

QUESITI

MARCO ANGELINI

**La Querela: “strumento” processuale volto
a finalità deflative piuttosto
che alla tutela della vittima del reato.
È questo il traguardo
della politica criminale italiana?**

La querela è un istituto che ha conosciuto alterne vicende e che è tornato all'attenzione del penalista in virtù dell'art. 1, co. 16, della l. n. 103/2017; la norma prevede un'ampia delega al governo per un incremento consistente della perseguibilità a querela dei reati contro la persona ed il patrimonio. L'evoluzione normativa, oltre ad aver definitivamente affermato la natura processuale della querela, ha riconosciuto alla finalità deflativa il reale fondamento politico criminale dell'istituto. L'accentuazione dei casi in cui la perseguibilità del reato è affidata all'iniziativa privata comporta però il rischio di un affievolimento dell'importanza dell'aspetto soggettivo nell'illecito penale. Inoltre il risultato di alleggerimento del sistema penale, oramai giunto al collasso, è strettamente legato alla “rinuncia” alla perseguibilità stessa dell'illecito. Ben più proficua risulterebbe una generalizzata trasformazione dei reati perseguibili a querela in illeciti civili: in tal modo si garantirebbe un indubbio effetto deflativo senza rinunciare aprioristicamente alla punibilità della condotta illecita.

The art. 1, paragraph 16, of l. n. 103/2017 has placed the complain to the attention of the doctrine. The government has to increase the cases of private claims against person and property offenses. The complain is now a procedural condition and the deflating purpose represents its criminal political foundation. The private initiative in many offenses decreases the importance of the subjective element in the criminal offense. The crisis in the judicial system makes it a real danger of giving up punishment for crimes to avoid the processes. The protection of the community would be more guaranteed by the transformation of criminal offenses in civil lawsuits: this would ensure undoubtedly a deflating effect without a renunciation of the punishment of unlawful conducts.

SOMMARIO: 1. La legge 23 giugno 2017, n. 103: un varco verso l'ignoto? - 2. La procedibilità d'ufficio quale portato del sistema penale moderno; compatibilità con l'istituto della querela. - 3. Il ritrovato ruolo della vittima. Non è oro tutto quello che luccica. - 4. La natura della querela. Il tramonto della tesi sostanziale e l'affermarsi di quella processuale. - 5. Il fondamento politico criminale della querela; - 5.1. la querela nei reati sessuali e. - 5.2. negli atti persecutori. - 6. Conclusioni. Prospettive per una nuova politica criminale.

1. La legge 23 giugno 2017, n. 103: un varco verso l'ignoto?

La legge n. 103 del 2017, entrata in vigore il 3 agosto, ripropone prepotentemente il tema della querela all'attenzione del dibattito penalistico¹. L'art. 1,

¹L'ultimo studio monografico dedicato all'istituto della querela risale al 1993 (GIUNTA, *Interessi privati e dellazione penale nell'uso della querela*, Milano, 1993). Successivamente vi sono stati articoli e voci

comma 16, prevede infatti una delega al Governo ad adottare, nel termine di un anno dalla data di entrata in vigore della legge, decreti legislativi per la modifica della disciplina del regime di procedibilità per i reati contro la persona puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, fatta eccezione per il delitto di cui all'art. 610 c.p. e per i reati contro il patrimonio previsti dal codice penale, salva in ogni caso la procedibilità d'ufficio qualora ricorra una delle seguenti condizioni: 1) la persona offesa sia incapace per età o per infermità; 2) ricorrano circostanze ad effetto speciale ovvero le circostanze di cui all'art. 339 c.p.; 3) nei reati contro il patrimonio il danno arrecato alle persone sia di rilevante gravità. Per di più l'art. 1 della novella, nell'ampliare le cause di estinzione del reato con l'inserimento nel codice penale dell'art. 162-*ter* c.p., limita l'applicabilità dell'istituto della estinzione del reato per condotte riparatorie ai reati procedibili a querela soggetta a remissione. La scelta quindi di rendere procedibile a querela una fattispecie rispetto ad un'altra ha ulteriori e certamente rilevanti conseguenze.

L'ambito di operatività del Governo, che dovrà esercitare la delega entro un anno, è particolarmente ampio in quanto il limite del livello edittale della pena è richiamato esclusivamente per i reati contro la persona, rimanendo invece del tutto indefinito il riferimento ai reati contro il patrimonio.

Il Governo sarebbe quindi legittimato a prevedere la procedibilità a querela per tutti i reati del Titolo XIII del libro II del codice penale anche per quelli, come il riciclaggio, che non esprimono certamente un interesse privato². D'altra parte il riferimento alla "persona offesa" contenuto dall'art. 120 c.p. nell'indicare il titolare del diritto alla querela non è certamente ostativo ad una interpretazione ampia del termine che può abbracciare anche lo Stato³ oltre che le persone giuridiche e gli enti collettivi.

Se però questo è vero da un punto di vista teorico-dogmatico, quando si tratta invece di calare la questione sul piano pratico la considerazione rischia di precipitare in un vero e proprio *nonsense*. Basti solo pensare all'insanabile contrasto che verrebbe a crearsi fra la discrezionalità insita nella possibilità o meno di presentare la querela con l'obbligatorietà dell'azione penale sancita dall'art. 112 della nostra Costituzione.

