

COMMISSIONE I  
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA  
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO  
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 1° FEBBRAIO 2007

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LUCIANO VIOLANTE

INDICE

	PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>	
Violante Luciano, <i>Presidente</i> .....	3
<b>INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI GARANZIA DEI DIRITTI DELLE VIT- TIME DI REATO</b>	
<b>Audizione dei professori Oreste Dominioni e Guido Neppi Modona:</b>	
Violante Luciano, <i>Presidente</i> .....	3, 4, 9, 10, 11
Boato Marco (Verdi) .....	3, 9, 11
Dominioni Oreste, <i>Professore ordinario di diritto processuale penale</i> .....	4, 11
Neppi Modona Guido, <i>Professore ordinario di diritto e procedura penale</i> .....	6, 11
Zaccaria Roberto (Ulivo) .....	4, 9

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
LUCIANO VIOLANTE

**La seduta comincia alle 14,20.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

**Audizioni dei professori Oreste Dominioni e Guido Neppi Modona.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di garanzia dei diritti delle vittime di reato, le audizioni dei professori Dominioni e Neppi Modona, che ringraziamo per aver accettato l'invito della Commissione.

Do ora la parola agli onorevoli Boato e Zaccaria, che svolgeranno una breve introduzione sui temi oggetto dell'indagine.

MARCO BOATO. I nostri due ospiti conoscono perfettamente l'iter della modifica dell'articolo 111 della Costituzione effettuata durante la XIII Legislatura. All'epoca c'era stata un'elaborazione complessiva nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema, ma quel lavoro si interruppe. L'unico punto ripreso — con le procedure ordinarie dell'articolo 138 della Costituzione e con un consenso quasi unanime del Parlamento, laddove nella Bicamerale erano invece emersi molti problemi — fu la modifica dell'articolo 111 della Costituzione, con la costituzionaliz-

zazione dei principi del giusto processo, che venivano resi espliciti nel testo costituzionale attraverso norme più puntuali. Tra queste, vi era l'inserimento in Costituzione degli aspetti essenziali dell'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo, firmata nel 1950 e ratificata dall'Italia nel 1957, che però, essendo legge ordinaria, non aveva la forza, sotto il profilo costituzionale, che ha avuto poi con l'inserimento in Costituzione anche del comma 3.

Gli altri commi successivamente inseriti sono stati esito di una difficoltà di dialogo fra il Parlamento e, indirettamente, la Corte costituzionale, che era intervenuta con pronunce di incostituzionalità su leggi di carattere ordinario. Nel 1999 questa fu la ragione dell'inserimento in Costituzione di norme di carattere processuale anche molto puntuali, che forse avrebbero anche potuto non trovare collocazione nel testo costituzionale.

Negli anni successivi si è svolto un dibattito molto ampio, di cui sono stati in parte protagonisti — nella XIII, nella XIV e in questa XV legislatura — i rappresentanti delle associazioni dei familiari delle vittime, in particolare delle vittime delle stragi e del terrorismo, che abbiamo ascoltato più volte, da ultimo anche in Commissione a pochi mesi dall'avvio di questa legislatura. In queste occasioni è emersa la critica al fatto che il nuovo testo dell'articolo 111 della Costituzione, che giustamente affermava i principi del giusto processo — la parità delle parti, la terzietà del giudice, la formazione della prova nel contraddittorio — non facesse riferimento ai diritti ed alle facoltà delle vittime del reato. Tutti i capigruppo della scorsa legislatura — all'epoca ero un capogruppo e fui il tramite di questa iniziativa — furono quindi sollecitati a presentare un disegno di legge costituzionale di revisione dell'ar-

ticolo 111, per poter inserire, dopo il comma 5, un nuovo comma che recita nella proposta: «La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime di reato». Questa proposta, firmata nella scorsa legislatura da tutti i capigruppo, in questa legislatura è stata ripresentata da me che, non essendo più capogruppo, non ho ritenuto corretto assumere l'iniziativa, ed è la proposta di legge costituzionale al nostro esame.

Nel corso del breve esame finora condotto in questa Commissione - che, per le sue competenze istituzionali, ha materie e questioni assai delicate all'ordine del giorno, come il conflitto di interessi, la riforma dei servizi di sicurezza, la cittadinanza, l'immigrazione, la libertà religiosa e, quindi, su questa materia, non ha ancora svolto un particolare approfondimento, ma soltanto avviato il dibattito -, si è dibattuto se questa norma dovesse essere collocata, come secondo la mia proposta, nell'articolo 111, o invece nell'articolo 24 della Costituzione.

