ASSOCIAZIONE NAZIONALE VITTIME DEL REATO



COORDINAMENTO NAZIONALE

Vittime di reato in Costituzione
Un'occasione mancata per una efficace tutela processuale
Di Mario Pavone**
§§§

La Camera dei Deputati, alla fine dello scorso mese di maggio, ha appro- vato all'unanimità la proposta di legge costituzionale per le Vittime di reato in base alla quale all'articolo 24 della Costituzione, dopo il secondo comma, viene inserito il seguente: *"La Repubblica tutela le vittime di reato"*.

Invero, tale modifica era stata già stata approvata dal Senato a gennaio del 2025, suscitando non poche perplessità tra gli studiosi della delicata materia per la scelta operata dal Legislatore.

Tuttavia, si tratta di una modifica che, per la definiva approvazione, renderà, comunque, necessaria un'altra rilettura e deliberazione delle Camere nella speranza di un ripensamento del Parlamento sui contenuti della norma e la sua infelice collocazione.

Inoltre, va ricordato che, in precedenza, il primo testo approvato dalla Commissione Affari costituzionali di Palazzo Madama prevedeva modifi- che all'art..111 della Carta Costituzionale.

Nondimeno, la Commissione Giustizia ritenne che l'inserimento della modifica all'interno dell'articolo 111,che disciplina il c,d. Giusto Processo *"avrebbe alterato il rapporto tra il Pubblico Ministero e la difesa e sarebbe stato molto pericoloso per gli effetti che avrebbe potuto provo- care all'interno del processo"*, affermazione questa di per sé mai chiarita a sufficienza e comunque in aperto contrasto con un'efficace tutela processuale per la Vittima, sulla quale non è stata spesa una parola.(!!)

Pertanto, dopo alcune audizioni si decise di inserire la nuova norma non più nell'art.111 bensì nell'art.24 della Costituzione che, oltre a sancire il diritto di difesa, indica coloro che possono agire in giudizio, ritenendola sede più adatta a recepire questa modifica, affermazione che non trova alcun riferimento nel testo in vigore, di fatto lasciando fuori le Vittime da una espressa indicazione della tutela processuale di rango costitu- zionale, come chiariremo oltre.

Per contro, secondo alcuni Parlamentari *"questa proposta di revisione costituzionale sarebbe in linea con la normativa dell'Unione europea che ha sviluppato negli anni una crescente attenzione verso la figura della vittima, anche in risposta all'aumento dei fenomeni criminali trans- nazionali e alla necessità di garantire standard comuni di tutela"*.



Anche questa affermazione non coincide con i dettami Europei come diremo oltre.

Per altri *"il testo licenziato rappresenterebbe un passo serio e misurato nella direzione di tutelare le vittime di reato senza però comprimere le garanzie costituzionali degli imputati".*

E' stato anche affermato *che "La Costituzione può essere cambiata, ma le modifiche devono apportare un miglioramento per i cittadini e per tutto il nostro Paese, un passo avanti rispetto a valori e diritti, un adeguamento alle nuove sfide che la società contemporanea ci pone. Questo provvedimento è un caso di modifica positiva della nostra Costituzione".*

Infine, *"La figura delle vittime è spesso svilita, si pensi alla vittimiz- zazione secondaria nei femminicidi: c'è bisogno di maggior tutela per questa parte del processo penale spesso ai margini, se non si costituisce parte civile, ci sono vittime di aggiotaggio, dei disastri ambientali, della criminalità, degli incidenti sulla strada e sul lavoro, tutte e tutti loro hanno pieno diritto di cittadinanza ed il nostro pensiero va alle loro sofferenze ingiuste"* (ma non al loro ristoro per i danni patiti- Ndr).

E ancora. *"Per troppo tempo la vittima è rimasta una figura marginale nel procedimento penale. Dietro questa definizione vi sono donne vittime di violenza, famiglie spezzate dalla criminalità, anziani raggirati, lavoratori colpiti da estorsioni e usura, minori abusati, cittadini segnati da ferite permanenti.*

Costituzionalizzare questo principio significa rafforzare un percorso di civiltà giuridica già avviato negli ultimi anni.

Rafforzare la tutela della vittima non deve mai tradursi in una compres- sione del principio di non colpevolezza o del diritto di difesa. Uno Stato democratico maturo deve saper tenere insieme entrambe le esigenze".

