



**PROGETTO DI ISTITUZIONE DI UN FONDO DI GARANZIA  
PER LE VITTIME DELLA VIOLENZA, DI RIFORMA DEL  
CODICE PENALE E DI PROCEDURA PENALE, DI RIFORMA  
DELLA LEGGE SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO**

**Avv. Beatrice RINAUDO – Presidente dell'Associazione Italiana Vittime della Violenza**



## RELAZIONE PRELIMINARE

### PREMESSA GENERALE

Gli episodi di violenza cui quotidianamente si assiste su tutto il territorio nazionale depongono nel senso di una esigenza di tutela, preventiva e successiva, cui lo Stato, a causa di inadeguatezza di mezzi e strutture, oltre che di strumenti legislativi, non è in grado di rispondere.

Si deve prendere atto di tale situazione, ma si deve anche essere realisti e confrontarsi con l'attuale crisi economica globale, che ovviamente coinvolge anche il nostro Paese, e prima di tutto le Istituzioni. Esse infatti si ritrovano nell'impossibilità materiale di trovare mezzi e di stanziare fondi – fra l'altro – per dare risposte concrete alle vittime delle violenze, le quali spesso si trovano ad essere fisicamente o mentalmente incapaci, proprio a cagione del reato subito: uno Stato civile dovrebbe essere in grado, se non di garantire al cittadino la sicurezza – e dunque una tutela preventiva – quanto meno di fornire un aiuto (economico e morale) dopo che il reato è avvenuto – e dunque di fornire almeno una tutela successiva.

Dovrebbe anche essere in grado di garantire l'effettività della pena ai condannati in via definitiva per i reati commessi: infliggere pene che tuttavia rimangono nella stragrande maggioranza dei casi lettera morta è un segnale di impunità ai delinquenti ed ingenera senso di ingiustizia nel cittadino, quel senso di ingiustizia che invoglia alla violazione delle leggi, piuttosto che al suo rispetto. Se infatti si possono impunemente commettere reati – anche molto gravi – senza che vi siano concrete conseguenze (che non sono solo e necessariamente l'inserimento nel circuito carcerario, ma possono essere sanzioni di tipo economico o personale, quali ad esempio prestazioni di tipo lavorativo), non si vede perché si dovrebbero rispettare normative che prevedono sanzioni ben più lievi, ovvero addirittura nessuna sanzione.



Le risposte che spesso l'ente Stato fornisce, rispetto alle problematiche con le quali viene a scontrarsi, rende ancora più forte quel sentimento di ingiustizia percepita.

Si pensi ad esempio all'istituto dell'indulto, soprattutto agli occhi della persona offesa dal reato. Questa lo ha subito – magari si tratta anche di fatti gravi – ha affrontato il processo, con tutte le difficoltà (economiche, emotive, sociali) che comporta, ha visto la condanna del colpevole e dopo poco tempo se lo ritrova libero, perché ha beneficiato dell'indulto! E certo tale situazione non può essere giustificata dal problema del sovraffollamento carcerario, né essere banalmente liquidato come una mera scelta di politica criminale.

I danni provocati da tali scelte di politica criminale sono infatti infinitamente superiori, rispetto a qualsivoglia beneficio di tipo pratico – fattuale. A tal proposito, si riportano i dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, secondo i quali la quasi totalità dei soggetti che ebbero modo di beneficiare dell'indulto sono oggi rientrati nel circuito penitenziario.

Dal punto di vista socio-criminologico, poi è ormai ampiamente dimostrato come non sia l'entità della sanzione ad avere efficacia deterrente rispetto al comportamento socialmente deviante, quanto piuttosto l'effettività della sanzione stessa.

Preso atto pertanto dello stato attuale della situazione, così come innanzi descritta, di seguito si tratterà dei possibili modi e strumenti per risolverla o quanto meno attenuarla.

Chi scrive ritiene che il modo migliore per realizzare gli obiettivi di cui si è innanzi trattato, passi attraverso l'istituzione di un Fondo di Garanzia per le Vittime della Violenza nonché attraverso una riforma organica del codice penale e del codice di procedura penale. E' di tutta evidenza che la riforma di detti istituti dovrebbe procedere di pari passo con l'istituzione del Fondo, posto che la riforma dell'uno, senza la contemporanea istituzione dell'altro sarebbe pressoché inutile.

In altri termini, istituire il Fondo di Garanzia, senza contemporaneamente procedere alla riforma dei codici penale e di procedura penale, svuoterebbe di reali contenuti il Fondo



stesso, riducendolo meramente ad ente finalizzato all'elargizione di contributi economici alle vittime della violenza, senza che tuttavia queste abbiano una reale voce in capitolo.

