



La vittima del reato tra esigenze di giustizia ed esigenze conciliative

di Giovanni Diotallevi

1. La necessità di una giustizia “accessibile”. I diritti essenziali possono dirsi riconosciuti in un paese quando trovano affermazione nella legge, o in atto equivalente, e nello stesso tempo possono essere difesi, se necessario, anche davanti ad un giudice. Occorre, dunque, che quei diritti siano azionabili e possano trovare tutela davanti ad un giudice indipendente; ma, anche qui, ciò che conta è la possibilità di ottenere una tutela “effettiva” e non meramente teorica. L’importanza del diritto ad una giustizia effettiva è stata più volte sottolineata dalla Corte costituzionale (decisiva è la sentenza n.26 del 1999, estensore Zagrebelsky) ed ha trovato riconoscimento nella stessa modifica dell’art.111 della Costituzione, che espressamente prevede la necessità che la decisione del giudice giunga in un tempo “ragionevole”. Più di recente anche la Corte europea di giustizia ha superato l’impostazione che concentrava l’attenzione sul diritto del cittadino all’accesso alla giustizia per giungere ad affermare che la tutela giuridica deve essere “effettiva”, e che per questo gli ordinamenti nazionali debbono prevedere l’esistenza di rimedi efficaci e di strumenti di attuazione delle decisioni dei giudici.

La *stagione dei diritti* mostra oggi crepe profonde. Da alcuni anni abbiamo la consapevolezza che molti traguardi che tutti noi consideravamo in qualche modo acquisiti sono in realtà tutt’altro che solidi. La crisi dello stato sociale, l’aumento delle disuguaglianze e la riduzione degli spazi di cittadinanza sono circostanze che dimostrano quanto siano oggi in pericolo i diritti “fondamentali”.

Lo stesso concetto di “diritto fondamentale” subisce una progressiva erosione, marcando una regressione sul piano delle idee che risulta in qualche modo ancora più grave delle restrizioni portate a singoli diritti. Questa regressione appare frutto di una tendenza generalizzata a spostare il baricentro lontano dalla dignità dell’uomo ed in favore delle esigenze economiche e delle dinamiche di mercato. Solo in questa prospettiva possiamo cogliere le ragioni profonde della crisi di quegli stessi diritti che solo un decennio fa venivano in occidente considerati come “natural”, diritti, cioè, che sono parte della persona umana in quanto tale e non in quanto appartenente ad una comunità che glieli riconosce.

Se un numero crescente di diritti fondamentali conoscono oggi una compressione sul piano politico, con conseguente esclusione dalle forme di tutela in sede giudiziaria, c'è un altro aspetto che deve essere sottolineato e che desta grande preoccupazione: la difficoltà che il sistema giudiziario incontra nel dare tutela effettive anche ai diritti che conservano uno spazio di azionabilità. Molto si è parlato e si parla di “crisi della giustizia”, ma per i cittadini i termini reali del problema non sono chiariti dalle statistiche, o dai luoghi comuni che segnano il dibattito, e neppure dai contenuti con cui si manifesta il conflitto che contrappone politica e magistratura.

Spesso il dibattito attorno alla giustizia non ha saputo affrontare i nodi più profondi della difficoltà del sistema; per questo, occorre ripartire dall'attenzione ai bisogni dei cittadini, ai loro diritti, primo fra tutti quello ad ottenere una risposta di giustizia efficace ed effettiva, soprattutto quando essi rivestano il “ruolo delle vittime” del reato.

Con la consapevolezza che il diritto ad una giustizia efficace porta con sé l'esigenza che i cittadini non siano indifferenti alle scelte di politica giudiziaria e concorrano all'obiettivo di accrescere la qualità di quel servizio.

Se è evidente, infatti, che il servizio giustizia in molti casi non riesce a garantire risposte rapide e strumenti efficaci – ma non dobbiamo dimenticare che vi sono settori che funzionano meglio o che gli ultimi anni segnano una migliore capacità di reazione – assai meno evidenti sono le ragioni che rendono il servizio non facilmente accessibile e fruibile da parte degli utenti.

Ci sono alcuni aspetti essenziali che possono e devono ricevere risposte positive e soluzioni praticabili.

2. I costi della giustizia, la difesa effettiva, i diritti degli utenti, la posizione delle vittime del reato

2a) I costi della giustizia. Occorre garantire in concreto la possibilità per i cittadini di ricorrere al giudice quando ciò sia necessario per rendere effettivo l'esercizio di un diritto. Tale affermazione sembra richiedere come indispensabile che per il cittadino l'inizio e la gestione di un processo abbiano costi contenuti, potendosi ben prevedere che, in caso contrario, una larga fetta di cittadini si trovi nella impossibilità di azionare i propri diritti.

Nel settore penale vengono troppo spesso dimenticate le esigenze ed i problemi delle vittime del reato, che alla obiettiva posizione di debolezza vedono aggiungersi un sistema giudiziario (e di polizia) che non le sostiene affatto nelle fasi delicatissime che seguono immediatamente il reato e che accompagnano i primi contatti con l'autorità.

Resta, poi, irrisolto il grande nodo delle forme con cui garantire la difesa civile e penale a color che versano in situazioni economiche di particolare debolezza. Alla modestia dei livelli di

reddito che giustificano l'intervento di sostegno (livelli che sono inevitabilmente condizionati dalla diffusione di pratiche di elusione ed evasione fiscali) ed la possibilità di abusi da parte di personaggi criminali di primo piano, cui solo parzialmente ha tentato di porre riparo la modifica legislativa di cui al recente decreto sicurezza, si sommano, purtroppo, esperienze di difese di ufficio che restano meramente formali e non si prendono cura dei bisogni più veri del cittadino assistito. Questo stato di cose riporta di attualità il dibattito, che sembrava definitivamente superato, sulla istituzione di una struttura di difesa pubblica che assuma su di sé la responsabilità di un servizio consapevole e, probabilmente, capace di escludere le istanze puramente strumentali.

Come si vede, questo brevissimo elenco dei possibili aspetti critici basta già per dare conto della pluralità e della complessità dei momenti critici che debbono essere affrontati.

E' indubbio che la litigiosità pubblica e privata fa lievitare a dismisura il fabbisogno di strutture e di risorse per il funzionamento dell'apparato giudiziario; il servizio giustizia è in grave difficoltà, con la conseguenza che, se il sistema non riesce a fare fronte alle richieste, arriva alla paralisi, alla negazione dei diritti. Perché in tanto un diritto concretamente esiste, se esiste la possibilità di azionarlo in concreto, di assicurargli tutela dinanzi ad un tribunale. Ed a poco serve anche la possibilità di un risarcimento magari legato alla eccessiva durata del processo, se spesso poi il Ministero della Giustizia risponde che non ci sono fondi per fare fronte alla condanna.

E la denegata giustizia, perché lenta, ancora troppo lenta rispetto ai bisogni degli utenti, nonostante i segnali positivi che a macchia di leopardo iniziano a vedersi, ha dei costi per tutti, per la società nel suo complesso.

Lo Stato italiano ha subito negli anni una serie di condanne inflitte dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per la lentezza dei nostri procedimenti che hanno comportato un rilevante sborso finanziario.

Di fronte a questa situazione la risposta più ovvia doveva essere quella di aumentare i fondi per la giustizia. Dal 2001 sono progressivamente diminuiti.

La legge finanziaria per il triennio 2009 – 2011 rischia di assestare il colpo di grazia ad un sistema giustizia sempre più ansimante se non si utilizza correttamente l'idea, già configurata durante il Governo Prodi, del Fondo Unico per la Giustizia.

2b) Segue: Le vicissitudini del Fondo Unico Giustizia

L'idea di autofinanziare la giustizia con quanto si ricava dalla giustizia medesima (pene pecuniarie, spese processuali, beni confiscati, depositi giacenti) è una prospettiva seria e del tutto condivisibile su cui da almeno due anni il Ministero stava lavorando e che già si era tradotta in norme di legge e disegni di legge che avevano utilizzato anche le conclusioni dei lavori della

Commissione Greco, sia per quanto riguardava l'entità delle somme recuperabili (oltre € 502.000.000 di pene e sanzioni e oltre €141.000.000 di spese processuali nel 2007) e dei depositi giacenti presso le Poste (€ 1.599.000.000 al 31 dicembre 2007) sia per l'accertamento dell'inidoneità del sistema di riscossione attraverso il quale si recupera attualmente meno del 10 % delle pene e spese processuali, di cui circa i tre quarti a seguito di adempimento a seguito di invito al pagamento. Ed è una prospettiva positiva anche per quanto riguarda la realizzazione di un sistema di finanziamento delle vittime del reato.

Nella precedente legislatura erano già state approvate alcune norme significative (gli artt.1 comma 367 - 373 e l'art. 2 comma 612 -614 della legge 24 dicembre 2007 n.244), ed altre erano state introdotte in disegni di legge (l'art. 12 del d.d.l. n.2273/C)

Nella presente legislatura sono partiti una serie di interventi che potrebbero proseguire in questa direzione, ma che scontano la contraddittorietà e l'incertezza degli obiettivi perseguiti (nel giro di quattro mesi si sono avuti ben quattro interventi legislativi parzialmente in contrasto l'uno con l'altro) nel destinare queste somme al settore giustizia.