Da tali dichiarazioni, tuttavia, sebbene traspare la necessità di mante- nere fermo l'equilibrio costituzionale e le garanzie dello Stato di diritto in favore delle Vittime, di certo tale intento non può essere raggiunto attraverso la modifica introdotta che assume una diversa connotazione, sicuramente meno garantista. (!!)

- Gli effetti negativi della modifica.

Il testo approvato, quindi, passa nuovamente all'esame del Parlamento sebbene risulti del tutto evidente la erroneità giuridica della collocazione della modifica nell'art 24 della Cost. che disciplina il c.d. "diritto di dife- sa" in base al quale, come sancito dalla norma attualmente vigente,

"Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.



La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del giudizio".

Ne consegue che, proprio in base alla norma modificata, il "diritto alla difesa" apparteneva già anche alla Vittima di reato, e che, per tale ragione, non aveva bisogno alcuno di essere riscritta con la modifica approvata, mentre sarebbe stato più opportuno assicurarne una più ampia tutela processuale inserendola nell'art 111 Cost. del c.d. Giusto Processo, come inizialmente affrontato. (!!) .

Inoltre, i dubbi su tale modifica scaturiscono anche dal fatto che impedi- rebbe un'effettiva tutela processuale della vittima, come,invece, affermato nei vari DDL sottoposti all'esame della stessa Commissione senatoriale, anche perché sarebbe stata più appropriata del ricorso al più generico "diritto alla difesa" poiché nla norma modificata,invero, non contiene alcun riferimento a contenuti processuali, regolatori della delicata materia, che si rinvengono, invece, nell'art.111.

Per tale ragione, sarebbe stato più opportuno intervenire sulla suddetta norma vigente integrandola nei suoi contenuti con la tutela della Vittima alla stregua dei diritti già riconosciuti all'imputato.

- L'art 111 e il Giusto Processo

Il tema del "Giusto Processo" è stato spesso posto al centro del dibattito politico, soprattutto per le implicazioni derivate da fatti di cronaca che l'Opinione Pubblica considera particolarmente esecrabili e meritevoli di una giustizia immediata e certa.

Dal punto di vista processuale, la svolta decisiva per la tutela dei diritti dello accusato/imputato è avvenuta con il passaggio dal modello inqui- sitorio a quello accusatorio, introdotto nel nostro Ordinamento proprio attraverso il "Giusto Processo" ed inseriti dal Legislatore nell''art. 111 in cui il primo comma chiarisce che:

«*La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge*». (v. per una più ampia disamina, Di Giulio, *Analisi delle garanzie del "giusto processo" sancite dall'articolo 111 della Costituzione italiana*)

Inoltre, la Legge Costituzionale n.2 del 1999, istitutiva dell'art.111,al comma 3, prevede che «*Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a*



suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo».

In sintesi, il processo accusatorio si basa su due elementi fondamentali che possono essere così sintetizzati:

a) la separazione delle funzioni processuali tra diversi soggetti portatori di interessi contrapposti;

b) il contraddittorio tra le parti, importante per la formazione e l'esame delle prove.

Senza rinnovare le polemiche successive alla Riforma avviata dal Gover- no in carica ma bocciata dal recente referendum sulla separazione delle carriere e quant'altro, il processo accusatorio è volto alla ricerca della verità (processuale) grazie alla separazione delle funzioni attribuite alle parti:

- il pubblico ministero a cui spetta l'azione penale;
- l'imputato che deve essere posto nella condizione di esercitare a pieno il suo diritto di difesa;
- la persona offesa, che ricopre un ruolo sempre più importante in ambito processuale.
- Il giudice, organo *super partes* e distinto dall'accusatore, è affidato il controllo del rispetto delle regole relative alla contesa tra le parti.

La norma costituisce il riconoscimento di una serie di garanzie a lungo negate nella storia processuale penale all'imputato come la effettiva conoscenza degli addebiti ed il diritto di difesa.

È proprio su quest'ultimo che, con la novella costituzionale il "Giusto Processo" vide la sua massima realizzazione, atteso che consente l'eser- cizio del diritto di potersi difendere con tutti i mezzi necessari.

Le altre garanzie dell'articolo 111 sono la motivazione dei provvedimenti e il ricorso in Cassazione poiché il "Giusto Processo" non si esaurisce con il diritto di difesa e il contraddittorio tra le parti processuali, ma si estende anche alla fase conclusiva del processo ossia all'emanazione della sentenza.

