

L'anno che verrà: l'ingresso in Costituzione delle vittime di reato, tra riforme attuate e riforme mancate

di Anna Lorenzetti

Il numero della Rivista che chiude l'anno in corso impone una rinnovata attenzione ad alcuni tra i temi che di recente hanno animato il dibattito giuspubblicistico, tra cui certamente le riforme costituzionali che si affacciano all'orizzonte.

Alle principali questioni che vivacizzeranno il 2025 – separazione delle carriere, c.d. premierato e autonomia differenziata, su cui è di recente intervenuta, con una pronuncia assai corposa, la Corte costituzione chiamata in causa dal ricorso in via diretta di cinque regioni (Puglia, Toscana, Campania, Emilia Romagna e Sardegna)¹ – si affiancano ulteriori proposte di modifica della Carta che, sia pure di minore impatto, sono però di sicuro significato.

Decisamente variegato è il panorama che se ne può trarre e che – senza voler essere esaustivi e limitando il riferimento ai soli progetti di legge assegnati in sede referente alla Commissione Affari costituzionali della Camera – vede proposte di modifica in materia di ordinamento e poteri di Roma capitale², di riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica e della proclamazione dell'inno nazionale³, o ancora in tema di rappresentanza delle minoranze linguistiche nella composizione della Corte costituzionale⁴ o quanto all'articolo 44 Cost. circa il recupero sociale e

¹ Basti pensare all'articolato dispositivo della pronuncia Corte cost. 192/2024, che presenta 52 punti.

² V. A.C. 1241, “Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della città di Roma, capitale della Repubblica”, il cui esame è stato abbinato ai progetti di legge nn. 278 (“Modifiche agli articoli 114, 131 e 132 della Costituzione, concernenti l'istituzione della regione di Roma capitale della Repubblica”) e 514 (“Modifica all'articolo 114 della Costituzione, in materia di ordinamento e poteri della Città di Roma, capitale della Repubblica”).

³ V. A.C. 736 “Modifica degli articoli 6 e 12 della Costituzione, in materia di riconoscimento della lingua italiana come lingua ufficiale della Repubblica e di proclamazione dell'inno nazionale”.

⁴ V. A.C. 6 “Modifica all'articolo 135 della Costituzione, in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche nella composizione della Corte costituzionale”.

*urbanistico delle periferie urbane e delle aree interne*⁵. Tra le tante modifiche proposte, ve n'è una cui pare importante dedicare spazio, poiché sembra aver raccolto il consenso sufficiente per trovare un'approvazione nell'anno venturo.

Ci si riferisce alla proposta di modifica dell'art. 24 Cost., in tema di diritto di difesa e di azione, che viene arricchito da un riferimento alla tutela delle vittime di reato.

Il tema – inutile negarlo – ha visto una progressiva sensibilizzazione da quando all'inizio degli anni 2000, venne presentata la prima proposta di legge⁶, cui si è accompagnata la pressante richiesta di un riconoscimento della posizione della vittima in Costituzione.

Nei mesi scorsi, al termine di un'intensa discussione che ha preso il via dai quattro disegni di legge costituzionali depositati nell'attuale legislatura⁷ e volti a riconoscere una nuova centralità alla vittima, da sempre marginalizzata nel processo penale⁸, è stato infine raggiunto l'accordo sulla formulazione del testo e sulla collocazione. Inizialmente prevista nell'art. 111 Cost., tale modifica ha dapprima visto la rielaborazione della disposizione in un testo unificato che, dopo il co. 5, avrebbe previsto che «La Repubblica tutela le vittime di reato e le persone danneggiate dal reato», per poi trovare una ancora differente formulazione e collocazione. Anche a seguito delle criticità evidenziate nelle audizioni, che avevano messo in evidenza il rischio di una modifica ontologica del giusto processo⁹ e di rimando del sistema penal-punitivo nel suo insieme, la Commissione Affari costituzionali del Senato ha infine espresso parere positivo all'inserimento della vittima di reato in Costituzione, optando per un intervento sull'art. 24 Cost. e non sull'art. 111 Cost. All'art. 24 verrà così aggiunta – dopo il comma 2 – una nuova disposizione secondo cui “La Repubblica tutela le vittime di reato”.