In particolare il Fondo disegnato dalla legge 6 agosto 2008 n.133 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati destinava solo i risparmi e proventi (ovvero gli interessi) alla redistribuzione a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia. Questa ripartizione avrebbe dato al Ministero della Giustizia una quota assai limitata dei fondi disponibili, con una perdita rilevante rispetto alle previsioni iniziali di introitare e gestire per i consumi intermedi e per incentivi per il personale una quota delle pene pecuniarie, delle spese processuali e dei depositi giacenti e non richiesti.

Successivamente Il Fondo Unico Giustizia creato dal D.L. 16 settembre 2008 n.143 in cui confluivano i beni sequestrati e confiscati e le cui quote disponibili ed introitabili (formulazione di incerta concretizzazione, riferendosi in larga parte a beni di procedimenti ancora in corso e non assegnabili) venivano ripartite a fine anno con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri tra Ministero dell'Interno (anche per i fondi di solidarietà destinati alle vittime delle richieste estorsive e alle vittime dei reati di stampo mafioso), Ministero della Giustizia e Ministero dell'Economia.

L'art.63 del disegno di legge n.1441 – bis nella originaria formulazione in discussione alla Camera dei Deputati prevedeva un doppio canale di fondi che sarebbero dovuti pervenire al bilancio dello Stato ed essere riassegnati alle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero della Giustizia concernenti le spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria: il primo relativo alle somme di danaro depositate in relazione a procedure esecutive non riscosse o non reclamate dagli aventi diritto entro cinque anni; il secondo concernente le somme, i titoli, i valori di bollo ed i crediti non confiscati e non richiesti o reclamati entro cinque anni.

Alla fine la scelta operata a livello legislativo è stata (almeno per ora) quella di stralciare la parte relativa a questa materia dal disegno di legge n. 1441 – bis e di cercarne opportunamente l'unificazione in sede di conversione del D.L. 16 settembre 2008 n.143.

L'esito che si ha con le nuove norme è però riduttivo e penalizzante per la giustizia. Difatti vengono previsti:

a) La confluenza nel Fondo Unico Giustizia delle somme depositate presso le Poste, le banche e gli altri operatori in relazione a procedimenti civili, non riscosse o reclamate entro cinque anni, già destinate interamente nel d.d.l. n.1441 – bis alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria.

b) L'abbandono della riformulazione dell'art. 154 del Testo unico delle spese di giustizia che destinava alle spese di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria somme, titoli, valori e crediti non confiscati e di cui non è stata chiesta la restituzione dopo cinque anni dal provvedimento di archiviazione o dalla sentenza definitiva. Si riprende invece l'art. 262 co. 3 bis C.P.P. con la sua formulazione che non ricomprende i provvedimenti di archiviazione e non risolve i problemi di interpretazione che aveva suscitato. Inoltre queste somme non vengono più destinate agli investimenti per l'avvio e la diffusione del processo telematico (come era previsto dall'art.2 comma 614 L. 24.12.2007 n.244) o al miglioramento del servizio giustizia (come prevedeva l'art.63 del d.d.l. n.1441 – bis), ma confluiscono nel Fondo Unico Giustizia e quindi verrebbero destinati solo parzialmente al Ministero della Giustizia.

c) La immissione nel fondo anche delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali (art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5 che sostituisce l'art. 117 R.D. 16.3.1942 n.267), già in origine destinate da detta norma al Ministero della Giustizia.

d) La quantificazione delle quote del Fondo da destinare annualmente da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri in almeno un terzo sia per il Ministero dell'Interno che per il Ministero della Giustizia. Anche se viene comunque riconosciuta una discrezionalità estremamente ampia come conferma il nuovo comma 7 bis che dà facoltà al Presidente del Consiglio di modificare le quote in caso di urgenti necessità derivanti da circostanze gravi ed eccezionali del Ministero dell'Interno e della Giustizia. La penalizzazione per la giustizia deve essere stata avvertita se si è riscontrata la necessità di aggiungere un comma 7 ter che prevede che le somme di cui ai depositi giacenti riconducibili ai processi civili e alle procedure concorsuali vadano destinate con priorità al potenziamento dei servizi istituzionali del Ministero della Giustizia. Destinazione che rischia di rivelarsi inutile se la norma generale prevede comunque la quantificazione delle quote spettanti a ciascuno dei soggetti beneficiari.

In sostanza se è positivo e da valorizzare la scelta di finanziare il servizio - giustizia con quanto lo stesso servizio - giustizia procura, diverse opzioni rischiano di vanificare il concreto raggiungimento dell'obiettivo prefissato.

1) La prevista sottrazione di somme già destinate alla giustizia e che ora dovranno essere ripartite con il Ministero degli Interni e con le necessità di coperture per spese nuove ed impreviste da parte del Ministero dell'Economia;

2) La prevista soppressione di una destinazione specifica per l'avvio e la diffusione del processo telematico (salvo che per le somme, ancora non individuate, per cui è stata disposta la devoluzione allo Stato, non ancora eseguita in base all' art. 2 comma 5 D.L. 16 settembre 2008 n.143).

3) La forte discrezionalità nella distribuzione delle somme attribuita al Presidente del Consiglio che decide anche i presupposti dell'utilizzabilità o meno delle somme (trattandosi anche di somme semplicemente sottoposte a sequestro e quindi solo temporaneamente nella disponibilità dello Stato).

4) L'assenza di una risposta ai notevoli problemi procedurali che posano consentire un recupero consistente e tempestivo di somme e beni. Attualmente il settore del recupero dei crediti dello Stato è spesso trascurato, e sconta notevoli scoperture dell'organico. I nuovi tagli sia di organico che di presenze adottati sempre con la L. 6 agosto 2008 n.133 e l'assenza di un progetto di riqualificazione e di valorizzazione del personale giudiziario rischia di non far decollare alcun progetto. Proprio per evitare ciò nell'art.12 del disegno di legge sull' ufficio per il processo (d.d.l. n.2273/C) presentato nella scorsa legislatura era prevista la destinazione di una quota delle somme recuperate alla riqualificazione del personale del Ministero della Giustizia. E' una scelta cui è strettamente legata la positiva conclusione di questa esperienza di autofinanziamento del servizio, che per essere effettiva deve prevedere forme di verifica sulle somme introitate da ogni singolo ufficio. Una tale previsione consentirebbe di evitare il sostanziale fallimento della prevista destinazione al Ministero della Giustizia delle somme non riscosse o reclamate nelle procedure concorsuali in base all'art.107 D. Leg. 9.1.2006 n.5, che, sinora, non ha prodotto alcun concreto risultato.

Non si può, dunque, rischiare di perdere un'occasione irripetibile.

Le somme ed i valori non riscossi e non reclamati per almeno cinque anni rappresentano un capitale probabilmente congruo (decine, se non centinaia di milioni di euro) per fare fronte alle esigenze più significative del servizio giustizia, quali ad esempio il processo telematico e **la creazione di un fondo adeguato per le vittime del reato.**

Il rischio attuale più che concreto è che invece prevalga la logica di sopperire con tali somme ai vistosi tagli operati sul bilancio della giustizia ovvero sopperire alla mancanza di fondi per impegni già deliberati.

Occorre impostare una strategia positiva secondo le linee indicate e che rappresenti una svolta rispetto al taglio di 22 milioni di euro previsto per lo sviluppo dei progetti informatici (compreso il processo telematico), di cui circa la metà di investimenti, ed all'assenza di una concreta attuazione della direttiva del 2004, cui il decreto del novembre 2007 ha dato una risposta esclusivamente procedimentale attestandosi sul quadro esistente per quanto riguarda la disciplina relativa al risarcimento delle vittime del reato.

Non è più una questione che riguarda solo i magistrati o gli addetti ai lavori, ma una grande questione nazionale che incide sulla realizzazione dei diritti di ciascuno e sullo stesso tenuta dello Stato di diritto.

2c) *La difesa effettiva, i diritti degli utenti.* In una prospettiva di riforma occorre confrontarsi, dunque, tra lo scarto di garanzie formali e sostanziali. E forse la riflessione dovrebbe spingersi fino a valutare l'incidenza che questa precarietà, questa assenza di risorse umane e materiali ha sulla possibilità che si incorra nell'errore giudiziario.

Più in generale può dirsi che le regole e i caratteri della giurisdizione, con le garanzie relative sia a chi alla giurisdizione ricorre sia ai soggetti titolari del potere /dovere di giudicare, sono direttamente definiti in Costituzione e non sono quindi disponibili per l'indirizzo politico di maggioranza. Il potere del Ministro è definito sempre dalla Costituzione, oltre che sotto il profilo disciplinare, funzionalizzato ad assicurare "l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia". Orbene l'amministrazione della giustizia, come insieme di regole e di strumenti di organizzazione del funzionamento, deve tener conto delle caratteristiche proprie e distintive del settore, rispondendo sempre comunque ai principi generali dell'azione pubblica: imparzialità, efficienza, qualità.

