



Finanziato
dall'Unione europea

CEPOV

REPORT NAZIONALE ASSISTENZA LEGALE ALLE VITTIME DI REATO IN ITALIA

Asociația
PRO REFUGIU.org

UNIVERSITATEA DIN
BUCUREȘTI
UNIVERSITY OF BUCHAREST

 **CILD** Italian Coalition
for Civil Liberties and Rights

 **ROMA
TRE**
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI

 **SOLWODI**
Solidarity with women in distress
Solidarität mit Frauen in Not


SCANDINAVIAN
HUMAN RIGHTS
LAWYERS



AUTRICI

Federica Borlizzi - Ricercatrice Università degli Studi Roma Tre

Valentina Muglia - Program Officer CILD

Pubblicato da CILD, Italia 2025



Finanziato
dall'Unione europea

La presente pubblicazione è stata finanziata dall'Unione europea. Le opinioni e i pareri espressi sono tuttavia esclusivamente quelli dell'autore/degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione europea. Né l'Unione europea né l'autorità che ha concesso il finanziamento [Commissione europea - Programma Giustizia] possono essere ritenute responsabili per tali opinioni e pareri.

INDICE

INTRODUZIONE	p.3
LEGISLAZIONE NAZIONALE	p.4
STATISTICHE	p.9
DIFFICOLTA' NELL'ACCESSO ALL'ASSISTENZA LEGALE PER LE VITTIME DI REATI	p.13
RACCOMANDAZIONI	p.23

ABBREVIAZIONI

Consiglio Nazionale Forense: "CNF"

INTRODUZIONE

Il presente rapporto rientra nel progetto **Addressing the gap in multidisciplinary cooperation to enhance the protection of victims' rights (CEPOV)**, attuato con il sostegno finanziario del **Programma Giustizia della Commissione europea** (101148912-CEPOV-JUST-2023-JACC-EJUSTICE). Il progetto è coordinato dall'**Associazione Pro Refugiu** (Romania) in partenariato con la **Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bucarest**, la **Coalizione Italiana per le Libertà e i Diritti Civili (CILD)**, l'**Università Roma Tre** (Italia), **Solwodi** (Germania), **Scandinavian Human Rights Lawyers** (Svezia), con l'obiettivo di migliorare l'accesso alla giustizia penale per le persone vittime di reato, in conformità con la Direttiva¹ sui diritti delle vittime e il relativo acquis.

¹ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce norme minime relative ai diritti, al sostegno e alla protezione delle vittime di reati: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1421925131614&uri=CELEX:32012L0029>

LEGISLAZIONE NAZIONALE

La Direttiva 2012/29/UE del 25 ottobre 2012 (c.d. “Direttiva vittime”) ha stabilito norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, sostituendo la precedente Decisione Quadro 2001/220/GAI. L’obiettivo è garantire che, in tutti gli Stati membri, le vittime di reato **ricevano informazioni, supporto e protezione adeguati e possano partecipare al procedimento penale** in modo informato e sicuro. L’Italia ha recepito tale direttiva con il **Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212**, entrato in vigore il 20 gennaio 2016². Questo provvedimento ha modificato otto articoli del codice di procedura penale e ne ha introdotti quattro, delineando un nuovo quadro normativo sui diritti processuali e il supporto alle vittime di reato.

Sin dal momento del recepimento è stato osservato come il legislatore **non abbia pienamente colto l’opportunità di realizzare una riforma organica e complessiva**. Alcuni commentatori hanno parlato di **“un’occasione mancata”**, evidenziando come il decreto attuativo della Direttiva sia stato **parziale** e in parte **problematico**, al punto da esporre l’Italia al rischio di una procedura d’infrazione (come già avvenuto, nell’ottobre 2014, per l’insufficiente normativa italiana sull’indennizzo delle vittime di reato previsto dalla direttiva 2004/80/CE)³. Il decreto legislativo 212/2015, infatti, si è limitato a introdurre modifiche di carattere procedurale, in contrasto con lo spirito della Direttiva europea, che richiede agli Stati membri un approccio globale alla tutela della vittima. Quest’ultima dovrebbe comprendere non solo gli aspetti di sicurezza individuale e collettiva, ma anche le conseguenze sociali del reato e la necessità di bilanciare tali esigenze con le garanzie processuali riconosciute all’imputato. Invece di adottare una disciplina organica e sistematica in materia di tutela delle vittime, il legislatore delegato ha optato per un intervento frammentario e di natura formale, trascurando la necessità -centrale in questo ambito- di misure concrete, di tipo materiale e organizzativo, volte a garantire un’effettiva assistenza e protezione delle persone offese⁴.

In questa sede si fornirà una panoramica della normativa italiana vigente in materia di vittime di reato – con approccio generale, non limitato a categorie specifiche – focalizzando l’attenzione su alcune disposizioni chiave introdotte in attuazione della direttiva (in particolare gli articoli 90-bis e 90-quater c.p.p., nonché le norme recentissime in tema di **giustizia riparativa** introdotte dalla riforma 2022) e sulle principali **criticità applicative** emerse, relative soprattutto all’**effettività dei diritti delle vittime**.

Il decreto legislativo n.212/2015

Con il D.Lgs. 212/2015 il legislatore ha integrato nel codice di procedura penale una serie di diritti e facoltà in capo alla persona offesa dal reato in linea con gli *standard* europei.

Le informazioni alla persona offesa (art.90 bis c.p.p.)

Tra le innovazioni di maggior rilievo vi è l’inserimento dell’**art. 90-bis c.p.p.**, rubricato

² Decreto Legislativo 15 dicembre 2015, n. 212 – Attuazione della direttiva 2012/29/UE (GU Serie Generale n.3 del 05-01-2016). Disponibile online: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/01/05/15G00221/sg>

³ Marco Bouchard, “Prime osservazioni al decreto legislativo sulle vittime di reato”, in *Questione Giustizia*, 14 gennaio 2016, p.3.

⁴ Ibidem.

“*Informazioni alla persona offesa*”, che rappresenta uno dei pilastri del nuovo sistema di garanzie a favore delle vittime.

Tale disposizione, introdotta nel 2015 e successivamente modificata in più occasioni — con la legge n.103/2017; con la legge n.69/2019 (c.d. *Codice Rosso*) e, infine, con il d.lgs. n.150/2022 (c.d. *Riforma Cartabia*)⁵ — disciplina il diritto della persona offesa a ricevere, sin dal primo contatto con l’autorità procedente, una serie di informazioni chiare, comprensibili e fornite in una lingua che essa comprenda. Il diritto all’informazione, insieme a quello all’assistenza linguistica, costituisce una preconditione essenziale per l’effettivo esercizio di tutte le ulteriori prerogative riconosciute alla vittima nel processo penale. L’art.90 bis c.p.p. prevede, dunque, tre tipologie di informazioni:

a) Le informazioni di natura procedimentale

Il primo gruppo di informazioni dell’art.90 bis c.p.p. concerne gli aspetti procedurali del processo penale e mira a rendere la persona offesa consapevole del proprio ruolo e del funzionamento delle attività giudiziarie. Tra queste si annoverano le indicazioni relative alle modalità di presentazione della denuncia o querela, al ruolo che la vittima assume nel corso delle indagini e del processo (lett. *a*), alle autorità cui può rivolgersi per ottenere notizie sul procedimento (lett. *i*), nonché alle modalità di rimborso delle spese sostenute in relazione alla partecipazione al processo (lett. *l*). La norma prevede, inoltre, l’obbligo di informare la vittima circa la possibilità che il procedimento possa essere definito mediante remissione di querela (lett. *n*), disposizione riformulata nel 2022 in attuazione della *Riforma Cartabia*, e sulle misure di protezione eventualmente adottabili a suo favore (lett. *f*). Di particolare rilievo è anche la lettera *p*, come modificata dalla legge n. 69/2019 (*Codice Rosso*), che impone di fornire informazioni sui servizi di supporto disponibili, quali centri antiviolenza, case rifugio e strutture sanitarie territoriali, ampliando così la tutela delle vittime di violenza di genere e domestica.

b) Le informazioni sui diritti e le facoltà della persona offesa

Il secondo gruppo di informazioni riguarda, invece, i diritti sostanziali e le facoltà processuali della persona offesa. In questa categoria rientrano, tra le altre, le informazioni sul diritto di conoscere la data e il luogo del processo, la natura dell’imputazione e, nel caso di costituzione di parte civile, di ricevere la notifica della sentenza (lett. *a*); la facoltà di essere informata sull’iscrizione della notizia di reato e sulle eventuali richieste di archiviazione (lett. *b* e *c*); la possibilità di avvalersi di consulenza legale e di accedere al patrocinio a spese dello Stato (lett. *d*); nonché il diritto all’interpretazione e alla traduzione degli atti (lett. *e*). Ulteriori previsioni riguardano le situazioni transnazionali - in cui la vittima risiede in un altro Stato membro dell’Unione europea (lett. *g*) - e il diritto al risarcimento dei danni derivanti dal reato (lett. *m*). La norma, inoltre, tutela la persona offesa anche nei procedimenti in cui l’imputato chieda la sospensione con messa alla prova o benefici della causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto (lett. *o*), garantendo così un’informazione piena anche nei casi in cui il procedimento possa concludersi con soluzioni alternative al giudizio.

