



Support VoC 

3.4 Requisiti necessari ai fini dell'implementazione del piano per l'istituzione dei servizi di supporto generici in Italia

Marzo 2019



Co-funded by the European Union's
Justice Programme (2014–2020)

Introduzione

Come risulta dai risultati dell'attività di ricerca condotta nell'ambito del progetto Support VoC, in Italia non esistono servizi "generici" di assistenza alle vittime di reato e le risorse destinate alle organizzazioni che, a vario titolo, operano sul territorio non sono sufficienti ad estendere il raggio d'azione di coloro che da decenni lavorano su obiettivi specifici. Inoltre, la maggior parte delle strutture di accoglienza sono rivolte alle vittime di crimini violenti, per lo più legati a reati consumatisi in famiglia o connessi a relazioni intime.

Il contesto territoriale, sia siciliano sia nazionale, sembra essere caratterizzato da una frammentazione dei servizi disponibili e dalla mancata divulgazione di informazioni di base al riguardo.

I servizi di supporto alle vittime esistenti sono stati creati nel corso degli anni da organizzazioni che operano sul territorio: fra i punti di forza di queste attività collegate vi è l'efficacia degli interventi sulle vittime che potrebbe costituire una risorsa nell'ottica di una concreta applicazione della direttiva europea. In altre parole, il sistema di assistenza esistente è molto simile a quello descritto dalla direttiva e ciò potrebbe facilitare un livellamento dei servizi rispetto agli standard indicati.

Le strutture esistenti non dispongono di risorse finanziarie e umane sufficienti per rispondere alle richieste e alle esigenze espresse dalle vittime. Dall'altro lato, i servizi specializzati si prendono cura di vittime di diverse tipologie di crimini e dispongono di competenze e di personale che, se adeguatamente preparato e formato, potrebbe essere "utilizzato" per la creazione di servizi generici previsti dalla direttiva.

Ciò che è emerso dall'analisi dei servizi pubblici territoriali è stata, invece, una lentezza cronica che fa sì che le persone siano trattate come pratiche burocratiche. Le vittime, invece, necessitano di un servizio efficace: i servizi di supporto generici dovrebbero essere in grado di rispondere alle esigenze delle vittime il più velocemente possibile.

Per quanto concerne il territorio palermitano, l'istituzione dell'ufficio di mediazione penale minorile può essere considerata come modello di riferimento sulla base del quale potrebbe costruirsi l'Ufficio di Assistenza alle vittime di reato. Il servizio è stato messo a punto dal Comune di Palermo e si occupa di mediazione. Si prende carico di tutte le richieste relative ai procedimenti giudiziari sotto la giurisdizione del tribunale dei minori di Palermo i cui autori di reato risiedono nel territorio cittadino. La mediazione è un modello che cerca, mediante dei canali di comunicazione, di ricucire il rapporto fra il reo e la persona offesa, interrotto dal reato stesso.

Il piano generico è stato approvato a grandi linee così come la suddivisione in 4 assi. Tuttavia, al fine di rispettare le linee guida della direttiva e implementare concretamente il piano, è essenziale sottolineare che la possibilità di riorganizzare i servizi di supporto si basa su due presupposti fondamentali: il senso di responsabilità dei soggetti interessati, cui devono essere affidati ruoli ben precisi, e l'individuazione di una figura che coordini lo strumento stesso, di certo un ente della pubblica amministrazione, con ogni probabilità il Comune.

Ad ogni modo, il senso di responsabilità non è un concetto così irrilevante come potrebbe sembrare in apparenza: avvocati, magistrati, agenti delle forze dell'ordine, esponenti dei servizi sociali sono costretti a fare i conti con la burocrazia, con una mancanza di sensibilità e la tendenza a trattare con superficialità determinati temi. In questo senso sarebbe opportuno stabilire delle sanzioni, un meccanismo di controllo – nazionale e sovranazionale – sulla corretta e puntuale applicazione della legislazione

nazionale introdotta come trasposizione delle direttive europee in materia di tutela delle vittime di reato.