Si pone dunque un problema di qualità dei servizi anche all'interno della giurisdizione e non soltanto con riferimento ai suoi apparati di supporto. Se si tralascia per un attimo di prendere in considerazione il problema degli interventi sul processo volti a garantire una riduzione dei tempi, si dovrebbe invece pensare all'adozione di una carta dei servizi, che dia agli utenti orientamenti e certezze in ordine ai servizi disponibili, ai tempi di alcune attività, alle disponibilità di informazione, agli obblighi degli addetti. (v. Carta dei diritti dei cittadini elaborata da Cittadinanza attiva e i sette diritti fondamentali indicati : all'informazione, al rispetto, all'accesso, a strutture adeguate, alla partecipazione, a un processo celere, alla qualità).

2d) La posizione delle vittime del reato. All'interno di una valutazione dei costi della giustizia i problemi delle vittime dei reati sono stati a lungo trascurati, e questa sensazione di abbandono è stata acuita dalla progressiva concentrazione di attenzione verso la personalità e gli interessi dell'autore del reato.

La decisione adottata dall'Unione Europea il 15 marzo 2001, che individua 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, deve essere considerata il punto di partenza per una riflessione da operare in un momento in cui vengono riproposti indulti e al tempo stesso uno stimolo al riconoscimento della posizione della vittima come soggetto debole meritevole di una particolare tutela giuridica sia nel sistema penale di diritto sostanziale che in quello di diritto processuale.

E ciò in quanto l'Italia ha adottato finora misure e forme di assistenza, sostegno e informazione solo a favore di alcune vittime "particolari" ¹), trascurando del tutto - fatta eccezione

¹ La normativa prevede interventi a favore delle vittime del terrorismo, del dovere, della criminalità organizzata, dei reati di tipo mafioso, nonché dell'estorsione e dell'usura; i particolare:

- a) legge 13 agosto 1980, n. 466, e successive modificazioni (Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche);
- b) legge 20 ottobre 1990, n. 302, e successive modificazioni (Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata);
- c) legge 8 agosto 1995, n. 340 (Estensione dei benefici di cui agli articoli 4 e 5 della legge 20 ottobre 1990, n. 302, ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica del 27 giugno 1980);
- d) legge 7 marzo 1996, n. 108, e successive modificazioni (Disposizioni in materia di usura);
- e) legge 31 marzo 1998, n. 70 (Benefici per le vittime della cosiddetta banda della "Uno Bianca");
- f) legge 23 novembre 1998, n. 407, e successive modificazioni (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata);
- g) legge 23 febbraio 1999, n. 44, e successive modificazioni (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura);
- h) legge 22 dicembre 1999, n. 512, e successive modificazioni (Istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso);
- i) legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), ed in particolare l'articolo 82;
- j) legge 2 aprile 2003, n. 56 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 febbraio 2003, n. 13, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata);
- k) legge 24 dicembre 2003, n. 369 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 novembre 2003, n. 337, recante disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero);
- l) legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), articolo 4, comma 238;
- m) legge 3 agosto 2004, n. 206 (Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice);
- n) legge 30 luglio 2004, n. 208 (Proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali);
- o) legge 20 febbraio 2006, n. 91 (Norme in favore dei familiari superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961);
- p) legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006) ed in particolare l'articolo 1, commi 562, 563, 564 e 565, con il conseguente D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (Regolamento concernente termini e modalità di corresponsione delle provvidenze alle vittime del dovere ed ai soggetti equiparati, ai fini della progressiva estensione dei benefici già previsti in favore delle vittime della criminalità e del terrorismo, a norma dell'articolo 1, comma 565, della legge 23 dicembre 2005, n. 266);

per alcune recenti iniziative di amministrazioni regionali (in Lombardia, in Emilia Romagna, ecc.)
–le vittime della criminalità comune verso le quali il Consiglio Europeo ha dettato invece prescrizioni da far valere per l'intera Unione. Con il Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 204, recante: “Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato ” è stata data un’attuazione solo procedimentale alle prescrizione europee²⁾³⁾).

-
- q) legge 29 novembre 2007, n. 222, di conversione del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, articolo 34, commi 1-3-quater;
r) legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 2, commi 105-106.

² La direttiva 2004/80/CE impone agli Stati membri di attuare misure di collaborazione transfrontaliera al fine di eliminare discriminazioni tra cittadini degli Stati membri al riguardo del godimento e dell’attuazione dei diritti di indennizzo conseguenti a reati di cui siano rimasti vittima in uno Stato diverso da quello di stabile residenza.

Nell’ordinamento italiano vigono numerose leggi che prevedono interventi economici a carico dello Stato a favore delle vittime di determinati reati. Rispetto a tale sistema il decreto attiva forme di collaborazione transfrontaliera.

Le situazioni che determinano l’operatività del decreto di recepimento della direttiva sono:

- a) commissione nel territorio di un altro Stato membro dell’Unione Europea di un reato che dà titolo a forme di indennizzo previste in quel medesimo Stato, quando la vittima è stabilmente residente in Italia;
b) commissione nel territorio dello Stato italiano di un reato che dà titolo all’erogazione delle elargizioni a carico dello Stato previste dalle leggi speciali, quando la vittima è stabilmente residente in un altro Stato membro dell’Unione Europea.

Nel primo caso il decreto indica nella procura generale della Repubblica presso la corte d’appello del luogo in cui risiede la vittima l’autorità competente per attuare le forme di assistenza previste dalla direttiva 2004/80/CE a favore del soggetto, italiano o straniero, che sia stabilmente residente in Italia e che intenda avvalersi delle forme di indennizzo previste dalla legislazione vigente nell’altro Stato membro dell’Unione Europea, in cui sia stato vittima di un reato.

Allorché si tratti, al contrario, dei procedimenti per la richiesta e l’erogazione delle elargizioni previste dalla legge italiana a favore della vittima di uno dei reati considerati dalle leggi speciali più sopra menzionate, commesso nel territorio italiano, e la vittima medesima risieda stabilmente in un altro Stato membro dell’Unione Europea, l’attuazione della direttiva da parte di quello Stato membro consentirà alla vittima di presentare la domanda di indennizzo tramite l’autorità di assistenza dello Stato dove la vittima sia stabilmente residente.

³ Il regolamento in esame si compone di 6 articoli.

L’articolo 1 contiene le definizioni, individuate al fine di facilitare la lettura del regolamento. In gran parte tali definizioni sono mutate dalla norma primaria con l’aggiunta delle necessarie specificazioni. In particolare, quanto al punto centrale di contatto, genericamente individuato nella norma primaria nel Ministero della giustizia, viene precisato che lo stesso verrà realizzato nell’ambito del Dipartimento per gli affari di giustizia. Nell’individuazione delle altre definizioni è stato necessario considerare le due diverse e speculari situazioni disciplinate dal decreto legislativo. Pertanto è stato necessario distinguere tra l’*“autorità di assistenza italiana”* individuata nella Procura generale della Repubblica presso la Corte d’appello del luogo in cui risiede il soggetto che richiede l’indennizzo, qualora questi sia stabilmente residente in Italia ed il reato che dà diritto a forme indennitarie sia stato commesso nel territorio di un diverso paese dell’Unione europea (definizione conforme all’articolo 1 del decreto legislativo); e l’*“autorità di assistenza del diverso stato membro ”* definizione che indica l’autorità (o organismo) dello Stato membro dell’Unione europea in cui risiede stabilmente il richiedente, ed alla quale può essere presentata la domanda di indennizzo, quando il reato sia stato commesso in Italia e, secondo le disposizioni nazionali, possa dare diritto a forme di indennizzo che dovranno essere liquidate dalla competente autorità italiana. Aderendo alle osservazioni contenute nel parere della Sezione Consultiva per gli Atti Normativi del Consiglio di Stato, reso nell’adunanza del 22 settembre 2008, nelle definizioni è stato specificato che l’autorità di assistenza (così denominata nell’articolo 1 del decreto legislativo n.204/2007) è quella italiana, e ciò al fine di rendere la definizione più chiara e simmetrica rispetto a quella relativa alla autorità di assistenza di un diverso Stato membro.

Allo stesso modo, è stato necessario distinguere tra l’ *“autorità di decisione italiana”* (ricependo anche per tale definizione l’osservazione contenuta nel citato parere del Consiglio di Stato), che è l’autorità italiana competente, secondo le leggi speciali che disciplinano la materia, a decidere sull’elargizione a carico dello Stato e a favore della vittima di un reato commesso sul territorio italiano quando il richiedente l’elargizione sia stabilmente residente in altro Stato dell’Unione europea (definizione conforme all’articolo 2 del decreto legislativo); e l’ *“autorità di decisione del diverso Stato membro”*, che è l’autorità o l’organismo dello Stato membro dell’Unione europea in cui è stato commesso il reato, competente a decidere sull’elargizione, quando il richiedente sia stabilmente residente in Italia.