⁵ Art.90 bis codice di procedura penale, rubricato “Informazioni alla persona offesa”, consultabile -con le modifiche legislative intervenute- sul sito “Normattiva”, <https://www.normattiva.it/>

c) Le innovazioni introdotte dalla Riforma Cartabia (d.lgs. n. 150/2022)

Con il d.lgs. n.150/2022 (c.d. *Riforma Cartabia*), l'art. 90-bis c.p.p. è stato ulteriormente ampliato, al fine di adeguare il sistema informativo ai principi di efficienza, responsabilità e centralità della vittima. Le modifiche possono essere ricondotte a due ambiti principali.

In primo luogo, il legislatore ha introdotto le nuove lettere da *a-bis* a *a-quinquies*, collegate alla disciplina delle notificazioni al querelante. La riforma, infatti, ha inserito nel codice di procedura penale l'art. 153-bis, rubricato "*Domicilio del querelante. Notificazioni al querelante*", con l'obiettivo di agevolare le comunicazioni tra autorità giudiziaria e persona offesa che abbia presentato querela.

In tale prospettiva, l'art. 90-bis prevede ora che la vittima querelante sia informata dell'*obbligo* di dichiarare o eleggere domicilio per le notifiche e comunicazioni del procedimento, potendo anche indicare un indirizzo di posta elettronica certificata (lett. *a-bis*). Tale previsione si distingue dalla *facoltà*, non dall'*obbligo*, prevista per la persona offesa che non abbia sporto querela (art. 90, comma 1-bis, c.p.p.). L'intento sotteso è quello di responsabilizzare il querelante, rendendolo parte attiva del procedimento e al tempo stesso evitando dispersioni informative che in passato rallentavano la comunicazione tra le parti e l'autorità giudiziaria.

In secondo luogo, la Riforma Cartabia ha introdotto, all'art.90 bis c.p.p., nuove disposizioni (lett. *n-bis*, *p-bis* e *p-ter*) volte a collegare il diritto all'informazione con la disciplina della giustizia riparativa.

In particolare, è previsto che la persona offesa sia informata della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa (lett. *p-bis*), in coerenza con i principi sanciti dagli artt. 42 e ss. del d.lgs. n. 150/2022. Le lettere *n-bis* e *p-ter* sono, invece, espressione del rapporto tra giustizia riparativa e remissione tacita della querela: la persona offesa deve essere avvisata, da un lato, che la mancata comparizione ingiustificata all'udienza in cui è stata citata come testimone comporta la remissione tacita della querela (lett. *n-bis*), e, dall'altro, che la partecipazione a un programma di giustizia riparativa concluso con esito positivo e con il rispetto degli impegni assunti dall'imputato determina ugualmente la remissione tacita (lett. *p-ter*). Tali modifiche, ispirate a finalità deflattive e conciliative, evidenziano la volontà del legislatore di promuovere una concezione del processo penale più orientata alla responsabilizzazione delle parti e alla ricomposizione del conflitto.

Più in generale, la genesi e l'evoluzione dell'art.90 bis c.p.p. riflette il progressivo consolidarsi, anche nel sistema italiano, di una prospettiva "vittimocentrica" del processo penale. Da un iniziale approccio formale, incentrato sull'obbligo di informare, si è passati verso una visione più sostanziale, che mira a garantire alla persona offesa non solo conoscenza, ma anche partecipazione consapevole e accesso ai meccanismi di protezione e riparazione.

La condizione di particolare vulnerabilità (art.90 quater c.p.p.)

Accanto al diritto all'informazione disciplinato dall'art. 90-bis c.p.p., il legislatore del 2015 ha introdotto nel codice di procedura penale l'art. 90-quater, volto a dare concreta attuazione al principio di **protezione rafforzata delle vittime vulnerabili**, sancito dalla Direttiva 2012/29/UE. Tale disposizione mira a prevenire il fenomeno della cosiddetta *vittimizzazione secondaria*, ossia quel processo di ulteriore sofferenza che può derivare dall'esperienza stessa del procedimento penale, attraverso contatti ripetuti con l'autore del reato, esposizione a interrogatori traumatici o a contesti giudiziari ostili.

La giustizia riparativa nel sistema processuale penale

Un ulteriore e significativo tassello nel percorso di attuazione della Direttiva 2012/29/UE è rappresentato dall'introduzione, con la **Riforma Cartabia** (d.lgs. n. 150/2022)⁶, di una disciplina organica in materia di **giustizia riparativa**, che per la prima volta trova una sistematizzazione normativa unitaria nel nostro ordinamento.

a) Nozione e fondamento

L'ordinamento italiano ha accolto la definizione di "giustizia riparativa" presente nella Direttiva europea del 2012: "**qualsiasi procedimento che permette alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale**" (art.2).

La giustizia riparativa si pone come modello complementare rispetto alla giustizia penale tradizionale, ponendo al centro la vittima del reato e valorizzando il ruolo attivo dell'autore nel percorso di responsabilizzazione e di ricomposizione del conflitto. Dunque, a differenza del sistema penale classico, incentrato sull'imputato e sulla risposta sanzionatoria dello Stato, la giustizia riparativa mira a **ripristinare le relazioni lese dal reato** attraverso la mediazione tra autore e vittima. Sebbene nel nostro ordinamento fossero già presenti istituti con connotazioni riparative – quali la messa alla prova o l'estinzione del reato per condotte riparatorie – solo con la riforma del 2022 si è giunti a una disciplina sistematica, identificata anche con l'acronimo **RJ (Restorative Justice)**.

Si accoglie, dunque, l'invito della Direttiva europea di considerare il reato "non solo come un torto alla società ma anche una violazione dei diritti individuali delle vittime" (considerato, par.9).

b) Gli oneri informativi e la nuova figura della "vittima"

Di particolare rilievo, per quanto qui interessa, è l'integrazione del sistema processuale con nuove **obbligazioni informative** a carico dell'autorità giudiziaria, previste a tutela sia dell'imputato che della persona offesa. In questa prospettiva, la Riforma Cartabia, come visto, ha modificato l'art. **90-bis c.p.p.**, introducendo la lettera p-bis, la quale impone di informare la persona offesa della possibilità di accedere ai programmi di giustizia riparativa.

Accanto a tale previsione, è stato inserito nel codice il nuovo **art. 90-bis.1 c.p.p.**, rubricato "*Informazioni alla vittima*", che recepisce la definizione di "vittima" di cui all'art. 42, comma 1, lett. b) del d.lgs. n. 150/2022. La norma chiarisce che è **vittima "ogni persona fisica che abbia subito direttamente dal reato un danno patrimoniale o non patrimoniale"**, concetto più ampio rispetto a quello di **persona offesa**, tradizionalmente riferito al titolare dell'interesse giuridico tutelato dalla norma penale.

Questa distinzione ha una portata innovativa: mentre la persona offesa è coinvolta nel procedimento in quanto soggetto passivo del reato, la **vittima** – anche se non costituita parte civile – acquisisce rilevanza autonoma già nella fase delle indagini, potendo accedere ai percorsi di

⁶ Decreto legislativo n.150/2022, "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". Le disposizioni concernenti la giustizia riparativa sono contenute, in particolare, nel Titolo IV di tale decreto legislativo (artt.42-67). Tali disposizioni sono consultabili online sul sito "Normattiva" <https://www.normattiva.it/>.

giustizia riparativa. Si tratta di un riconoscimento simbolico e sostanziale della centralità della vittima, coerente con la visione promossa a livello europeo.

c) L'accesso ai programmi di giustizia riparativa

La disciplina generale sull'accesso è oggi contenuta nel nuovo **art. 129-bis c.p.p.**, che consente all'autorità giudiziaria di disporre, anche d'ufficio, l'invio della vittima e dell'imputato ai **Centri per la giustizia riparativa** per l'avvio di un programma. L'invio può essere disposto **in ogni stato e grado del procedimento**, sia su richiesta delle parti sia di iniziativa del giudice o del pubblico ministero, previa verifica di due condizioni:

1. la **utilità del programma** per la risoluzione delle questioni derivanti dal reato;
2. l'**assenza di un pericolo concreto** per le parti coinvolte o per la genuinità dell'accertamento dei fatti.

