GUCE che con decisione n.C-112/07 ritenne fondato il ricorso della Commissione diretto ad accertare tale inadempimento.

La Repubblica italiana, non contestando la fondatezza del ricorso, aveva tuttavia contro dedotto che determinate leggi già vigenti nell'ordinamento giuridico italiano prevedevano l'indennizzo delle vittime di atti di terrorismo e della criminalità organizzata nonché delle vittime di richieste estorsive e di usura, e che l'iter legislativo diretto ad assicurare il recepimento integrale della direttiva nel suo ordinamento giuridico era comunque in via di conclusione.(sic!!)

Le prescrizioni contenute nella Direttiva possono così sintetizzarsi:

- Gli Stati membri assicurano che le vittime di un reato violento possono presentare domanda di indennizzo presso le autorità istituite nello Stato in cui hanno la residenza, anche se il fatto è avvenuto in un altro Stato membro (art. 1);
- Ove la vittima sia aggredita nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza (situazioni transfrontaliere), lo Stato competente ad erogare l'indennizzo' ed a decidere sull'accoglimento della domanda è quello nel quale il reato è stato commesso (art. 2);

- tutti gli Stati membri debbono individuare una o più autorità o altri organismi, denominati “autorità di assistenza”, responsabili per l’applicazione delle misure di tutela e una “autorità di decisione” che si pronuncia sulle domande di indennizzo art. 3);

Tutti gli Stati membri provvedono che le loro normative nazionali prevedano l’esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime per i reati violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime (art. 10.2).

- Le disposizioni della Direttiva si applicano sulla base dei sistemi degli Stati membri secondo i criteri negli stessi vigenti in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori (art. 12.1).

Come appare chiaro, la Direttiva sembrava partire dal presupposto che tutti gli Stati membri avessero adottato misure per garantire il risarcimento delle vittime da reati violenti, anche se ciò, in realtà, era avvenuto solo nella “maggior parte degli Stati”.

Ad ogni buon conto, l’art. 12 della Direttiva stabilisce che gli Stati debbono predisporre sistemi di indennizzo delle vittime (art. 12.2) e che tali sistemi in materia di indennizzo anche nell’ipotesi di situazione transfrontaliere (art. 12.1).

Lo Stato italiano non si è mai adeguato pienamente alla Direttiva 2004/80 come del resto, già lo si è visto, non ha mai ratificato la Convenzione del 24 novembre 1983 del Consiglio d’Europa anche se ha poi formalmente provveduto a recepire la Direttiva con il D.Lvo 9 novembre 2007 n. 204

D) la Direttiva 2012/29/UE del 25/10/2012

Proprio alla luce della mancata attuazione da parte dell’Italia e di alcuni Paesi UE della Direttiva del 2004, è stato necessario a emanare da parte del Parlamento Europeo e del Consiglio d’Europa la **Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012**, recepita dallo Stato Italiano con D.Lvo 15 dicembre 2015, n. 212, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GA per quanto si dirà oltre.

E) La legislazione italiana

La situazione attuale per il recepimento della legislazione europea in tema di indennizzo a carico dello Stato è sconcertante per l’Italia, unico Stato europeo, insieme alla Grecia, a non possedere sistemi di risarcimento di applicazione generale, bensì solo settoriale (vittime del terrorismo, della mafia, della criminalità organizzata, dell’usura e delle estorsioni).

Infatti, nel nostro ordinamento sono presenti numerose norme settoriali che disciplinano l’erogazione di speciali elargizioni a favore di particolari categorie di vittime di reato, che sono state approvate dal 1908 ad oggi.

Si tratta, come ricorda il Libro Verde, delle Vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (l.29.10.1990 n.302 , l.23.11.1998 n.407), dell’usura (l.7.3.1996 n.108), delle estorsioni (l.23.2.1999 n.44) etc.

Si aggiunga che la nostra Costituzione sancisce

- art. 2 Cost.: “La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali (come la famiglia) ove si svolge la sua personalità”;
- art. 3, 2° comma, Cost.: “E’ compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana...”;
- art. 10, “l’Ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute
- art. 11, “l’Italia consente, in condizione di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni”. Tuttavia, ancora oggi non si possono dire concretizzate norme e misure efficaci a tutela della vittima del reato e del risarcimento dei danni patiti.

F) Le proposte di Legge avanzate

La previsione di attuazione della decisione-quadro del Consiglio dell'U.E. 15.3.2001 assegnava ai legislatori nazionali un termine (con talune eccezioni, legate a specifici aspetti normativi) al 22.3.2002, termine ampiamente spirato come quelli successivamente assegnati e pure ignorati. Tuttavia il Parlamento italiano, incalzato da tali scadenze e dalla pubblicazione del Libro Verde e dalle Direttive sul risarcimento alle Vittime del reato, ha sentito la necessità di un intervento normativo a tutela delle vittime dei reati attraverso varie proposte di legge presentate da alcuni Parlamentari.

La più avanzata è quella presentata come Atto Camera n. 3367 del 8/11/2002 con il titolo di " Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela delle vittime dei reati "con la quale si proponeva di sanare una lacuna normativa *"che ha portato a concentrare l'attenzione sempre e solitamente sull'autore del reato, con dispendio di energie e risorse per la tutela di coloro che collaborano con la giustizia, dopo averla offesa, ma che hanno sovente dimenticato chi questa offesa ha subito, spesso in maniera irreparabile"*.

La proposta di legge prendeva le mosse dalla innanzi richiamata, che individuava uno *standard* minimo di diritti che ciascun Paese membro deve garantire alle vittime del reato, quali portatrici di istanze autonome cui ciascun ordinamento deve dare spazio e soddisfazione.

Seguendo tale linea direttrice, la proposta di legge, all'articolo 1, delineava la figura della " vittima intendendosi con questa espressione la persona offesa dal reato e, quando essa sia deceduta in conseguenza del reato, i suoi prossimi congiunti, chi è legato alla persona offesa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo suo coniuge, come tale conviva stabilmente con essa.

Con l'articolo 2 venivano salvaguardati alcuni regimi "speciali" di tutela delle vittime dei reati: tale articolo, infatti, rubricato come "vittime a tutela rafforzata" fa salve le disposizioni sulle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; quelle in materia di vittime dell'usura; delle vittime della cosiddetta "Uno bianca"; e la legge n. 512 del 1999 in materia di fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

L'articolo 3 dettava gli obiettivi della nuova legge, prevedendo che lo Stato, le regioni e le autonomie locali promuovessero, organizzassero e curassero l'assistenza immediata e gratuita - delle vittime di tutti i reati, assicurando loro le informazioni connesse agli adempimenti processuali meglio specificati nel successivo articolo 4, fornendo loro - e qui è l'aspetto più interessante perché è di immediata incidenza pratica - il necessario sostegno psicologico, morale, sanitario, legale e finanziario, attuato da personale specializzato, attrezzato e sensibilizzato ai relativi problemi.

Si trattava, dunque, di assicurare un'assistenza "a tutto campo", che, salvaguardando i regimi speciali, si rivolgeva per la prima volta a tutte le vittime di tutti i reati, fornendo tutti i tipi di assistenza, dal momento che la varietà dei soggetti colpiti può generare una grande molteplicità di esigenze, tutte egualmente da tutelare.

Se l'articolo 3 specifica i vari compiti attribuiti ai diversi livelli dell'amministrazione, anche tenendo conto del nuovo riparto di competenze scaturito dalla modifica del titolo V della Costituzione - e anche di future eventuali modifiche - l'articolo 4 individuava in concreto un " diritto all'informazione" della vittima del reato, estendendo la protezione anche alle vittime residenti in Stati stranieri, con particolare riguardo all'ambito comunitario.

L'articolo 5, con dovizia di dettagli, si preoccupava, in conseguenza, delle molteplici e necessarie modifiche da apportare al codice di procedura penale.

Inoltre l'articolo 6 istituiva, presso il Ministero della Giustizia, un apposito "Fondo di assistenza alle vittime dei reati", estendendo alla generalità delle persone offese quelle prerogative economiche che l'ordinamento riserva, ancora oggi soltanto ad alcune categorie di vittime a tutela rafforzata.

L'articolo 7 stabiliva i presupposti per l'accesso a detto fondo, indicando le condizioni soggettive - soggetti ammessi - e oggettive - tipologie dei reati meritevoli di tale intensa tutela.

L'articolo 8, infine, istituiva un Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati, stabilendo anche la composizione di esso con il compito di vigilare sull'osservanza delle norme stabilite dalla nuova legge, deliberare sulle domande di assistenza presentate dalle vittime, esercitare funzioni di monitoraggio del fenomeno, e indicare le linee di indirizzo e di programma per gli "Sportelli per le vittime dei reati" che il successivo articolo 10 istituisce presso ogni Prefettura-Ufficio territoriale del Governo.