La proposta di questa audizione è stata avanzata dal nostro stesso presidente e condivisa unanimemente da tutti noi. Come parere da fornire alla nostra Commissione, vorremmo chiedervi se riteniate corretta - secondo i vostri singoli giudizi, che potrebbero anche essere convergenti - la formulazione della norma e l'eventuale collocazione all'interno dell'articolo 111, oppure se, sempre valutando l'opportunità dell'inserimento di questo principio in Costituzione, riteniate opportuna la collocazione nella prima parte della Costituzione. Vorremmo inoltre sapere quali, a vostro avviso, possano essere - valutazione più delicata e complessa da esprimere - le ricadute di tale norma di principio nell'ambito processuale del nostro ordinamento. Vorremmo quindi avere una vostra valutazione per quanto attiene all'opportunità della norma, alla sua collocazione - se nel 111, come da me proposto, o nel 24 - e alle sue ricadute di carattere processuale.

Spero di aver riassunto bene, presidente, perché non mi ero preparato a intervenire.

**PRESIDENTE.** La ringrazio, è stato molto chiaro. Do la parola all'onorevole Zaccaria.

**ROBERTO ZACCARIA.** Intervengo brevemente, solo per delineare lo sfondo generale della materia, non quella specifica su cui è condotta l'audizione. Come Commissione affari costituzionali, abbiamo in esame diverse proposte di revisione costituzionale, una più significativa riguarda il Titolo V, un'altra, non riguardante l'oggetto di oggi ma già avviata, è la modifica dell'articolo 12 della Costituzione per inserire l'italiano come lingua ufficiale della Repubblica. Volevo sottolinearvi come si riscontri in alcuni colleghi un atteggiamento di tipo politico sullo sfondo - che potrebbe non riguardarvi direttamente ma di cui è importante essere consapevoli - di insofferenza verso la nostra intenzione di modificare norme costituzionali. Ogni volta siamo inclini a fare una valutazione di essenzialità.

Nell'intervento dell'onorevole Boato e nel quadro delineato, si inserisce anche una valutazione dell'utilità dal punto di vista del disegno costituzionale e dall'ottica particolare che riguarda questa norma. Nel dibattito precedente, alcuni colleghi avevano addirittura rilevato come essa rimettesse in discussione l'impalcatura del codice di procedura o comunque del codice sostanziale. Questa è una valutazione per noi importante. È dunque necessario analizzare l'essenzialità di questo tipo di intervento e gli effetti che esso può determinare nell'ordinamento complessivo, perché le norme della Costituzione non sono mai soltanto norme bandiera, ma hanno un significato, nonostante qui sia espresso chiaramente un rinvio alla legge. Avremmo dunque bisogno, se possibile, di ottenere elementi di questo tipo.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai professori Oreste Dominioni e Guido Neppi Modona.

**ORESTE DOMINIONI,** *Professore ordinario di diritto processuale penale.* A me sembra che la proposta dell'onorevole

Boato ponga un problema sicuramente importante dal punto di vista sociale, politico e giuridico. Ancora oggi — e l'onorevole ha accennato ad un vostro recente incontro — la grande attenzione verso il fenomeno, il destino e la sorte delle vittime del reato è di ampia rilevanza, e proseguono dibattiti risalenti al passato, che non sono mai riusciti a trovare uno sbocco.

Il problema che mi sono posto — come confermano le puntualizzazioni che hanno anticipato oggi i nostri interventi — è valutare come una norma di revisione costituzionale su questo terreno possa essere utile ed efficace. È necessario porsi il problema prioritario dell'eventuale collocazione nell'articolo 111 — catalogo di garanzie d'ordine processuale e quindi riferito ai soggetti del processo — non solo come problema stilistico od estetico, ma per valutare quale contenuto debba avere una disposizione di questo genere e quindi dove si debba inserire e collegare con altre.