Il sistema, così configurato, consente un collegamento funzionale tra il procedimento penale e la dimensione riparativa, garantendo al tempo stesso la riservatezza delle comunicazioni interne al programma, che rimangono coperte da segreto. Da ultimo, va ricordato che è in discussione in Parlamento un **disegno di legge costituzionale**⁷ per il riconoscimento esplicito dei diritti delle vittime di reato in Costituzione. In particolare, si propone di inserire nell'art. 24 Cost. (dedicato al diritto di difesa) principi a tutela della posizione della vittima. Questa iniziativa mira a colmare lo squilibrio tra la centralità dell'imputato e la marginalità della persona offesa nel processo penale italiano. Se approvata, la riforma costituzionale sancirebbe alcuni diritti generali delle vittime (informazione, assistenza, sicurezza, tempi ragionevoli del processo anche nel loro interesse, ecc.), condizionando così anche la successiva legislazione ordinaria.

⁷ Disegno di legge costituzionale nn. 427, 731, 888 e 891-AC, attualmente in discussione in Parlamento. Consultabile sul sito del Senato della Repubblica: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1441768.pdf>

STATISTICHE

Nella realizzazione di questo capitolo sono stati utilizzati i dati ufficiali contenuti nella Relazione⁸ al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. 115/02 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" relativamente al: PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE (ai sensi dell'art. 294 del D.P.R. 115/02), pubblicata a maggio 2025, la quale rende conto del patrocinio a spese dello Stato nel solo processo penale, restando esclusi, in particolare, i procedimenti penali militari e i procedimenti civili relativi alla restituzione e al risarcimento del danno derivante da reato⁹.

Persone interessate al patrocinio gratuito

I dati relativi al periodo esaminato nella Relazione, cioè dall'anno 1995 all'anno 2024 incluso, mostrano che il fenomeno, in termini di numero di persone interessate ed ammesse al patrocinio a spese dello Stato nel processo penale in Italia, è crescente. In particolare il numero è stato crescente fino all'anno 2019, nell'anno 2020 invece si è avuta una flessione di tale numero probabilmente dovuta agli effetti negativi prodotti dalla pandemia, che hanno, da un lato, fortemente limitato gli spostamenti logistici della popolazione e, dall'altro, rallentato in certa misura l'attività degli uffici giudiziari. Con l'anno 2021 si è avuto un nuovo aumento, poi lievemente crescente negli anni a seguire, fino all'anno 2024 compreso.

Secondo dati ufficiali nell'anno 2024 ci sono state 203.807 persone interessate al patrocinio a spese dello Stato. Relativamente all'anno 2024, le autorità giudiziarie hanno ammesso al beneficio del patrocinio penale l'88,3% delle persone richiedenti.

Nel dettaglio:

Per ciò che riguarda la distribuzione per area geografica del numero delle persone interessate al beneficio il fenomeno appare essersi ormai assestato da anni intorno al 46% per il Centro-Nord e per il restante 54% nel Sud-Isole.

Distribuzione geografica nell'anno 2024

Distribuzione geografica	2024
Nord Italia	30,3%
Centro Italia	17,9%
Sud Italia	26,7%
Isole Italia	25,1%

Inoltre, la Relazione segnala che la maggior parte delle persone interessate si concentra presso gli Uffici del Giudice per le indagini preliminari e i Dibattimenti dei Tribunali; questi due

⁸ Relazione al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. 115/02 "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia" relativamente al: PATROCINIO A SPESE DELLO STATO NEL PROCESSO PENALE (ai sensi dell'art. 294 del D.P.R. 115/02), maggio 2025:[dag_relazione_gratutito_patrocinio_penale_mag2025.pdf](#).

⁹ "La rilevazione dei dati, su cui si basa la citata Relazione, fa parte del Piano Statistico Nazionale. Le percentuali degli uffici rispondenti, seppur non pari alla totalità, sono risultate comunque ben significative ai fini della corretta analisi e valutazione del fenomeno, anche grazie ad un'attenta stima dei dati mancanti.", cit. Relazione al Parlamento sull'applicazione del D.P.R. 115/02.

Uffici detengono infatti da soli circa l'80% delle persone interessate. Del tutto residuale è invece tale percentuale presso le Corti di Assise (probabilmente neanche lo 0,5%).

Per quanto riguarda l'età delle persone interessate durante l'anno 2024 la Relazione riporta una percentuale assolutamente maggioritaria fra le persone maggiori di età, e molto minore fra persone minori di età.

Età

Età	2024
MAGGIORENNI	95,7%
MINORENNI	4,3%
TOT%	100%

Rispetto alla nazionalità delle persone interessate c'è una differenza percentuale importante fra cittadini italiani e cittadini di altri paesi, per cui i cittadini italiani risultano maggioritari rispetto ai cittadini con background migratorio.

Nazionalità

NAZIONALITA' PERSONE INTERESSATE	2024
CITTADINI	72,3%
STRANIERI	27,7%
TOT%	100%

Differenza fra persone interessate e persone ammesse al gratuito patrocinio

È importante ai fini della presente ricerca distinguere fra persone interessate e persone ammesse al gratuito patrocinio. La Relazione utilizzata specifica infatti che il totale delle persone **interessate** al patrocinio penale è dato dalla somma delle persone -maggioresenni e minorenni- che hanno presentato l'istanza per ottenere l'ammissione (persone richiedenti) e dei minorenni per i quali il difensore è stato nominato d'ufficio (minorenni ammessi d'ufficio).

Invece, il totale delle persone **ammesse** al patrocinio penale è dato dalla somma delle persone richiedenti che siano state successivamente ammesse dal giudice (persone richiedenti ammesse) e dei minorenni per i quali il difensore è stato nominato d'ufficio (minorenni ammessi d'ufficio; questi sono i minorenni che non hanno presentato nessuna istanza per richiedere il beneficio, ed ai quali è stato pertanto assegnato un difensore d'ufficio ex lege).

Schematicamente:

1. Persone interessate = Persone richiedenti (maggioresenni e minorenni) + Minorenni ammessi d'ufficio
2. Persone ammesse = Persone richiedenti ammesse + Minorenni ammessi d'ufficio

Mentre per i minorenni ammessi d'ufficio l'ammissione è automatica in quanto effettuata d'ufficio, per le persone richiedenti è necessario, ai fini della loro ammissione al beneficio, un apposito provvedimento di un magistrato¹⁰.

Vittime di reato fra le persone interessate¹¹:

QUALIFICA GIURIDICA %	2024
INDAGATI E IMPUTATI CONDANNATI	85,1%
PERSONE OFFESE O DANNEGGIATE DAL REATO	14,9%
TOT%	100%
TOTALE PERSONE INTERESSATE	203.807

Secondo i dati ufficiali forniti nella Relazione, la percentuale delle persone offese e danneggiate dal reato ha registrato un aumento significativo in Italia nel corso degli ultimi 20 anni. Dal 1,2% nel 1995 al 14,9% nel 2024, con un corrispondente aumento del numero assoluto di queste persone. Nel 1995 erano 200 circa, mentre nel 2024 il numero è salito a 30.000 circa.

Nella tabella sopra riportata il valore di **14,9%** indica la quota di **persone** che, **tra quelle interessate al patrocinio**, appartengono alla **categoria delle vittime di reato (persone offese o danneggiate)**.

Dal momento che nell' anno 2024 il totale delle persone interessate è stato di 203.807, la percentuale delle persone offese e danneggiate corrisponde a circa 30.000 persone interessate al gratuito patrocinio (il 14,9%). Sempre secondo i dati riportati nella Relazione citata nel 2024 il **tasso di ammissione sulle persone richiedenti** è stato **88,3%**, dunque le **persone ammesse totali sono state 180.238**¹².

Vittime di reato fra le persone ammesse¹³:

Rispetto alle persone totali ammesse (180.238) la Relazione non indica il numero preciso delle persone offese e danneggiate dal reato, pertanto è possibile solo fare una stima proporzionale. Se il **tasso di ammissione complessivo del 2024 è stato di 88,3%** e gli ammessi sono stati **180.238**, solo come **stima proporzionale** e con tutte le cautele, si applicasse lo stesso tasso di ammissione al sottogruppo delle vittime, sarebbero circa **26.800 le vittime fra le persone ammesse** al gratuito patrocinio¹⁴.