Nel codice Rocco il numero dei reati perseguibili a querela era piuttosto contenuto (circa 40) e riguardava ipotesi delittuose statisticamente poco frequenti ed offensivi per lo più di interessi patrimoniali scriminabili ai sensi dell'art. 50 c.p.

La legge 689 del 1981 ha cambiato sostanzialmente questo quadro con la previsione della perseguibilità a querela anche di reati riguardanti beni indi-

²Per persona offesa dal reato va inteso il soggetto passivo del reato quale titolare del bene protetto dalla norma e offeso dal reato. Vale la pena ricordare che la persona offesa va concettualmente distinta dall'oggetto materiale del reato (anche se spesso tendono ad identificarsi), dal soggetto passivo della condotta (si pensi al reato di truffa dove l'inganno può attingere persona diversa dal danneggiato) e dal danneggiato civilmente. Sul punto, fra tanti, cfr. dell'ativo; RAMACCI, *Reo e vittima*, in *Ind. pen.*, 2001, 7 e ss.; GUALTIERI, *Soggetto passivo, persona offesa e danneggiato dal reato: profili differenziali*, in *Riv.it.dir. e proc. pen.*, 1995, 1071 e ss.; TRANCHINA, *Persona offesa dal reato*, in *Enc.giur.Treccani*, vol. XXIII, Roma, 1990; FROSALI, *Soggetto passivo del reato*, in *Nuov. Dig. it.*, vol. XVII, 1970, 816; ANTOLISEI, *L'offesa e il danno nel reato*, Bergamo, 1930, 108 e ss.

³Al fine di sottolineare il carattere pubblicistico del diritto penale, e il conseguente interesse pubblico alla repressione dei reati, suole tradizionalmente affermarsi che ogni reato offende lo Stato quale titolare dell'interesse ad assicurare le condizioni della pacifica convivenza. È pur vero che l'assunzione dello Stato a soggetto passivo generico di ogni illecito penale si riduce ad una enunciazione teorica che non ha poi alcuna pratica ed effettiva rilevanza ai fini dell'applicazione delle norme penali (così FIANDACA MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, 2001, 150). La nozione di soggetto passivo davvero rilevante sul piano giuridico-penale è, invece, quella che, come detto, lo identifica col titolare del bene protetto dalla singola fattispecie incriminatrice di parte speciale. Sotto questo profilo si ammette che la posizione di soggetto può spettare, oltre che alle persone fisiche, anche allo Stato (per tutti: FIANDACA MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, cit., 151).

sponibili e piuttosto frequenti nella aule giudiziarie. Ci si riferisce in particolare alla perseguibilità a querela della fattispecie di lesioni personali, anche quella aggravata dalla violazione della normativa sulla circolazione stradale.

Veniva così superato un primo tabù: la scelta della perseguibilità veniva affidata al privato anche se in gioco vi erano beni indisponibili, quali l'integrità personale, e senza che ciò fosse bilanciata dalla necessità della salvaguardia della vittima del reato dal c.d. *strepitus fori*, ragione, come noto, generalmente adottata per giustificare la perseguibilità a querela dei reati di violenza sessuale⁴. Questa tendenza del legislatore ad allargare l'ambito di operatività della querela è proseguita tramite puntuali interventi di riforma settoriali a partire dalla legge n. 205 del 1999 che ha introdotto la perseguibilità a querela del reato di furto, accentuando la chiara funzione deflativa dell'istituto.

Sempre nell'ambito dei tentativi del legislatore di cercare nuovi strumenti per la risoluzione dei conflitti individuali che coinvolgono comunque interessi ulteriori e che quindi necessitano di una stigmatizzazione sopraindividuale, merita ricordare l'introduzione nel nostro ordinamento del c.d. illecito civile⁵, innovazione assoluta nel nostro ordinamento.

Ancora più rivoluzionaria poi la previsione contenuta dall'art. 21 del D.L.vo n. 274/2000 sul ricorso immediato al giudice di pace. Questo articolo stabilisce che per i reati procedibili a querela è ammessa la citazione a giudizio innanzi al giudice di pace della persona alla quale il reato è attribuito su ricorso della persona offesa senza che vi sia prima il vaglio del pubblico ministero.

Ecco così abbattuto il secondo tabù: l'indispensabilità del rappresentante pubblico per l'esercizio dell'azione penale anche nelle ipotesi di perseguibilità del reato a querela. Sino all'introduzione dell'art. 21 del D.L.vo 274/2000 la scelta dell'esercizio o meno dell'azione penale era rimessa senza alcuna eccezione al p.m. e la presenza della querela rappresentava "solo" una *conditio sine qua* perché il potere del p.m. potesse liberamente esprimersi.

2. La procedibilità d'ufficio quale portato del sistema penale moderno; compatibilità con l'istituto della querela.

È noto che la procedibilità d'ufficio quale regola generale nel diritto penale è un portato tipico del diritto penale moderno che ravvisa nella lesione di beni giuridici, che rivestono un particolare valore nella società, il fondamento della

⁴ Per un breve disamina sulla perseguibilità dei reati sessuali si rinvia al paragrafo 5.1.