L'articolo 2 individua gli aspetti organizzativi relativi allo svolgimento delle attività di competenza del punto centrale di contatto. Il punto centrale di contatto dovrà elaborare le note (provvedendo ai necessari aggiornamenti) contenenti le informazioni relative alle leggi italiane, che prevedono elargizioni a carico dello Stato ed a favore delle vittime di reato commesso sul territorio italiano, per la loro pubblicazione sul sito *internet* della Commissione. Tale forma di pubblicità è particolarmente importante poiché, rendendo disponibile agli utenti, tramite l'accesso ad informazioni direttamente reperibili in rete, notizie sulla legislazione italiana, permetterà a tutti i cittadini dell'Unione di avere informazioni, nelle diverse lingue, sulla disciplina nazionale di risarcimento delle vittime di reato. La disposizione costituisce l'aspetto operativo di quanto previsto dagli articoli 13 e 4 della direttiva, disposizioni indirettamente richiamate dall'articolo 5 del decreto legislativo che definisce le attività del punto centrale di contatto.

L'ulteriore attività demandata al punto centrale di contatto è quella di fornire collaborazione e scambiare informazioni tra le autorità nazionali e le autorità dei diversi Stati membri dell'Unione direttamente coinvolte in una procedura di indennizzo. Tali disposizioni definiscono "*le modalità di raccordo*" tra le attività svolte delle diverse autorità ed il punto di contatto come richiesto dall'articolo 7 del decreto legislativo. Infine, il punto centrale di contatto dovrà fornire collaborazione alle autorità di assistenza e di decisione italiane per l'applicazione della disciplina; con questa disposizione è stata data concreta attuazione al dettato dell'articolo 16, lettera c) della direttiva.

Le attività dell'autorità di assistenza sono descritte nella norma primaria (articolo 1, comma 1, del decreto legislativo); con l'articolo 3 sono stati disciplinati gli aspetti organizzativi. Nel caso in cui un soggetto, italiano o straniero, sia stato vittima di un reato commesso sul territorio di un diverso Stato membro, ma sia stabilmente residente in Italia, potrà rivolgersi alla autorità di assistenza, individuata dalla norma primaria nella Procura generale della Repubblica presso la Corte d'appello del luogo di residenza, per richiedere l'indennizzo alle autorità di decisione dello Stato in cui il reato è stato commesso, sempre che il reato dia luogo a forme di indennizzo, secondo la legge di quel paese. Nell'ipotesi descritta, l'autorità di assistenza deve (articolo 3, comma 1, lettera a)) fornire al richiedente le informazioni essenziali relative al sistema di indennizzo previsto dallo Stato membro dell'Unione europea in cui è stato commesso il reato traendo tali notizie dal manuale elaborato e pubblicato sul sito *internet* della Commissione delle Comunità europee; notizie ulteriori potranno essere fornite acquisendole dal punto centrale di contatto. L'autorità di assistenza italiana deve, inoltre, fornire i moduli per la presentazione della domanda, riportati nell'allegato A, conformi al formulario tipo di cui all'allegato 1 della decisione 2006/337CE della Commissione delle Comunità europee del 19 aprile 2006. Tale disposizione è stata inserita in ottemperanza all'espressa indicazione contenuta nel secondo comma dell'articolo 7 del decreto legislativo. La domanda e l'eventuale ulteriore documentazione devono essere trasmesse, senza ritardo, dall'autorità di assistenza italiana alla competente autorità di decisione dello Stato membro, nel quale è stato commesso il reato. Il secondo comma, dell'articolo 4 del regolamento precisa che la trasmissione deve avvenire non oltre 10 giorni dal ricevimento, con modalità, anche di trasmissione telematica, tali da assicurare la prova dell'avvenuta ricezione. E' stato previsto espressamente che la trasmissione avvenga "*senza compiere alcuna valutazione nel merito*", mutuando tale locuzione dalla direttiva (articolo 5, comma 3) e ciò al fine di rendere completo il recepimento della disciplina comunitaria, e prevedendo espressamente che l'autorità nazionale di assistenza deve limitarsi a trasmettere la richiesta rimettendo ogni valutazione sulla fondatezza dell'istanza alla competente autorità di decisione straniera. Il terzo comma prevede che le medesime modalità formali e temporali di trasmissione, devono essere rispettate per inviare all'autorità di decisione del diverso Stato membro le informazioni e la documentazione che il richiedente (ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera f) del decreto) abbia depositato, precisando che, ove necessario, deve essere allegato un elenco della documentazione trasmessa, recependo in tal modo quanto previsto dall'articolo 8, comma 2, della direttiva.

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 che secondo la disciplina di quel paese debba essere escussa, il decreto legislativo (recependo fedelmente sul punto la direttiva) prevede due diverse possibilità:

- a) l'autorità di decisione del diverso Stato membro può chiedere di procedere direttamente a tale audizione, audizione che avverrà applicando le leggi dello Stato membro richiedete (cfr. articolo 9, punto 1, lettera a) della direttiva);
- b) l'autorità di decisione del diverso Stato membro può chiedere che sia l'autorità di assistenza nazionale, nella specie la Procura generale della Repubblica presso la Corte d'Appello del luogo di residenza del richiedente, a provvedere all'audizione ed in questo caso si procederà nel rispetto delle disposizioni italiane (cfr. articolo 9, punto 1, lettera b) della direttiva), definite con il presente regolamento.

L'articolo 4, del regolamento, individuale le modalità procedurali per procedere ad entrambe le tipologie di audizione. In particolare, il comma 1, prevede che qualora l'autorità di decisione decida di procedere all'audizione diretta del richiedente (o di altra persona) il Procuratore generale della Repubblica presso l'autorità di assistenza competente (o un suo delegato) comunica ai soggetti da escutere il luogo, la data e le modalità previste per l'audizione nel rispetto di quanto richiesto dall'autorità di decisione del diverso Stato membro, e dunque delle disposizioni nazionali di tale paese. Tale comunicazione deve essere inviata anche all'autorità di decisione del diverso Stato membro procedente e a soggetti (per esempio avvocato) dei quali sia richiesta la presenza secondo le indicazioni fornite dalla medesima autorità. Il secondo comma, precisa che, l'audizione del richiedente (o di qualsiasi altro soggetto) cui procede l'autorità di

decisione del diverso Stato membro, con il solo tramite dell'autorità di assistenza italiana, ha luogo solo su base volontaria (riproducendo in tal modo quando espressamente disposto dall'articolo 9, comma 2, della direttiva), mentre l'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo prevede che l'audizione avvenga in conformità con le leggi dello Stato membro richiedente; tali disposizioni realizzano il completo recepimento della disciplina comunitaria. Il comma 3 specifica che, qualora si proceda a videoconferenza (possibilità prevista e disciplinata dal comma 2, dell'articolo 1 del decreto legislativo), il collegamento è disposto dal Procuratore generale della Repubblica presso l'autorità di assistenza competente, o da un suo delegato; la necessità della disposizione è sorta in considerazione che la legge 7 gennaio 1998, n. 11, richiamata dalla norma primaria (articolo 1, comma 2, decreto legislativo) detta disposizioni che disciplinano il giudizio prevedendo, quindi, che la videoconferenza sia disposta con ordinanza del giudice o con decreto motivato del Presidente del collegio (cfr. art. 45 bis disp. att. c.p.p.), mentre la procedura in esame è di competenza del Procuratore della Repubblica o di un suo delegato.

Il comma 4, individua le modalità procedurali cui deve attenersi l'autorità di assistenza italiana, quando, su richiesta dell'autorità di decisione del diverso Stato membro, deve provvedere all'audizione del richiedente l'indennizzo (o di qualsiasi altra persona), caso in cui come detto, la direttiva prevede si applichi la legge italiana (articolo 9, comma 1, lettera b)). Il procedimento è stato delineato seguendo, quanto alle modalità procedurali, lo schema dell'articolo 127 c.p.c., ma prevedendo che l'audizione avvenga senza il rispetto di precise formalità, data la natura non giurisdizionale dell'audizione, finalizzata a fornire collaborazione ad un'autorità straniera nell'ambito di un procedimento per la liquidazione dell'indennizzo dei danni da reato, e considerando che l'autorità di decisione straniera, per aver scelto di delegare totalmente tale escussione alla autorità di assistenza italiana, non deve ritenere necessaria l'applicazione della propria legge (dovendo in tal caso procedere all'audizione diretta del richiedente). In tale ipotesi, quindi, il Procuratore della Repubblica presso l'autorità di assistenza competente o un suo delegato, comunica ai soggetti da escutere il luogo e la data prevista per l'audizione, almeno dieci giorni prima della data fissata, procede all'audizione senza formalità, formulando le domande sulla base delle eventuali istanze provenienti dall'autorità di decisione straniera. Per la documentazione dell'audizione si è rinviato agli articoli da 134 a 140 del c.p.p., in quanto applicabili. Il verbale dell'audizione dovrà essere trasmesso nel rispetto dei tempi e delle modalità indicate nell'articolo 3, secondo comma.