¹⁰ La Corte di Cassazione, nella sentenza 23/04/04 n. 19.289 delle Sezioni penali unite, ha precisato che può essere solo il giudice a poter decidere sulla richiesta di ammissione, e non anche il pubblico ministero, il quale, pur dovendo impartire le opportune disposizioni per far annotare alcune spese di giustizia sugli appositi registri previsti dal D.P.R. 115/02, non è legittimato ad assumere decisioni sulla richiesta di ammissione al patrocinio.

¹¹ **Nota terminologica.** Nel presente capitolo, per “**vittime**” si intendono le **persone offese** e le **persone danneggiate dal reato** considerate congiuntamente ai soli fini statistici. Nelle sedi strettamente processuali in Italia, “**persona offesa**” e “**persona danneggiata**” mantengono la loro distinta rilevanza.

¹² Questo numero riguarda le persone richiedenti ammesse, più i minorenni ammessi d'ufficio.

¹³ **Nota terminologica.** Nel presente capitolo, per “**vittime**” si intendono le **persone offese** e le **persone danneggiate dal reato** considerate congiuntamente ai soli fini statistici. Nelle sedi strettamente processuali in Italia, “**persona offesa**” e “**persona danneggiata**” mantengono la loro distinta rilevanza.

¹⁴ Questo dato è una elaborazione delle curatrici sui dati del Ministero della Giustizia e non un dato ufficiale.

Nel complesso, il quadro statistico qui ricostruito conferma che il patrocinio a spese dello Stato nel processo penale rappresenta uno strumento crescente in Italia. Allo stesso tempo è bene rilevare come i dati ufficiali attualmente disponibili presentano limiti significativi: innanzitutto, la serie temporale si arresta al 2024 e, al momento della redazione, non sono ancora disponibili dati consolidati per il 2025. Inoltre, la rilevazione copre esclusivamente il patrocinio nel settore penale e fotografa soltanto le persone che presentano istanza (o, per i minorenni, sono ammesse d'ufficio), lasciando fuori una quota imprecisata di vittime che non accedono al beneficio. La stessa quantificazione delle vittime effettivamente ammesse al gratuito patrocinio si fonda su una stima proporzionale, resa necessaria dall'assenza di un dato disaggregato specifico, presente solo sulle persone interessate al beneficio. Mancano, infine, informazioni sistematiche sulla distribuzione delle vittime per tipologia di reato, genere, cittadinanza e condizioni di vulnerabilità, così come indicatori sull'effettiva qualità ed esito della tutela legale. Per queste ragioni, **le statistiche riportate vanno considerate come una base minima in quanto parziale, da integrare con l'aspetto pratico ed effettivo della tutela legale alle vittime di reato, che affrontiamo di seguito.**

DIFFICOLTA' NELL'ACCESSO ALL'ASSISTENZA LEGALE PER LE VITTIME DI REATI

Nonostante i progressi normativi sopra descritti, **permangono significative difficoltà pratiche** nell'assicurare che i diritti delle vittime di reato siano effettivamente tutelati in maniera omogenea e soddisfacente. La maggior parte delle criticità si riscontra **nella fase attuativa**, ovvero nel passaggio dai principi sulla carta alla realtà quotidiana delle aule di giustizia. Di seguito si esamineranno le principali aree problematiche.

Metodo di raccolta dati.

Per documentare in modo accurato gli ostacoli all'accesso al patrocinio per le vittime di reato in Italia abbiamo combinato analisi normativa e consultazione mirata degli stakeholder. In particolare, abbiamo diffuso un **questionario a istituzioni e ONG italiane**—molte delle quali membri della nostra Coalizione—e, parallelamente, a una **rete di avvocate/i penalisti** che operano stabilmente nel terzo settore e nel **patrocinio a spese dello Stato**. Le risposte (aperte e con item strutturati) hanno raccolto evidenze su: colli di bottiglia procedurali e informativi; qualità e continuità dell'assistenza legale in gratuito patrocinio; cooperazione con la magistratura per la nomina del legale della persona offesa; **tempi** di liquidazione e **adeguatezza dei compensi**; impatto dei ritardi e delle tariffe sulla disponibilità ad accettare incarichi; differenze di tutela per tipologia di vittima (es. violenza di genere, tratta, crimini d'odio, minori, persone con disabilità, persone migranti). Queste aree corrispondono ai nuclei tematici esplorati dal questionario (accesso agli atti e ai diritti; misure di protezione; tempi; audizione; risarcimento e fase esecutiva; cooperazione per la nomina del legale; ritardi nei pagamenti; adeguatezza dei compensi; conseguenze professionali). A livello analitico, **presentiamo innanzitutto le risposte dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)**, che restituiscono il punto di vista istituzionale sull'attuazione delle norme. Successivamente, riportiamo le risposte di avvocati e ONG, così da integrare la prospettiva "dal centro" con quella maturata nei contesti di prossimità e nella pratica quotidiana di assistenza alle vittime.

Istituzioni

Dal punto di vista istituzionale abbiamo ricevuto la risposta al questionario da parte dell'UNAR - l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR), istituito presso il Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri in attuazione della Direttiva 2000/43/CE (recepita con il d.lgs. 9 luglio 2003, n. 215 e il D.P.C.M. 11 dicembre 2003), il quale svolge le funzioni di organismo per la parità di trattamento (equality body). Questo Ufficio oltre alla lotta contro le discriminazioni basate su razza e origine etnica, opera anche rispetto ad altri fattori – religione, età, orientamento sessuale e identità di genere – in coerenza con le direttive del Dipartimento per le Pari Opportunità. L'Ufficio rappresenta il punto di riferimento nazionale per la prevenzione e il contrasto delle discriminazioni, garantendo attività di informazione, assistenza e tutela delle vittime attraverso il Contact Center (numero verde 800 901010 e portale www.unar.it). Tale servizio accoglie e gestisce segnalazioni di discriminazioni di varia natura, orientando le persone verso i percorsi di tutela più appropriati e promuove azioni di sensibilizzazione e contrasto ai fenomeni d'odio, anche online, mediante attività di monitoraggio dei media e dei social network. Nell'ambito delle proprie competenze, l'UNAR opera per rimuovere i comportamenti discriminatori, anche

mediante assistenza legale alle vittime nei procedimenti giurisdizionali o amministrativi da esse intrapresi, nel rispetto dei poteri dell’Autorità giudiziaria.

Accesso alla tutela legale da parte delle vittime

L’UNAR segnala un recentissimo Accordo di collaborazione (siglato il 9 settembre 2025) con il Consiglio Nazionale Forense (CNF), finalizzato a garantire una più effettiva tutela legale e favorire l’accesso alla giustizia per le vittime di discriminazione che non possono beneficiare del patrocinio a spese dello Stato. L’Accordo consolida una cooperazione istituzionale già avviata con il Protocollo d’intesa del 15 novembre 2011 tra il Dipartimento per le Pari Opportunità e il CNF, che aveva introdotto una strategia congiunta di prevenzione, contrasto e rimozione delle discriminazioni, anche mediante la **creazione di un Fondo di solidarietà destinato all’anticipazione delle spese per l’assistenza legale, stragiudiziale e giurisdizionale in favore delle persone che denunciano di aver subito discriminazione**. Con il nuovo Accordo del 2025, l’UNAR e il CNF rinnovano l’impegno a cooperare per assicurare un sistema di tutela più accessibile ed efficace, valorizzando il ruolo dell’Avvocatura nella difesa dei diritti fondamentali e nella promozione della parità di trattamento.

In particolare, per superare gli ostacoli all’accesso alla tutela legale, nell’Accordo di collaborazione si prevede l’istituzione di un Fondo di solidarietà destinato all’anticipazione delle spese per l’assistenza legale delle persone discriminate che non usufruiscano dell’ammissione al patrocinio a spese dello Stato. Come indicato dall’UNAR, le modalità di accesso al Fondo sono improntate a criteri di semplicità e rapidità, in modo da garantire una risposta tempestiva alle richieste di assistenza. Il Comitato di Gestione¹⁵, organismo paritetico incaricato di sovrintendere all’attuazione dell’Accordo e alla corretta gestione del Fondo, delibera sull’ammissibilità delle istanze entro 60 giorni dalla data di ricevimento delle stesse o delle eventuali integrazioni documentali, assicurando così procedure snelle e trasparenti a beneficio dei richiedenti.