Sfortunatamente, in Italia si assiste alla violazione da parte di tutti gli operatori giuridici della legislazione volta a tutelare le vittime, un'applicazione spesso demandata alla competenza, alla preparazione e alla sensibilità di pochi.

In generale, anche se il piano è stato approvato a grandi linee, la maggior parte dei soggetti interessati ha evidenziato una serie di debolezze strutturali che potrebbero ostacolarne l'implementazione, fra cui:

- l'assenza di una mappa dettagliata dei centri e dei servizi attivi sul territorio;
- la scarsità di risorse umane e finanziarie a disposizione;
- l'assenza di strutture (case di accoglienza) in cui accogliere le vittime che hanno sporto denuncia, nel caso in cui siano costrette a lasciare l'ambiente familiare;
- la mancanza di una formazione adeguata dal momento che le persone che adesso svolgono il ruolo di "mediatori" necessitano di corsi specifici per assolvere al loro compito;
- scarso coinvolgimento da parte dei politici e di alcune associazioni.

Allo stesso tempo, al fine di recepire le richieste della direttiva, le istituzioni italiane si stanno muovendo in maniera indipendente chiedendo agli uffici periferici di applicarne i principi in maniera differente e con diverse specifiche: ciò costituirebbe un ulteriore problema, poiché potrebbe generare una maggiore confusione nella creazione di una procedura standard.

Al fine di superare tali ostacoli, è essenziale avviare un processo a livello istituzionale, per far sì che i servizi siano finalmente attivati nel nostro Paese. A tale constatazione si accompagna la consapevolezza che l'istituzione degli uffici di assistenza richiederà dei tempi lunghi, soprattutto per quanto attiene alla loro presenza sul territorio.

IL PIANO GENERICO: ADATTAMENTI RICHIESTI

Asse 1. VALUTARE I BISOGNI DELLE VITTIME

La mole e la **complessità di informazioni** da fornire alle vittime di reato è spesso affidata a un elenco di diritti e facoltà che spesso non è in grado di comprenderne l'effettivo significato e portata, per la complessità del linguaggio tecnico utilizzato. Di rado, in Italia viene concesso alla vittima di reato il tempo necessario per esprimere le proprie esigenze fisiche, mentali, morali. I tempi per le indagini e il processo penale non danno alle vittime la possibilità di sporgere denuncia.

Gli obiettivi degli assi potranno essere raggiunti solo se non si affiderà il processo di informazione a una lista di moduli prestampati, ma facendo in modo che tali informazioni siano illustrate da operatori o da agenti della polizia giudiziaria che entrino in contatto con la vittima. Inoltre, per ottenere un buon risultato è essenziale che gli operatori siano adeguatamente preparati.

In particolare, in Italia l'**O1 "Accogliere e orientare la vittima sui propri diritti come vittima di reato, sulle azioni che possono essere intraprese, sulle problematiche che possono emergere durante il processo e sulle possibili conseguenze"** è stato solo in parte preso in considerazione dal D. Lgs. 12.12.2015 n. 2012, quantomeno per quanto riguarda il diritto all'informazione.

Ed infatti l'art. 1 comma 1 lettera b) del D.lgs. 212/2015, entrato in vigore dal 20.01.2016, ha previsto che alla vittima del reato (in realtà nel codice di procedura penale italiano si parla sempre di persona offesa dal reato, titolare del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice e non di vittima del reato che possa avere subito un qualunque danno dalla commissione di un delitto) siano fornite una serie di informazioni che riguardano le modalità di presentazione degli atti di denuncia o querela, il diritto di avere conoscenza del luogo e della data del processo e delle imputazioni, di ricevere comunicazioni del procedimento, della richiesta di archiviazione, della facoltà di avvalersi di una consulenza legale e del patrocinio a spese dello stato, delle eventuali misure di protezione che possono essere adottate nei suoi confronti dei diritti riconosciuti dalla legge nel caso in cui risieda in uno Stato membro dell'unione europea diverso da quello in cui è stato commesso il reato, delle autorità cui rivolgersi per ricevere informazioni sul procedimento, della possibilità di chiedere risarcimento del danno, della possibilità che il processo sia definito con sospensione del procedimento e messa alla prova, e delle strutture sanitarie presenti sul territorio, delle case famiglia e dei centri antiviolenza.