L'ultimo comma, dell'articolo 4, prevede la possibilità per il Procuratore della Repubblica, presso l'autorità di assistenza competente, o per il suo delegato, di avvalersi di un interprete i cui compensi saranno liquidati dal magistrato procedente e posti a carico dello Stato, nel rispetto dei limiti di spesa previsti dall'articolo 8 del decreto legislativo. Ciò in quanto l'articolo 4 del decreto legislativo (ricependo sul punto il disposto della norma comunitaria), prevede che le attività dell'autorità di assistenza italiana non debbano comportare alcuna spesa a carico del richiedente o dell'autorità di decisione del diverso Stato membro.

Il primo comma dell'articolo 5, prevede che l'autorità di decisione italiana comunichi al richiedente e all'autorità di assistenza del diverso Stato membro nel rispetto dei tempi e con le modalità di cui all'articolo 3, comma 2, in primo luogo l'avviso di avvenuta ricezione della domanda, che dovrà essere conforme al formulario tipo contenuto nell'allegato A (il quale riproduce l'allegato 1 della decisione 2006/337/CE) contenente tutte le informazioni previste dalla norma primaria; nonché, terminato l'iter procedimentale, la decisione sulla domanda di indennizzo insieme con il formulario, anch'esso allegato al regolamento (allegato C), conforme al formulario tipo contenuto nell'allegato II della decisione citata.

L'articolo 6 disciplina le ipotesi di audizione del richiedente su istanza dell'autorità di decisione italiana. Anche in questo caso il legislatore primario ha previsto che possano ricorrere due ipotesi:

- l'audizione diretta del richiedente residente all'estero, o di qualsiasi altro soggetto, che avvenga a cura dell'autorità di decisione italiana, con la cooperazione dell'autorità di assistenza del diverso Stato membro nel quale risiede il richiedente. In questo caso, dovendosi applicare la legge italiana, l'autorità di decisione dovrà inviare alla autorità di assistenza straniera una richiesta (con le modalità di cui all'articolo 3, comma 2), richiesta che dovrà contenere le formalità procedurali previste dalla legge italiana per procedere all'escussione. E' previsto che tale richiesta contenga "l'invito" all'autorità di assistenza del diverso Stato membro, ricevente l'istanza a comunicare tale formalità al soggetto da ascoltare, ciò in quanto ai sensi della direttiva (come sopra richiamato) l'audizione diretta può aver luogo soltanto con la cooperazione della diversa autorità e su base volontaria "esclusa la possibilità per l'autorità di decisione di imporre misure coercitive".
- la seconda ipotesi (comma secondo) disciplina le modalità procedurali nel caso in cui l'autorità di decisione italiana chieda all'autorità di assistenza dell'altro Stato membro di procedere, essa stessa, all'audizione; in tal caso, poiché sarà applicabile la legge dello Stato ricevente la richiesta, il presente regolamento si limita a disciplinare le modalità di trasmissione della istanza.

Completano lo schema di regolamento i seguenti tre allegati, che riproducono (come richiesto dal decreto legislativo) i formulari allegati alla decisione della Commissione del 19 aprile 2006, n.2006/337/CE:

- formulario per la trasmissione di una domanda d'indennizzo in situazioni transfrontaliere (Allegato A);

Emerge dunque non solo la necessità di garantire alla persona offesa dal reato un'informazione il più possibile piena e capillare dei diritti che le spettano sia in sede giudiziaria che in sede amministrativa, e ciò potrà avvenire solo con la predisposizioni di appositi servizi ed organismi in tal senso; ma sarà necessario affrontare il problema dell'assistenza di natura economica in grado di alleviarne il disagio, tutte le volte in cui l'autore di determinati reati non sia stato identificato ovvero sussistano ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altre fonti, un contributo equitativo al suo ristoro finanziario da parte dello Stato.

Come detto, l'approccio comunitario a tematiche di questo tipo può costituire l'occasione per tentare un primo inquadramento del problema, che tenga conto delle indicazioni desumibili dalla decisione europea, così da realizzare un assetto istituzionale della materia anche all'interno di uno spazio giuridico comune.

La riflessione può seguire tre linee. E' stata in precedenza sottolineata la necessità di garantire alla persona offesa dal reato un'informazione il più possibile piena e capillare dei diritti che le spettano sia in sede giudiziaria che in sede amministrativa, e ciò potrà avvenire solo con la predisposizioni di appositi servizi ed organismi in tal senso; sarà inoltre necessario affrontare il problema dell'assistenza di natura economica in grado di alleviarne il disagio, tutte le volte in cui l'autore di determinati reati non sia stato identificato ovvero sussistano ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altre fonti, un contributo equitativo al suo ristoro finanziario da parte dello Stato. Infine si dovrà discutere se ampliare le sue facoltà all'interno del processo penale, riconoscendole una più attiva possibilità di partecipazione all'iter della intera vicenda giudiziaria.

2e) *Segue*: Il problema dell'informazione sul servizio giustizia: U.R.P., informazioni, accesso fisico agli uffici.

La previsione di un ufficio di prima accoglienza, già presente in alcune realtà dei Tribunali per i minorenni appare un intervento fondamentale. Uno sportello unico dove fornire informazioni minime ma indispensabili, dalla localizzazione degli uffici, alle modalità di presentazione delle denunce, fornendo informazioni in modo comprensibile, dando suggerimenti e indirizzi utili.

Seguendo una tradizione tipica dell'amministrazione pubblica del nostro paese, anche il servizio giustizia mostra infatti gravi inefficienze nella capacità di fornire al cittadino informazioni adeguate e fruibili e di agevolare l'accesso agli edifici e ai singoli servizi richiesti. Nonostante sussista una specifica disposizione di legge, solo pochissimi uffici giudiziari si sono dotati di un

- avviso di avvenuta ricezione (Allegato B);
- formulario per la trasmissione della decisione relativa a una domanda di indennizzo in situazioni transfrontaliere (Allegato C).

“ufficio relazioni con il pubblico “ (U.R.P.) che operi effettivamente e di una segnaletica interna che agevoli il raggiungimento degli sportelli o delle persone da contattare. In realtà, queste deficienze non trovano causa soltanto nelle carenze di strutture e di mezzi a disposizione, ma anche nel permanere di una cultura che non sa farsi carico delle difficoltà e delle esigenze del cittadino, sentito come un estraneo all’interno di un modo di operatori e di tecnici.

A questo deve aggiungersi che non sono pochi gli edifici giudiziari che non rispettano l’obbligo di eliminare le barriere architettoniche o che presentano situazioni patologiche di fruibilità e/o sicurezza. Si tratta di situazione che ha radici antiche e che trova una ragione anche nella improvvida ripartizione delle competenze fra ministero e enti comunali, ma che ormai potrebbe essere destinataria della dovuta attenzione e di risposte adeguate.

Come si comprende, le criticità qui indicate – e che certo non esauriscono il panorama – presentano aspetti di complessità e le soluzioni non sono certo agevoli. E, tuttavia, l’introduzione di politiche consapevoli potrebbe consentire di sfruttare le risorse esistenti, evitando sprechi di energie e duplicazioni di competenze, così come consentirebbe di trarre vantaggio dalle moderne tecnologie, capaci di rendere possibile risultati notevoli anche in situazioni di carenza di personale.

Su questi aspetti indicazioni utili e programmi di intervento possono provenire dall’avvocatura e dalle associazioni dei consumatori, se adeguatamente corresponsabilizzati e valorizzati, così come problemi di tal genere e possibili risposte debbono essere presi in carico da una dirigenza moderna del servizio giustizia.

2f) Segue: Novità in tema di individuazione dei criteri del risarcimento del danno.

Con la legge n.206/2004 recante “*Nuove norme in favore delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice*” è stata introdotta una novità nel composito panorama relativo al risarcimento del danno.

Con l’art. 6 l.c., sono stati dettati criteri per la rivalutazione delle percentuali di invalidità già riconosciute e indennizzate in base alla normativa vigente, prevedendo che in tale rivalutazione si tenga conto non solo dell’eventuale aggravamento fisico, ma anche “*del riconoscimento del danno biologico e morale*”. In una prospettiva di favore nei confronti delle vittime del terrorismo, il legislatore ha, quindi, previsto che la liquidazione del danno non si limiti a valutare le conseguenze fisiche dell’evento dannoso, che possano in qualche modo avere conseguenze sulle capacità lavorative della vittima, ma consideri anche, e soprattutto, la compromissione del suo equilibrio psico-fisico, nonché le conseguenze “*morali*” dell’evento terroristico.

Sono sorti contrasti interpretativi in ordine all'ambito applicativo della nuova disposizione. Il primo problema deriva dal solo riferimento all'aggravamento. E' stato sollevato il dubbio relativo alla possibilità di liquidare tutte le voci di danno indicate nella disposizione legislativa anche nel caso di nuovi eventi terroristici, laddove quindi non vi siano da rivalutare indennizzi già riconosciuti, visto che la norma prende in considerazione la sola "rivalutazione" delle percentuali di invalidità già riconosciute ed indennizzate. Una lettura costituzionalmente orientata della disposizione non può che fornire una risposta positiva del riconoscimento anche alle "nuove vittime" di tutte le voci indennitarie presenti nella disposizione, in quanto una diversa opzione ermeneutica finirebbe per creare delle disparità di trattamento incompatibili con l'articolo 3 della Costituzione.