Appariva molto interessante, sia sotto il profilo operativo che scientifico, la costituzione di un Comitato, presieduto dal Ministro della Giustizia e composto da rappresentanti ministeriali, professori universitari in materie giuridiche, psicologiche e vittimologiche, esponenti della società civile e delle associazioni per la tutela delle vittime.

Altrettanto importante, al fine di meglio articolare sul territorio nazionale un'efficace tutela della vittime, risultava la realizzazione, presso ogni Ufficio Territoriale del Governo, **di uno Sportello per le vittime di reati**, con il compito di attuare le linee operative del Comitato e coordinare le attività di tutte le istituzioni al fine di fornire adeguata assistenza e informazione alle vittime, ivi comprese le richieste di elargizioni a carico del Fondo.

Infine, la proposta di legge suggeriva l'introduzione di una "giornata della memoria", destinata alla riflessione e alla commemorazione di ogni situazione di vittimizzazione, da celebrarsi il 12 dicembre di ogni anno, ricorrenza della strage di piazza Fontana.

La normativa segnava, in tal modo, una svolta significativa nella acquisita consapevolezza della necessità di tutelare le vittime di reati sia a livello normativo che istituzionale costituendo un efficace fondamento su cui edificare una società civile attenta ai diritti delle vittime.

Nondimeno la proposta di Legge, come anche quelle successivamente presentate e di contenuto simile, a tutt'oggi non hanno avuto alcuna efficace concretizzazione.

G) La responsabilità oggettiva dello Stato per le vittime del reato

Anche le proposte di riforma costituzionale avanzate dagli On.li Marco Boato, alla Camera, e Felice Casson, al Senato, nel Luglio del 2002, di contenuto sostanzialmente identico, per una modifica dell'art. 111 della Costituzione e dirette ad introdurre nella Carta Costituzionale la **c.d. Risarcibilità oggettiva delle Vittime dei Reato** non hanno avuto migliore sorte.

La pregevole Relazione accompagnatoria ne illustra le finalità come segue.

L'articolo 111 della Costituzione, modificato dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, al primo comma, stabilisce quali regole debbano assistere un processo nel nostro Paese perché questo possa ritenersi, per dettato costituzionale, «giusto».

Accanto ai principi generali, come la regola del contraddittorio, che deve svolgersi in condizioni di parità, e al principio della ragionevole durata del processo, il legislatore costituzionale si è anche soffermato sulla specifica disciplina di talune regole processuali.

E' mancata, tuttavia, una previsione a tutela della vittima dei reati, nonostante si sia voluto accentuare il contenuto accusatorio del processo penale e dunque la sua natura di processo di parti cui assegnare condizioni di parità.

Si trattava allora di colmare questa lacuna, restituendo, in linea con i principi costituzionali di solidarietà e di uguaglianza, una efficace tutela processuale alle vittime del reato.

È noto come ancora oggi le vittime non trovino alcuno spazio di tutela se non si siano costituite parte civile.

Peraltro, l'esercizio dell'azione civile in sede penale è visto con scarso favore dal sistema giudiziario, in quanto appesantisce inevitabilmente l'*iter* processuale e costituisce un ostacolo alla rapida definizione del processo.

Ecco perché la vittima viene emarginata nei procedimenti speciali che eliminano il dibattimento: la parte civile non può interloquire sul procedimento in cui avviene l'applicazione della pena su richiesta delle parti (art 444 CPP) e sebbene la relativa sentenza non espliciti alcuna efficacia nei giudizi civili o amministrativi (articolo 445, comma 1-*bis*, del codice di procedura penale).

Tanto meno la parte civile è libera di accettare o meno il giudizio abbreviato, richiesto dal solo imputato, benché la costituzione, dopo l'avvenuta conoscenza dell'instaurazione del rito speciale equivale alla relativa accettazione.

Inoltre, le modifiche legislative successivamente intervenute in materia, che hanno previsto il compimento di un'integrazione probatoria su istanza di parte o d'ufficio da parte del giudice, non hanno contemplato la parte civile, quale soggetto legittimato a farne richiesta, per cui, pur direttamente interessata alla rapida definizione del processo penale, la parte civile è di fatto scoraggiata dall'accettare il rito abbreviato.

Anche dal giudizio per decreto la parte civile viene esclusa nonostante il decreto penale divenuto esecutivo non eserciti efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo (articolo 460, comma 5, CPP).

Non è inoltre prevista alcuna impugnazione avverso le ordinanze che escludono la parte civile dal processo penale, benché tale provvedimento non impedisca la riproposizione della domanda risarcitoria nella sede propria né determini la sospensione del giudizio civile (articolo 88, commi 2 e 3, CPP).

Eppure, al di là delle intenzioni del Legislatore, il ruolo della parte civile rimane intessuto di elementi pubblicistici in quanto persegue chiaramente un interesse punitivo, a volte persino sganciato da quello privatistico, alle restituzioni o al risarcimento del danno, come quando ci si limiti a richiedere un risarcimento puramente simbolico o quando la costituzione sia operata nei confronti di un imputato notoriamente insolvente.

Sono queste le ragioni che devono indurre il legislatore costituzionale a tutelare in maniera più incisiva la vittima del reato, come parte di pieno diritto nel processo penale.

Tra l'altro, statuendo che, in caso di condanna, il giudice disponga il risarcimento e le restituzioni anche in difetto di costituzione di parte civile quantificando, in misura parziale, la somma dovuta, come prevedeva da alcuni progetti di Legge presentati, si annette che il risarcimento del danno non patrimoniale ha finalità caratteristiche della sanzione penale più che di quella civile trasformandola, come avviene nei *Compensation orders* del diritto inglese, in sanzione autonoma rispetto al vero e proprio risarcimento del danno e facendone esplicitamente una sorta di multa, prevista come sanzione aggiuntiva o alternativa, inflitta dal giudice penale e da versare al soggetto passivo del reato.

Altrettanto accadrebbe sottoponendo la sospensione della esecuzione della pena alla condizione dell'avvenuto risarcimento del danno, come avviene in Portogallo ovvero estendendo tale condizione all'accettazione della richiesta di patteggiamento.

Sembra a questo punto opportuno richiamare la collocazione della vittima del reato nella Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva dalla legge n. 848 del 1955, e le aperture nella giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee di Strasburgo che ha riconosciuto specifici doveri di «penalizzazione» da parte dei singoli Stati e che hanno trovato una loro collocazione formale nella decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio del 15 marzo 2001.

In questo documento si definisce con esattezza cosa debba intendersi per «vittima» di 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 relativa al diritto al patrocinio gratuito, nonché del seguito riservato alla sua denuncia e ad essere informata, nei casi in cui esiste un pericolo per la vittima, al momento del rilascio dell'imputato o della persona condannata (articoli 4 e 6); il diritto al rimborso, alla vittima, sia essa parte civile o testimone, delle spese sostenute a causa della sua legittima partecipazione al processo penale (articolo 7); il diritto alla protezione sua ed a quella dei suoi familiari e 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; ma anche il diritto ad una protezione appropriata della sfera privata e dell'immagine fotografica della vittima, dei suoi familiari e

delle persone ad essi assimilabili, curando di evitare contatti tra vittima ed autori del reato negli edifici degli organi giurisdizionali, fornendo progressivamente tali edifici di luoghi d'attesa riservati alle vittime; garantendo tutela alle vittime più vulnerabili allorché devono rendere dichiarazioni in udienza pubblica, assicurando loro condizioni di sicurezza sulla base della decisione del giudice (articolo 8), e dettando una normativa che incoraggi l'autore del reato a prestare risarcimento alla vittima (articolo 9).

La Convenzione prevede la cooperazione tra Stati finalizzata alla protezione degli interessi della vittima nel procedimento penale, nonché la costituzione di servizi specializzati e di organizzazioni di assistenza alle vittime, attraverso la messa a disposizione di persone fornite di adeguata formazione professionale e allo scopo preparate nei servizi pubblici o mediante riconoscimento e finanziamento di organizzazioni di assistenza alle vittime.

Come è dato rilevare, si tratta di un complesso di norme assai avanzate in materia di protezione e assistenza alle vittime.

Su questo tema si sono sensibilizzati anche gli Stati Uniti, che hanno approvato una proposta di emendamento alla Costituzione, denominata *Crime Victims Bill of Rights*, tesa a garantire una serie di diritti alle vittime di crimini violenti: in particolare, quello a informare e ad essere informate; a presenziare a tutte le fasi del procedimento; ad essere ascoltate in ogni fase del processo, così come avviene per l'imputato; ad essere informate su tutto ciò che riguarda l'aggressore (sue dichiarazioni, suoi precedenti eccetera), ad avere un processo veloce; a ottenere la restituzione totale dei danni da parte dell'imputato una volta che sia stato condannato; ad essere ragionevolmente protette dagli atti violenti dell'imputato o dal comportamento violento del condannato; ad essere informate sui diritti spettanti alle vittime.