Trovato l'accordo politico fra le forze di governo e quelle di opposizione, pare così di poter ipotizzare questa prossima modifica della Carta, modifica certamente di minor impatto rispetto a quelle che vivacizzano il dibattito pubblico e tuttavia di notevole rilievo, anche solo considerando che riguarda un principio supremo collocato nella parte prima. La questione appare definitivamente sdoganata dopo la modifica dell'art. 9 Cost., ma non può non sottolinearsi l'aspetto problematico che profila sul piano di sistema, prima che nel merito.

A ogni modo, pare che l'inserimento della vittima di reato in Costituzione sia imminente, andando a concludere un percorso di progressiva visibilità, o se si vuole di un vero e proprio

⁵ V. A.C. 331, “Modifica all'articolo 44 della Costituzione concernente il recupero sociale e urbanistico delle periferie urbane e delle aree interne”.

⁶ V. A.C. 4251, XIV legislatura.

⁷ Ddl cost. 427, dopo il co. 2: «La vittima del reato e la persona danneggiata dal reato sono tutelate dallo Stato nei modi e nelle forme previsti dalla legge»; ddl cost. 731, dopo il co. 5: «La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato»; ddl cost. 888, dopo il co. 5: «La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato»; ddl cost. 891, dopo il co. 5: «La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato».

⁸ Sul tema, v. M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, Jovene, Torino, 2015.

⁹ V. le audizioni di Agatino Cariola, Vittorio Manes e Enrico Amati. Come noto, sia le audizioni in formato video, sia i materiali resi disponibili, sono accessibili consultando il sito del Senato della Repubblica.

protagonismo¹⁰, che già oggi vede la coesistenza di una pluralità di nozioni raccolte in documenti di soft law o in fonti di rango primario; si pensi alla recente riforma organica della giustizia riparativa¹¹ o alla Direttiva c.d. “Vittime”¹², parte del nostro ordinamento giuridico, in ragione del varco ex art. 117 Cost., che la rende ius cogens, o ancora ad alcune normative regionali in tema di Garante delle vittime di reato¹³.

La riforma costituzionale non potrà ovviamente risolvere le contraddizioni che tale inserimento porta con sé, a partire dal fatto che sarà definitivamente sdoganata l’idea di una vittima “di reato”, considerata tale anche prima dell’accertamento dell’illecito penale e della colpevolezza da parte del suo autore. Come risulta evidente, l’elevata problematicità di tale formulazione rispetto alla presunzione di innocenza dovrà essere maneggiata con cautela¹⁴, per come chiama in causa l’orizzonte simbolico del giusto processo costituzionalmente presidiato. Sarà dunque importante valorizzare come tale dizione sia maturata all’interno di un contesto che ha visto progressivamente sostituite le precedenti definizioni di “soggetto passivo del reato” nel diritto penale sostanziale o di “persona offesa” nel diritto processuale penale, per quanto definire vittima di reato qualcuno anche prima e prescindere dal processo¹⁵ apre il fianco a critiche di merito, considerando come il processo possa rappresentare una mera eventualità.

Da questo punto di vista, la scelta di collocare tale modifica all’interno dell’art. 24 e non più dell’art. 111 Cost. ha certamente contribuito a smussare i rischi di quella “vittimocrazia” rispetto a cui si era rilevato il pericolo di strumentalizzare la vittima a fini securitari¹⁶. Sarebbe stato certamente preferibile evitare il posizionamento dopo i commi 2 o 3 dell’art. 24, poiché far seguire il riconoscimento della vittima di reato all’affermazione della difesa quale diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (comma 2) o alla previsione del patrocinio a spese dello stato (comma 3) rischia di far intendere la tutela come limitata all’ambito processuale. Si sarebbe, ad esempio, potuto prediligere l’inserimento della nuova disposizione come apertura dell’articolo, per marcare l’idea che sia una tutela anteposta all’azione in giudizio, senza preclusione alcuna dell’accesso e della garanzia di indennizzi e

¹⁰ Come recita la bella monografia di M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale*, cit.