Cooperazione fra istituzioni e valutazione del livello di formazione di avvocati e operatori

Secondo l’UNAR il livello di cooperazione tra le istituzioni coinvolte è da considerarsi complessivamente adeguato e funzionale agli obiettivi di tutela. Eventuali margini di miglioramento potrebbero riguardare il potenziamento dei meccanismi di scambio informativo e di coordinamento operativo lungo l’intero percorso di tutela, al fine di garantire risposte sempre più tempestive, integrate ed efficaci alle esigenze delle vittime.

Rispetto alla formazione dei legali l’UNAR ritiene che la costante qualificazione professionale rappresenti un elemento essenziale per garantire un’assistenza efficace e sensibile alle vittime di discriminazione. L’obiettivo è di garantire che gli operatori, a tutti i livelli, siano preparati a interagire con le vittime con sensibilità e professionalità, agevolando così l’accesso alla giustizia e la tutela dei diritti. Proprio in tale prospettiva il citato Accordo di collaborazione tra l’UNAR e il CNF prevede l’organizzazione di iniziative di formazione e sensibilizzazione rivolte anche agli avvocati, finalizzate a rafforzare le competenze giuridiche e relazionali necessarie per assistere in modo adeguato le persone discriminate, spesso esposte a situazioni di

¹⁵ Il Comitato di Gestione è organismo paritetico incaricato di sovrintendere all’attuazione dell’Accordo e alla corretta gestione del Fondo di solidarietà destinato all’anticipazione delle spese legali. Il Comitato svolge, altresì, un monitoraggio periodico, sull’andamento delle procedure stragiudiziali e giudiziarie sostenute dal Fondo attraverso le comunicazioni fornite dai soggetti beneficiari, per il tramite dei propri legali, sullo stato di avanzamento e l’esito delle cause, con aggiornamenti almeno semestrali.

vulnerabilità o di particolare fragilità emotiva. Analogamente, il Protocollo di Intesa tra l'UNAR e l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori) del Ministero dell'Interno¹⁶, prevede percorsi formativi e di aggiornamento rivolti al personale delle Forze dell'Ordine, volti a promuovere consapevolezza sulle diverse forme di discriminazione e a fornire strumenti giuridici e sociologici utili per la gestione corretta delle denunce.

Differenze per tipologia di vittima e rischio di vittimizzazione secondaria

Secondo l'UNAR tra le categorie di vittime che incontrano maggiori difficoltà nell'accesso alla consulenza o all'assistenza legale rientrano le persone migranti e richiedenti asilo, persone LGBTQ+, persone con disabilità, minoranze etniche e religiose, persone in condizione di povertà o marginalità sociale. Le principali difficoltà derivano da barriere linguistiche e culturali nonché dalla scarsa conoscenza dei propri diritti e dalla complessità delle procedure legali. Secondo l'Ufficio, fra gli obiettivi del citato Accordo c'è quello di dare la massima diffusione dell'esistenza del Fondo di solidarietà e delle relative modalità di accesso, mediante comunicazioni istituzionali, materiali divulgativi, eventi formativi nonché il rafforzamento dei flussi informativi e il raccordo operativo con gli ordini forensi territoriali.

Suggerimenti

- potenziare i meccanismi di informazione e orientamento sulle opportunità di tutela legale disponibili, anche attraverso campagne di comunicazione mirate, strumenti digitali e servizi multilingue accessibili alle persone in situazioni di vulnerabilità;
- consolidare la formazione specialistica degli avvocati e degli operatori coinvolti, includendo moduli specifici sulla gestione relazionale e comunicativa;
- sviluppare sistemi di monitoraggio e valutazione della qualità dei servizi legali, in modo da individuare tempestivamente eventuali criticità e migliorare l'efficacia complessiva delle misure di tutela.

Avvocati e Organizzazioni della società civile italiana

Nonostante i progressi normativi, le difficoltà principali si collocano nel passaggio dai **principi sulla carta** alla pratica quotidiana: informazione iniziale incompleta o poco comprensibile; requisiti economici restrittivi per l'ammissione; **oneri burocratici** in capo alla vittima per attivare il beneficio; qualità e continuità altalenanti dell'assistenza in gratuito patrocinio; cooperazione istituzionale non sempre efficace per garantire la tempestiva **nomina del difensore della persona offesa**; rischio di **vittimizzazione secondaria**. Queste criticità, già evidenziate nel quadro nazionale, costituiscono il filo conduttore delle sezioni analitiche che seguono. Oltre alle risposte della rete di avvocati penalisti, abbiamo analizzato i questionari compilati da organizzazioni della società civile italiane che gestiscono sportelli di assistenza socio-legale e attività di advocacy in favore di persone in condizioni

¹⁶ Il 7 aprile 2011, l'Ufficio ha sottoscritto un Protocollo d'intesa con l'OSCAD (Osservatorio per la Sicurezza contro gli Atti Discriminatori) del Ministero dell'Interno, con l'obiettivo di facilitare la denuncia dei reati motivati da odio o pregiudizio, attraverso l'invio al suddetto Osservatorio dei casi di discriminazione aventi rilevanza penale per i quali risulta necessaria l'acquisizione di elementi informativi da parte delle Forze dell'Ordine e/o che richiedano lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria. Il Protocollo disciplina i flussi informativi tra i due organismi: l'UNAR trasmette all'OSCAD i casi di rilevanza penale, mentre riceve da quest'ultimo le segnalazioni prive di tale profilo, assicurando così uno scambio tempestivo e coordinato.

di marginalità, persone detenute, o con background migratorio e vittime di sfruttamento lavorativo¹⁷.

Le loro osservazioni, radicate nel lavoro quotidiano di presa in carico, confermano le principali barriere emerse dal sondaggio tra i legali (informazione carente, iter complessi per il gratuito patrocinio, qualità disomogenea della difesa tecnica) e ne evidenziano ulteriori dimensioni: la mancanza di percorsi integrati di supporto (alloggio, inserimento lavorativo, sostegno psicologico) e il fatto che, nella pratica, una quota rilevante della tutela effettiva ricade di fatto sugli enti del Terzo settore, più che su un sistema pubblico strutturato. Sia le organizzazioni del Terzo settore consultate sia i legali specializzati descrivono un quadro in cui il godimento dei diritti dipende spesso da reti informali di supporto, piuttosto che da procedure standardizzate e accessibili. Queste criticità costituiscono il filo conduttore delle sezioni analitiche che seguono.

DATO: 90% degli intervistati segnala barriere all'accesso alla tutela legale

Fra le maggiori e più significative barriere segnalate riportiamo:

1. **Informazione carente:** scarsa conoscenza dei **diritti** e, soprattutto, delle **procedure** per esercitarli (incluso come richiedere il gratuito patrocinio).
2. **Accesso agli atti:** difficoltà ricorrenti nell'**accesso agli atti**, con ricadute sulla tempestività e qualità della difesa della persona offesa.
3. **Disparità per cittadinanza e contesto:** differenze marcate tra cittadini **italiani e cittadini stranieri**, in particolare nei casi di **violenza domestica** e **lavoro** (ostacoli informativi, paure legate allo status/rapporto di dipendenza).
4. **Lentezza dei procedimenti: tempi processuali lunghi** che scoraggiano le vittime e ne aggravano la vulnerabilità.
5. **Sfiducia e timori:** diffusa **sfiducia** nella risposta di giustizia e delle forze dell'ordine (rischio di sottovalutazione del problema); **timore** per tempi lunghi e **costi** del procedimento.
6. **Gratuito patrocinio poco accessibile: procedure complesse** e oneri documentali che ostacolano l'ammissione; percezione di **difficile accesso** e scarsa assistenza operativa nella fase di attivazione.

Aree-problema emerse:

Accesso effettivo al gratuito patrocinio

La direttiva europea prevede che gli Stati membri debbano garantire alle vittime, che sono parte nel procedimento penale, accesso al patrocinio a spese dello Stato, secondo le norme stabilite dal diritto nazionale. Il sistema italiano del *patrocinio a spese dello Stato* teoricamente offre questa possibilità: le persone offese non abbienti (ossia sotto una certa soglia di reddito) possono chiedere che le spese del proprio avvocato siano sostenute dallo Stato. Inoltre, per alcune categorie di reato di particolare gravità, la legge ammette la vittima al gratuito patrocinio **indipendentemente dal reddito** posseduto. Dal 2009 in poi, infatti, sono state introdotte deroghe esplicite ai limiti reddituali per reati come *maltrattamenti in famiglia* (art. 572 c.p.), *violenza sessuale* (609-bis e 609-octies c.p.), *atti sessuali con mino-*

¹⁷ Associazione Antigone Onlus, Cittadinanzattiva APS, Progetto Diritti Onlus, che ringraziamo della collaborazione.

renne (609-quater c.p.), *stalking* (612-bis c.p.), nonché per vari delitti con vittime minorenni (tra cui prostituzione, pornografia minorile, tratta di persone, riduzione in schiavitù)¹⁸.