Si tratta, a ben vedere, di previsioni assai simili a quelle dettate dalla citata decisione quadro del Consiglio europeo, che tendono a superare ritardi e vuoti normativi fortemente pregiudizievoli per il soggetto più debole e meno garantito del processo penale. L'emendamento in questione si applica automaticamente alle vittime dei crimini violenti, ma è consentito ai singoli Stati e al Congresso di estendere tali diritti, mediante legge, anche alle vittime di altri reati.

Diviene a questo punto ancora più necessaria una doverosa tutela della vittima del reato all'interno delle regole del giusto processo.

Per superare i ritardi, occorre rendere attuali le prescrizioni del Consiglio europeo e più giusto il processo penale, che si propone di riconoscere, nel testo dell'articolo 111 della Costituzione, cittadinanza processuale alla vittima del reato attraverso la previsione che anche ad essa si applicano tutte le norme dettate a garanzia della persona accusata di un reato.

Sarà sufficiente questo richiamo per convincere il legislatore ordinario ad attuare il quadro normativo dettato a garanzia dei diritti delle vittime del reato a superare i notevoli ritardi finora accumulati e a realizzare un processo penale certamente, in questo modo, più giusto.

Tuttavia, anche questa importante proposta di modifica dell'art 111 della Costituzione si è persa nei meandri parlamentari e con essa la possibilità di introdurre la c.d. risarcibilità oggettiva delle vittime del reato.

H) Il recepimento della Direttiva del 2004/80/CE

Lo Stato italiano, come innanzi ricordato, non si è mai adeguato pienamente alla Direttiva 2004/80/CE e le ragioni di questa inadempienza sono del tutto inspiegabili.

In effetti, come innanzi ricordato, lo Stato italiano ha formalmente provveduto all'attuazione della Direttiva, segnatamente mediante il **D. Lvo 9 novembre 2007, n. 204**

il Decreto legislativo rinvia, per quanto riguarda i requisiti sostanziali per la concessione di un indennizzo a carico dello Stato italiano, alle leggi speciali settoriali innanzi richiamate.

Non vi sarebbe dunque altro spazio per risarcimenti che riguardino fattispecie diverse da quelle previste in tale normativa, così 'tagliando fuori' le ipotesi di vittime di reati di notevole importanza e rilevanza sociale tra cui quelli di violenza sessuale e, più in genere, di reati tipici

della malavita comune (rapine, rapimenti, ecc.), oltre che da quelli consumati in ambito familiare.

Nondimeno, con D.Lvo.n. 204 del 2007, veniva stabilito che Allorché nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea sia stato commesso un reato che dà titolo a forme di indennizzo previste in quel medesimo Stato e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia, la procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello del luogo in cui risiede il richiedente, quale autorità di assistenza:

- a) dà al richiedente le informazioni essenziali relative al sistema di indennizzo previsto dallo Stato membro dell'Unione europea in cui è stato commesso il reato;
- b) fornisce al richiedente i moduli per presentare la domanda;
- c) a richiesta del richiedente, gli fornisce orientamento e informazioni generali sulle modalità di compilazione della domanda e sulla documentazione eventualmente richiesta;
- d) riceve le domande di indennizzo e provvede a trasmetterle senza ritardo, insieme alla relativa documentazione, alla competente autorità di decisione dello Stato membro dell'Unione europea in cui è stato commesso il reato;
- e) fornisce assistenza al richiedente sulle modalità per soddisfare le richieste di informazioni supplementari da parte dell'autorità di decisione dello Stato membro dell'Unione europea in cui è stato commesso il reato;
- f) a richiesta del richiedente, provvede a trasmettere all'autorità di decisione le informazioni supplementari e l'eventuale documentazione accessoria.(art 1)

Qualora l'autorità di decisione dello Stato membro dell'Unione europea in cui è stato commesso il reato decida di ascoltare il richiedente o qualsiasi altra persona, la procura generale della Repubblica presso la corte d'appello, quale autorità di assistenza, predispone quanto necessario affinché l'autorità di decisione proceda direttamente all'audizione secondo le leggi di quello Stato membro. Se si procede a videoconferenza, si applicano le disposizioni della legge 7 gennaio 1998, n. 11(art 2).

A richiesta dell'autorità di decisione dello Stato membro dell'Unione europea, la Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello, quale autorità di assistenza, provvede all'audizione del richiedente o di qualsiasi altra persona e trasmette il relativo verbale all'autorità medesima(art 3).

Le attività svolte dalla procura generale della Repubblica presso la corte d'appello, quale autorità di assistenza, non comportano alcuna spesa a carico del richiedente o dell'autorità di decisione di altro Stato membro dell'Unione europea(art.4)

Il Ministero della giustizia è il punto di contatto centrale ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 della direttiva 2004/80/CE e la relativa attività è svolta con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente(art.5)

Le disposizioni del presente decreto si applicano alle procedure per l'erogazione dei benefici economici conseguenti ai reati commessi dopo il 30 giugno 2005 (art 6).

Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri dell'interno, degli affari esteri e dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono definiti gli aspetti organizzativi relativi allo svolgimento delle attività di competenza delle procure generali presso le corti d'appello, del punto centrale di contatto di cui all'art. 5, nonché le modalità di raccordo con le attività di competenza delle autorità di decisione(art.7).

Infine, va ricordato che solo successivamente sono stati approvati i modelli per la trasmissione delle domande e delle decisioni (su sollecitazione della Commissione con la decisione 2006/337/CE del 19 aprile 2006).

1)La Legge 7 luglio 2016, n. 122 (Legge Europea 2015/2016)

Da ultimo il Legislatore italiano, sull'impulso di quello comunitario, costretto ad emanare la Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012, pare aver finalmente maturato – a livello di

principio-la necessità di un radicale intervento normativo a tutela delle vittime dei reati, tema purtroppo gravemente trascurato sia a livello legislativo che istituzionale e giudiziario.

In questo contesto va annoverata la Legge 7 Luglio 2016 n.122 (Legge Europea 2015/2016) che recependo la Direttiva Europea, ha finalmente previsto l'indennizzo a carico dello Stato per chi è vittima di reato doloso commesso con violenza alla persona anche in attuazione della precedente Direttiva 2004/80/CE.

Tuttavia si tratta di un indennizzo, a carico dello Stato, destinato unicamente a chi è vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona ed elargito per la rifusione delle spese mediche e assistenziali.

Vengono fatti salvi i fatti di violenza sessuale e omicidio, in favore delle cui vittime, ovvero degli aventi diritto, l'indennizzo è comunque elargito anche in assenza di spese mediche e assistenziali.

La nuova Legge affida al Governo il compito di determinare gli importi dell'indennizzo che è destinato ad assicurare un **maggior ristoro** alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio

La legge stabilisce che l'indennizzo è corrisposto alla vittima che sia titolare di un **reddito annuo**, risultante dall'ultima dichiarazione, non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato ed in favore di chi abbia già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisoria, salvo che l'autore del reato sia rimasto ignoto.

Per ottenere il beneficio la vittima non dovrà aver concorso, anche colposamente, alla commissione del reato ovvero di reati connessi al medesimo (ex art. 12 c.p.) e non dovrà essere stata condannata con sentenza definitiva ovvero, alla data di presentazione della domanda, non dovrà essere stata sottoposta a procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto

Infine, la vittima non dovrà aver percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati.

La domanda di indennizzo dovrà essere presentata dall'interessato, o dagli aventi diritto in caso di morte della vittima del reato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale e, a pena di inammissibilità, deve essere corredata da una copia della sentenza di condanna per uno dei reati previsti dalla legge, ovvero del provvedimento decisivo che definisce il giudizio per essere rimasto ignoto l'autore del reato.

Altri documenti da allegare saranno la documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione esecutiva per il risarcimento del danno nei confronti dell'autore del reato, la dichiarazione sostitutiva dell'atto di notorietà, la certificazione medica attestante le spese sostenute per prestazioni sanitarie oppure certificato di morte della vittima del reato.

Il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura viene esteso anche all'indennizzo delle vittime dei reati previsti dalla legge e assumendo la nuova denominazione di "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti".

L) Gli importi previsti per gli indennizzi

Occorre a questo punto sottolineare che gli indennizzi attualmente previsti dalla normativa attuativa emanata dal Governo non appaiono neppure minimamente soddisfattori delle legittime pretese delle malcapitate Vittime del Reato.

Sta di fatto che con Decreto del Ministero dell'Interno del 31/08/2017 è stato stabilito un indennizzo di € 7.200= per il reato di omicidio, che sale a € 8.200= se commesso dal coniuge o dal convivente che sarà liquidato in favore dei figli della vittima, mentre è di € 4.800= per

chi è stato vittima del reato di violenza sessuale, salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità.

Il Decreto prevede, inoltre, per i reati diversi(??), fino a un massimo di € 3.000= liquidabili a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali (!!) e indipendentemente da ulteriori requisiti, come quelli reddituali.