Tuttavia, se formalmente la norma prevede una serie cospicua di diritti e facoltà, nella sostanza, non può dirsi che l'obiettivo sia stato in concreto raggiunto, secondo lo spirito e la ratio della Direttiva 29/2012/UE.

Ed infatti, la mole e la complessità delle informazioni da fornire alla vittima del reato viene affidata ad un elenco scritto di diritti e facoltà esercitabili, consegnati materialmente alla vittima del reato, che spesso non è in grado di comprenderne l'effettivo significato e portata, per la complessità del linguaggio tecnico utilizzato, non facilmente accessibile al comune cittadino.

L'obiettivo potrebbe essere realizzato in primo luogo rendendo più semplice e chiaro, dal punto di vista dei contenuti, l'elenco delle facoltà e diritti esercitabili dalla vittima ai sensi dell'art. 90 bis c.p.p.

Occorrerebbe, sotto altro profilo, che l'elenco delle informazioni non sia "fornito" alla vittima solo ed esclusivamente nel momento iniziale in cui avviene il primo contatto con l'Autorità procedente, perché

il rischio concreto è quello di creare notevole confusione e non consentire una effettiva comprensione dei diritti e facoltà concesse.

L'obiettivo potrebbe essere realizzato non "affidando" solo a moduli prestampati consegnati alla vittima del reato, l'elenco delle informazioni riguardanti i diritti previsti dalla legge, ma far sì che tali informazioni siano meglio spiegate dagli operatori del settore o dagli agenti della Polizia Giudiziaria che entrino in contatto con la vittima. Inoltre, tale momento informativo non deve limitarsi al primo incontro con l'autorità competente.

La realizzazione dell'obiettivo è affidata troppo alla preparazione, competenza ed attitudine personale del singolo professionista incaricato di questo compito (cfr. M1.1), alla cui specializzazione ed esperienza specifica viene affidato il compito di dare informazioni chiare semplici ed adeguate alla necessità della singola vittima.

D'altra parte, per quanto concerne la M1.2, spesso i servizi di assistenza telefonica sono affidati ad operatori non sempre in grado di gestire le effettive necessità della vittima né adeguatamente preparati dal punto di vista psicologico e normativo a garantire una tutela o quanto meno una informazione adeguata.

O2 "Minimizzare la vittimizzazione primaria e contribuire alla ricostruzione del benessere della vittima" In Italia l'obiettivo è difficile da raggiungere, in quanto di rado viene dato alla vittima del reato il tempo necessario per esprimere i bisogni personali in relazione alle specifiche esigenze fisiche, morali, mentali della vittima, anche in relazione alle caratteristiche personali della stessa, e della tipologia di reato di cui è vittima.

I tempi delle indagini e del processo penale in Italia non rispettano i tempi dell'elaborazione nella vittima delle scelte necessarie ad attivare la denuncia e quindi la tutela e la protezione, né quelli necessari per la rivelazione completa del tipo di reato subito.

Sotto altro profilo ancora oggi il processo penale "violento" la vittima perché non consente di dimenticare e lasciarsi alle spalle la tragica esperienza subita.

L'obiettivo potrebbe essere realizzato lasciando spazio (con maggiore incremento di risorse umane) alla vittima nella prima fase della denuncia, e comprimendo successivamente invece, i tempi dell'accertamento del fatto e dell'accertamento delle responsabilità penali, con canali "privilegiati" e più veloci dei relativi processi, nel caso in cui il reato abbia provocato un danno alla vittima.