Si tratta di un significativo avanzamento sulla carta.

In concreto, tuttavia, l'accesso delle vittime al patrocinio legale presenta ancora ostacoli rilevanti. Anzitutto, la **soglia di reddito ordinaria** per beneficiare del gratuito patrocinio è piuttosto **bassa** (circa €13.659,64 lordi annui, aggiornati periodicamente¹⁹): molte vittime che superano di poco tale soglia restano escluse dal beneficio, pur trovandosi magari in difficoltà economiche nell'affrontare le spese legali.

Inoltre, vi è un problema informativo e procedurale: **il diritto al patrocinio gratuito non opera in modo automatico, ma deve essere attivato dalla vittima stessa**, mediante presentazione di un'istanza formale corredata dai documenti sul reddito. Ciò significa che una persona offesa, spesso priva di assistenza nelle fasi iniziali, deve essere innanzitutto **messa a conoscenza** di tale possibilità (come prevede l'art. 90-bis c.p.p.) e poi in grado di espletare correttamente la procedura burocratica. In pratica, molte vittime ignorano questa opportunità oppure incontrano difficoltà nel richiederla; accade così che in diversi procedimenti le persone offese rimangano **prive di difesa tecnica** perdendo occasioni per far valere i propri diritti (ad esempio opporsi all'archiviazione, presentare memorie, ecc.)

Documenti richiesti per l'accesso al gratuito patrocinio

1. Documento di identità.
2. Codice fiscale (*nota: il rilascio presuppone la residenza; la residenza presuppone in genere un titolo di soggiorno valido*).
3. Dichiarazione dei redditi dell'annualità precedente oppure autodichiarazione da cui risulti di non aver superato la soglia (€13.659,64 lordi annui, secondo ultimo aggiornamento).
4. Dichiarazione di impossidenza di beni/patrimoni nel Paese d'origine rilasciata dal consolato; per i rifugiati è ammessa autodichiarazione in luogo del certificato consolare.

Tempi di accesso

- Ammissione (penale): da alcuni giorni a diversi mesi, a seconda dell'ufficio e del carico.
- Liquidazione dei compensi: solo a fine fase processuale (talvolta anni). Lo sblocco dei pagamenti dipende dallo stanziamento del Ministero della Giustizia; indicativamente, a Roma circa 12 mesi per liquidazioni già ordinate.

¹⁸ Testo Unico Spese di Giustizia (DPR 115/2002), art. 76 comma 4-ter. Quest'ultima disposizione – inserita dal d.l. n.11/2009 e successivamente modificata – prevede che «*la persona offesa dai reati di cui agli artt. 572, 583-bis, 609-bis, 609-quater, 609-octies e 612-bis c.p., nonché, ove commessi in danno di minori, dai reati di cui agli artt. 600, 600-bis, 600-ter, 600-quinquies, 601, 602, 609-quinquies e 609-undecies c.p., può essere ammessa al patrocinio anche in deroga ai limiti di reddito*» (elencando maltrattamenti in famiglia, mutilazione genitale femminile, violenza sessuale – anche di gruppo –, atti sessuali con minorenni, *stalking*, nonché riduzione in schiavitù, prostituzione e pornografia minorile, tratta e altri reati contro minori). Tali disposizioni sono consultabili online sul sito "Normattiva" <https://www.normattiva.it/>.

¹⁹ L'ultimo aggiornamento è stato effettuato con il Decreto del Ministero della Giustizia del 22 aprile 2025: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2025/07/11/25A03904/sg>

Autorità competenti e procedura

- Penale: l'istanza si presenta all'autorità che procede — Procura in fase di indagini; giudice competente dopo l'esercizio dell'azione penale.
- Civile: decide anticipatamente l'Ordine degli Avvocati competente; successivamente il giudice può liquidare o revocare.

Difensore d'ufficio vs. patrocinio a spese dello Stato²⁰

- La persona offesa non ha diritto al difensore d'ufficio (istituto previsto a garanzia di indagato/imputato **ogni volta che sia necessaria un'attività che richiede l'obbligo di intervento di un difensore**).
- La difesa d'ufficio è diversa dal patrocinio a spese dello Stato: il difensore d'ufficio deve essere retribuito; se l'assistito ha i mezzi paga gli onorari, se non li ha può chiedere l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato.
- La vittima può sempre scegliere/cambiare il proprio difensore di fiducia; ciò non dipende dal giudice, poiché la persona offesa è parte eventuale nel processo penale. Per i reati previsti dal "codice rosso", la vittima può accedere al patrocinio a spese dello Stato anche sopra la soglia prevista dalla legge.

Qualità e continuità della difesa tecnica.

Compensi **inferiori alle tariffe di mercato** e **ritardi di liquidazione** possono ridurre il tempo e le risorse dedicate ai casi complessi e generare discontinuità (cambio del legale in corso di procedimento), con effetti negativi sulla posizione della persona offesa. Il questionario ha esplorato espressamente tempi medi di pagamento, adeguatezza dei compensi e impatto dei ritardi sulla qualità dell'assistenza, nonché le conseguenze sulla disponibilità ad accettare incarichi.

Anche quando la vittima riesce ad ottenere la nomina di un avvocato tramite gratuito patrocinio, si pone il problema della **qualità** di tale assistenza. In Italia il **compenso liquidato dallo Stato** agli avvocati di patrocinio è sensibilmente ridotto rispetto alle tariffe professionali ordinarie e viene corrisposto con notevole ritardo: ciò può tradursi, di fatto, in un **minor incentivo** ad impiegare tempo e risorse nella difesa della vittima, specie in casi complessi. Dunque, l'attuale sistema del gratuito patrocinio rischia di non garantire una difesa tecnica "paritaria" a chi non può permettersene una a proprie spese.

DATO: il 30% degli intervistati segnala che il pagamento avviene oltre 12 mesi

DATO: il 15% degli intervistati segnala che il pagamento avviene fra 7 e 12 mesi

DATO: il 43% degli intervistati giudica non adeguato l'adeguatezza dei compensi

DATO: il 29% degli intervistati giudica del tutto insufficiente l'adeguatezza dei compensi

DATO: Più del 50% afferma che il ritardo nella liquidazione dei compensi e l'inadeguatezza della remunerazione ha un impatto rilevante sulla qualità della difesa, compromettendo la qualità complessiva dell'assistenza.

²⁰ Riferimenti normativi essenziali: art. 24 Cost., codice di procedura penale (informazioni alla persona offesa, art. 90-bis), d.P.R. 115/2002 (Testo Unico spese di giustizia).

Conseguenze professionali su ritardo nei pagamenti e inadeguatezza dei pagamenti:

DATO: il 15% degli intervistati segnala di aver ridotto la disponibilità al gratuito patrocinio

DATO: il 15% degli intervistati segnala di aver rinunciato del tutto al gratuito patrocinio

In particolare le problematiche evidenziate sono:

- **Anticipi di spesa e costi vivi a carico del legale.** Diverse risposte segnalano la necessità di anticipare spese (es. trasferte, notifiche, copie), senza garanzia di recupero in tempi ragionevoli.
- **Compensi sotto soglia e insostenibilità economica.** Le liquidazioni risultano frequentemente **inferiori ai parametri** ritenuti adeguati, comprimendo il tempo/attenzione dedicabili ai casi complessi.
- **Scarico sistemico sui singoli.** Nei casi più complessi o vulnerabili, il **malfunzionamento del sistema pubblico** (ritardi/compensi) finisce di fatto **scaricato** sui professionisti, con effetti sulla continuità dell'assistenza.
- **Dimensione quasi "pro bono".** Alcuni avvocati riferiscono di considerare queste difese **quasi come pro bono**, anche per l'anticipo ripetuto di spese e la modestia delle liquidazioni.

In definitiva, la combinazione di scarsa informazione, oneri procedurali e qualità talora insoddisfacente della difesa tecnica si traduce in una **tutela spesso solo formale**: molti diritti riconosciuti sulla carta dalla c.d. Direttiva Vittime e dalle norme interne (diritto di essere ascoltati, di partecipare attivamente al processo, di ottenere risarcimenti in tempi brevi, ecc.) faticano a trovare piena attuazione nella pratica quotidiana.

Coordinamento tra autorità giudiziarie e organi competenti per la nomina dei difensori delle vittime.