¹¹ V. art. 42, co. 1, lett. b), d.lgs. 10.10.2022, n. 150, di «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari».

¹² Art. 2, Dir. 2012/29.

¹³ V. art. 2, co. 2, l.r. Calabria, 15 marzo 2023, n. 10, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*, secondo cui con il termine “vittima” ci si riferisce alla persona offesa nonché, qualora questa sia deceduta, ai parenti entro il secondo grado, al coniuge o allo stabile convivente e a chi è legato da vincolo di adozione.

¹⁴ Avevo messo criticamente in luce tale aspetto già prima della riforma, quando la giustizia riparativa era ancora confinata all’interno di pratiche informali, nel volume *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, FrancoAngeli, Milano, 2018, in particolare pp. 122 ss.

¹⁵ Si rinvia su tale punto ad alcuni miei recenti scritti: *La Riforma Cartabia, fra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione*, in *Ambiente e Diritto*, 2023, 4, pp. 1-23; *Criminalità organizzata, ambiente e giustizia riparativa: alla ricerca di una difficile conciliabilità*, in M. CANCIO MELIÀ, L. CORNACCHIA (a cura di), *Ecomafie. Crimine organizzato, business e ambiente*, FrancoAngeli, Milano, 2024, pp. 225-242.

¹⁶ Su tale profilo, si vedano le belle pagine di T. PITCH, *Il malinteso della vittima*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2022.

risarcimenti. Così collocata, è comunque inevitabile constatare come l'orizzonte simbolico di riferimento sia, e resti, quello del processo e della giurisdizione, con le relative conseguenze circa la problematica compatibilità con la presunzione di non colpevolezza.

Certamente, tale modifica non risolverà d'emblée i problemi rilevati dalle associazioni delle vittime di reato quanto al bisogno di giustizia, verità, risarcimento e indennizzi, ma soprattutto di assistenza e supporto, prima e anche a prescindere dal processo¹⁷. Sarà per ciò fondamentale che a tale modifica segua una solida normativa di attuazione, nonché l'attivazione di servizi di sostegno, come già accaduto in alcune regioni¹⁸ che li forniscono prima, durante e dopo un processo, anche prescindendo da esso¹⁹, accanto al rafforzamento del fondo per il risarcimento alle vittime ed eventualmente alla creazione di una istituzione di garanzia²⁰.

Questa pare la via per offrire una risposta concreta e seria ai bisogni delle vittime che, a seguito del reato, e proprio per l'aver subito un reato, divengono soggetti fragili, così da evitare che la riforma costituzionale resti lettera morta e si limiti al riconoscimento sul piano simbolico.

Si tratta di questioni di cui la Rivista continuerà ad occuparsi, con l'obiettivo di stimolare e accogliere il dibattito interno alla materia, offrendo – anche al decisore pubblico – spunti sempre nuovi.

¹⁷ Art. 8, u.c., Dir. 2012/29.

¹⁸ Si pensi all'attivismo di Regione Lombardia che ha dato vita a una serie di “sportelli vittime” nei capoluoghi di provincia.

¹⁹ Artt. 8 e 9, Dir. 2012/29.

²⁰ Pdl 1592 dell'attuale legislatura, “Istituzione dell'Autorità garante per la tutela delle vittime di reati”.

Sul punto, v. l'interessante studio di F. PICOZZI, *I Garanti delle vittime di reato: tra realtà regionali e prospettive statali*, in *Questa Rivista*, 4, 2023, pp. 49-64.