L'altra difficoltà interpretativa è collegata alla possibilità di liquidare in via amministrativa le voci di danno non patrimoniale (in particolare il danno biologico e morale), qualora le stesse vittime abbiano ottenuto già in sede giudiziaria la loro liquidazione. La risposta è stata fornita dalla Prima Sezione del Consiglio di Stato l'8 novembre 2006 (n.565/06), nel parere reso su quesiti posti dal Ministero dell'Interno proprio in ordine alla applicabilità della legge n.206/2004, nel quale si legge che *"Tale indennizzo prescinde dal risarcimento che le stesse vittime possono aver ottenuto, per i danni biologici ovvero morali, da pronunce in sede giudiziaria"*.

Ma il vero nodo problematico della disciplina risiede nella qualificazione e quantificazione della voce del danno morale, anche perché, nel citato articolo 6 della legge n.206/2004, il legislatore non ha fornito alcun criterio né per la sua definizione, né per la sua quantificazione.

Il danno biologico, infatti, è già da tempo entrato tra le competenze valutative delle Commissioni mediche (cfr. art. 5 d.P.R. 243/2006 in materia di provvidenze alle vittime del dovere) con parametri valutativi e criteri medico-legali sorretti da precise disposizioni normative. Il danno biologico ha visto la sua genesi in pronunce giurisprudenziali, avallate anche da decisioni della Corte Costituzionale (per tutte cfr. sent. n. 184 del 30.6.1986, poi superata dalla successiva sentenza n.372/1994), che hanno individuato il fondamento di tale categoria di danno nella necessità di tutelare il bene salute, costituzionalmente garantito. Dopo decenni di giurisprudenza il legislatore ha fornito una nozione di danno biologico nel Codice delle assicurazioni private (d.lgs. 7 settembre 2005, n. 209).

Orbene, al fine di garantire omogeneità rispetto alla disciplina esistente, sarebbe opportuno, con un emanando regolamento, definire il danno biologico attraverso il richiamo alla nozione contenuta negli articoli 138 e 139 del Codice delle assicurazioni private. Tale opzione sarebbe in linea con le motivazioni della decisione delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 11 novembre 2008, n. 26972, che affrontando la generale tematica del danno non patrimoniale, hanno affermato

che gli articoli citati del Codice delle assicurazioni private “*individuano il danno biologico,e ne danno una definizione suscettiva di generale applicazione in quanto recepisce i risultati ormai definitivamente acquisiti di una lunga elaborazione dottrinale e giurisprudenziale*”.

Più complessa è l'individuazione della definizione e dei criteri di liquidazione del *danno morale*, in quanto la legge n.206/2004 ha previsto, per la prima volta, che sia un organismo sanitario e, segnatamente, la Commissione medica, a compiere tale liquidazione, senza però indicare, come detto, alcun elemento sulla base del quale compiere la valutazione. Tradizionalmente il danno morale rappresentava l'unica categoria di danno non patrimoniale e veniva limitato al c.d. danno “da reato” disciplinato normativamente dall'articolo 2059 codice civile e dall'articolo 185 codice penale. I ristretti limiti di questa interpretazione, sono stati superati dalle note sentenze della Corte di Cassazione n.8827 e 8828 del maggio 2003, con le quali il danno non patrimoniale è stato svincolato dai confini angusti dell'art. 185 c.p.. La Suprema Corte ha superato il precedente orientamento giurisprudenziale, che riconosceva il danno non patrimoniale solo in presenza di un fatto reato, individuandolo in ogni ipotesi in cui sia lesa un valore fondamentale inerente la persona. Questa evoluzione ha trovato conferma in una sentenza della Corte Costituzionale (sent. n. 233 del 30 giugno 2003) nella quale si è affermata la necessità di fornire un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'articolo 2059 c.c., tesa a “*ricomprendere nell'astratta previsione della norma ogni danno di natura non patrimoniale derivante da lesioni inerenti la persona*”. Alla luce della evoluzione giurisprudenziale esposta, è stato possibile, per il legislatore, rimettere ad un organo non giurisdizionale la valutazione del danno non patrimoniale, anche *sub specie* di danno morale, proprio in quanto non è più necessario, per affermare la sussistenza di tale danno, l'accertamento di un illecito e la sua qualificazione come reato in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, accertamento che nel nostro ordinamento è proprio dei soli organi giurisdizionali. Anche la nozione di danno morale è stata oggetto della richiamata decisione delle Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 26972/2008 cit.) che hanno affermato la necessità di superare la limitazione propria della tradizionale figura del “*danno morale soggettivo transeunte*”, “*poiché la sofferenza morale cagionata dal reato non è necessariamente transeunte, ben potendo l'effetto penoso protrarsi per lungo tempo*”. La Suprema Corte ha precisato che il danno morale non “*individua un'autonoma sottocategoria di danno, ma descrive tra i vari pregiudizi non patrimoniali quello costituito dalla “sofferenza morale”, cioè “dalla sofferenza soggettiva cagionata dal fatto reato in sé considerato*”.

Il “diritto vivente” ha pertanto ormai svincolato il danno non patrimoniale

dal necessario accertamento della sussistenza di un reato in tutti i suoi elementi oggettivi e soggettivi, soprattutto con riferimento all'accertamento della colpa ai fini della risarcibilità del danno.

Con riferimento alla esatta natura del “danno morale” cui si riferisce il legislatore del 2004, alla luce dell'attuale evoluzione della giurisprudenza, appare dunque condivisibile l'approdo giurisprudenziale secondo cui il danno morale “è una forma di pregiudizio differenziata dalla componente psichica del danno biologico” che, anche quanto alla sua liquidazione, implica l'utilizzo di un parametro equitativo “senza la possibilità di far ricorso a tecniche fondate sul sistema tabellare”.

Deve pertanto ritenersi che la categoria di danno morale cui si riferisce la legge del 2004 è il c.d. danno morale soggettivo, danno non patrimoniale inteso come turbamento dello stato d'animo della vittima. Sostengono questa interpretazione sia il termine utilizzato dal legislatore che fa riferimento in modo specifico al termine “danno morale” e non al più generico concetto di danno non patrimoniale, neppure evocando l'altra specifica categoria del danno esistenziale; sia la natura dell'illecito che è alla base dell'indennizzo, un atto terroristico che pertanto rientra sempre in una fattispecie criminosa capace di produrre dolore e sofferenza in capo alla vittima.

Con riferimento ai profili della prova di tale danno e del *quantum* da liquidare, appare diverso l'ambito nel quale si muove la legge n. 206/2004, che detta criteri non per un completo “risarcimento” dei danni, ma per liquidare un indennizzo, per il quale non a caso è fissato dal legislatore un tetto massimo.

Deve premettersi che tutte le elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali in merito hanno fatto riferimento al risarcimento del danno che impone di ripristinare tutti i danni effettivamente subiti dal soggetto leso. Nell'ipotesi disciplinata dalla legge n.206/2004 viene prevista la liquidazione del danno morale ad opera di un organo amministrativo, anche in considerazione della tipologia degli atti illeciti dei quali il legislatore ha voluto indennizzare gli effetti negativi.⁴ La presenza di atti

⁴ Occorre partire da quanto affermato nel parere del Consiglio di Stato del 2006. Il Collegio amministrativo ha infatti affermato che la legge del 2004 imporrebbe agli organi amministrativi chiamati a compiere la liquidazione dei danni indicati nella norma considerando: “la condizione globale della salute della vittima del terrorismo, nei suoi aspetti non patrimoniali fisici e psichici e morali che abbiano riflesso permanente sulla capacità lavorativa”. L'affermazione desta qualche perplessità laddove nello stesso parere si richiama la nozione del danno non patrimoniale elaborata dalla citata giurisprudenza della Suprema Corte come danno che non può avere “riflessi sulla capacità lavorativa”, in quanto un tale elemento appare proprio del danno patrimoniale.

Ma anche i giudici di merito appaiono non uniformi nell'interpretazione della legge n.206/2004. Si prendano, a titolo di esempio, due decisioni del medesimo tribunale di Genova, in una il giudice chiamato ad interpretare la nuova norma con riferimento al riconoscimento ad una vittima di terrorismo dei danni morali ha affermato che, considerando che la legge del 2004 è stata emanata in epoca successiva rispetto alle decisioni della consulta e della suprema Corte, “che hanno innovato i principi cardine della qualificazione liquidazione dei danni” e che il vecchio “*pretium doloris*” debba “intendersi assorbito come voce del danno patrimoniale”, ha liquidato alla vittima ricorrente un'indennità pari all'indennità permanente comprendendo in tale voce tutti i danni patrimoniale e considerando nel calcolo sia “l'afflittività del fatto lesivo” sia la considerazione che la vittima aveva “modificato in modo radicale il modo di vivere,

terroristici accertati nella loro natura, fa ritenere che la valutazione presuntiva della presenza di una sofferenza morale in capo alle vittime sia stata compiuta dal legislatore proprio su un criterio di normalità che porta a credere che i soggetti offesi da tali tipologia di illeciti subiscano comunque una sofferenza nella sfera psico-emotiva.