Il Decreto, in linea con i presupposti della la Legge n. 122/2016, ha anche previsto all'art. 12, per il riconoscimento dell'indennizzo, il requisito della preventiva infruttuosa escussione del responsabile poiché la prova del nesso causale necessaria ai fini dell'accoglimento della pretesa risarcitoria nei confronti dello Stato e della prova dell'insolvenza del responsabile.

Gli indennizzi sono posti a carico del "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti" e, qualora la disponibilità finanziaria risulti insufficiente nell'anno di riferimento, e prevede pure che gli aventi diritto all'indennizzo possono accedere nuovamente al fondo negli anni successivi, per la quota proporzionale dovuta nell'anno di spettanza, ovvero per la parte residuale.

Risulta evidente come tale previsione contrasti con il compito a carico di tutti gli Stati membri dell'Unione Europea di garantire un adeguato ed equo indennizzo alle vittime reati violenti ed intenzionali commessi sul territorio dello Stato anche se il responsabile è sconosciuto o insolvente e comunque per i danni di una certa gravità

Dunque, la Direttiva 2004/80 che imponeva agli Stati membri l'obbligo di prevedere un indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti quando il loro autore fosse sia sconosciuto o insolvente, e ciò allo scopo di realizzare uno degli obiettivi dell'Unione, è stata palesemente violata dal Legislatore.

A tal riguardo, merita di essere ricordata la costante giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, che ha stabilito che *"gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure di carattere generale o particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi ad essi derivanti dal diritto comunitario"*, per cui vi è la *'responsabilità dello Stato per danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario ad esso imputabili è inerente al sistema del Trattato'*.

Inoltre, la tutela dei diritti che trovano fonte nella normativa comunitaria verrebbe altrimenti meno *'se i singoli non avessero la possibilità di ottenere un risarcimento ove i loro diritti siano lesi da una violazione del diritto comunitario imputabile ad uno Stato membro'*.

A tanto si aggiunga quanto stabilito di recente dalla Cassazione (Sezioni Unite 17 aprile 2009, n. 9147) che ha affermato: *'In caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore Italiano nel termine prescritto delle direttive comunitarie (...) non auto esecutive, sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto (...) allo schema della responsabilità per inadempimento della obbligazione ex lege dello Stato, di natura indennitaria per attività non anti-giuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come anti-giuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno' con la conseguenza che il diritto al risarcimento deve essere riconosciuto allorché la norma comunitaria, non dotata del carattere self-executing, sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione ed il danno subito dai singoli'*.

Va sottolineato come il complessivo e motivato "revirement" della Suprema Corte in tema di danni subiti dalle vittime del reato segni una importantissima svolta nel settore.

Esso rappresenta, innanzi tutto, la vittoria della parte debole, della povera vittima, nei confronti della parte forte, quella che detiene, quasi incontrastato, il potere, quello economico. La parte debole, così, trova, nonostante il suo "status", nel nostro ordinamento una tutela maggiore, rispetto a prima, in relazione ai diritti umani violati.

M- I Fondi di solidarietà esistenti

Spostiamoci ora sul quadro pregresso del nostro Ordinamento in tema di Fondi di Solidarietà previsti dal Legislatore, posto che anche l'Italia, in quanto Stato -membro dell'Unione europea, è impegnata a dare l'efficacia alla richiamata "Decisione quadro" ed alle Direttive innanzi ricordate.

A tale riguardo, ma anche in prospettiva di sintesi, v'è da dire che, invero, il nostro Paese, che non è mai stato insensibile alle esigenze di tutela delle vittime del reato, negli ultimi decenni è venuto intensificando le misure concrete attuative di una tale tutela, anche se in maniera settoriale.

Cominciamo col ricordare i vari **fondi di solidarietà** che, nel corso degli anni, sono stati istituiti con finalità riparatorie:

1. a favore delle vittime della circolazione stradale (l. 24 dicembre 1969, n. 990);
2. a favore di "categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche" (l. 13 agosto 1980, n. 466);
3. a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata (l. 20 ottobre 1990, n. 302; l. 23 novembre 1998, n. 407; d.P.R. 28 luglio 1999, n. 510; l. 22 dicembre 1999, n. 512; d.P.R. 28 maggio 2001, n. 284);
4. a favore delle vittime dei reati di estorsione o di usura (l. 18 febbraio 1992, n. 172; l. 18 novembre 1993, n. 468; l. 7 marzo 1996, n. 108; d.P.R. 29 gennaio 1997, n. 51; l. 23 febbraio 1999, n. 44).

I recenti e ripetuti episodi di uccisione di nostri connazionali impegnati anche in missioni di pace all'Estero, hanno indotto il Parlamento ad approvare alcune norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice in favore di tutte le vittime italiane degli atti di terrorismo e delle stragi di tale matrice, compiuti sul territorio nazionale o extranazionale, nonché dei loro familiari superstiti, da ultimo, con la Legge 206/2004.

La normativa si applica anche alle vittime di eventi terroristici verificatisi sul territorio nazionale dal 1° gennaio 1961 e dal 1° gennaio 2003 per eventi accaduti anche al di fuori del territorio nazionale.

Sono altresì destinatari della disciplina in esame coloro che risultino già pensionati alla data di entrata in vigore della legge in argomento, per i quali occorrerà procedere ad una ricostituzione della pensione secondo le nuove disposizioni.

I benefici previsti dalla Legge 206/2004 sono anche riconosciuti a tutti coloro che abbiano subito un'invalidità permanente per effetto dei suddetti eventi terroristici.

Gli stessi benefici sono attribuiti sulle pensioni indirette o di reversibilità liquidate a favore dei superstiti dei soggetti innanzi menzionati che abbiano diritto a tali trattamenti

Tali provvidenze sono state di recente estese, con il D.P.R. 07.07.2006 n° 243, anche alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati con specifico riferimento "*ad eventi verificatisi sul territorio nazionale dal 1° gennaio 1961 ed all'estero dal 1° gennaio 2003*".

In particolare, vengono individuati i termini e le modalità di attivazione delle relative procedure, l'ordine di corresponsione delle provvidenze, il metodo di valutazione della percentuale dell'invalidità permanente.

Altri Fondi previsti per il ristoro dei danni alle Vittime sono i seguenti

a) Fondo di garanzia vittime della strada

Il Fondo è stato istituito in forza delle norme di cui agli artt. 19 e seguenti della L. 990/69. ed è un istituto finalizzato a garantire i principi di sicurezza e solidarietà sociale su cui si basa la legge n. 990 del 1969, nonché il principio dell'obbligatorietà dell'assicurazione sulla responsabilità civile.

In base all'art. 19 della L. 990/69, il Fondo provvede al risarcimento dei danni provocati dalla circolazione di veicoli o natanti non identificati, o che siano sprovvisti di copertura assicurativa, o risultino assicurati presso imprese cadute in dissesto finanziario, che si trovino cioè in stato di liquidazione coatta o vi vengano poste successivamente.

Nel primo caso, quello cioè in cui il veicolo non sia stato identificato, il risarcimento è dovuto per i soli danni alla persona.

In assenza della copertura assicurativa del veicolo, seconda ipotesi prevista dall'art. 19 della L. 990/69, il Fondo risarcisce i danni alla persona e quelli alle cose il cui ammontare sia superiore al controvalore in lire di 500 ECU, nonché per la parte eccedente tale ammontare.

Nella terza ipotesi, ove cioè l'impresa assicuratrice si trovi in liquidazione coatta, il risarcimento è dovuto per i danni alla persona ed alle cose.

L'obbligazione cui è tenuto il Fondo di garanzia ha natura risarcitoria: essa si sostituisce pertanto a quella del soggetto responsabile del danno, non sussistendo rapporto alcuno di solidarietà passiva tra Fondo e responsabile del sinistro.

b) Fondo INAIL

La Costituzione Italiana garantisce a tutti i cittadini il diritto alla salute sul luogo di lavoro e il diritto a mezzi adeguati alle esigenze di vita nel caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale.

La legge stabilisce l'obbligo dell'assicurazione contro i danni fisici ed economici che il lavoratore subisce a seguito di infortuni e malattie causati dall'attività lavorativa.

L'INAIL - Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul lavoro e le Malattie Professionali - gestisce quest'assicurazione obbligatoria.

Il decreto 38/2000 ha "razionalizzato" il ruolo complessivo dell'INAIL, tanto che oggi l'Istituto che gestisce l'assicurazione sociale contro gli infortuni sul lavoro, si dedica oltre che alla *cura e all'indennizzo* in caso di infortunio o di malattia professionale:

- alla prevenzione nei luoghi di lavoro,
- alla *riabilitazione e al reinserimento* del lavoratore nella vita sociale, oltre che lavorativa.

c) Fondo per le Casalinghe

Con Legge 3 dicembre 1999, n. 493 -Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici (G.U. n. 303 del 28 dicembre 1999) è stata assicurata la sicurezza e la salute attraverso la prevenzione delle cause di nocività e degli infortuni negli ambienti di civile abitazione e l'istituzione di una forma assicurativa contro il rischio infortunistico derivante dal lavoro svolto in ambito domestico.