Allo stesso modo, riformare solo la parte normativa, senza contemporaneamente creare il Fondo di Garanzia, significherebbe lasciare la situazione pressoché immutata: non sfugge infatti come uno dei maggiori ostacoli alla decisione di partecipare fattivamente al processo sia proprio quello economico. La mancanza di un Fondo che sostenga tali spese, svuoterebbe di risvolti pratici un'eventuale riforma. Risulta infatti assolutamente insufficiente l'istituto del Patrocinio a Spese dello Stato (disciplinato dal D.P.R. 115/2002) per due ordini di motivi. In primo luogo, la soglia al di sotto della quale si può beneficiare di tale provvidenza economica risulta essere troppo bassa, dunque sono pochi i soggetti che in concreto possono essere ammessi, sebbene siano moltissimi i soggetti che non hanno la capacità economica per sostenere le spese legali di processi lunghi e complicati.

In secondo luogo, le lungaggini nel pagamento degli onorari ai difensori (ossia il lasso di tempo intercorrente fra il momento in cui la parcella è liquidata dal Giudice ed il momento in cui il difensore percepisce effettivamente il denaro) fa sì che molti avvocati rifiutino di assistere clienti che beneficiano del Patrocinio a spese dello Stato. La conseguenza è che i pochi avvocati disponibili a fornire tale ufficio in dette condizioni sono di norma quelli più giovani, dunque con minore esperienza, con indubbe ricadute sul piano della tutela effettiva dell'assistito. Non si dimentichi infatti che spesso tali processi trattano argomenti estremamente delicati e involgono problemi – processuali o sostanziali – di non semplice soluzione. Da qui la necessità, come si è detto, della creazione di un ufficio legale di cui facciano parte persone di provata capacità ed esperienza, i cui onorari siano a carico dello Stato, pagati tuttavia con costanza e regolarità, fatto che renda appetibile farne parte.

Da ultimo, si rammenta che troppo spesso si assiste a persone condannate – anche per reati gravissimi – che dopo pochissimo tempo tornano a godere della libertà. Ebbene chi scrive ritiene che per ridurre questa problematica, sarebbe innanzitutto opportuno ridurre la discrezionalità dell'organo giudicante nella quantificazione della pena. Inoltre gli altri parametri cui tale quantificazione è ancorata – ossia i criteri indicati nell'art. 133 c.p. – troppo spesso vengono liquidati con mere formule di stile. La previsione di un obbligo di motivazione specifica sul punto, potrebbe essere un buon modo per limitare questo



fenomeno. Infatti il giudicante dovrebbe dare conto e ragione di come arriva in concreto alla determinazione della pena ed una volta che essa sia divenuta definitiva, anche la magistratura di sorveglianza o dell'esecuzione avrebbe parametri certi dai quali partire, il che consentirebbe di ridurre notevolmente le disparità trattamentali.



## IL FONDO DI GARANZIA PER LE VITTIME DELLA VIOLENZA

Attualmente esistono diversi fondi di garanzia, di solidarietà o di tutela, tanto di rilievo nazionale (Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura, istituito con leggi 108/96 e 44/99 e regolato con D.P.R. 455/99 e successive modifiche ed integrazioni; Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, istituito con legge n. 512/99; altre tipologie di fondi di garanzia che presuppongono la commissione di reati di tipo colposo, quali ad esempio il Fondo di garanzia per le vittime della strada, istituito con legge n. 990 del 1969, abrogata con l'entrata in vigore del Codice delle Assicurazioni Private, ovvero il Fondo di garanzia per le vittime della caccia, è stato istituito con legge 157 del 1992), quanto di rilievo locale (misure di solidarietà in favore delle vittime di atti criminosi e dei loro familiari, istituita in Sicilia con legge regionale 13 settembre 1999, n. 20; Fondo integrativo di solidarietà per le vittime dell'usura, istituito in Sicilia, con Legge regionale 6 Aprile 1996, n. 14; piano di sostegno alle vittime innocenti della criminalità ed ai loro familiari, istituito in Campania con legge regionale n. 11 del dicembre 2004; Fondo di garanzia antiracket ed antiusura, istituito in Calabria, con legge regionale 27 dicembre 2002 n. 50; ...).