⁵ L'art. 1 del D.L.vo n. 7 del 2016 ha abrogato gli articoli 485, 486, 594, 627 e 647 del codice penale ma ha riproposto all'art. 4, sostanzialmente, le stesse fattispecie di cui ai suddetti articoli prevedendo però una sanzione pecuniaria civile da euro 100,00 ad euro 8.000,00. Sulle possibili criticità di tale innovazione legislativa si rinvia ai paragrafi successivi.

tutela penale, indicata appunto come *extrema-ratio*. Nelle società “primitive” anche il diritto penale era puramente privato; il reato era visto come fatto non pubblico ma interessante reo e vittima ed il processo rappresentava una controversia tra tali soggetti: la sanzione era la vendetta privata o la contrattata riparazione patrimoniale.

La progressiva pubblicizzazione del diritto e dell'azione penale ha portato la tutela della vittima al di fuori della volontà privata facendola ricadere nella tutela non di interessi del singolo individuo, ma di istituzioni della vita comunitaria; i reati vengono concepiti come offesa non della specifica vittima ma dell'ordine sociale, diventando lo Stato soggetto passivo costante del reato, e dagli scopi pubblici della pena resta estranea – tanto più secondo le concezioni illuministiche e idealistico-kantiane – ogni idea risarcitoria e riparatoria della vittima⁶.

Questa tendenza alla marginalizzazione della vittima ha fatto addirittura sorgere la domanda se l'istituto della querela fosse compatibile con il moderno diritto pubblico⁷. Domanda certamente un po' retorica vista la presenza significativa nel nostro codice di reati procedibili a querela e considerando che non si è mai negato che nel catalogo dei reati, distinguendoli in rapporto agli interessi aggrediti, possono esserne individuati taluni che attaccano solamente l'interesse pubblico mentre altri, pur diretti contro l'interesse pubblico, al tempo stesso e in modo preponderante vanno indubbiamente contro quello dei singoli⁸.

Ciò non toglie che l'idea della giustizia penale pubblica presuppone una concezione della tutela della vittima strettamente legata alla lacerazione che la commissione del reato produce nella collettività di riferimento del singolo attinto dalla condotta criminale. Ed è proprio questo interessamento della collettività a giustificare la risposta pubblica alla commissione del reato⁹. In quest'ottica è necessario che la gestione del processo e comunque della rispo-

⁶ Così MANTOVANI, *Diritto penale*, Padova, 2015, 226 e 227.

⁷ Ci si riferisce al BATTAGLINI (*La querela*, Torino, 1958, 3) che ha speso tutto l'arco della sua vita scientifica sul tema fornendo indubbiamente un rilevante contributo allo studio dell'istituto. Si ricordano dell'Autore: *Il diritto di querela: fondamento politico dell'istituto, natura giuridica, nascita del diritto di querela, esercizio, estinzione*, Torino, 1915; *Il diritto di querela secondo la nuova legislazione*, Bologna, 1939 e l'ultimo, già ricordato, *La querela*, Torino, 1958.

⁸ È noto il dibattito che vi è stato agli inizi del XX secolo sulla questione con la dottrina divisa fra tre teorie: 1) per la sola lesione dell'interesse privato (cfr. ANTOLISEI, *L'offesa e il danno nel reato, op.cit.*), 2) per la sola lesione dell'interesse pubblico (cfr. MANZINI, *Diritto Penale*, I, ed. 1950, 5438 e ss.) per la lesione della comunità e del singolo insieme (cfr. ROCCO, *L'oggetto del reato e della tutela giuridica penale*, Roma, società ed. del *Foro italiano*, 1923, 553 e ss.).

⁹ Cfr. CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, in *Riv.it.dir. proc. pen.*, 2013, 1767-1768 e la dottrina straniera, in particolare di *common law*, ivi citata.

sta al reato sia appannaggio della società.

3. Il ritrovato ruolo della vittima. Non è oro tutto quello che luccica

Sino a tempi recenti la vittima era spogliata di ogni reale ruolo e il conflitto individuale che la riguardava veniva risolto attraverso il processo pubblico dello Stato di diritto: l'interesse concreto della vittima veniva inglobato in quello astratto della generalità dei consociati, sul presupposto secondo cui la condanna e la pena valgono allo stesso tempo a restaurare l'ordine giuridico e con esso a riparare la lesione subita dalla persona offesa¹⁰.

D'altronde, l'impegno del diritto penale moderno dall'illuminismo in poi è stato tutto dedicato a tutelare il cittadino dalla "forza" dello Stato e quindi è naturale che l'attenzione sia stata indirizzata verso la "difesa" del presunto autore del reato. Se andiamo ad analizzare i progressi fatti dal diritto penale li troviamo volti all'affermazione indiscutibile del principio di legalità, con i suoi corollari, nonché del principio di colpevolezza, con il tentativo di superare ogni ipotesi di responsabilità oggettiva¹¹, e di proporzionalità della pena così come della presunzione di innocenza.