Attualmente circa nove milioni di casalinghe, in base alla legge 493 del 3 dicembre '99, beneficiano dello speciale fondo assicurativo gestito dall'Inail.

In realtà, la legge in questione riconosce, con ritardo, il diritto di tutela sancito dall'articolo 35 della Costituzione e trova applicazione a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale che, nel 1995, aveva equiparato il lavoro svolto all'interno della famiglia e per la famiglia, alle altre forme di lavoro.

Vi è stata, inoltre, la estensione anche al caso di morte della copertura assicurativa contro gli infortuni domestici.

d) Fondo per le calamità naturali

In un recente DDL è stata richiesto il riconoscimento della qualifica di infortunato sul lavoro anche ai cittadini rimasti invalidi, deceduti o dispersi a seguito di calamità naturali avvenute nei comuni individuati ai sensi della legislazione vigente.

Secondo il DDL ai cittadini riconosciuti permanentemente inabili da medici dipendenti da pubbliche amministrazioni deve essere immediatamente corrisposta, qualunque sia il grado di invalidità riportato, una rendita provvisoria, calcolata sulla base del minimale retributivo del settore industria e ragguagliata ad una inabilità del 50 per cento.

Si tratta quindi di operare per il Legislatore un necessario accorpamento dei vari Fondi attualmente disponibili a vario titolo in un unico Fondo di Solidarietà per tutte le Vittime da tutelare al fine di assicurare una equa corresponsione di un indennizzo adeguato per i danni subiti dalle stesse Vittime ed i loro familiari.

GLI SPORTELLI DI ASSISTENZA ALLE VITTIME DEL REATO

Sono da considerarsi delle vittime del reato:

gli anziani che subiscono truffe e raggiri nelle loro case da finti impiegati; le persone che accidentalmente si trovano in una banca o in un ufficio postale mentre si verifica una rapina; chi subisce un furto presso la propria abitazione, chi è coinvolto in un incidente stradale anche senza risvolti gravi, chi si rivolge a presunti medici guaritori senza titoli o cade nella rete di sette religiose con pesanti risvolti psicologici ed economici.

La lista potrebbe ovviamente allungarsi e arrivare sino alle vittime di abusi sessuali violenze maltrattamenti fisici e psichici, estorsioni, di azioni di terrorismo, mafia e usura.

Come innanzi ricordato il Consiglio d'Europa, con una Decisione Quadro del 15 marzo 2001 relativa alla "posizione della vittima nel procedimento penale", auspicava che tra gli stati membri si arrivasse a una situazione di omogeneità delle disposizioni legislative e regolamentari, in modo tale da offrire uguale sostegno, protezione e tutela alle vittime della criminalità indipendentemente dallo stato di residenza.

E' opportuno ricordare che nel 2000 il Parlamento Europeo ha istituito, nell'ambito del Programma Generale "Diritti fondamentali e Giustizia", un Programma di azione comunitaria (DAPHNE) per prevenire e combattere la violenza contro i bambini, i giovani e le donne e per proteggere le vittime e gruppi a rischio.

L'Italia non ha risposto in maniera esauriente alle disposizioni sancite a livello europeo nella Decisione Quadro del 2001 e non ha colmato le gravi lacune che da anni la distanziano da molte realtà del nostro continente dove alle vittime di reato viene offerta una molteplicità di servizi a supporto e sostegno, nell'ottica della tutela delle vittime effettive e di lavoro preventivo sulle vittime potenziali.

Oggi nel nostro Paese, ogni giorno e in ogni città, è sempre presente un numero elevato di persone che subiscono un reato o che ne sono testimoni.

Ogni reato produce sempre un danno, non solo fisico ed evidente, ma spesso con profondo risvolto psicologico, un lato quindi più nascosto, difficile da esporre da parte della vittima e da capire da parte di chi accoglie e ascolta.

Accogliere e ascoltare è una questione di capacità di osservazione, valutazione e coscienza del tutto personale, ed è proprio per questa ragione che è necessario che il personale preposto sia costituito da elementi ben formati, che sappiano mettere a disposizione delle vittime la loro sensibilità al fine di evitare di contenere il più possibile la situazione di disagio.

Come già accennato nella premessa, le tipologie di reati sono estremamente diversificate e necessitano di risposte su più livelli, che possono andare dall'intervento pratico (ad esempio la riparazione o sostituzione dell'infisso danneggiato nel corso di una rapina) al supporto giuridico fino a quello più delicato di tipo medico e psicologico nel caso di un abuso o violenza.

Occorre altresì un costante monitoraggio del territorio per scongiurare il ripetersi di gravi episodi delittuosi unita ed un'attività di prevenzione in ambito familiare e sociale.

Al fine di meglio articolare sul territorio nazionale un'efficace tutela della vittime, è stata prevista da Governo la realizzazione di una rete di **Sportelli per le vittime di reati**, coordinata da ogni Ufficio Territoriale del Governo, e in collaborazione con le attività di tutte le Istituzioni al fine di fornire adeguata assistenza e informazione alle vittime, ivi comprese le richieste di elargizioni a carico del Fondo previsto per gli indennizzi.

Ogni reato richiede una tipologia di supporto; spesso ad un singolo reato corrispondono e sono necessari diversi supporti che vanno ad intersecarsi tra di loro allo scopo di fornire una risposta che sia la più esauriente possibile.

Gli interventi di supporto e le figure predisposte a interagire con le vittime, a seconda della loro specificità, possono essere classificati in questo modo:

SUPPORTO PSICOLOGICO

La figura preposta a dare supporto è in questo caso lo Psicologo che, attraverso un percorso di ascolto del vissuto traumatico della vittima, accompagna e sostiene la persona fino alla elaborazione dell'evento e al ritrovare una condizione di equilibrio e serenità.

SUPPORTO SANITARIO

Occorre istituire una rete di Medici Legali Pediatri, Psichiatri, che forniscano la necessaria assistenza alla vittima di violenze fisiche e delle lesioni, a volte anche permanenti, subite dalla vittima del reato.

SUPPORTO LEGALE

La Rete è chiamata a fornire anche un'Assistenza legale alle Vittime affinché possano ricevere un aiuto per difendersi giuridicamente dall'autore del reato o per richiedere i danni fisici e morali con l'intento di infondere fiducia e sicurezza nella vittima del reato e dei suoi familiari, spesso impossibilitati a dotarsi di una difesa legale dei propri interessi lesi.

SUPPORTO CRIMINOLOGICO

Lo Sportello di assistenza alle Vittime costituisce anche un importante supporto ed un servizio per le Istituzioni presenti sul territorio.

Esso svolge una compito analisi del fabbisogno territoriale per tutti gli episodi di violenza personale, reati sessuali, violenza domestica, incidenti stradali con lesioni fisiche, dipendenza psicologica dal gioco d'azzardo, malasanità, terrorismo, criminalità organizzata, circozione, persecuzione, tossicodipendenza, alcool dipendenza e quant'altro necessiti di una analisi approfondita per le Istituzioni nazionali e locali e le Forze dell'Ordine per garantire una sicurezza effettiva del territorio e scongiurare il ripetersi di tali episodi anche attraverso un'azine preventiva e campagne di sensibilizzazione in ambito scolastico e pubblico.

Molte volte le vittime non si rivolgono direttamente agli operatori della sicurezza come Carabinieri, Polizia, Ospedali, Medici (che sono spesso i primi a mettersi in contatto con le vittime a seguito di un incidente traumatico) ma che, nonostante la loro professionalità, non sempre possiedono la sensibilità e le competenze idonee per poter accogliere la vittima nel modo corretto senza il rischio di vittimizzarla ulteriormente.

Il processo di seconda vittimizzazione, infatti, può essere commesso inconsapevolmente da questi operatori.

Accade, quindi, che la vittima eviti di rivolgersi a tali operatori per sfiducia nella Giustizia o per tema di conseguenze gravi nel denunciare i fatti di cui sono rimaste vittime ovvero per vergogna nel denunciare le violenze subite, finendo così per isolarsi nella propria abitazione privandosi di ogni assistenza, con gravi conseguenze sullo stato di salute e psicologiche.

In questo contesto risulta, quindi, molto importante formare una nuova classe di Operatori che, a seguito di una specifica formazione, possano svolgere il loro lavoro fornendo alle vittime del Reato un primo supporto che risulta fondamentale lungo tutto il percorso da seguire, se applicato con la giusta sensibilità e metodologia.