La mia prima osservazione di carattere generale, sulla quale poi ho svolto ulteriori riflessioni, è che, nel trattare di vittime del reato, si usa un concetto non d'ordine processuale, ma d'ordine criminologico, di sociologia criminale, di politica del diritto. Quindi, nella misura in cui questo problema si pone in relazione alle vittime del reato, si sceglie come punto di riferimento un fenomeno di cui si avverte l'esigenza di tutela, ma che si colloca fuori dal processo penale, e si pone in situazioni d'ordine sociale ed economico. Se avessimo come punto di riferimento le dinamiche processuali e il mondo processuale, dovremmo parlare di persona offesa dal reato o di danneggiato dal reato che poi si costituisca parte civile, ovvero di soggetti e di figure che appartengono alla dinamica del processo penale.

Se si parla di vittime di reato — e ritengo interessante parlarne —, il problema principale non è individuare quali garanzie dare loro nel processo penale, estendendo a questa categoria le garanzie costituzionali del giusto processo, bensì un problema fuori del processo — prima, durante e dopo il processo — un fenomeno

sociale estremamente grave. Ritengo che questo debba essere valorizzato, perché rappresenta il dato di grande novità della proposta di revisione costituzionale dell'onorevole Boato, che non vuole — se ho ben capito leggendo la relazione e ascoltando i dibattiti — porsi il problema di come potenziare l'offeso dal reato nel processo o il danneggiato che si sia costituito parte civile.

Per quanto riguarda questo aspetto, la commissione ministeriale presieduta dal professor Riccio proprio in questi giorni sta valutando l'opportunità di introdurre nel processo penale un'azione privata anche solo concorrente o suppletiva di quella del pubblico ministero, con l'abolizione della figura della parte civile, oppure di potenziare i diritti della parte civile nel processo. Questa vicenda ha però già linee definite, che vanno valutate sulla base delle norme costituzionali di cui disponiamo.

Ritengo invece che il fenomeno delle vittime del reato appartenga al mondo extraprocessuale, con tutte le conseguenti interrelazioni, per cui le vittime del reato costituiscono gli offesi dal reato o le persone danneggiate. È importante considerare il problema di questa categoria innanzitutto nel contesto sociale. Ritengo che, per essere pienamente valorizzata, la norma costituzionale proposta possa trovare la giusta collocazione nell'articolo 27 della Costituzione come ultimo comma, più che nell'articolo 24, dove sono stabiliti diritti inviolabili dell'imputato o del non abbiente. L'articolo 27 enuncia, viceversa, principi generali che riguardano la pena ed il processo, quali la responsabilità penale o la presunzione di innocenza, che operano con una vasta gittata in tutta la struttura della società. La norma potrebbe quindi essere inserita nell'articolo 27, nell'ambito dell'affermazione di un principio di solidarietà sociale — giacché essa discende da un principio di solidarietà sociale —, così come nell'articolo 32 è tutelata la salute.

In sintesi, seguendo l'ispirazione di questa proposta, suggerirei una norma, che non indichi « la legge », ma, volendo

affermare un principio di solidarietà sociale, « la Repubblica », e, quindi, consigliere di scrivere una disposizione di questo tipo: « la Repubblica tutela le vittime di reato ». Se si vuole arricchire questa norma con il reticolo delle altre previsioni dell'articolo 31 e seguenti della Costituzione, è necessario aggiungere « con disposizioni di legge, misure economiche ed altre provvidenze », laddove « altre provvidenze » rappresenta una locuzione datata, ma che fa parte della sedimentata grammatica costituzionale. Ipotizzerei dunque una collocazione di questo tipo, con questa ispirazione.

I problemi dell'offeso dal reato e del danneggiato/parte civile vanno inquadrati, sì, nell'articolo 111, ma con la consapevolezza che si tratta di problemi a sé stanti.

GUIDO NEPPI MODONA, *Professore ordinario di diritto e procedura penale*. Vorrei partire dalla domanda sulle ricadute della proposta di legge, tenendo conto sia dei quesiti posti dall'onorevole Boato, sia di quelli posti dall'onorevole Zaccaria e condividendo la base delle osservazioni del mio amico e collega Dominioni.