Raggiunto un punto avanzato verso il riconoscimento di garanzie all'autore del reato l'attenzione doveva rivolgersi anche nei confronti della vittima del reato. Non deve infatti essere dimenticato, che pur permanendo imprescindibile una dimensione sociale-collettiva della violazione penalmente rilevante, vi sono fattispecie che implicano necessariamente una forte aggressione *in primis* a diritti del singolo; si pensi al reato di lesione, a quello di omicidio, al reato di violenza carnale, alle fattispecie della rapina, della truffa, del furto, tutti reati questi in cui la dimensione lesiva del singolo appare addirittura preponderante rispetto alla sfera collettiva. Tale dimensione lesiva del diritto del singolo peraltro permane anche in fattispecie che vengono invece collocate fra reati lesivi di beni giuridici generali quali la calunnia o la falsa testimonianza.

Questa naturale tendenza verso un ampliamento dei diritti di tutti i soggetti coinvolti nel delitto e quindi nel processo penale ha avuto una fortissima accelerazione negli ultimi anni anche, probabilmente, per la crisi che sta passando il tradizionale sistema penale che non solo non è riuscito a garantire un'effica-

¹⁰ Così VENAFRO, *Brevi cenni introduttivi sull'evoluzione della tutela della vittima nel nostro sistema penale*, in *Ruolo e tutela della vittima in diritto penale*, a cura di Piemontese-Venafro, Torino, 2005, 12 e ss.; CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, *op cit.*, 1763.

¹¹ Le notissime sentenze della Corte costituzionale del 1988, la 364 e la 1085, hanno fornito di forza precettiva l'art. 27 della Costituzione anche se purtroppo vi è una certa resistenza al superamento definitivo di sacche di responsabilità oggettiva che si annidano ancora nel nostro sistema penale; cfr., a riguardo, BRUNELLI, *Il diritto penale delle fattispecie penali*, Giappichelli, 2013, *passim*.

ce contrasto alla criminalità, ma neanche processi veloci e pene certe¹². Di fronte all'ondata crescente di delinquenza e sotto una pressante richiesta di difesa sociale si è avuto un evidente e forte movimento, anche internazionale¹³, verso la riscoperta della vittima¹⁴ e non solo sul piano criminologico¹⁵. Lo spettro delle ragioni sottese al riposizionamento della vittima sulla scena della giustizia penale si sviluppa peraltro tra due poli opposti: da una parte si vuole correggere l'errore della totale estromissione della vittima dalla scienza del processo penale tradizionale; dall'altra parte si vuole individuare nella valorizzazione della figura della vittima uno strumento formidabile di modifica del sistema ed al tempo stesso un potente fattore di coagulazione del consenso pubblico intorno a politiche della sicurezza e di controllo sociale¹⁶. L'esigenza di una crescente presenza della vittima nel processo penale, esplicitata nel nostro ordinamento dal d.l.vo n. 212/2015, ha portato addirittura a ritenere che sia oramai superato lo schema classico del processo duale che oppone l'accusato all'accusatore con la sostituzione di un processo triadico¹⁷. Tale affermazione appare eccessivamente radicale e forse più attinente all'esperienza francese - dove addirittura si è arrivati alla creazione, con decreto del 13 novembre 2007, del giudice delegato per le vittime (chiamato *judevi - juge délégué aux victimes*) destinato ad essere l'interlocutore privilegiato delle vittime, dotato di rilevanti poteri amministrativi, nel corso e alla fine del processo¹⁸ - che al processo italiano, ancora incentrato sulla figura dell'imputato e

¹² Cfr. BRUNELLI, *Paradossi e limiti della attuale realpolitik in materia penale*, in *questa Rivista*, 2013, 381 e ss.

¹³ Cfr. CATALANO, *La tutela della vittima nella Direttiva 2012/29 UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2014, 1789 e ss. e la dottrina ivi citata in particolare alla nota 2, 1790-1793.

¹⁴ I contributi della dottrina sono veramente moltissimi; fra tanti cfr. PAGLIARO, *La vittima nel diritto penale delle garanzie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2010, 44 e ss.; OTTENHOF, *La tutela penale della vittima*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2012, 708; CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, cit., 1760 e ss.; EUSEBI, *La risposta al reato e il ruolo della vittima*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 527 e ss.; DI GIOVINE, PIEMONTESE, DE SIMONE, MORGANTE, BERNASCONI, NOTARO, CORNACCHIA, VALLINI, MANACORDA, CALLAIOLI, FONDAROLI, BARTOLI, PELISSERO, MICHELETTI, DI MARTINO, *Ruolo e tutela della vittima nel diritto penale*, cit.; AMALFITANO, BARGIS, BELLANDER TODINO, BELLUTA, CASSIBBA, CIAMPI, FONSECA MORILLO, GIALUZ, LORENZETTO, MASERA, ORLANDI, OARLATO, PATANÈ, PAULESU, PRESUTTI, QUATTROCOLO, RIVERDITI, SCOLETTA, VICOLI, TAVERRITI, ZACCHÈ, *Vittime di reato e sistema penale. La ricerca di nuovi equilibri*, a cura di Bargis-Belluta, Torino, 2017.

¹⁵ Per una ricostruzione del ruolo della vittima e per la completezza della dottrina citata si rinvia a FALCINELLI, *Il diritto penale della vittima del reato*, Roma, 2017, 3 e ss.