In definitiva, anche in base al richiamo operato dall'art 111 al diritto di difesa, non si comprende la necessità per la Commissione di introdurre la tutela delle Vittime nell'art 24, come invece é avvenuto.

- Le fonti internazionali

Inoltre, va sottolineato che il "Giusto Processo" venne introdotto anche in base alle fonti sovranazionali recepite dal nostro Ordinamento, ed, in particolare, dall'art.6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e dall'art.46 comma 2 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea, che assurge al rango di



norma costituzionale europea che costituisce nel diritto interno una fonte diretta di rango superiore, poiché attiene ad un diritto inviolabile.

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

In conseguenza

a. la persona offesa nel procedimento penale, indipendentemente dalla costituzione di parte civile, anche nel nuovo codice, conserva la veste di soggetto eventuale del procedimento o del processo, e non di parte;
b. ai sensi dell'art. 79 cpp, la parte danneggiata può costituirsi parte civile a partire dall'udienza preliminare e che, prima di tale momento, può esercitare determinati poteri (art. 90 cpp), in ordine ai quali le autorità interne sono tenute a fornire tempestiva informazione (art. 90-*bis* cpp);
c. la persona offesa ha diritto di essere informata, senza pregiudizio del segreto istruttorio, decorsi sei mesi dalla data di presentazione della denuncia o della querela, in ordine allo stato del procedimento (art. 335, com ma 3-*ter*, cpp), di svolgere attività investigativa (art. 327-*bis* cpp), di essere assistita da un difensore (art. 101 cpp);
d. in tema di equa riparazione per irragionevole durata del processo penale, la persona offesa dal reato o il querelante, anche a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs n. 212/2015, che ha rafforzato la posizione della vittima del reato, possono considerarsi parti del suddetto procedimento prima della loro costituzione come parte civile, senza che ciò contrasti con gli artt. 3 e 24 Cost., ben potendo la persona offesa svincolarsi dall'esito di quel procedimento, promo- vendo un'autonoma domanda risarcitoria in sede civile senza alcuna compromissione del proprio diritto di difesa.

- Il risarcimento della Vittima

Anche per tali ragioni, il ristoro dei danni sofferti dalla Vittima costituiva un passaggio essenziale della Riforma Costituzionale in atto posto che, in base a quanto sancito dalla Direttiva Europea del 2012/29(UE, nel quadro normativo delineato dal Parlamento manca persino ogni riferi- mento ad un tutela indennitaria da parte dello Stato, aspetto più volte discusso in Dottrina, derivante dalla c.d. *"responsabilità oggettiva dello Stato per i danni subiti dalla Vittima di reato",* specie nei casi della incapienza dello imputato (v. ex multis , L. Magliaro, *La vittima del reato nel processo penale*)

Inoltre, la Corte Europea di Strasburgo, nell'interpretare la norma, ha anche stabilito che il diritto al risarcimento della persona offesa da parte 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)

Infine, alla luce delle attuali tutele costituzionali assicurate all'imputato, la Dottrina più autorevole ritiene che sarebbe possibile definire come "giusto" solo un processo caratterizzato da una ragionevole durata e che rispetti il contraddittorio tra le parti, ove si formano le prove e l'imputato sia posto in condizione di difendersi dalle accuse mosse a suo carico dinanzi ad un Giudice equidistante, terzo ed imparziale.

Tuttavia, il fatto che la funzione stessa del processo costituisca una garanzia per l'imputato, non può essere escluso che possa essere anche il luogo destinato alla piena soddisfazione delle legittime doglianze della vittima, poiché essa non rappresenta un ostacolo alla definizione del giudizio ma, al contrario, costituisce il punto di partenza di un diverso percorso per una piena tutela delle Vittime dei reati.

Invero, l'aver sancito nella Costituzione i principi di eguaglianza e di rispetto della dignità della persona, costituiva il necessario ambito per collocare la tutela della persona danneggiata e la sua richiesta di giustizia modificando la norma introdotta che risultava carente sul punto.

A tanto aggiungasi che ogni evento pregiudizievole per la vittima provoca una reazione che interessa non soltanto la vittima stessa, ma l'intera Collettività e, come tale, costituisce un principio valido erga omnes meritevole della sua collocazione nella Costituzione e nel Giusto Processo

che deve concludersi con una decisione imparziale in cui il Giudice dovrà necessariamente affermare la colpevolezza o l'innocenza dell'imputato e provvedere sulle istanze risarcitorie della Vittima.