È impossibile prevedere quali siano le ricadute facendo riferimento alla formula della proposta di legge, ovvero « La legge garantisce i diritti e le facoltà della vittima del reato », che è talmente generica da poter assumere qualunque significato. È necessario considerare dunque quali siano le possibili forme di tutela della vittima del reato, per poi verificarne le ricadute sulla disciplina ordinaria. Durante la discussione in Commissione, avete rilevato — soprattutto il presidente — come possano esserci una dimensione sostanziale e una dimensione processuale, ovvero anche entrambe. Si constata come la vittima del reato sia il soggetto passivo del reato, ovvero una figura che attiene al diritto penale sostanziale e può anche comprendere il soggetto danneggiato dal reato quando non ci sia coincidenza, come nell'omicidio, in cui il soggetto passivo è quello che perde la vita, mentre i danneggiati sono gli eredi della vittima. Nel

trattare di vittima del reato, si dovrebbe mirare a tutelarla assicurandole diritti di natura sostanziale, il che implica in primo luogo risarcimento, riparazioni ed indennizzi per la stessa vittima del reato, indipendentemente dal processo penale e dal suo esito, quindi anche quando il processo sia contro ignoti o l'imputato non sia stato condannato.

È necessario considerare che, se ci si muove nella direzione di una tutela di natura sostanziale, che sarebbe a carico dello Stato, tale tutela comporterebbe oneri finanziari assolutamente non sostenibili, anche da parte di nazioni ben più ricche dell'Italia. Ritengo quindi che questa prospettiva sostanziale non sia praticabile, considerando anche come la collocazione della norma nell'articolo 111 suggerita nella proposta di legge dell'onorevole Boato, la relazione che l'accompagna e la discussione sinora svolta in Commissione, inducano a ritenere che sia stata prevista piuttosto una tutela di natura processuale. Questo mi sembra possibile evincere dal dibattito svoltosi sinora. L'articolo 111, come già rilevato dal professor Dominioni, è inserito tra le norme sulla giurisdizione e si riferisce ad una serie di garanzie e di diritti fondamentali che operano nel processo in favore dell'imputato, disciplina molto dettagliata per quanto riguarda i commi 3, 4 e 5. Tale proposta di legge, dunque, malgrado questa formulazione assolutamente generica, « la legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato », intende riferirsi ai diritti ed alle facoltà della vittima del reato nel processo penale, vittima intesa come persona offesa.

Per quanto riguarda le forme attraverso cui può realizzarsi la tutela della vittima nel processo penale, citerei in primo luogo un diritto all'esercizio dell'azione penale, perché la persona vittima del reato ha un diritto a che venga esercitata l'azione penale nei confronti del soggetto che ha commesso il reato. Dobbiamo quindi aggiungere subito il diritto al processo — aspetto diverso e superiore — o, più precisamente, diritto della vittima ad ottenere l'accertamento del reato e delle

relative responsabilità. A me sembra che tale diritto sia già previsto in Costituzione dall'articolo 24 comma 1: « Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi », partendo da un diritto all'accertamento, quindi da un diritto a essere presenti in un giudizio. Sul terreno delle norme processuali, la vittima del reato può esercitare tale diritto mediante gli istituti della denuncia e della querela, come tutti i soggetti danneggiati dal reato.

Potremmo pensare ad un esercizio più effettivo del diritto al processo, ovvero all'attribuzione alla persona offesa della facoltà di esercitare direttamente l'azione penale sostituendosi al pubblico ministero, facoltà prevista nel procedimento penale davanti al giudice di pace. L'articolo 21 di questo procedimento prevede la citazione in giudizio dell'imputato davanti al giudice di pace per iniziativa della persona offesa, nonché un ricorso immediato al giudice, su cui si innestano poi le successive richieste del pubblico ministero. Questo potrebbe costituire un ampliamento del generico potere di denuncia e di querela, ma tale soluzione potrebbe scontrarsi con la tradizionale esclusività dell'esercizio dell'azione penale in capo al pubblico ministero e con una eccessiva ed incontrollata proliferazione di azioni penali di incerta sorte, ove tutte le persone offese fossero abilitate a forme di citazione diretta dell'imputato.

In conclusione, per quanto riguarda questo primo aspetto processuale dei diritti della vittima, non considero necessario alcun nuovo principio costituzionale, né significative innovazioni sul terreno della disciplina processuale. Mi sembra infatti che, per quanto riguarda il diritto all'accertamento del reato, ci sia già una situazione processuale per cui la vittima è sufficientemente presente.