¹⁶ Così testualmente CATALANO, *La tutela della vittima nella Direttiva 2012/29 UE e nella giurisprudenza delle Corti europee*, cit., 1795.

¹⁷ Siffatti termini vengono utilizzati da OTTENHOF, *La tutela penale della vittima*, cit., 710.

¹⁸ Cfr. OTTENHOF, *La tutela penale della vittima*, cit., 711; PARIZOT, *La posizione della vittima nel sistema francese alla luce della direttiva del 25 ottobre 2012*, in *Giustizia più diritti meno vittime. La tute-*

che riconosce alla vittima il ruolo di effettiva parte solo se costituita parte civile come danneggiata.

È ben vero, però, che è evidente l'insoddisfazione sociale verso una giustizia penale definita, già nel 1986, in agonia, un malato terminale per il quale è impellente una cura del tutto nuova a cui si affianca un diffuso sentimento di sfiducia verso un processo che sembra rivolto unicamente alla tutela del reo e che troppo spesso si conclude con la mortificazione della vittima, imbrigliata in anni e anni di battaglia giudiziaria resi inutile dall'inevitabile sopraggiungere della prescrizione. Tutto ciò non poteva non condurre a riconoscere a quest'ultima, anche in Italia, un ruolo crescente nello svolgimento del processo penale.

In questo solco si sono inseriti il d.l.vo n. 212/2015 (di attuazione della direttiva europea 2012/29), che ha rafforzato il diritto delle vittime del reato ad essere informate del procedimento penale con l'introduzione dell'art. 90 *bis* c.p.p. che contiene una lunga elencazione di tutte le notizie che devono essere fornite alla persona offesa, nonché il d.l.vo 103/2017 che inserendo il co. 3-*bis* all'art. 335 c.p.p. ha previsto che, trascorsi sei mesi dalla data di presentazione della denuncia o della querela, la persona offesa ha il diritto di essere informata dall'autorità che si occupa del procedimento sullo stato dello stesso. L'emergere poi di soluzioni le più varie al conflitto derivante dalla commissione del reato come la riparazione anche economica, la mediazione, i percorsi risocializzanti per il reo, alternative di tipo civilistico e/o amministrativo, soluzioni negoziali, stanno mettendo in discussione il monolitico modello tipico della risposta tradizionale.

Questa indubbia virata che si deve registrare nel diritto penale-processuale che sta passando dall'attenzione prevalente se non addirittura esclusiva verso l'autore del reato ad una sempre maggior valorizzazione della vittima del reato, non deve però assumere i contorni di un improponibile ritorno a una gestione privatizzata degli illeciti penali¹⁹.

“Il giudizio circa la significatività o l'adeguatezza dello sforzo riparativo non

la delle vittime nel solco delle indicazioni europee, atti del seminario promosso dal gruppo PD della Camera dei deputati a Roma il 12 dicembre 2014, pubblicato sul web.

¹⁹ Cfr. EUSEBI, *La risposta al reato e il ruolo della vittima*, cit. 529. DONINI, *Il delitto riparato. Una disegualità che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2015, 2, 239, dopo una critica feroce al sistema attuale ed alla sua incapacità di dare una risposta convincente e dopo una elencazione delle novità legislative volte alla introduzione nel nostro ordinamento di metodi di riparazione dell'offesa e del danno, si pone però la domanda se non è questo un movimento che si dirige in una direzione opposta al diritto penale generalpreventivo e spersonalizzante, che ripristina un messaggio di rafforzamento dei precetti, della macchina giudiziaria quale espressione di presenza autoritativa dello Stato.

potrà mai essere lasciato alla vittima. Né la prospettiva della riparazione potrà essere preclusa nei casi in cui la vittima stessa si dica indisponibile. Tanto è vero che, ad esempio, l'esito di una mediazione penale sarà da valutarsi positivamente pure rispetto all'imputato il quale, per quel fine, abbia fatto ciò che poteva, nonostante la chiusura della controparte. Come, del resto, l'agire in senso riparativo è configurabile anche con riguardo alle situazioni in cui una vittima specifica non sussista²⁰.

Sembra essere questa la logica che ha ispirato il legislatore nella introduzione dell'art. 162-ter c.p. che rimette solo al giudice la decisione sulla estinzione del reato quando l'imputato abbia riparato interamente il danno cagionato dal reato, mediante la restituzione o il risarcimento, e abbia eliminato, ove possibile, le conseguenze pericolose consentendogli addirittura di ritenere riparato il delitto, e quindi dichiarare l'estinzione del reato, anche quando la parte offesa non abbia accettato il risarcimento.

La valorizzazione del ruolo pubblico del processo penale anche nel caso di reati procedibili a querela è stata, sia pur indirettamente, riaffermata nelle sentenze della Corte costituzionale – le nn. 180 e 423 del 1993 – che hanno dichiarato l'incostituzionalità di quelle statuizioni che prevedevano un automatismo nella condanna del querelante alle spese del procedimento penale in caso di proscioglimento del querelato senza richiedere invece l'accertamento se nella presentazione della querela vi siano stati profili di responsabilità quantomeno colposa²¹.