LA FORMAZIONE DEGLI OPERATORI DI SPORTELLO

Come innanzi evidenziato, negli Sportelli di Assistenza possono trovare ascolto e sostegno le Vittime di Reato che saranno aidate da professionisti del diritto, di sostegno psicologico, di trattamento medico legale e psichiatrico e criminologico.

Grazie agli Sportelli le persone che subiscono reati e che non hanno il coraggio di denunciare gli atti subiti non si sentiranno più smarrite perché vi troveranno tutta l'assistenza di cui hanno bisogno ed, a seconda del problema evidenziato, saranno messe in contatto dagli Operatori con i membri dell'équipe che si occupano di quel problema specifico.

Occorre sottolineare che la Rete degli Sportelli è destinata ad affiancarsi e a facilitare il lavoro già svolto dalle varie realtà associative presenti sul territorio su un tema delicato come quello della tutela e della protezione delle persone che subiscono violenza ma anche ad assicurare la prevenzione di possibili condotte che possano sfociare in comportamenti violenti o delittuosi.

Occorre quindi istituire un percorso formativo rivolto a tutti i professionisti innanzi indicati che si occuperanno dell'assistenza e dell'accompagnamento delle vittime anche ai fini del loro utile reinserimento sociale.

Violenza è qualsiasi atto o atteggiamento che produce costrizione o sofferenza o danni fisici o psicologici direttamente o indotti su altri.

La violenza è illecito dominio di soggetti più forti su vittime più deboli per età, sesso, condizione sociale, cultura, possibilità e situazioni specifiche.

La violenza si esplica in innumerevoli forme: le più odiose sono la violenza contro bambini, donne, anziani, quella di gruppo e gli atti di bullismo.

Prevenire la violenza significa percepire i segni premonitori dell'atto violento prima che questo si sviluppi. Per violenza di genere si intendono quelle forme di violenza, psicologica, fisica e sessuale che riguardano un vasto numero di persone discriminate in base al sesso.

La violenza può causare danni fisici gravi, persino letali ma determina sempre conseguenze psicologiche gravissime di breve/medio/lungo periodo e difficile gestione e recupero.

Una vittima di violenza può divenire a sua volta violento. Molti serial killer sono stati vittime di abusi e violenze in giovane età o familiari.

Lanciare un sasso da un cavalcavia può avere conseguenze imprevedibili e il modo più semplice di evitarle è impedire che il sasso venga lanciato.

Prevenire significa sensibilizzare le possibili vittime a riconoscere i primi piccoli sintomi pericolosi in un'atmosfera di confortante anonimato che dà sicurezza, protegge la privacy e fuga il dubbio di "rovinare tutto" denunciando i comportamenti violenti anche all'interno delle famiglie.

I sintomi sono mascherati e resi ambigui dal predatore che insinua il dubbio nel soggetto più debole che il suo non sia affatto un comportamento violento, che ogni colpa è della vittima che possiede il controllo e può "sistemare tutto".

Non è così ma questo sottile meccanismo predatorio è molto efficace nel bloccare la vittima tormentata da dubbi ed incertezze che gli impediscono di contrastare la violenza non riuscendo a decidere se e come agire.

Occorre, quindi, impegnarsi concretamente per aiutare ogni possibile vittima di violenza con uno specifico progetto di assistenza.

Il primo passo è la predisposizione di una serie di domande per consentire all'Operatore di Sportello di valutare in modo semplice, immediato ed anonimo se la Vittima è coinvolta in una situazione potenzialmente pericolosa fornendo aiuto prima dell'irreparabile.

LA SCHEDA DI CONTATTO

La scheda di richiesta di contatto, da compilare a cura dell'Operatore dello Sportello, serve per fornire alcune indicazioni sulla situazione della vittima tali da poter ridurre i tempi di attesa, nonché per consentire anche altre persone di poter usufruire del servizio di assistenza offerto dallo Sportello.

Un esempio della scheda di contatto con la Vittima o la potenziale Vittima del reato può essere il seguente

Nome segnalante

Data e luogo di nascita segnalante

Residenza segnalante

Telefono (fisso e cellulare) segnalante

Documento segnalante

Email segnalante

Autorizza al trattamento dei suoi dati sensibili e personali e della persona scomparsa ex D.Lgs. n.196/2003?

Nome persona scomparsa

Data e luogo di nascita persona scomparsa

Residenza persona scomparsa

Telefono persona scomparsa

Email persona scomparsa

Documento persona scomparsa

Ha la patente di guida la persona scomparsa?

Stato civile persona scomparsa

Altezza e colore degli occhi della persona scomparsa

Ha dei figli la persona scomparsa?

E' di sana e robusta costituzione la persona scomparsa?

Ha delle abitudini particolari la persona scomparsa?

Ha problemi economici la persona scomparsa?

Ha problemi sentimentali la persona scomparsa?

Ha problemi relazionali la persona scomparsa?

Ha problemi lavorativi la persona scomparsa?

Che tipo di carattere ha la persona scomparsa?

Ha mai fatto abuso di sostanze alcoliche o psicotrope la persona scomparsa?

Ha dei procedimenti penali o civili in corso la persona scomparsa?

Da dove è scomparso?

Chi ha visto per l'ultima volta la persona scomparsa?

In che stato era?

Segni particolari della persona scomparsa

Ultimo contatto ed ultimo avvistamento della persona scomparsa

Coinvolgimento delle forze dell'ordine

Assistenza di un legale di parte

Motivo della richiesta (ad es. *stalking, mobbing, bullismo, violenza di genere, maltrattamenti in famiglia, abusi e violenze sessuali; tutela dei minori; usura*)

Messaggio

Data ed ora della segnalazione

Firma dell'Operatore di Sportello

NUMERO VERDE PER L'ASSISTENZA DELLE VITTIME DEL REATO

Dopo aver fornito questi dati L'Operatore indicherà al richiedente quale professionista e/o sportello prenderà in carico la richiesta e l'orario in cui chiamare per aver una prima consulenza con un professionista dell'équipe.

Per facilitare il primo contatto con la Vittima occorre provvedere alla attivazione di un **NUMERO VERDE** per la gestione delle richieste di assistenza, aiuto ed informazione da parte di vittime di diverse forme di persecuzione e di disagio sociale, da attivare in tutte le sedi degli Sportelli di Assistenza ma anche a livello sovranazionale.

Gli Sportelli che faranno capo al **Coordinamento Nazionale** disporranno, quindi, di un **NUMERO VERDE** nazionale ed avranno al loro interno anche il servizio di Assistenza offerto da numerosi professionisti che desiderano fornire supporto psicologico, legale e medico- sanitario alle vittime di atti persecutori e di violenza domestica e di genere a prescindere dal sesso e dall'età.

Per consentire a tutti di accedere al servizio, occorrerà formulare in modo sintetico le richieste e prediligere l'uso dell'eMail laddove l'interessato voglia inviare un memoriale per spiegare in modo più approfondito la questione da sottoporre all'équipe dei professionisti addetti allo Sportello.

Sarà, comunque, necessario provvedere ad una Formazione qualificata dei professionisti addetti agli Sportelli sulle materie oggetto di intervento attraverso la realizzazione di corsi di formazione obbligatori per chiunque voglia indirizzare o ampliare la propria esperienza professionale in tale delicata materia.

L'EQUIPE DEGLI SPORTELLI

Importante è, come evidenziato, attivare una Equipe di professionisti che offrano un'assistenza qualificata alle Vittime in maniera uniforme sul territorio sulla base delle rispettive competenze professionali.

La normativa sulla violenza di genere ha tre finalità:

prevenire i reati, punire i colpevoli e proteggere le vittime.

La Direttiva Europea del 2002, di recente recepita dallo Stato, 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 extragiudiziale degli offesi da reato.

Il testo sovranazionale costituisce oggi la stella polare di ogni intervento *victimoriented* e rappresenta un *unicum* nel panorama comunitario perchè siamo infatti abituati a confrontarci con documenti europei che impongono innesti circoscritti sul tessuto codicistico mentre siamo invece meno avvezzi a normative, come la direttiva *de qua*, che entrano a gamba tesa nello ordinamento, stravolgendone le fondamenta

Il provvedimento, benché persegua l'obiettivo dichiarato di rafforzare specifici diritti per le vittime (in particolare: informazione, assistenza, protezione e partecipazione), principalmente – e indirettamente – richiede che alla persona offesa venga assegnato un chiaro ruolo nel sistema di giustizia penale nazionale.

L'aspetto forse più innovativo su cui siamo misurati, riguarda, però, la tutela dell'offeso dal rischio di vittimizzazione secondaria dimenticato nei meccanismi della giustizia penale ed estraneo ai ritmi processuali, rischia di subire un danno ulteriore per effetto delle modalità con cui viene accolto dalle forze di polizia e dagli appartenenti al sistema giudiziario.

Assisterlo, dentro e fuori il processo, diviene, così, un imperativo morale – ancor prima che giuridico – per il legislatore delegato.