In tal caso, il ruolo dello Stato sarà quello di indennizzare la Vittima, in caso di incapienza del reo, come più volte affermato dalla Corte di Giusti- zia Europea e dalla Direttiva 2012/29/UE.

Gli interventi normativi che si sono succeduti negli anni, a tutela della posizione della vittima, sono avvenuti in un percorso virtuoso ed é evidente che tale percorso non può prescindere dalla necessaria partecipazione della vittima nel processo finalizzata a fornire ad esso il suo contributo per pervenire all'esito finale.

Anche la recente Riforma della Giustizia "Cartabia" nel 2022 è interve- nuta per meglio precisare il ruolo ed i diritti della parte offesa.



In questo contesto, sono stati adottati strumenti diretti a garantire, in primo luogo, il diritto di informazione della persona offesa, tanto della vicenda processuale quanto dei diritti e delle possibilità di intervento legati al ruolo di persona offesa finalizzati a permettere la partecipazione al processo, prevedendo anche strumenti economici per sostenere le spese del giudizio.

Infine, l'aspetto più significativo è stato l'esigenza di garantire alla vitti-ma la protezione dal processo per evitare la cd. "vittimizzazione seconda ria".

Pertanto, anche sotto questo profilo, gli interventi legislativi si sono susseguiti nella prospettiva di limitare il più possibile la sottoposizione della vittima a una molteplicità di esami e interrogatori e di garantire che questi avvenissero comunque adottando tutte le misure più idonee, con modalità protette, per consentire il minor pregiudizio possibile per la vittima che costituisce il "soggetto debole".

Anche tali considerazioni giustificavano la necessità di introdurre una norma di tutela costituzionale delle Vittime, nell'ambito ed in aggiunta a quella già varata dal Legislatore con l'art 111 della Costituzione.

- Conclusioni

In base alle osservazioni innanzi articolate, si possono trarre alcune conclusioni.

Dopo il lungo percorso di civiltà compiuto dal processo penale in favore dell'imputato, ma, soprattutto, dopo avere introdotto nella Costituzione il principio della parità delle parti, per potersi avere un «giusto processo», diviene inevitabile l'inserimento nella norma costituzionale anche della tutela della Vittima del reato che appare come la meno protetta dall' Ordinamento.

Una delle tappe fondamentali di questo cammino riguarda l'attenzione rivolta alla vittima in relazione all'accertamento giudiziale del reato, con la previsione di norme che garantiscano l'informazione, la presenza e la difesa nel processo, nonché la tutela dalla vittimizzazione secondaria mediante l'adozione di strumenti processuali che limitino l'impatto negativo che può derivare dal processo.

Tuttavia, la mancanza di un esplicito fondamento costituzionale di tale tutela nel processo si riverbera soprattutto all'interno del processo penale, in cui la vittima del reato trova spazio soltanto se si costituisce parte civile e da ciò deriva una sorta di emarginazione che, proprio per questo, deve trovare un effettivo riconoscimento del suo ruolo anche ella nostra Carta costituzionale.

Tanto meno costituirebbe un ostacolo alla rapida definizione del proces- so o che potrebbe "alterare" il corso del giudizio e la decisione finale del Giudice in base alle istanze risarcitorie della Vittima.



Per contro, va sottolineato che la funzione stessa del processo di garanzia per l'imputato, consente che esso possa trasformarsi nel luogo destinato alla piena soddisfazione della vittima, favorendo nei suoi confronti il pieno riconoscimento delle istanze risarcitorie ovvero inden- nitarie. che sono essenziali, anche con il ricorso alla Giustizia Riparativa, introdotta nel 2022 con la citata Legge Cartabia che rappresenta la migliore risposta per la definizione alternativa del conflitto generato dal reato e per rispondere concretamente ai suoi bisogni.

L'auspicio è, quindi, che il Legislatore voglia riconsiderare la Riforma in atto come il giusto completamento di un percorso durato anni ed indivi-duare una corretta collocazione in Costituzione della tutela anche proces- suale della Vittima che costituisce il vero dramma della Giustizia.

Settembre 2026

** Avvocato Cassazionista ... Docente in Master per la Sicurezza e Relatore in Convegni e Seminari. Autore di varie pubblicazioni e di numerosi articoli di Diritto e Procedura penale, Criminologia, Diritto dell'Immigrazione ed in tema di Vittime di Reato pubblicati sulle principali Riviste Italiane.