È evidente che l'ammissibilità di una responsabilità a prescindere dalla buona fede del querelante rappresenterebbe un serio ostacolo alla repressione per le persone più timorose o maggiormente esposte cosicché, al di fuori delle specifiche fattispecie di reato previste dalla legge, sul querelante non possono gravare oneri di indagine riservati soltanto all'autorità giudiziaria²².

D'altra parte mantenere saldo il principio della “gestione” pubblica del processo penale permette di avere una valida ancora per non scivolare lungo il pericoloso piano inclinato dell'eccessivo spostamento dell'attenzione del penalista verso il risultato lesivo del reato.

²⁰ EUSEBI, *La risposta al reato e il ruolo della vittima*, cit. 529. Sulla necessità di non ravvisare nel diritto di querela una specie di “azione penale privata” si era già pronunciato nettamente DELITALA, *Il “fatto” nella teoria generale del reato*, Padova, 1930, 101 e 102, poiché la rilevanza della querela non è positiva, ma negativa: ciò che dipende dalla volontà dell'offeso non è l'attuazione, ma la non attuazione della sanzione.

²¹ In un'ottica prettamente privatistica la “sconfitta” processuale del querelante dovrebbe necessariamente ed automaticamente portare alla soccombenza nelle spese processuali e di difesa della controparte.

²² Cfr. SILVESTRI, in *Codice Penale, Rassegna di giurisprudenza e dottrina*, a cura di Lattanzi-Lupo, art. 120, vol. III, Indicare città, 2015, 258.

La procedibilità a querela di un reato, soprattutto se la querela è remissibile, affida indubbiamente alla sfera privata il ruolo dominante sull'esito del processo penale. La possibilità riconosciuta dal codice di rimettere la querela in ogni fase del processo, con conseguente obbligo per il giudice di una immediata pronuncia assolutoria, esalta ancor più tale ruolo. Ciò è ovviamente giustificabile solo se in quei determinati reati l'ordinamento ravvisa una posizione assolutamente predominante della lesione alla vittima rispetto a qualunque altro aspetto e/o interesse; tanto che al momento in cui la vittima ritenga che con il risarcimento e/o la riparazione del danno sia venuto meno il torto subito non vi è ragione per proseguire nel giudizio penale.

Ecco così che il danno provocato dal reo diventa l'unico concreto parametro per una definizione del procedimento a prescindere delle modalità di realizzazione del danno stesso. Una lesione, ad esempio, comporta una identica menomazione dell'integrità della persona sia se causata con dolo che con colpa. La scelta dell'ordinamento di spostare il baricentro, dalla necessità di punizione del reo per la violazione commessa, al risarcimento e/o riparazione del danno arrecato alla vittima del reato, determina quindi una fortissima accentuazione verso il risultato della condotta rispetto alle modalità delle stessa. E ciò deve tener desta l'attenzione del penalista: al di là dell'adesione alle diverse opzioni dottrinarie sulla centralità del disvalore di evento o del disvalore di condotta²³ è infatti indubbio che il diritto penale si caratterizza per essere un diritto a modalità di lesione ove la differenziazione della condotta, con le relative diverse "sfumature" soggettive, nell'aggressione al bene rappresenta un cardine del sistema. Il venir meno o anche solo l'attenuazione di tale prospettiva hanno come possibili conseguenze non solo e tanto una civilizzazione del diritto penale ma un abbassamento delle stesse garanzie per il reo: diventerebbe infatti centrale verificare non tanto se vi sia stata una condotta colpevole nella commissione del fatto quanto se vi sia stato un danno e l'entità di questo²⁴. Optare per tale scelta significa indubbiamente svalutare se non addirittura rimuovere, l'aspetto soggettivo dell'illecito penale. Significa cioè, inevitabilmente, accentuare l'interesse del giudizio penale sull'aspetto esteriore e materiale del fatto, in buona parte distogliendolo da quello soggettivo, sbilan-

²³ La dottrina su tale dibattito è pressoché sconfinata essendo trattata praticamente in ogni studio monografico. Si ritiene pertanto di limitare la citazione a: MAZZACUVA, *Disvalore di evento nell'illecito penale*, Milano, 1983 e MORSELLI, *Disvalore di evento e disvalore di condotta nella teoria del reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1991, 796 e ss.

²⁴ Saremmo così nell'ambito di un diritto penale oggettivo puro i cui problemi e limiti sono già stati autorevolmente delineati da un insigne Autore: NUVOLONE, *I fini e i mezzi nella scienza del diritto penale*, in *Riv. it. dir. pen.*, 1948, 38 e ss.; NUVOLONE, *Trent'anni di diritto e procedura penale*, I, Padova, 1969, (in particolare 152 e ss.).

ciandone così l'ottica processuale, con la conseguenza di favorire, in modo indebito, la pericolosa tendenza verso quella responsabilità obiettiva c.d. occulta, così notoriamente alignante, ed estremamente diffusa, nel campo del processo penale²⁵.

Le questioni che vengono poste dall'ampliamento della platea delle fattispecie punibili a querela non possono pertanto essere rinchiuse nelle mura della procedura penale e nel tentativo deflativo dei processi²⁶, ma coinvolgono il volto stesso del diritto penale.