Il fenomeno della vittimizzazione secondaria, da tempo noto alle scienze criminologiche, si sta imponendo all'attenzione delle più recenti riflessioni giuridiche, soprattutto in ambito sovranazionale.

Con il termine "seconda vittimizzazione" si indicano quelle conseguenze negative, dal punto di vista emotivo e relazionale, che possono derivare dall'impatto tra la vittima e il sistema della giustizia penale. In altri termini, le vittime possono diventare tali una seconda volta per effetto delle modalità con cui vengono trattate da parte delle forze di polizia e degli appartenenti al sistema giudiziario, sanitario e sociale: infatti, accade spesso che le vittime siano costrette a ripetere più volte le narrazioni dolorose relative al reato, al fine di verificare la loro credibilità e moralità, nonché la personalità del reo; per di più, se a distanza di tempo non ricordano dettagliatamente i fatti, vengano censurate. Emerge, pertanto, la figura di una persona lesa nei suoi diritti e, non di rado, sottoposta a traumi psicofisici non indifferenti.

Occorre quindi avviare sul territorio un percorso formativo rivolto ai professionisti (avvocati, psicologi, medici legali, criminologi) che si occuperanno sia dell'assistenza che dello accompagnamento delle vittime.

LE ATTIVITA' DI PREVENZIONE DEI REATI

Il Coordinamento Nazionale degli Sportelli si propone anche di creare una Rete nazionale capace di intervenire preventivamente in modo da evitare che la violenza possa avvenire.

Occorre promuovere l'utilizzo di procedure standardizzate necessarie per identificare le vittime di violenza e poter intervenire tempestivamente sul territorio tramite gli Sportelli aderenti all'iniziativa.

Infatti la Commissione Europea ha posto anche l'accento sull'importanza della prevenzione dei reati e delle fasi che precedono il risarcimento con una comunicazione intitolata "Vittime di reati nell'unione europea: riflessioni sul quadro normativo e sulle misure da prendere", che venne approvata dal Parlamento Europeo il 15 Giugno 2000.

I baluardo contro la violenza sono le leggi e il loro potere deterrente.

L'opera della Polizia e della Magistratura è fondamentale nella tutela dei deboli e i provvedimenti restrittivi e le sanzioni arginano la proliferazione dei comportamenti devianti.

Le Istituzioni devono, tuttavia, essere aiutate da tutti ed in modo particolare dalle possibili vittime perché la migliore tutela è la prevenzione che elimina il problema prima che si verifichi. Come innanzi ricordato, prevenire la violenza significa percepire i segni premonitori dell'atto violento prima che questo si sviluppi.

Su questo piano, l'ENAC- Ente Nazionale Attività Culturali, nell'ottica del Progetto per l'Assistenza alle Vittime dei Reato è destinato a svolgere in Italia un ruolo fondamentale.

L'E.N.A.C. è un **Ente di promozione sociale** costantemente impegnato nella creazione di un polo di aggregazione per tutte le libere associazioni interessate a realizzare progetti in ambito culturale, sportivo e sociale ed è presente, grazie ai numerosi comitati regionali e provinciali, su gran parte del territorio nazionale. Siamo presenti in Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Toscana, Campania, Umbria, Calabria, Sicilia, Piemonte, Abruzzo, Sardegna, Puglia, Marche, Liguria, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto e Marche.

Associazioni culturali, di promozione sociale, di volontariato, Onlus, circoli ricreativi, circoli culturali, associazioni per la tutela del territorio e della salvaguardia delle tradizioni enogastronomiche sono la colonna portante di un progetto al quale, giorno dopo giorno, sempre più persone stanno aderendo.

In particolare **l'E.N.A.C.- Ente Nazionale Attività Culturali** e **C.S.IN. Onlus**, hanno indetto una campagna di sensibilizzazione denominata "Nessuna Violenza Dentro Casa" al fine di coinvolgere, nel progetto per un coordinamento nazionale in rete, i Centri Antiviolenza presenti sul territorio al fine di consentire un rapido accesso alle informazioni, all'assistenza specialistica e qualificata.

Scopo del progetto è di uniformare le attività tra i diversi centri antiviolenza fornendo delle procedure standard da adottare nella fase di ricezione delle vittime e della gestione successiva. A monte c'è un'attività formativa molto rigorosa per gli operatori dei centri, i professionisti che vi collaborano e le stesse forze dell'ordine.

La necessità di creare un coordinamento nazionale dei centri antiviolenza è dovuta alla circostanza che molti di questi centri che hanno aderito, pur essendo molto attivi e presenti sul territorio, non riescono ad emergere per politiche di decenni volte a privilegiare strutture più mediatiche che realmente operative.

Per violenza di genere si intendono quelle forme di violenza, psicologica, fisica e sessuale che riguardano un vasto numero di persone discriminate in base al sesso. La normativa sulla violenza di genere ha tre finalità: prevenire i reati, punire i colpevoli e proteggere le vittime.

Sono già operativi due numeri verdi attraverso i quali operatori competenti possono aiutare i soggetti vittime di violenza. I numeri sono: **800146541 e 800146563**

A tanto si aggiungano le campagne di sensibilizzazione e di prevenzione già avviate quali **Un metro e mezzo dalla vita – Campagna di sicurezza stradale**

Il ruolo primario della campagna “**Un metro e mezzo dalla vita**” è quello di proteggere e responsabilizzare i ciclisti e, al contempo, si spera di creare una maggiore consapevolezza tra i conducenti in modo da provare a rendere le strade più sicure per i nostri ciclisti.

La campagna “Un metro e mezzo dalla vita” vuole indurre gli automobilisti affinché facciano attenzione quando si avvicinano ad una bici, e soprattutto mantengano una distanza minima di 1,5 metri dalle biciclette quando effettuano il sorpasso. Questo è il primo passo per evitare incidenti stradali tra auto e bici.

Le statistiche evidenziano che molti degli incidenti mortali in bicicletta sulle nostre strade sono causati da ciclisti colpiti da veicoli a motore, spesso in modo disastroso da dietro. Questo accade quando un veicolo a motore sottovaluta la velocità di un ciclista e lo tampona con esiti disastrosi. Infatti i ciclisti non hanno alcuna protezione quando sono coinvolti in un incidente e solo una guida attenta da parte degli automobilisti può salvare le loro vite.

Facciamoci...una canzone – Campagna contro la droga

Facciamoci...una canzone, diciamo NO alla Droga! è la nuova **Campagna contro la droga** promossa da ENAC su tutto il territorio nazionale. Piuttosto che farsi di droga, i circoli affiliati ENAC propongono eventi culturali e musicali, per lanciare un messaggio chiaro contro ogni dipendenza.

La droga è una sostanza capace di farti sentire “su” immediatamente, peccato che sia seguita da una profonda depressione, da nervosismo e da un desiderio di averne ancora di più.

Usi continuativi di droghe come Cocaina, LSD e Crack provocano effetti come la perdita del sonno e dell'appetito. Successivamente un utilizzatore può diventare psicotico e avere allucinazioni.

Musicisti emergenti vengono incentivati a suonare nei circoli ENAC per dimostrare che l'artificialità delle droghe non è la soluzione ai problemi della vita, alla stanchezza o alla noia.

Dai un calcio alla Violenza- Campagna contro la violenza domestica

L'associazione sportiva Fc Olimpo, in collaborazione con Felsina Calcio e con il patrocinio di **ENAC – Ente Nazionale Attività Culturali** sta organizzando il primo torneo di calcio a 7 contro la violenza sulle donne

Il torneo avrà inizio a partire dal 4 giugno 2018 e vedrà la partecipazione di numerose squadre di calcio maschili e femminili.

Inquadrato all'interno del progetto nazionale contro la violenza domestica e di genere, il torneo sportivo vuole dimostrare, ancora una volta, come lo sport sia l'elemento di aggregazione sociale che più di ogni altro unisce piuttosto che dividere.

L'intento è quello di contribuire con l'iniziativa ad aiutare tutte le vittime della violenza ed in particolare **donne, bambini ed anziani**, ma anche a quegli uomini che sempre più spesso vengono lasciati da soli senza alcuna possibilità di difendersi.

Ma è solo l'inizio.... Più forti insieme si può fare molto altro ...

LA RETE DELLE ASSOCIAZIONI SUL TERRITORIO

«Siamo uno strano Paese – ha detto, di recente, il Ministro della Giustizia - dove tutti citano i diritti delle vittime, a proposito e qualche volta a sproposito, ma poi nessuno fa nulla di concreto. È un tema spesso evocato, mai risolto. Eppure il problema di una assistenza extragiudiziale per le vittime, che sia informativa, o psicologica, esiste.

E' per questo che il Ministero della Giustizia ha raggiunto un accordo con Rete Dafne perché procedano a un monitoraggio nazionale di esperienze simili alla loro, e anche a una valutazione perché la materia è particolarmente delicata e occorre una sorta di accreditamento».