Più delicata appare la prospettiva di assicurare alla vittima non solo il diritto a che venga esercitata l'azione penale, ma anche il diritto alla celebrazione di un vero processo ordinario, mediante l'acquisizione delle prove in dibattimento ed in contraddittorio. Bisogna interrogarsi sul-

l'opportunità di attribuire alla vittima del reato la facoltà di porre il veto ad accordi negoziali tra accusa e difesa, ovvero alla celebrazione del cosiddetto rito alternativo del patteggiamento. Sono personalmente contrario, perché la sostanziale ammissione di responsabilità che si accompagna al patteggiamento rappresenta comunque un vantaggio per la vittima del reato, vantaggio di giungere ad una rapida conclusione del procedimento, con la sostanziale ammissione di responsabilità e con una sentenza equiparata ad una pronuncia di condanna, in un contesto in cui comunque alla persona offesa venga evitato il trauma di un confronto dibattimentale con l'imputato.

Ritengo quindi che non ci si debba muovere in questa ulteriore direzione di un diritto alla fase propria del processo, perché la concessione di tale diritto alla persona offesa determinerebbe un contrasto irrimediabile con le esigenze di deflazione del dibattimento che sottostanno a questo rito alternativo, e con le esigenze di celerità del procedimento. Lo stesso vale, a mio avviso, per quanto riguarda l'altro rito speciale che non prevede la presenza della persona offesa, ovvero il decreto penale di condanna, perché ritengo che in questo momento storico il nostro sistema processuale non possa consentire di rinunciare a questi due riti alternativi.

La seconda forma di presenza sono i diritti nel processo, cioè diritti di informazione, di partecipazione attiva, ad esempio iniziativa probatoria, sollecitazioni al pubblico ministero, diritto ad avere un'assistenza legale anche attraverso l'intervento di enti o associazioni rappresentativi degli interessi lesi dal reato. La disciplina di tali diritti nel processo penale italiano è assai più articolata e più avanzata rispetto ai criteri dettati a livello internazionale, quali, ad esempio, la decisione quadro del 15 marzo del 2001 del Consiglio dell'Unione europea — tutto questo è ben delineato nel vostro *dossier* —, che detta una serie di diritti nel processo molto più generici, meno articolati e meno precisi di quelli che sono già presenti nel nostro sistema processuale. La persona

offesa ha il diritto di ricevere l'informazione di garanzia nello stesso momento in cui la riceve l'indiziato, e non anticiperei questo momento, perché già adesso ci sono fughe di notizie quando l'indagato riceve l'informazione. Se, nel momento in cui viene iscritta la notizia di reato, si riferisse l'informazione alla persona offesa, non si riuscirebbe più a garantire segretezza, anche a tutela della riservatezza dell'imputato. La persona offesa può presentare memorie ed indicare elementi di prova al giudice o al pubblico ministero in qualsiasi fase del processo, nominare un difensore, assistere agli atti assunti dal pubblico ministero alla presenza del difensore, sollecitare l'incidente probatorio e parteciparvi, opporsi alla richiesta di archiviazione del pubblico ministero, partecipare alla relativa udienza.

L'elenco sarebbe più lungo. La persona offesa non riceve solo l'avviso di chiusura delle indagini preliminari, ai sensi dell'articolo 415-*bis* del codice di procedura penale, però riceve l'avviso di eventuale proroga delle indagini preliminari. Ritengo dunque che, prima del giudizio, la persona offesa abbia notevoli diritti di informazione, di partecipazione e di impulso nei confronti delle indagini preliminari. Con il passaggio alla fase processuale, può costituirsi parte civile e assumere la vera e propria qualità di parte, con conseguenti, notevoli poteri di intervento sostanzialmente speculari a quelli dell'imputato. Nel delicato equilibrio fra il riconoscere ampi poteri di intervento della vittima del reato nel corso del procedimento e l'esigenza di non appesantire ulteriormente i meccanismi processuali e di non allungare conseguentemente i tempi già lunghi del processo, non ritengo vi sia spazio per riconoscere ulteriori diritti e facoltà all'interno del processo alle vittime del reato.

In particolare, considero non praticabile la prospettiva, che emerge nel testo che accompagna la proposta di legge, di applicare alle vittime del reato « tutte le norme dettate a garanzia della persona accusata di un reato », cioè dell'imputato, perché le ricadute di questa prospettiva sulla funzionalità del processo sarebbero

devastanti ed incontrollabili. Qualora si conservasse il principio della tutela della vittima all'interno dell'articolo 111, verrebbe favorito proprio questo risultato, perché menzionando la vittima all'interno dell'articolo 111 della Costituzione emergerebbe un confronto con la posizione dell'imputato — tant'è che l'onorevole Boato chiude la sua presentazione dicendo che questo consentirebbe di estendere le garanzie dell'imputato — e ne deriverebbe un principio di uguaglianza dentro all'articolo 111 fra imputato e persona offesa, esito da evitare, anche in base alle preoccupazioni emerse in questa Commissione.