4. La natura della querela. Il tramonto della tesi sostanziale e l'affermarsi di quella processuale

La natura della querela è stato in passato un tema a lungo dibattuto fra i sostenitori della natura sostanziale o processuale. All'adesione ad una o all'altra teoria venivano infatti attribuite conseguenze di ordine pratico²⁷.

In una prima fase la giurisprudenza, sicuramente influenzata dalla Relazione al progetto preliminare del codice²⁸, aveva optato per la natura sostanziale

²⁵ In tal senso MORSELLI, *Disvalore di evento e disvalore di condotta nella teoria del reato*, cit. 833.

²⁶ Finalità questa che riveste comunque un indubbio rilievo come già sottolineato dalla Corte costituzionale nella ordinanza di rigetto n. 294 del 1987.

²⁷ Il dibattito si incentrava principalmente sui c.d. reati accessori, quando il reato principale era perseguibile a querela, oppure se in difetto di querela fosse ammissibile il concorso formale con un delitto perseguibile d'ufficio.

²⁸ Si ritiene utile riportare le parole di Alfredo Rocco in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, Vol. V, Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardiasigilli On. Alfredo Rocco, Parte I, Relazione sul Libro I del Progetto*, Roma, 1929, 177 e 178: "Autorevoli critiche sono state mosse contro l'inclusione dell'istituto della querela nel Progetto di Codice penale, sul riflesso che esso debba considerarsi di natura esclusivamente procedurale, come quello che adempirebbe la funzione di porre una condizione per l'esercizio dell'azione penale.

Tali critiche evidentemente mettono capo al dibattito, che si agita in dottrina, sulla natura giuridica della querela. Tre opinioni, al riguardo, come è noto, si contendono il campo: la prima, che sostiene la natura sostanziale del diritto di querela; la seconda, che considera la querela come un istituto di netto carattere processuale; e la terza, che in essa vede un istituto, di natura sostanziale e processuale insieme. Le critiche che si fanno al Progetto hanno, come presupposto, la seconda delle tre concezioni: talché esse, senz'altro, sono destinate a dissolversi, quando si accolga una concezione diversa. Il Progetto appunto ha creduto di non seguire la opinione che asserisce il carattere meramente processuale della querela, ma di orientarsi verso altra soluzione, ossia verso la opinione che considera la querela di pertinenza sia del diritto materiale sia del diritto processuale, tenendo conto delle norme da cui trae la sua origine, e del modo con cui essa riceve la sua attuazione. In quanto la querela accede a taluni reati per condizionarne la punibilità, essa non può essere altro che un elemento essenziale del reato; e in quanto, viceversa, esige l'osservanza di forme per essere fatta valere, essa ha valore strumentale in rapporto all'esercizio del diritto di punire, e s'inserisce nell'ordinamento giuridico processuale. È perciò che la materia merita d'essere regolata, sia nel Codice penale, sia nel Codice di procedura penale. Precisamente nella procedura debbono trovare sede le disposizioni relative al modo di proporre la querela, all'Autorità avanti la quale è proposta, ecc.; mentre devono rimanere di pertinenza del Codice penale le norme, che si riferiscono all'essenza e alla titolarità del diritto di querela, che fissano le condizioni di capacità per esercitar-

della querela²⁹, posizione poco dopo mutata³⁰ anche se l'atteggiamento, soprattutto dei giudici di merito, faceva registrare posizioni ondivaghe. In linea con la posizione mista assunta formalmente nella Relazione al codice³¹ la Suprema Corte³² si pronunciò nel 1944 affermando che “l'istituto della querela ha natu-

lo, che determinano, in altre parole, la disciplina relativa alla nascita, all'esercizio e alla estinzione del diritto di querela.

A questo criterio aderisce sostanzialmente anche il Codice vigente, allorchè prevede, tra le cause estintive dell'azione penale, la remissione (articolo 88), e di tale causa estintiva avoca a se il regolamento.

147. - Il diritto di querela può essere configurato come una condizione di punibilità, solo in quanto se ne circoscriva la funzionalità a taluni reati (concezione del Codice di procedura italiano del 1913), e non si consideri viceversa, la querela come manifestazione di doglianza della parte lesa non avente valore condizionale e, perciò, comune a tutti i delitti che importino lesioni dei beni individuali.

Il Progetto, rendendosi conto, di tale problema concettuale, ha considerato la querela come una delle eccezioni al principio della esclusiva statualista dell'interesse punitivo, ed ha temperato l'interesse statale con la considerazione dell'interesse individuale, conferendo, eccezionalmente in taluni reati, rilevanza alla volontà privata. Naturalmente, in quali casi debba essere attribuita rilevanza alla volontà del privato, è un problema di politica criminale alla cui soluzione concorrono i fattori più vari di ordine sociale. Ma quel che rimane fermo è che la querela costituisce ognora un istituto di eccezione, ciò che vale a giustificare le norme restrittive e tassative, in cui esso è contenuto nel Capo IV, e il disfavore a cui s'ispirano tutti gli ordinamenti penali, e quindi anche il presente Progetto, nel dargli ricezione.