Difficilmente viene elaborato un piano di assistenza personalizzato (M2.2) che tenga effettivamente conto delle specifiche esigenze della vittima. La assoluta insufficienza del personale di polizia giudiziaria, di appartenenti ai servizi sociali, di magistrati che si occupano delle vittime dei reati non consente di elaborare un piano di intervento dedicato alla singola vittima.

Manca la tempestiva possibilità di fornire alla vittima ogni informazione che consenta alla stessa di prepararsi adeguatamente al procedimento ed al successivo processo penale, affrontandone ogni conseguenza sul piano personale, processuale e psicologico.

Per quanto concerne l'O3, **"Contrastare la vittimizzazione secondaria e le ritorsioni da parte dei colpevoli"**, In Italia non è previsto un test specifico per valutare il rischio standardizzato capace di individuare il grado di vittimizzazione primaria ed il rischio della vittima del reato di subire processi di vittimizzazione secondaria dal procedimento penale.

Il giudizio in ordine al grado di vittimizzazione primaria è affidato alla valutazione delle Forze dell'Ordine, degli operatori sociali o della Magistratura che seguono il caso, con valutazioni prognostiche spesso standardizzate e spesso non applicabili alle esigenze della singola vittima del reato.

La vittimizzazione secondaria derivante dalla necessità di affrontare il procedimento penale e successivamente il processo, non consente spesso una valutazione anticipata del grado di rischio che corre la vittima in quello specifico caso concreto.

Occorre per il raggiungimento dell'obiettivo un costante ed attento monitoraggio e sostegno della vittima, in tutte le fasi del processo, anche nel corso del giudizio di appello, fino alla definitività della sentenza ed anche in sede di esecuzione della pena, fasi spesso trascurate nell'ottica della tutela della vittima.

Non esiste adeguato ed efficace coordinamento tra l'avvocato (consulente legale della vittima del reato), lo psicologo e le autorità competenti in vista dell'adozione di adeguate misure di protezione della vittima. In ogni caso i consulenti legali che lavorano presso le organizzazioni di tutela delle vittime, spesso non valutano nella giusta maniera le effettive necessità di queste ultime, sia in relazione al grado di affidabilità della denuncia che, di conseguenza, del tipo di misure di protezione da adottare.

L'obiettivo O4 - **“Offrire, in maniera tempestiva, informazioni adeguate alle circostanze personali e alle condizioni della vittima, nonché sulla natura del reato commesso e sui danni subiti.”** - appare solo parzialmente realizzato. Il colloquio individuale dovrebbe essere tenuto da più operatori del settore, anche in maniera contestuale in modo da avere informazioni complete sia in relazione agli aspetti processuali e procedurali della tutela e protezione della vittima, che in relazione alle misure di sostegno medico-psicologico e materiale.

Le informazioni fornite spesso risultano parziali, parcellizzate, contrastanti tra loro, legate alla particolare competenza della persona che entra, nello specifico, in contatto con la vittima nel particolare momento dell'iter procedurale.

Asse 2. ASSICURARE UN'ASSISTENZA GLOBALE

Per quanto concerne l'asse 2, gli ostacoli sono legati al fatto che sono ancora molte le vittime dei reati che non possono accedere in assenza dei presupposti di reddito espressamente previsti dalla legge, al patrocinio a spese dello Stato, ragione per la quale per molte di esse la tutela appare ancora limitata in considerazione delle condizioni economiche.

Spesso la vittima del reato rimane concretamente sfornita di effettiva e adeguata tutela anche in ragione della difficoltà di ottenere il risarcimento del danno eventualmente liquidato anche in sede penale.

Per quanto attiene alla tutela della vittima a livello fisico e mentale, i provvedimenti degli uffici giudiziari, la vicinanza delle vittime ai perpetratori, anche nelle aule di tribunale, possono costituire degli ostacoli aggiuntivi all'attuazione della procedura.

In questo senso, sarebbe meglio prevedere dei fondi di rotazione destinati a risarcire materialmente ed economicamente le vittime dei reati in relazione ai danni subiti.