L'ultimo aspetto riguarda i diritti connessi all'esito del processo: impugnazioni, restituzione, riparazione, risarcimento. Questi diritti sono ampiamente riconosciuti dall'ordinamento processuale italiano, solo quando la vittima del reato si costituisca parte civile, aspetto che condivido.

In conclusione, quindi, non rileverei alcuna necessità di affermare sul terreno costituzionale un principio che riconosca i diritti della vittima al processo, nel processo ed in esito al processo, espliciti riconoscimenti che potrebbero essere pericolosi per le sorti e la funzionalità del processo. Tali diritti sono già sufficientemente riconosciuti nella normativa processuale esistente, e un'espressa affermazione costituzionale potrebbe indurre il legislatore ordinario ad un potenziamento di tali facoltà incompatibile con le esigenze di semplificazione, snellimento e funzionalità del processo penale. Come sottolineato dall'onorevole Zaccaria, le riforme costituzionali devono infatti essere essenziali e godere di un forte consenso e di una forte condivisione dell'opinione pubblica. In questo momento particolarmente difficile per il processo penale, la prospettiva di appesantirlo, anche di fronte alle indiscutibili esigenze di tutela nei confronti della vittima, non potrebbe riscuotere ampi consensi.

Qualora la Commissione ritenesse comunque doveroso — per i motivi citati anche dal professor Dominioni — operare un richiamo ai diritti ed alle facoltà della vittima del reato, concordo che la sede

non potrebbe essere l'articolo 111, per le implicazioni processuali che comporterebbe e la conseguente incontrollabilità delle ricadute sul processo, ma forse l'articolo 24 della Costituzione, dopo il comma 3. L'articolo 24 è una norma di principi molto generali riguardanti la giurisdizione e il processo, che dichiara che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, concedendo dunque la possibilità di introdurre una specificazione di questo principio generale in relazione alla vittima del reato. Tale articolo contiene inoltre un'affermazione fondamentale per l'imputato o per la parte civile — «La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento» (secondo comma) — e una norma di carattere anche sociale — «Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione» (terzo comma) —, dopo la quale si potrebbe inserire una formula di questo genere: «La legge disciplina il diritto della vittima all'accertamento del reato e alla riparazione del danno». Tale formula avrebbe un valore meramente ricognitivo della disciplina esistente in vigore e dichiarativo dell'esigenza di attribuire rilevanza costituzionale alla posizione della vittima del reato, lasciando poi evidentemente libero il legislatore di disciplinare con maggiore o minore intensità questi diritti della vittima all'accertamento del reato e alla riparazione del danno. Ritengo comunque che la collocazione non sia un problema insormontabile, e che, purché la norma non venga inserita nell'articolo 111, un eventuale inserimento nell'ambito degli articoli 27 o 24 della Costituzione andrebbe bene. Vi ringrazio per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio molto i professori. Mi pare di aver riscontrato, sulla base delle esposizioni del professor Dominioni e del professor Neppi Modona, una certa prudenza nel configurare quella cui pensiamo come figura processuale, e, invece, una significativa attenzione, in particolare in un inciso del professor Dominioni, a considerare la tutela della vittima

del reato all'interno dei compiti della Repubblica, quindi agendo con misure anche e soprattutto di carattere extraprocessuale.

Do la parola ai deputati che intendano formulare domande o chiedere chiarimenti.

**ROBERTO ZACCARIA.** Ho apprezzato molto che, sia pur nella diversità dei punti di vista, emerga un'indicazione convergente. Mi riservo di valutare ulteriormente gli aspetti collegati ai profili di opportunità ma anche di essenzialità di questo tipo di intervento. La riflessione comune è incline a collocare tale disposizione alla fine degli articoli 24 o 27 — noi eravamo partiti dal 24 —, facendo riferimento alla «Repubblica», nell'ambito delle aspettative sociali, rimettendo alla Repubblica il compito di valutare in quale misura, con che tempi, con quali risorse, con quali dimensioni finanziarie provvedere. Nell'articolo 24 ci sarebbe una sorta di collegamento con il gratuito patrocinio e con altri istituti che possono avere diversa ampiezza, a seconda delle risorse che la Repubblica è in grado di applicare in una certa direzione. Giudico molto soddisfacente questa audizione, che mi ha suscitato qualche dubbio sulle conseguenze di una simile impostazione, che vorrei però fare oggetto di una riflessione successiva.