Sarà comunque, necessario individuare, con fonte regolamentare, i parametri per la determinazione del danno morale, se si considera che le Commissioni mediche, diversamente dall'autorità giudiziaria alla quale è stata da sempre rimessa la determinazione dei danni morali attraverso il parametro equitativo, hanno una capacità di apprezzamento e mezzi di indagine che non possono andare oltre quelli riguardanti la sfera della valutazione dei danni all'integrità psico-fisica dell'individuo. Sul punto appare opportuno evidenziare che la Suprema Corte, nella richiamata sentenza ha affermato che il danno non patrimoniale *“è categoria generale e unitaria non suscettibile di suddivisione in sottocategorie variamente etichettate”*, aggiungendo che *“il riferimento a determinati tipi di pregiudizio, in vario modo determinati (danno morale, danno biologico, danno da perdita di rapporto parentale), risponde ad esigenze descrittive, ma non implica il riconoscimento di distinte categorie di danno”*. Questo assunto, espresso nell'ambito di una decisione nella quale i giudici di legittimità hanno avuto, come obiettivo, quello di evitare la proliferazione di autonome voci di danno (quali quello esistenziale, parentale, estetico, etc.), merita di essere filtrato alla luce della norma primaria cui un successivo regolamento dovrà dare attuazione. Infatti, è l'art. 6 della l.n. 206/2004 ad aver esplicitamente previsto il *“riconoscimento del danno biologico e morale”*, e ciò non al fine di duplicare voci di danno, ma per riconoscere un più completo indennizzo alle vittime del terrorismo e delle stragi di tali matrice. Peraltro, solo l'esplicita previsione di tali voci di danno permette di rendere trasparenti le future liquidazioni dell'indennizzo, se si considera che le Commissioni mediche, che dovranno effettuare queste valutazioni, sono organismi sanitari chiamati ad operare applicando principi di omogeneità di trattamento di situazioni simili e di prevedibilità del *quantum* da indennizzare. Tali vincoli, non operanti nell'ambito della determinazione del risarcimento del danno in sede giurisdizionale, impongono di ritenere prevalente la necessità di dettare criteri omogenei e trasparenti di liquidazione ancorati a parametri verificabili (ferma la necessaria soggettivizzazione

divenendo una persona con difficoltà emotive e di relazione nella sfera privata” (sentenza tribunale di Genova n.3473 del 3 ottobre 2006). Tale ultimo parametro di valutazione pare evocare più il c.d. danno esistenziale che il danno morale. Categoria di danno che il legislatore non ha considerato nella novella del 2004.

Maggiormente condivisibili appaiono le motivazioni di un'altra decisione, sempre del tribunale di Genova – sezione Lavoro (sent. n. 2276 del 13.12.2007) nella quale nel liquidare i benefici fissati dalla legge n.206/2004, il giudice riconoscendo i *“non pochi elementi di problematicità a livello interpretativo”* sollevati dalla norma, ha chiarito che il danno morale *“è una forma di pregiudizio differenziata dalla componente psichica del danno biologico”* che anche quanto alla sua liquidazione implica l'utilizzo di un parametro equitativo *“senza la possibilità di far ricorso a tecniche fondate sul sistema tabellare”*.

dell'indennizzo), rispetto alle diverse (e più elastiche) regole che devono essere applicate nell'ambito del risarcimento del danno determinato all'esito di un giudizio.

Pertanto, fermo che, per quanto riguarda il danno biologico viene richiamata, per i motivi sopra esposti, la definizione contenuta nel D.lvo n.209/2005 – Codice delle assicurazioni private – limitatamente alla menomazione a carattere permanente, ciò in quanto la normativa primaria in tema di liquidazione dell'indennizzo alle vittime di reato limita l'indennizzo ai soli danni permanenti (cfr. per tutti artt. 2, 3 ed in particolare l'art. 4 , comma 2-bis, della legge n.2006/2004) e che la definizione di danno morale come pregiudizio non patrimoniale costituito dalla sofferenza soggettiva cagionata dal fatto lesivo in sé considerato viene mutuata dalla richiamata sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, n. 26972 dell'11 novembre 2008, ai fini della valutazione e determinazione della percentuale del danno biologico potrà farsi riferimento alle tabelle delle menomazioni e relativi criteri applicativi di cui agli artt. 138 e 139 del citato D.lvo n.209/2005, Codice delle assicurazioni private; tali tabelle non sono state ancora predisposte; potrebbero essere applicate fino alla loro adozione, le tabelle INAIL di cui al D.M. 12 luglio 2000, che rappresentano, allo stato, lo strumento normativo più aggiornato per il calcolo del danno biologico; deve comunque ritenersi sussistente la possibilità di applicare l'aumento della percentuale di danno biologico, “*con equo e motivato apprezzamento delle condizioni soggettive del danneggiato*” come previsto dagli articoli del codice delle assicurazioni, fatta salva la possibilità di una nuova determinazione al momento dell'adozione delle tabelle. Per la valutazione e determinazione del danno si dovrà tenere conto dell'elaborazione giurisprudenziale in materia. La giurisprudenza, in mancanza di precisi indici normativi, ha sempre avvertito la difficoltà di quantificare in termini monetari valori, quali il dolore, il turbamento e la sofferenza dell'animo, che si sottraggono a precise valutazioni di carattere economico, tanto che la liquidazione di tale voce di danno è da sempre equitativa, in quanto rimessa all'equo apprezzamento del giudice. Nelle diverse decisioni della Suprema Corte si è ritenuta legittima la valutazione compiuta dai giudici di merito quando si è ancorato il risarcimento del danno morale ad una serie di parametri quali: la gravità del fatto reato dal quale il danno era stato generato, l'intensità del “turbamento subito”, le condizioni soggettive della vittima. Tuttavia, nei casi in cui l'illecito abbia prodotto lesioni psico-fisiche il danno morale è stato calcolato anche facendo riferimento al grado delle lesioni subite, alla natura dei postumi, all'entità dell'invalidità accertata. Per questo, nella prassi della maggior parte dei Tribunali di merito il danno morale viene determinato facendo riferimento ad una frazione della somma liquidata a titolo di danno biologico, in modo da avere un riferimento certo (rappresentato dalla entità delle lesioni subite che se più gravi possono presumibilmente aver dato luogo ad una sofferenza più elevata) e da ancorare la liquidazione a parametri oggettivi evitando, in tal modo, di sconfinare nell'arbitrio. La Suprema

Corte ha considerato legittimo tale criterio di liquidazione (per tutte Cass. 9.1.1998, n.134) cassandolo solo quando la liquidazione era del tutto sganciata da ogni personalizzazione. Tale orientamento sembra essere stato oggetto di rivisitazione critica nella sentenza delle Sezioni Unite dell'11 novembre 2008, nella quale non sembra condivisa la prassi dei Tribunali di liquidare il danno morale come una percentuale del danno biologico. Come già osservato se tale osservazione critica può essere accettata con riferimento ad una liquidazione giudiziaria del risarcimento del danno, in un contesto nel quale il giudice ha in primo luogo il dovere di risarcire il pregiudizio patito dalla persona offesa, e in secondo luogo ha a disposizione tutti i mezzi di prova (documenti, testimonianze, nozioni di comune esperienza, presunzioni) e i mezzi per acquisirli, non così può dirsi nel contesto in esame. Le Commissioni mediche, come più volte ribadito, sono organismi sanitari con un limitato campo di indagine, ed inoltre sono chiamate a determinare elementi per la quantificazione di un indennizzo e non di un pieno risarcimento). Date tali premesse sarebbe forse necessario, anche al fine di garantire omogeneità nelle liquidazioni ed evitare disparità di trattamento, ancorare la determinazione della percentuale del danno morale alla percentuale di danno biologico, non eludendo la necessaria "personalizzazione" dell'indennizzo da riconoscere alla vittima. La "personalizzazione" sarebbe garantita dalla previsione di una forbice (ad es. da 1/3 a 2/3) all'interno della quale la Commissione medica potrebbe determinare la corretta percentuale tenendo conto dell'entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo e della lesione della dignità della persona, in relazione al caso concreto. I valori all'interno dei quali determinare il danno morale potranno essere fissati considerando la particolare natura dell'evento lesivo (terrorismo e stragi di tale matrice). In tal modo, sarà possibile contemperare i due interessi: quello della necessaria soggettivizzazione dell'indennizzo con quello della uniformità di trattamento di situazioni omogenee, da ancorare al dato obiettivo della percentuale del danno biologico (unico danno che la Commissione medica può agevolmente determinare in considerazione delle specificità tecniche che gli sono proprie).