Questa pleora di istituti di sostegno ed aiuto, senza alcun dubbio utilissimi, che sono nati in momenti diversi e conseguentemente non sono raccordati gli uni con gli altri, creano sovrapposizione di competenze, lungaggini nell'elargizione dei contributi economici e soprattutto inutile dispendio di energie da parte dei vari soggetti interessati: in altre parole spesso non servono allo scopo per il quale vennero previsti e creati.

La frammentarietà della risposta istituzionale alle istanze di giustizia avanzate dalle vittime dei vari reati porta altresì ad una scarsità di fondi, con conseguente insufficienza degli stessi rispetto alle richieste. È infatti di palmare evidenza che se è sempre l'ente Stato a sovvenzionare in modo diretto e/o indiretto gli svariati istituti esistenti e se tale Istituzione è in difficoltà economiche – per le ragioni innanzi ricordate – la moltiplicazione di tali fondi



renderà impossibile il raggiungimento dell'obiettivo: aiutare – anche economicamente – le vittime dei reati.

Queste sono le ragioni per le quali appare opportuno riunire dette provvidenze economiche, sotto un'unica voce, attraverso la creazione di un Fondo di Garanzia per le Vittime della Violenza, dove il termine *“violenza”* comprende in sé *“qualsiasi comportamento, doloso o colposo, fuori dai casi di provocazione o comunque di volontaria causazione, volto a limitare, ridurre o comunque comprimere, impedire o escludere la libertà, morale e fisica altrui, ledere o comunque danneggiare la persona, anche nella forma del tentativo”*.

Dinanzi ad un omicidio, dal punto di vista dei familiari della vittima, è inutile disquisire se sia trattato di un atto mafioso o terroristico, di un estremo atto di cd. *“violenza domestica”* o di un pazzo, che per strada ha deciso di uccidere un passante, perché si annoiava!

Rileva solo che una persona è morta ed è morta perché lo Stato non è riuscito a garantire ciò che istituzionalmente dovrebbe garantire: la sicurezza e l'incolumità – fisica e morale – dei propri cittadini. Ecco allora che, se di fronte alla commissione di un episodio come quello innanzi esemplificativamente riportato, i familiari possono rivolgersi immediatamente (e non solo in seguito ad una sentenza di condanna divenuta definitiva, che, purtroppo non è detto che arrivi e che comunque di sicuro non arriva in tempi brevi) ad un fondo di garanzia, per affrontare le spese – legali e non – che sempre seguono la verifica di detti accadimenti, l'ente Stato potrà assolvere, quanto meno, all'altra sua funzione istituzionale innanzi rappresentata, quella di tutela successiva dei propri cittadini, che in un welfare state come il nostro, si estrinseca anche in un sostegno economico a soggetti che stanno subendo un evento, e non l'hanno in alcun modo provocato.

É di palmare evidenza che un siffatto sistema assistenziale sarebbe oltremodo dispendioso e la situazione economica attuale certo non ne consentirebbe la gestione. Proprio per superare tale obiezione, il Fondo di Garanzia, deve essere un istituto – pubblico o comunque con partecipazione pubblica – in grado di autofinanziarsi, attraverso la cessione – da parte dell'Ente Stato – dei crediti che vanta nei confronti dei soggetti, condannati in via definitiva a pene pecuniarie.



Tali condanne in realtà rimangono lettera morta, atteso che nella maggioranza dei casi non vengono rimosse, perché spesso è molto più dispendioso il loro recupero, piuttosto che la loro perdita, trattandosi di crediti di importi modesti da richiedere ad un numero elevatissimo di soggetti.

Evidentemente tale situazione contribuisce alla creazione di quel diffuso senso di impunità di cui innanzi si è detto.

La cessione automatica al Fondo di Garanzia di detti crediti invece renderebbe effettive le pene e contemporaneamente darebbe la possibilità all'ente di autofinanziarsi.

Il raggiungimento di tale obiettivo dovrà avvenire attraverso la creazione – all'interno dello stesso ente – di un ufficio recupero credito, che si occupi in maniera esclusiva di quelle problematiche.

Altra fonte di finanziamento potrebbe essere la cessione al Fondo di Garanzia di una quota parte dei beni, mobili ed immobili, confiscati. Di tali beni il Fondo potrebbe godere in modo pieno ed esclusivo, con anche la possibilità di alienarli o cederli in locazione. I profitti derivanti dall'utilizzo di detti beni sarà di proprietà esclusiva dell'ente.

Saranno destinati al Fondo in questione altresì i beni provenienti dalle misure di prevenzione, rispetto ai quali l'istituto di garanzia avrà il diritto-dovere di reinserirli nell'ambito del circuito economico, al fine di farli fruttare. Potrà trattenere i profitti (anche dopo il rimborso delle spese eventualmente sostenute), mentre la proprietà degli stessi sarà in capo all'ente Stato, salvo che il Fondo non decida di acquistarli, nel qual caso avrà diritto di prelazione rispetto agli altri potenziali acquirenti.