Un ulteriore profilo problematico attiene alla **cooperazione istituzionale** nell'assicurare assistenza legale alle vittime. A differenza di quanto avviene per gli imputati (per i quali è previsto il meccanismo della nomina d'ufficio del difensore se sprovvisti), per le vittime non vi è un automatismo generalizzato: solo in specifici casi tassativi (ad esempio per il minore privo di genitori idonei, o in ipotesi di conflitto di interessi con i genitori, come nei reati intrafamiliari) interviene la **nomina di un curatore speciale** con funzioni di rappresentante legale. In tutte le altre situazioni la vittima deve autonomamente attivarsi per nominare un avvocato, con o senza patrocinio statale. Questo modello presuppone un elevato grado di coordinamento e comunicazione tra vari attori: **le forze dell'ordine** che ricevono la denuncia dovrebbero informare compiutamente la vittima dei suoi diritti e delle opportunità di assistenza; i **magistrati** (pubblici ministeri e GIP/GUP) dovrebbero vigilare affinché le vittime vulnerabili o economicamente deboli non restino prive di tutela tecnica. Nella pratica, questa **filiera comunicativa non sempre funziona**. Può accadere, ad esempio, che la comunicazione dei diritti (pur prevista *ex lege*) sia fornita alla vittima in modo frettoloso o burocratico, senza assicurarsi che abbia compreso come procedere per ottenere un avvocato; oppure che vi siano **ritardi burocratici** nell'ammissione al patrocinio, durante i quali la vittima rimane sprovvista di difensore. Per ovviare a questi inconvenienti, nel 2018 il Ministero della Giustizia ha istituito un **Tavolo di**

coordinamento interistituzionale per i servizi di assistenza alle vittime di reato, coinvolgendo ministeri, magistratura, forze di polizia, ordini professionali e associazioni di vittime, con l'obiettivo di migliorare la rete di supporto.²¹

DATO: il 33% degli intervistati giudica "buona" o "adeguata" la cooperazione, il 44% degli intervistati la giudica "insufficiente".

In particolare, le organizzazioni del Terzo settore sottolineano che la cooperazione tra istituzioni e servizi di supporto non è ancora sufficiente: in molti casi la presa in carico multidisciplinare (legale, sociale, psicologica) è garantita quasi esclusivamente da ONG e associazioni, a cui le vittime giungono per iniziativa propria o grazie a invii informali. Manca invece un raccordo strutturato che, dal primo contatto con le forze dell'ordine, attivi automaticamente una rete di servizi e referenti legali qualificati.

- Dalle risposte al sondaggio emerge che la tempestività della nomina dipende innanzitutto dal **coordinamento** nella primissima fase: quando le **forze dell'ordine che raccolgono la denuncia** attivano subito un canale verso i servizi e verso elenchi aggiornati di professionisti disponibili al gratuito patrocinio, la nomina è più rapida. Al contrario, l'assenza di un raccordo operativo e di informazioni chiare fin dall'inizio crea ritardi e carenze.
- Un altro fattore è la **continuità della difesa**: cioè la difficoltà a mantenere lo stesso legale per tutta la durata del procedimento. I cambi di difensore - dovuti anche a compensi bassi e procedure di liquidazione lente - frammentano la tutela, con costi emotivi e strategici per la vittima.
- Sul piano pratico, il protocollo di ammissione al gratuito patrocinio è descritto come eccessivamente gravoso, anche per la difficoltà a reperire elenchi aggiornati di avvocati effettivamente operanti nel gratuito patrocinio. A ciò si somma, per molte vittime, una **carezza di strumenti conoscitivi**: non possiedono informazioni pratiche su come avvalersi della difesa e partecipare consapevolmente al processo. Per le **persone migranti** in particolare il nodo è spesso la **documentazione** richiesta (es. prove reddituali, codici, domicili): il reperimento è complesso o impossibile, e l'**assenza di supporto linguistico** aggrava ulteriormente ogni passaggio.

Suggerimenti operativi

Due linee d'azione sono ritenute prioritarie. La prima è **rendere effettiva la partecipazione della vittima**, garantendo **traduzione/interpretariato** ove necessario già al momento della denuncia e lungo l'intero iter. La seconda è **abbassare le barriere economiche**, per esempio con **moltiplicatori al limite di reddito** per l'ammissione al gratuito patrocinio (sul modello di quanto avviene nel diritto civile), così da includere situazioni familiari e reddituali che oggi restano escluse.

Accanto a queste, si suggerisce di **potenziare la comunicazione pubblica**: informazioni **semplici, online e in più lingue**, con percorsi guidati (step-by-step) su come richiedere il patrocinio, quali documenti servono e a chi rivolgersi. In chiave di sistema, aiuterebbero: elenchi **centralizzati e aggiornati** di avvocati disponibili al gratuito patrocinio; **snellimento** del protocollo di ammissione (riduzione degli adempimenti ridondanti); e un **invio precoce** e "assistito" dalla stazione di polizia ai servizi e ai referenti legali, per trasformare il primo contatto in un **aggancio immediato al difensore**.

²¹ https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/assistenza_alle_vittime_di_reato

Differenze per tipologia di vittima e rischio di vittimizzazione secondaria.

Le barriere si amplificano per soggetti in condizione di vulnerabilità (es. donne migranti, minori, persone con disabilità), specie quando l'accesso all'informazione, alle misure di protezione, alla **traduzione/interpretazione** o ai servizi territoriali non è tempestivo e integrato. Ciò può tradursi in protezioni **disomogenee** sul territorio e in esperienze procedurali stressanti o frammentate. Le difficoltà sopra elencate contribuiscono ad esporre le vittime al rischio di **vittimizzazione secondaria**, cioè di subire ulteriori sofferenze a causa del contatto con il sistema giudiziario. La vittimizzazione secondaria si manifesta quando l'interazione con il sistema di giustizia – indagini, udienze, contatti con le autorità – produce ulteriori sofferenze, senso di colpa o stigmatizzazione nelle persone offese. Nel contesto italiano, pur esistendo basi normative idonee (valutazione individuale della vulnerabilità ex art. 90-quater c.p.p.; limitazione delle audizioni ripetute e uso di modalità protette ex artt. 190-bis, 392 comma 1 bis, artt. 398 comma 5-quater, e 498 comma 4-quater, c.p.p.), la protezione risulta spesso disomogenea nell'attuazione pratica. Ciò accade per carenze informative iniziali, formazione non uniforme degli operatori, ritardi procedurali, ambienti d'udienza non adeguati e scarsa coordinazione tra uffici giudiziari, forze dell'ordine, servizi sociali e difese.

DATO: il 70% degli intervistati segnala criticità quando la vittima è una persona migrante

DATO: il 30% degli intervistati segnala criticità per i reati legati al genere della vittima

Fra questi si segnala come il 30% delle risposte abbia evidenziato un peggioramento della tutela in caso di intersezione di discriminazioni, per esempio quando la vittima è una donna con background migratorio.

DATO: il 70% degli intervistati segnala la carenza di mediazione/interpretariato come barriera.

Dal punto di vista specifico delle ONG intervistate che operano attraverso i propri sportelli legali territoriali, emergono anche difficoltà delle persone migranti impiegate in lavori altamente sfruttati (es. agricoltura, lavoro informale). Si tratta di persone spesso isolate, dipendenti dalla comunità di riferimento e prive degli strumenti linguistici e pratici per rivolgersi autonomamente a un avvocato.

In questi casi la tutela richiede percorsi integrati che combinino protezione legale, soluzioni abitative sicure e sostegno all'inserimento lavorativo, che permetta alle vittime di sottrarsi alle probabili ripercussioni delle denunce legali.

Suggerimenti operativi

Per ridurre in modo concreto il rischio di vittimizzazione secondaria occorre:

- i. effettuare tempestivamente la valutazione individuale del rischio/vulnerabilità e aggiornarla nelle fasi chiave del procedimento;
- ii. garantire audizioni uniche e non ripetitive, con tecniche di intervista trauma-informed e, ove necessario, con l'assistenza di esperti (psicologia/psichiatria) e strumenti audiovisivi;
- iii. predisporre percorsi separati e aree di attesa sicure per evitare contatti non necessari con l'imputato o i suoi congiunti;
- iv. adottare linee guida per un linguaggio rispettoso e non colpevolizzante nei verbali e nelle udienze, incluse regole chiare sulla controesame per prevenire domande intrusive o stereotipate;

- v. assicurare informazioni comprensibili e continuative sui diritti, sulle fasi del procedimento e sulle misure di protezione disponibili, anche in linguaggio semplificato e in più lingue;
- vi. garantire tempi celeri per le decisioni sulle misure protettive e per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato;
- vii. rafforzare la formazione obbligatoria e congiunta (magistratura, forze di polizia, avvocatura, personale amministrativo) su prevenzione della vittimizzazione secondaria;
- viii. istituire protocolli locali di coordinamento e monitoraggio qualitativo con indicatori condivisi, inclusa la raccolta di feedback delle vittime sull'esperienza processuale, così da orientare correzioni rapide e uniformare gli standard di tutela sul territorio.