**MARCO BOATO.** Anch'io ringrazio i professori Dominioni e Neppi Modona per il loro importante contributo. La proposta di svolgere questo tipo di audizione, molto ristretta ma molto mirata, era finalizzata proprio a verificare, sia sotto il profilo del processo penale, sia sotto quello costituzionale, al di là della finalità della proposta di legge, la congruità, la ricaduta e la rilevanza della norma di revisione costituzionale che veniva proposta. Ritengo preziosi i due contributi che abbiamo ottenuto, in parte simili, in parte contenenti un'ipotesi — sia pure espressa in modo molto dialogico — di collocazione del principio in sede diversa, ma comunque sempre nella prima parte della Costituzione. Del resto, ribadisco — e ne faremo oggetto della nostra discussione in Com-

missione - come, sia nella scorsa legislatura che nell'attuale, abbia ritenuto opportuno farmi tramite di una ripetuta sollecitazione sotto il profilo non solo degli aspetti strettamente tecnico-giuridici, ma anche della rilevanza costituzionale della tutela delle vittime del reato, al di là poi della formulazione tecnico-giuridica dell'espressione che è stata rimarcata nel corso dell'audizione.

Procederemo a valutazioni nel corso del nostro dibattito, ma è ora opportuno tenere in debito conto questa audizione.

Debbo rilevare una diversa impronta - forse da approfondire in un'eventuale replica -, nonostante una sostanziale convergenza, tra le considerazioni svolte da queste due persone molto autorevoli, che suggeriscono, in modo molto forte ed anche molto persuasivo dal punto di vista delle motivazioni, al Parlamento di non intervenire sull'articolo 111 con questo tipo di norma. Nel poco tempo ancora a disposizione, non vorrei lasciar cadere la valutazione in parte diversa, ripresa anche dal presidente nella battuta conclusiva, sull'eventuale collocazione della norma all'interno della prima parte della Costituzione. Delle due ipotesi prospettate, una personalmente mi convince maggiormente perché riguarda l'articolo che avevo citato in alternativa al 111, individuando come sede opportuna l'articolo 24, mentre l'altra ipotesi formulata colloca la norma nell'articolo 27. In esso non sarebbe necessaria - ma questo riguarda puramente la terminologia costituzionale - l'ipotesi prospettata dal professor Dominioni - «La Repubblica tutela le vittime di reato con disposizioni di legge, misure economiche e altre provvidenze» -, perché la Costituzione prevede già una terminologia che racchiude quanto prospettato, rinvenibile nell'espressione «con apposite norme». Cito, ad esempio, l'analogia con le minoranze linguistiche citate all'articolo 6, ove si afferma che la Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche; quindi non con una legge, ma con «apposite norme», ovvero con un provvedimento legislativo o amministrativo. Non servirebbe dunque la specificazione in un

testo costituzionale, ma basterebbe dire «con apposite norme», formula che riassume i tre aspetti evidenziati dal professor Dominioni.

Concordo maggiormente - ma ad una prima considerazione, perché dobbiamo ulteriormente valutarlo insieme - sull'altra ipotesi normativa, che potrebbe essere così formulata: «La Repubblica disciplina con legge o con apposite norme il diritto della vittima all'accertamento del reato e alla riparazione del danno». Come affermato dal professor Neppi Modona, questa previsione inserita nell'articolo 24 avrebbe un carattere meramente ricognitivo e dichiarativo, giacché tutti i principi inseriti nella prima parte della Costituzione hanno storicamente un'attuazione diversa a seconda della sensibilità sociale, dell'attenzione culturale, delle maggioranze politiche. Non sarebbe tuttavia irrilevante, a mio parere, che un riferimento di questo tipo trovasse collocazione nella prima parte della Costituzione, ovviamente senza quell'impatto immediato e forte sull'ordinamento costituzionale del nostro paese, prospettatoci da entrambi i nostri interlocutori - già nel corso della prima discussione il collega Boschetto aveva fatto questa riflessione - che potrebbe scaturire per tutte le questioni e gli aspetti evidenziati.