Al Fondo di Garanzia sarà inoltre riconosciuta la facoltà di costituirsi parte civile al fine di ottenere il risarcimento del danno anche nei processi in cui la vittima ha rinunciato ad essere parte necessaria, di cui innanzi si tratterà più diffusamente.





Dovrà essere costituito all'interno dell'ente un ufficio legale, con professionalità specifiche nelle materie di competenza del Fondo. Tale ufficio interverrà in tutte le problematiche giuridiche che interessano le vittime e che discendono, in modo diretto o indiretto, dalla commissione del fatto reato. In particolare, tale ufficio, nelle sue diramazioni locali, avrà il dovere di assistere nel procedimento penale le persone offese che non abbiano reso la dichiarazione di rinunciare al processo e tuttavia siano prive di difensore di fiducia e tale dovere sussisterà fino alla eventuale successiva nomina del legale fiduciario. Svolgerà anche le funzioni di domiciliatario per le persone offese che non abbiano reso la dichiarazione di rinuncia al processo e che tuttavia siano prive di difensore di fiducia. La domiciliazione segue la nomina del difensore.



## LA RIFORMA DEL CODICE PENALE E DI PROCEDURA PENALE

I codici del 1930 (cd. Codici Rocco) – tanto quello di diritto sostanziale quanto quello di diritto processuale – di matrice marcatamente fascista, erano – come è ovvio – figli della loro epoca. Un'epoca in cui il sistema Stato era fortemente presente, a tutti i livelli della vita socio economica del Paese: la domanda di sicurezza da parte dei cittadini trovava pronta risposta nelle Istituzioni (magistratura e forze dell'ordine), conseguentemente il ruolo della parte civile – necessariamente relegato alla sola fase processuale – era del tutto marginale ed unicamente finalizzato all'ottenimento del risarcimento già in sede penale.

L'attuale codice di procedura penale (cd. Codice Vassalli, del 1988), da subito e a più riprese rimaneggiato, più che una costruzione organica e sistematica della disciplina processual-penalistica risulta ormai essere un coacervo di principi e di norme spesso slegati gli uni dagli altri. Ogni modifica è stata infatti figlia di una istanza o di una esigenza momentanea. Financo i suoi principi ispiratori sono stati costantemente disattesi.

Il risultato è pertanto quello di una procedura penale, per così dire, “patchwork” e fai-da-te, sicuramente inadatta a tutelare gli interessi di cui viceversa dovrebbe essere portatrice.

Le istanze di giustizia dei cittadini infatti vengono quotidianamente frustrate e disattese.

Dal punto di vista criminologico, ciò è dovuto al pressoché totale disinteresse per le vittime dei reati, con corrispondente – e non sempre spiegabile – attenzione quasi esclusiva per gli autori degli stessi, con indubbe ricadute sulla (in)giustizia “percepita”.

Dal punto di vista procedurale, ciò si verifica grazie a diversi istituti, fra i quali si possono citare i cd. riti deflattivi del dibattimento – applicazione della pena su richiesta (cd. patteggiamento) e rito abbreviato – ed i limitatissimi poteri – o meglio “facoltà” – attribuite alla persona offesa.

Tanto è vero che la persona offesa è totalmente dimenticata in fase di indagini, si ricordi infatti che essa ha solo la possibilità di presentare memorie ed indicare elementi di prova (ex



art. 90 c.p.p.), ma non ha un certo ed autonomo diritto di accesso agli atti in questa fase: viene infatti da chiedersi quanto possa essere effettiva ed utile tale facoltà, a fronte di un'evidente lacuna legislativa con indubbe ricadute sul piano fattuale, determinanti un'inevitabile ignoranza sullo stato delle indagini. Ad ulteriore conferma di quanto testè accennato, si ricordi che la persona offesa non ha nemmeno il diritto di ricevere l'avviso di conclusione delle indagini preliminari (ex art. 415 bis c.p.p.), discrimen assoluto fra cognizione piena e non delle attività svolte dal Pubblico Ministero.

Non solo. Se essa non ha espressamente chiesto – nella denuncia o nella querela – di essere avvisata della richiesta di archiviazione, ex art. 408 c.p.p., non ne avrà alcuna notizia e dunque non avrà alcuna possibilità di interloquire in merito.