La Direttiva europea del 2012 che impone agli Stati membri di attivare un sistema di protezione per le vittime di tutti i reati così da garantire una assistenza integrata che sia emotiva, psicologica, economica, medica, legale, linguistica.

È una rivoluzione culturale, quella che l'Europa chiede all'Italia. «Per costruire un servizio nazionale di assistenza alle vittime di reato va superato l'approccio limitato alle prerogative processuali della "persona offesa" quale titolare di diritti, per arrivare a una più evoluta concezione della vittima quale portatrice di bisogni»,

Occorre procedere quanto prima il monitoraggio delle esperienze similari in Italia ed, in tale direzione, avviare un percorso di sensibilizzazione delle Associazioni che operano già sul territorio per l'assistenza alle Vittime coinvolgendole nel progetto, anche attingendo dalle esperienze già svolte dalle stesse e dalle buone pratiche poste in essere.

Ci sono esperienze importanti già avviate in Sardegna, a Mantova, a Milano.

Altre realtà saranno evidenziate dal censimento delle circa 1553 Associazioni che sulla carta si occupano di vittime, ricavato dagli elenchi istituzionali dell'Agenzia delle Entrate e delle Regioni.

Secondo il Ministro della Giustizia: «Lo spazio per una sinergia tra pubblico, privato e l' associazionismo c'è.

La Rete Dafne trasmetterà per conto del ministero una scheda di rilevazione delle attività, ma siccome non vogliamo che una attività così nobile possa essere sporcata da chi ci vuole marciare, contiamo molto sulla valutazione delle attività svolte attraverso un'apposita Commissione di valutazione».

Il Ministro non ha escluso un futuro finanziamento pubblico del servizio integrato di assistenza: "Prima però si rende necessaria questa mappatura anche per individuare i soggetti che potranno degnamente usufruirne".

L'iter prevede che l'Associazione interessata ad entrare nella Rete Dafne compili una scheda di rilevazione dell'attività che ogni soggetto dovrà compilare nelle risposte da ritrasmettere al Ministero della Giustizia che è la seguente..

Scheda di rilevazione
Associazioni e Servizi di assistenza alle vittime di reato in Italia

1) Informazioni generali associazione/servizio

Nome associazione/servizio e eventuale ente di appartenenza

Natura giuridica

Referente - Telefono

Indirizzo mail - Sito internet

Regione, Città e Indirizzo

Anno di Fondazione

.....

Anno di inizio delle attività...

Orari di apertura

Di quali tipi di reato si occupa?

Quali sono le fonti di finanziamento del servizio?

Per quali attività?

2) Informazioni sulle persone a cui si rivolge

Età

- Maggiorenni
- Minorenni

Genere

- Uomini
- Donne
- Altro

(specificare).....

.....

Nazionalità

- Italiana
- Comunitaria
- Extracomunitaria

Numero di persone accolte dall'inizio dell'attività nel 2016.....

3) Attività svolte in favore delle persone accolte

- Accoglienza
- Informazioni sui diritti
- informazioni su servizi specialistici di assistenza o il rinvio diretto a tali servizi
- Sostegno emotivo e/o psicologico
- Informazioni relative ad aspetti finanziari e pratici derivanti dal reato
- Informazioni relative al rischio e alla prevenzione di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazione e di ritorsioni
- Giustizia riparativa/mediazione
- Sostegno specialistico alle persone che hanno subito un grave danno emotivo

n Sistemazione temporanea in luogo sicuro

Sostegno economico finalizzato

(specificare).....

Altre attività

(specificare).....

Per alcune attività l'associazione/servizio invia o fa riferimento a:

Servizi pubblici. Per quali attività?.....

.....

Ordini professionali. Per quali

attività?.....

Professionisti esterni. Per quali

attività?.....

Altro (specificare). Per quali attività?.....

.....

4) Attività di sensibilizzazione, informazione e formazione

L'associazione/servizio svolge attività di sensibilizzazione, informazione e formazione?

Sì

No

A quali soggetti sono rivolte le attività di sensibilizzazione, informazione e formazione?

Autorità giudiziaria

Forze dell'ordine

Enti pubblici

Servizi sociali

Servizi sanitari

Istituti scolastici

Cittadinanza

Altro

(specificare).....

.....

Quali attività di sensibilizzazione, informazione e formazione sono state realizzate?

In che periodo?

5) Modalità di accesso ai servizi

Gratuita

A pagamento

Gratuita per un numero limitato di incontri

6) Caratteristiche del personale dedicato alle attività a favore delle vittime

Numero totale operatori retribuiti

Numero psicologi retribuiti

Numero psichiatri retribuiti

Numero educatori retribuiti

Numero assistenti sociali retribuiti

Numero mediatori retribuiti

Numero criminologi retribuiti

Numero avvocati retribuiti

Altro (specificare)

.....

Numero totale operatori volontari

Numero psicologi volontari

Numero psichiatri volontari

Numero educatori volontari

Numero assistenti sociali volontari

Numero mediatori volontari

Numero criminologi volontari

Numero avvocati volontari

Altro

(specificare).....

Gli operatori hanno ricevuto una formazione specifica sul tema delle vittime? Sì No

Se sì,

 Attraverso la partecipazione a Seminari e Convegni Attraverso la partecipazione a percorsi formativi dedicati Altro (specificare).....

Su quali argomenti?.....

È prevista l'attività di supervisione? Sì No**7) Collaborazioni attivate****Con quali soggetti sono state attivate collaborazioni?** Autorità giudiziaria Forze dell'ordine Enti pubblici Servizi sociali Servizi sanitari Servizi di Mediazione e/o di Giustizia riparativa Servizi, pubblici o privati, in grado di farsi carico delle specifiche esigenze delle vittime che hanno subito un grave danno emotivo Servizi, pubblici o privati, in grado di farsi carico delle specifiche esigenze delle vittime che necessitano di una sistemazione temporanea o di un luogo sicuro a causa di un imminente rischio di vittimizzazione secondaria Altre Associazioni e/o servizi di assistenza alle vittime

In che modo sono state formalizzate le collaborazioni indicate?

Ai fini della presente rilevazione potreste indicarci i riferimenti dei servizi di mediazione/giustizia riparativa e di assistenza alle vittime di cui siete a conoscenza? (si prega di specificare nome e indirizzo mail ove possibile)

LE RISORSE DI CUI AVVALERSI

A questo punto è necessario evidenziare quali siano le risorse necessarie alla realizzazione della Rete degli Sportelli di Assistenza delle Vittime del Reato.

Il Team Project della Rete degli Sportelli è costituito da

1. un Comitato di Coordinamento Nazionale
2. un Comitato Scientifico per la Formazione degli Operatori e dell'Equipe
3. un Responsabile dell'organizzazione degli Sportelli
4. un Equipe specialistica permanente(Psicologo, Medico Legale, Avvocato e Criminologo)

IL PERCORSO REALIZZATIVO DELLA RETE

Le attività istitutive degli Sportelli possono essere così sintetizzate:

1. Accordi con Enti, Istituzioni ed Associazioni sul territorio
2. Formazione gli Operatori degli Sportelli
3. Formazione dell'Equipe degli Sportelli
4. Creazione degli Sportelli di Assistenza per le Vittime del reato
5. Promozione dell'attività degli Sportelli attraverso Convegni e Seminari di aggiornamento degli Operatori e delle Equipes
6. Analisi dell'attività svolte dagli Sportelli attraverso incontri periodici degli Operatori e scambio delle reciproche esperienze
7. Realizzazione di pubblicazioni che analizzino le attività svolte dagli Sportelli

Conclusioni

In un'epoca storica come la nostra, caratterizzata da profondi cambiamenti comunicativo - relazionali, dove le dinamiche della paura giocano un ruolo assolutamente determinante e dove lo scollamento tra dati "reali" e dati "comunicati" rischia di divenire incolmabile, il presente Progetto, per il tema affrontato e il metodo adottato, può, quindi, davvero aspirare a divenire "banco di prova" per la tutela e l'assistenza delle Vittime del Reato e rivolto ad orientare le scelte del Legislatore e, nelle more di un suo intervento, le interpretazioni dei Giudici.

Occorre, quindi, intervenire sul tema vasto e complesso della paura del crimine nella nostra società: una paura troppo spesso diffusa ed alimentata dai mezzi di comunicazione di massa, ed oculatamente amministrata dagli attori della scena politica al fine di garantirsi, con scelte solo simboliche ma dagli esiti non rassicuranti, un ampio consenso sociale.

Le risposte dei Governanti alla crescente domanda di Giustizia devono tenere conto delle opinioni, dei sentimenti, delle valutazioni che la "gente comune" nutre sui temi della criminalità, della giustizia penale e delle scelte di politica criminale degli ultimi decenni e di cui le Vittime del reato ... ne costituiscono l'ineluttabile quanto doloroso prodotto..

Mario Pavone