Non so se lei, presidente, e i nostri ospiti, riteniate opportuno un ulteriore approfondimento, approfittando della presenza dei nostri interlocutori, perché, a fronte di una base comune di valutazione - sostanzialmente un invito al Parlamento nel rispetto della sua sovranità a non procedere nella logica dell'innovazione dell'articolo 111 - si riscontra, di contro, una diversa articolazione della riflessione sulla collocazione della disposizione rispetto alla prima parte della Costituzione, con riferimento agli articoli 24 e 27.

Attualmente, sarei più propenso, sia pure con una formulazione che preveda la Repubblica come soggetto, a un nuovo comma 4 dell'articolo 24.

**PRESIDENTE.** Do ora la parola ai professori Oreste Dominioni e Guido Neppi Modona per una replica.

ORESTE DOMINIONI, *Professore ordinario di diritto processuale penale*. Sinteticamente, a me pare che ci siano già nella Costituzione, nelle convenzioni e in tutta la nostra normativa gli strumenti per rafforzare la tutela dell'offeso dal reato e del danneggiato nel processo penale. Ciò che effettivamente manca nella Costituzione è l'affermazione di un principio di solidarietà verso le vittime del reato, che, la Repubblica deve impegnarsi a tutelare con tutte le possibili provvidenze anche di ordine amministrativo, non strettamente risarcitorio.

GUIDO NEPPI MODONA, *Professore ordinario di diritto e procedura penale*. Sarebbe forse più coerente con quanto ho affermato aderire ad una formulazione di maggior respiro, non legata al processo penale, quale quella prospettata dall'amico Dominioni. Ho infatti sottolineato ripetutamente come l'ordinamento processuale già contenga numerose norme positive, idonee a garantire la vittima del reato sia nel diritto all'esercizio dell'azione penale, sia nel processo e in esito al processo. Per rispetto del lavoro sinora svolto dalla Commissione e dell'impostazione seguita, ho prospettato una formula che fa ancora richiamo al processo, per quanto riguarda il diritto della vittima del reato all'accertamento del reato e alla riparazione del danno. Tale formula potrebbe essere convenientemente corretta nel modo prospettato dall'onorevole Boato - « La Repubblica disciplina, con apposite norme, il diritto... » -, però mi sembrerebbe più coerente con il tenore di questa discussione una formula che faccia riferimento a questo generale diritto di solidarietà come quella suggerita da Dominioni: « La Repubblica tutela con apposite norme ». Inserirei questo « apposite norme » e « le vittime del reato » perché lascerebbero forse ancora più libero il legislatore ordinario di scegliere tra provvidenze di carattere più sociale ed economico, o interventi di carattere processuale, ovvero entrambe le prospettive opportunamente collegate.

MARCO BOATO. Per quanto concerne la collocazione ?

GUIDO NEPPI MODONA, *Professore ordinario di diritto e procedura penale*. La collocazione potrebbe essere ancora l'articolo 24, che è una norma molto generale rientrante nella materia giurisdizionale. Vorrei rifletterci ancora, per valutare un eventuale spazio in norme precedenti, nei primi 13 articoli, per questa considerazione della vittima del reato nell'ambito dei principi di solidarietà.

PRESIDENTE. Mi chiedo, seguendo questo ragionamento, se non sia opportuno riflettere sulla possibilità di inserire una norma di questo genere fra i rapporti etico-sociali, laddove si rileva come la Repubblica riconosca l'intera famiglia, agevoli le condizioni economiche, tuteli la salute, ovvero come un compito etico-sociale della Repubblica. In questo quadro, piuttosto che nelle parti relative al processo, si potrebbe trovare una più consona collocazione, anche per evitare del tutto i rischi cui si faceva riferimento.

GUIDO NEPPI MODONA, *Professore ordinario di diritto e procedura penale*. L'articolo 24 è ancora giurisdizione.

PRESIDENTE. Appunto, perciò mi chiedo se non sia opportuno collocarlo dopo, dal 29 al 34, in un quadro diverso da quello da cui siamo partiti, che riguardi proprio le provvidenze extraprocessuali. È un tema che approfondiremo riflettendo sulla base delle novità emerse da questa audizione. Ringrazio molto i professori e i colleghi intervenuti.

Dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15,15.**

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI  
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. COSTANTINO RIZZUTO

Licenziato per la stampa  
il 5 marzo 2007.

€ 0,30



\*15STC0002270\*