Quando poi – finalmente e, a volte, dolorosamente – si arriva alla fase processuale, si esordisce “*codicisticamente*” affermando che la persona offesa che si sia costituita parte civile è **parte eventuale**. Il processo quindi si può tranquillamente trattare – nonostante la sua regolare costituzione – anche in mancanza del suo difensore, con indubbia disparità di trattamento rispetto all'avvocato della difesa, la cui assenza è viceversa in grado di paralizzare l'intero processo (circostanza rispetto alla quale l'imputato è tutt'affatto indifferente, non fosse altro che in non pochi casi tali assenze consentono all'imputato di beneficiare della prescrizione).

Alla luce di tali poche riflessioni emerge con palmare evidenza l'opportunità di una rivisitazione organica della materia, che sia più vicina al concetto di giustizia sostanziale e meglio risponda alle istanze di protezione e tutela richieste a gran voce dai cittadini, in primis quelli che non commettono i reati, ma incolpevolmente li subiscono.

Ecco allora la necessità di rendere la persona offesa parte necessaria del procedimento. Tale modifica radicale importerebbe come corollario il fatto che **la persona offesa partecipa di diritto fin dalle prime investigazioni** – e non già e non solo in fase processuale – **a tutto il procedimento che la vede incolpevolmente coinvolta, salvo che la medesima – con dichiarazione resa personalmente all'Autorità Giudiziaria (e non alla Polizia Giudiziaria) o a mezzo del proprio procuratore speciale dichiarare, prima dell'inizio dell'udienza**



**preliminare o prima della prima udienza dibattimentale, quando si tratta di reati a citazione diretta, di non voler partecipare, senza che questo importi rinuncia al diritto al risarcimento in sede civile.**

**La persona offesa che non abbia dichiarato di rinunciare al processo, avrà gli stessi diritti dell'imputato, e dunque avrà piena facoltà di svolgere indagini difensive, di chiedere al giudice delle indagini preliminari che si proceda con incidente probatorio, nei casi previsti dall'art. 392 c.p.p.; di ricevere sempre l'avviso della richiesta di archiviazione formulata dal Pubblico Ministero, nonché l'avviso della richiesta di proroga del termine per lo svolgimento delle indagini preliminari; avrà il diritto di ricevere l'avviso di conclusione delle indagini preliminari ex art. 415 bis c.p.p., a pena di nullità degli atti successivamente compiuti; di partecipare alla formazione dell'accordo in ordine alla richiesta di applicazione della pena ex art. 444 c.p.p.; avrà un autonomo diritto di impugnazione della sentenza, negli stessi casi e limiti del Pubblico Ministero.**

La persona offesa che non abbia dichiarato di rinunciare al processo e che sia priva di difensore di fiducia, è sempre assistita dall'ufficio legale del Fondo di Garanzia.

La persona offesa è domiciliata ex lege presso il proprio difensore di fiducia o, in mancanza di sua nomina, presso il Fondo di Garanzia, a livello locale.

L'imputato – che si giova di nullità delle notifiche, spesso causate dall'imputato stesso, attraverso il continuo mutamento del domicilio dichiarato o eletto – sarà ex lege domiciliato presso il difensore, d'ufficio o di fiducia. Al difensore – ai limitati fini del rintraccio del proprio assistito – sarà attribuita la facoltà di valersi direttamente della Polizia Giudiziaria. Tutte le comunicazioni fra le parti interessate nel procedimento avverranno con le modalità informatiche.

Lo scopo ultimo di tale riforma deve dunque essere la partecipazione piena ed attiva al processo della persona offesa, la quale deve avere la possibilità di interloquire in tutte le fasi procedurali, ivi comprese quelle investigative e quelle esecutive, senza che tuttavia tali



ulteriori oneri per l'ente Stato importino nuove lungaggini e ritardi nella definizione dei processi.

Una maggiore e più completa partecipazione della persona offesa al procedimento riguardante la responsabilità di chi l'ha – suo malgrado – coinvolta in una vicenda drammatica è probabilmente uno dei modi migliori per fornire alle vittime un inizio di giustizia sostanziale. Solo la piena partecipazione può infatti portare alla piena consapevolezza degli accadimenti e ad una maggiore responsabilizzazione delle parti coinvolte.

Dallo scambio di informazioni dei partecipanti non può che derivarne un arricchimento di tutti ed una maggiore completezza nella verifica della verità processuale come verità storicamente accaduta.

Palermo, 7 dicembre 2009

Il Presidente dell'Associazione Italiana Vittime della Violenza  
Avv. Beatrice Rinaudo