Inoltre, andrebbero ripensati anche gli spazi per rispettare i diritti delle vittime.

Gli obiettivi dell'asse possono anche essere raggiunti. Gli obiettivi dell'asse potranno essere raggiunti, ad esempio, mediante una valutazione preliminare degli aspetti psicologici della vittima al fine di contrastare eventuali reazioni.

L'obiettivo O1 **“Garantire che la vittima riceva una adeguata assistenza legale e che vengano adottate misure per proteggere la vittima fisicamente e mentalmente durante i procedimenti giudiziari.”** in Italia appare raggiunto seppure solo in parte, tenuto conto della mole di informazioni rese alla vittima del reato con riguardo alla possibilità ormai prevista per una sempre più ampia tipologia di reati, di potere essere assistita da un avvocato retribuito dallo Stato, dopo essere stata ammessa al patrocinio gratuito anche in carenza delle condizioni di reddito – minime – previste per tutte le categorie degli imputati e delle vittime degli altri reati.

Tuttavia, sono ancora molte le vittime dei reati che non possono accedere in assenza dei presupposti di reddito espressamente previsti dalla legge, al patrocinio a spese dello Stato, ragione per la quale per molte di esse la tutela appare ancora limitata in considerazione delle condizioni economiche.

Nonostante la previsione di ampi diritti e facoltà, spesso la vittima del reato rimane sfornita di effettiva e adeguata tutela anche in ragione della difficoltà di ottenere effettivamente il risarcimento del danno eventualmente liquidato anche in sede penale. Sarebbe meglio prevedere fondi destinati a risarcire materialmente ed economicamente le vittime dei reati in relazione ai danni subiti.

Le misure volte a tutelare la vittima nel corso delle udienze risultano di difficile applicazione tenuto conto della sistemazione degli uffici giudiziari, della prossimità delle vittime agli autori dei reati anche all'interno delle aule di giustizia, dell'assenza di ingressi separati e di luoghi appartati dove la vittima può attendere l'inizio del processo separatamente dal suo “carnefice”.

Solo nell'ipotesi in cui la vittima del reato sia minorenni, sono previste aule c.d. protette, che consentono, sia pure solo parzialmente, di tenere distante autore del reato e vittima, anche mediante il ricorso a vetri specchio che separino fisicamente le parti processuali, con l'ausilio della videoregistrazione.

Il ricorso allo strumento dell'incidente probatorio in ancora pochi e rari casi obbliga la vittima ad essere sentita più volte durante il processo, moltiplicando il trauma da vittimizzazione secondaria.

L'obiettivo O2 **“Fornire assistenza psicologica di base e fare riferimento ai servizi specializzati, quando necessario”** non appare raggiunto, se non in casi eccezionali: le vittime più vulnerabili non vengono tutelate in misura maggiore rispetto alle altre; non è previsto un vaglio preliminare che attenga alla valutazione dell'aspetto psicologico della vittima in modo da contrastare particolari reazioni.

Per quanto concerne l'obiettivo O3 **“Fornire consulenza socio-economica e indirizzare la vittima ai servizi sociali,”** alla vittima sono fornite delle consulenze in relazione alle facoltà ed ai diritti di natura economica consentiti dalla legge. L'assistenza sociale è prevista più per i minori autori del reato che non per le vittime dei reati in generale, spesso lasciati in balia di iniziative personali.

Infine, in relazione all'obiettivo O4 **“Monitorare le vittime, in particolare quelle più vulnerabili, durante tutto il processo e durante un adeguato periodo di tempo dopo la conclusione di quest'ultimo”**, l'ordinamento italiano non prevede il monitoraggio della vittima in base alla specifica situazione vissuta dalla medesima, seguendola durante l'intero iter giudiziale. Anche nei casi più gravi, dopo la conclusione delle indagini preliminari, la vittima spesso viene abbandonata al suo destino processuale, di primo e secondo grado, anche nella fase dell'esecuzione della pena, e della cessazione delle misure cautelari.