RACCOMANDAZIONI

Negli ultimi anni, la progressiva centralità della vittima nel sistema penale ha rappresentato uno dei mutamenti più rilevanti nel panorama del diritto e della politica criminale europei.

Questa prospettiva, funzionale ad un ampliamento della tutela della vittima, non è esente da alcune criticità di ordine sistematico e garantistico che meritano di essere attentamente considerate.

Infatti, la matrice “vittimocentrica” che permea la Direttiva europea del 2012 – secondo cui il reato non costituisce solo un’offesa alla società, ma anche una violazione dei diritti individuali della vittima – comporta un potenziale mutamento di paradigma nella funzione stessa della giustizia penale. Il rischio è quello di una sua progressiva **privatizzazione**, in cui lo Stato tende a giustificare il proprio intervento non più in nome della collettività ma come garante di una sofferenza individuale. Si tratta di una tensione che impone un costante equilibrio tra le esigenze di riconoscimento della vittima e la natura pubblica dell’azione penale.

Un secondo profilo problematico concerne il rapporto tra la giustizia riparativa e la presunzione di innocenza. Il fatto che i programmi riparativi possano essere attivati in ogni fase del procedimento, anche durante le indagini preliminari, determina una fisiologica ambiguità: la “vittima” è tale già al momento dell’avvio del percorso, mentre l’ “autore” del reato – o, più propriamente, la persona indicata come autore dell’offesa – è ancora costituzionalmente **presunto innocente**. Questa asimmetria semantica e processuale, se non adeguatamente gestita, potrebbe produrre una sovrapposizione tra la dimensione dell’accertamento e quella della riparazione, con possibili effetti distorsivi sul piano delle garanzie.

Ulteriori perplessità riguardano la volontarietà effettiva dell’adesione ai programmi riparativi. Benché la normativa sottolinei la libera e informata partecipazione delle parti, è evidente che, laddove l’esito riparativo incida sul processo o sulla pena (ad esempio, determinando la remissione tacita della querela o la riduzione del trattamento sanzionatorio), la libertà di scelta dell’imputato potrebbe risultare in parte condizionata da considerazioni utilitaristiche. Nei fatti, si tratta di una “volontarietà relativa”, in cui la riparazione rischia di assumere una valenza **moralizzatrice** più che risocializzante.

Sotto un diverso profilo, va riconosciuto che la Direttiva europea ha comportato una valorizzazione della vittima, ma ciò impone di interrogarsi sul ruolo e sui limiti di tale riconoscimento in un processo che, per sua natura, deve essere orientato alla tutela delle garanzie dell’indagato. Come ha evidenziato Ferrajoli, infatti, la “**parte debole**” nel “momento del reato è la parte offesa, in quello del processo è l’imputato e in quello della pena è il condannato”.²² Ogni rafforzamento della posizione della vittima deve pertanto essere bilanciato da una tutela rigorosa dei diritti di difesa e dalla salvaguardia della presunzione di innocenza.

Per colmare il divario tra diritti “sulla carta” e tutela effettiva, si raccomanda:

- i. la creazione, presso il Ministero della Giustizia in raccordo con il CNF e gli Ordini, di un sistema nazionale di raccolta e pubblicazione (open data) di indicatori su accesso, tempi, qualità e risultati dell’assistenza legale alle vittime;

²² Luigi Ferrajoli, “Cos’è il garantismo”, in “Criminalia. Annuario di scienze penalistiche”, 2014, p.131. Disponibile online: <https://discrimen.it/wp-content/uploads/02-2-Ferrajoli-1.pdf>

- ii. procedure semplificate e pro-attive per l'accesso al patrocinio a spese dello Stato fin dal primo contatto, con corsie preferenziali per le vittime vulnerabili;
- iii. un quadro stabile e prevedibile di remunerazione e pagamenti tempestivi dei difensori, legato alla complessità dei casi e monitorato con audit periodici di qualità;
- iv. formazione annuale obbligatoria e certificata per avvocate/i e operatrici/ori su comunicazione empatica, prevenzione della vittimizzazione secondaria e giustizia riparativa, con linee guida che salvaguardino la presunzione d'innocenza;
- v. strumenti digitali accessibili e materiali informativi aggiornati e inclusivi (anche in linguaggi semplificati e più lingue) disponibili in questure, procure e servizi pubblici;
- vi. un protocollo interistituzionale vincolante per il coordinamento operativo tra forze dell'ordine, magistratura, ordini forensi e servizi di supporto, con responsabilità chiare e verifiche semestrali.

In particolare, per rendere effettivo il diritto all'informazione, è necessario predisporre materiali chiari e multilingue - schede pratiche, percorsi guidati, FAQ - da consegnare sin dal primo contatto della vittima con le autorità e da pubblicare su portali istituzionali unificati. L'attivazione dell'assistenza va anticipata: chi raccoglie la denuncia dovrebbe instradare la vittima, in modo assistito, verso servizi e elenchi aggiornati di legali disponibili al gratuito patrocinio, con referenti nominativi e recapiti verificati.

È essenziale garantire fin dall'esordio interpretariato e mediazione linguistico-culturale, con fondi dedicati e livelli minimi di servizio, in particolare per le persone migranti.

Sul piano procedurale, sarebbe auspicabile una semplificazione dell'ammissione al gratuito patrocinio: modulistica unica nazionale, check list documentale, presentazione digitale/da remoto e uso dell'autocertificazione ove consentito. Per ridurre le esclusioni "sopra soglia di poco", andrebbero introdotti correttivi alla soglia reddituale (ad es. moltiplicatori in presenza di carichi familiari), in coerenza con le finalità di effettività. Vanno istituiti e mantenuti elenchi pubblici, centralizzati e aggiornati dei difensori che operano effettivamente nel gratuito patrocinio, qualificati per aree di competenza (violenza di genere, tratta, crimini d'odio, minori, disabilità), accessibili a vittime, forze dell'ordine e uffici giudiziari.

Per assicurare continuità della difesa tecnica, si raccomandano criteri e incentivi volti a limitare i cambi di legale nei procedimenti complessi o con profili di vulnerabilità; parallelamente, è opportuna una corsia amministrativa dedicata per la liquidazione dei compensi collegati a tali casi. La riduzione dei tempi di pagamento richiede tempi massimi monitorati pubblicamente, interessi automatici in caso di ritardo e adeguata capienza dei capitoli di bilancio, superando la prassi dei pagamenti differiti per esaurimento fondi. L'adeguatezza dei compensi dovrebbe essere aggiornata periodicamente e indicizzata, con premialità per attività ad alta intensità (indagini difensive, accompagnamento integrato) e per i procedimenti "codice rosso".

Sarebbe opportuno promuovere formazione congiunta e continuativa - per magistratura, forze di polizia, avvocatura e personale amministrativo - su comunicazione con le vittime, prevenzione della vittimizzazione secondaria e gestione dei casi complessi, per consolidare standard condivisi di qualità. La tutela va calibrata alle specificità: attuare tempestivamente la valutazione individuale di vulnerabilità e garantire, quando necessario, audizioni protette, riduzione delle ripetizioni testimoniali e ambienti separati. Per le persone migranti, oltre all'interpretariato, occorre un supporto documentale concreto per le istanze di patrocinio (incluse

soluzioni alternative quando la produzione di certificazioni estere non è ragionevolmente esigibile).

Infine, vanno rafforzati dati e trasparenza: raccolta statistica regolare e disaggregata su domande presentate, ammissioni, tempi e liquidazioni, con pubblicazione periodica e indicatori di performance per gli uffici coinvolti. Il tutto andrebbe sostenuto da un coordinamento interistituzionale stabile, tramite tavoli territoriali permanenti (Procure, Tribunali, Ordini, servizi sociali e sanitari, organizzazioni della società civile) incaricati di rimuovere rapidamente i colli di bottiglia operativi. Una comunicazione pubblica integrata - campagne periodiche e materiali digitali riutilizzabili, in più lingue - è parte della stessa strategia, perché contribuisce a colmare il divario tra diritti “sulla carta” e tutele effettive, riduce le disuguaglianze territoriali e rafforza la fiducia delle vittime nel sistema di giustizia.