2g) Segue:Strumenti di intervento di tipo riparatorio e conciliativo. Gli interventi legislativi relativi all'attribuzione della competenza penale al giudice di pace hanno introdotto un sistema di conciliazione tra le parti, vittima e reo, operando una valorizzazione degli strumenti necessari a promuovere la mediazione nell'ambito dei procedimenti penali per i reati ritenuti più idonei a sopportare questo tipo di intervento. Tali possibilità alternative si inseriscono all'interno di una più ampia scelta razionalizzatrice dell'organizzazione giudiziaria, volta non solo a snellire il carico degli uffici giudiziari dal peso di una serie di processi riconducibili in larga parte al c.d.

diritto penale minimo, ma anche a favorire il reinserimento del reo nel circuito sociale, attraverso il consenso della vittima in un'ottica di riconciliazione tesa a ricomporre la c.d. pace sociale.

Se, a questo punto, si conviene sulla necessità di elaborare una vera e propria "tavola dei diritti" delle vittime di tutti i reati, sull'esempio del Crime Victim's Bill of Right degli Stati Uniti del 1990, così da tutelare gli interessi della vittima in modo uniforme e generale, il primo problema da risolvere è quello di identificare i destinatari della disciplina, stante la non unitarietà del concetto di "vittima del reato" come modello di riferimento. A fronte della concezione classica della vittima identificata tout court come la "persona offesa dal reato", titolare del bene giuridico tutelato dalla norma incriminatrice violata (bene che si postula leso o messo in pericolo dall'azione o omissione del colpevole), cui il codice di rito del 1988 ha riservato un autonomo spazio all'interno del libro I, è forse opportuno cominciare a ragionare sull'identificazione di una nozione più estesa, coincidente tendenzialmente con la descrizione della persona danneggiata dal reato, incentrata sul riferimento alla titolarità di un interesse patrimoniale o non patrimoniale pregiudicato in via diretta e immediata dall'azione criminosa, facendo ricorso a parametri interpretativi già esistenti nei nostri codici, come la nozione di "prossimi congiunti" (artt. 307 comma 4 c.p.; 90 comma 3 c.p.p.) e quella fondata sulla convivenza more uxorio e sul vincolo dell'adozione, utilizzando le indicazioni fornite al riguardo dall'art. 199 c.p.p., sia pure al diverso fine di individuare alcuni dei soggetti che per i loro rapporti con l'imputato (o l'indagato) hanno facoltà di astenersi dal deporre. Una nozione ampia di "vittima", basata sul diretto collegamento dell'offeso al danno consistente nella lesione dell'interesse protetto, consentirebbe la sua immediata identificazione e l'apprestamento di forme di tutela anche di natura pubblicistica.

2h) Segue: Il ruolo della “mediazione penale”. Nel corso dei lavori, tenutisi nella scorsa legislatura, relativi alla stesura di una bozza di legge delega per la riforma della parte generale del codice penale, la Commissione presieduta dall'Avv. Giuliano Pisapia ha affrontato anche il delicato tema della “mediazione penale”.

Le conclusioni raggiunte in tale sede possono costituire una ragionata base di partenza, con la consapevolezza che dalle possibili concrete attuazioni conseguono sicuramente fondamentali effetti a fini deflattivi, ma che vi sono anche concreti rischi che, in determinate aree geografiche del Paese, la mediazione possa subire pesanti interferenze da parte dei gruppi criminali organizzati.

Ciò premesso, all'interno di un quadro sistematico di interventi nel nostro ordinamento, si potrebbe operare attraverso l'introduzione di una serie di norme relative ai seguenti punti:

“1. la pronuncia di estinzione del reato a seguito di irrilevanza per particolare tenuità del fatto

2. l'attuazione per iniziativa dell'imputato di «condotte riparatorie», anche attraverso la previsione di una specifica fase «conciliativa» del processo, con unificazione delle molteplici norme che oggi attribuiscono rilievo alla «eliminazione o attenuazione delle conseguenze del reato», alla «riparazione», al «risarcimento del danno», ecc.: ciò potrebbe condurre alla estinzione del reato o assumere rilievo ai fini della determinazione finale della sanzione; si tratta di una possibilità che potrebbe essere fortemente incentivata, anche ai fini di una drastica riduzione dei carichi giudiziari

3. all'istituto precedente potrebbe affiancarsi una riformulazione del «patteggiamento» e, in genere, dei riti speciali, volta a favorire una definizione «dialogata» delle conseguenze sanzionatorie, nell'ambito delle finalità di integrazione sociale e riparazione perseguite dall'ordinamento

4. la previsione di un'ampia possibilità di accesso a procedure di mediazione penale in senso proprio (da condursi presso uffici extragiudiziari riconosciuti) con la vittima del reato, ove consenziente, o con soggetti esponenziali dei beni giuridici offesi: si tratta di una possibilità che si manifesta utilizzabile in modo esteso, posto che il buon esito della mediazione può assumere rilievo, ancora una volta, non solo ai fini dell'estinzione del reato, ma anche, in generale, ai fini della determinazione finale della sanzione, nell'ambito della discrezionalità giudiziaria; non deve essere trascurato, in proposito, che la Decisione Quadro 2001/220/GAI del Consiglio dell'Unione Europea (2001) relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale imponeva agli Stati membri di dotarsi di leggi interne sulla mediazione penale entro il 20 marzo 2006 (si vedano inoltre la Raccomandazione (1999)19 sulla mediazione in ambito penale del Consiglio d'Europa e i Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters [Risoluzione n. 12/2002] delle Nazioni Unite).

5. la previsione delle situazioni in cui sia applicabile, una volta esclusa la possibilità dell'assoluzione, la sospensione del processo con messa alla prova (di possibile estensione temporale maggiore rispetto a quella attualmente contemplata in sede minorile), con estinzione del reato nel caso di esito positivo della medesima (la disposizione in primo grado della messa alla prova potrebbe lasciare aperta, a determinate condizioni, la possibilità del ricorso agli ulteriori gradi di giudizio per quanto concerne l'accertamento dei fatti e della colpevolezza)".

6. in ordine ai reati con riguardo ai quali la «prestazione di adeguate condotte riparative da parte dell'imputato» e la «valutazione positiva di una procedura di mediazione penale» non possano avere funzione estintiva, appare possibile prevedere che tali attività, ove comunque spontaneamente poste in essere dall'imputato, possano essere prese in considerazione dal giudice in sede di determinazione giudiziaria della sanzione penale applicabile.

2i) Segue: La valorizzazione del ruolo processuale della persona offesa. Sotto altro profilo occorre considerare che il sistema processuale italiano, con la riforma del 1988, è stato connotato da una attenzione specifica alle esigenze della persona offesa dal reato, riservando ad essa spazi costituiti dall'attribuzione di facoltà e di diritti in ogni stadio della procedura, al punto da dedicare alla "persona offesa dal reato" un intero titolo, il VI del primo libro, significativamente inserito tra quelli relativi ai "soggetti" del procedimento.

Occorre valutare se ampliare queste garanzie soprattutto ai primissimi stadi in cui avviene il contatto tra la vittima e le istituzioni, magari ragionando sul ruolo della persona offesa in quanto tale nelle varie fasi del processo penale, compresa quella esecutiva, valutando la possibilità di attribuirle poteri di impulso, stimolo collaborazione e controllo idoneo a far valere le proprie pretese di giustizia, contribuendo alla corretta impostazione dell'accusa, anche prima ed indipendentemente dalla costituzione in giudizio come parte civile. In quest'ottica potrebbero essere previste alcune modifiche a norme del codice di rito, volte ad assicurare la partecipazione attiva della persona offesa dal reato al procedimento fin dalla fase delle indagini preliminari, mediante l'attribuzione di una serie di diritti e facoltà di particolare rilievo, anche a fini più squisitamente di tutela della propria incolumità personale.

Una presa di posizione forte sulla condizione all'interno del processo della vittima del reato possa apparire, ed in effetti sia, un utile contrappeso rispetto ai dubbi derivanti dall'introduzione del principio dell'irrelevanza penale del fatto. Una "vittima", individuata secondo i parametri sopra precisati, rappresenta sicuramente un ulteriore elemento di controllo sull'azione del p.m. prima e del giudice poi; né tale intervento comporterebbe oneri di appesantimento processuali particolarmente significativi, rispetto al tasso di garantismo che si potrebbe introdurre con tale innovazione.

A tal fine potrebbero essere oggetto di intervento gli artt. 64 c.p.p. (facoltà di assistere all'interrogatorio da parte del difensore della p.o), modifica dell'art. 90 secondo il nuovo concetto di vittima, art. 212 (facoltà del difensore della p.o. di assistere al confronto) come pure per la ricognizione art. 214 c.p.p., art. 306 (comunicazione anche al difensore della p.o. dei provvedimenti relativi alla liberazione dell'indagato), art. 309 (riesame comunicato anche alla p.o.)e art . 310 c.p.p. come pure per quanto previsto dall'art. 311 . Altre integrazioni potrebbero riguardare la materia dell'attività investigativa del difensore della persona offesa dal reato.