Asse 3. COSTRUIRE RETI E COLLABORAZIONI

Per quanto riguarda l'obiettivo **O1 "Creare una profonda conoscenza del quadro di assistenza alla vittima di reato al fine di razionalizzare e ottimizzare la fornitura di servizi"**, la tutela della vittima appare ancora oggi parcellizzata e distinta in relazione alle singole specifiche competenze di natura psicologica, assistenziale, processuale e risarcitoria.

Se negli anni scorsi la rete dei servizi attivi nella realtà palermitana aveva iniziato a prendere piede in maniera effettiva e concreta, ormai appare lasciata a singole iniziative che però non trovano un adeguato coordinamento.

Per un reale raggiungimento dell'**O2 "Garantire un coordinamento efficiente e un lavoro congiunto tra gli Uffici di Assistenza alle Vittime di reato, i servizi competenti e le autorità che assistono le vittime di reato"**, mancano per esempio nella realtà italiana spesso, riunioni e tavoli che concertino le azioni da stabilire ed attivare a sostegno della singola vittima, nonché il collegamento tra i vari uffici giudiziari, di polizia, legali ed assistenziali.

Per quanto riguarda l'obiettivo **O3 "Migliorare la disponibilità e la condivisione di dati tra le autorità competenti"**, i servizi di condivisione dei dati da parte delle autorità competenti dovrebbero essere migliorati ed in alcuni casi attivati, in modo da evitare la dispersione di risorse e conoscenze. Manca ancora un ufficio unico cui la vittima possa rivolgersi per avere tutte le informazioni sull'autore del reato, sia in relazione all'iter del processo, che in relazione alle misure cautelari applicate ed ancora vigenti, che infine alla misura ed all'esecuzione della pena da parte del reo.

Asse 4. FORNIRE SERVIZI DI FORMAZIONE E COMUNICAZIONE

Al fine di raggiungere l'obiettivo **O1 "Formare i professionisti che lavorano a stretto contatto con le vittime per garantire i diritti di queste ultime e promuovere la consapevolezza sui bisogni speciali dei soggetti vulnerabili"** bisognerebbe affrontare con maggiore rigore il problema della formazione dei professionisti che lavorano a stretto contatto con le vittime dei reati, poiché richiede ormai una normalizzazione dalla quale non si può prescindere vista la mole di compiti affidati agli operatori del settore.

Occorrerebbe prevedere un obbligo specifico di formazione nel settore, che tenga conto non solo degli aspetti teorici e di studio – sempre più specifici – ma anche di esperienze definite, prevedendo preliminarmente periodi di accostamento a professionisti di comprovata capacità ed esperienza nello stesso settore, prima di poter raggiungere una certa autonomia.

Il problema della formazione in Italia appare trasversale in relazione a tutte le categorie che, seppur da diversi punti di vista, necessitano di conoscenze specifiche in merito alla normativa di riferimento, alle attitudini psicologiche, a esperienze distintive nel settore. È importante che conoscano le diverse fasi processuali, non solo quella iniziale delle indagini preliminari, fino alla fase dell'esecuzione della pena.

L'obiettivo **O2, "Aumentare la conoscenza dei diritti delle vittime di reato e le responsabilità e le funzioni degli Uffici di Assistenza alle Vittime di reato"**, appare sufficientemente raggiunto per quanto attiene alla diffusione delle informazioni teoriche, ma mancano il tempo e risorse sufficienti a consentire

alle informazioni astratte di essere effettivamente comprese, metabolizzate ed attivate nei modi e con i tempi necessari ad assicurare adeguata tutela alle vittime dei reati.

L'istituzione di uno sportello rivolto alle vittime di reato, con il supporto pluridisciplinare integrato – e non separato – appare in ogni caso il migliore strumento che vada dall'ascolto della vittima all'informazione, alla consulenza legale, al sostegno durante le fasi del processo, alla tutela dai rischi che esse possono ancora correre.