Tenendo presente il complesso delle norme del Capo IV, la querela adunque si può definire un negozio giuridico misto, con aspetti di diritto sostanziale in rapporto alla soggettività del diritto di querela, e con aspetti di diritto formale in rapporto alle modalità del suo esercizio; negozio giuridico, la cui funzione caratteristica è quella d'influire sulla punibilità del reato. Così concepita dal Progetto, questo ha naturalmente espulse tutte quelle forme spurie di querela, che, non consentendo possibilità di remissione, non si piegavano a rientrare nello schema del negozio giuridico, ed ha con ciò ristabilita la correlazione necessaria e costante fra querela e remissione, che le meno precise concezioni su espone erano venute obliterando. E coerentemente allo scopo di dissipare ogni possibilità di equivoci, ho, negli articoli 9 e 10 del Progetto, conservato, riguardo ai delitti commessi all'estero, il nome di querela, soltanto alle manifestazioni di volontà dell'offeso capaci di remissione, designando col nome di «istanza della parte offesa» ogni altra manifestazione di volontà della parte offesa, insuscettiva di revoca.”

Si può notare che già nella relazione vengono adombrate le problematiche attuali derivanti dal pericolo di un ampliamento eccessivo dell'area dei delitti punibili a querela e della figura spuria della querela non remissibile.

²⁹ Fra altre cfr.: Cass., Sez. I, 28 maggio 1930, Manzetti, in *Rep. Foro it.*, 1931, voce *Querela*, n. 2 “Nei reati perseguibili ad istanza di parte la proposizione della querela è essenziale, indispensabile per dar vita al reato, che non sorge fino a quando la parte lesa non si quereli”.

³⁰ Vedi ad esempio Cass., Sez. III, 6 maggio 1943, Panzavolta e Ciampini, in *Giur.it.*, 1943, II, 112 secondo la quale “nei reati perseguibili a querela di parte la querela dell'offeso è condizione della legalità dell'azione, ma non dell'esistenza del reato, il quale sussiste non appena sia stato commesso il fatto che ne concreta gli estremi materiali e morali. Nel caso di reato successivo, conseguente od accessorio a reato presupposto, il reato successivo deve ritenersi esistente anche se per il reato presupposto, perseguibile ad istanza di parte, non sia stata presentata la querela”.

³¹ *Lavori preparatori al Codice*, cit., 177, “Tenendo presente il complesso delle norme del Capo IV, la querela adunque si può definire un negozio giuridico misto, con aspetti di diritto sostanziale in rapporto alla soggettività del diritto di querela, e con aspetti di diritto formale in rapporto alle modalità del suo esercizio; negozio giuridico, la cui funzione caratteristica è quella d'influire sulla punibilità del reato.”

³² Cass., Sez. II, 16 febbraio 1944, Osvald, in *Giur. compl. della Cass., Sezioni Penali*, 1944, 64.

ra mista: è condizione di punibilità e condizione di procedibilità. La mancanza della querela, pertanto non solamente impedisce il sorgere del rapporto processuale penale, ma pone in questione la stessa lesione di un bene giuridicamente protetto”.

Per i sostanzialisti la querela sarebbe in definitiva una condizione di punibilità, cioè quel *quid* che verrebbe aggiunto alla descrizione del “fatto” *stricto sensu*, quale presupposto di un elemento essenziale del reato costituito dalla punibilità.

Nel codice, quando si parla di condizioni di punibilità, il primo riferimento non può che essere all'art. 44 c.p. il quale però mal si concilia con l'istituto della querela. Essenza delle condizioni ex art. 44 c.p. è infatti la loro applicabilità in modo oggettivo cioè anche se non volute: riportarlo nella querela sarebbe come se “il legislatore avesse voluto dire una cosa poco sensata come questa: nei fatti non perseguibili d'ufficio il colpevole risponda del reato anche se non ha voluto la presentazione della querela”³³.

D'altra parte l'art. 158 c.p., che disciplina la decorrenza dei termini di prescrizione, distingue espressamente l'ipotesi nella quale la legge fa dipendere la punibilità del reato dal verificarsi di una condizione, per la quale il termine di prescrizione decorre dal giorno in cui la condizione si è verificata, da quella dei reati punibili a querela per i quali il termine della prescrizione decorre dal giorno della commissione del reato.

È evidente quindi l'opzione del legislatore nel voler distinguere nettamente le condizioni obiettive di punibilità dalla querela. Inoltre l'espresso riferimento al “commesso reato” quale antecedente logico rispetto alla eventuale presentazione della querela porta a ritenere che la scelta della persona offesa sia del tutto indifferente rispetto alla “sussistenza” del reato in tutti i suoi elementi. A ciò vale aggiungere che lo stesso riferimento in molteplici articoli del codice, non solo nell'art. 120 c.p., alla “persona offesa dal reato” quale titolare del diritto di querela presuppone la previa sussistenza dell'illecito penale non essendo concepibile che ci sia una persona offesa senza il reato³⁴.

Il graduale ma costante “spostamento” della dottrina e della giurisprudenza³⁵ verso un inquadramento esclusivamente processuale della querela trova

³³ ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2000, 759.

³⁴ Così già CANDIAN, *La querela*, Milano, 1951, 43.

³⁵ Cfr, in dottrina, per tutti, si rinvia ad ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, cit., 759; MANTOVANI, *Diritto penale*, cit., 784; ROMANO-GRASSO, *Commentario sistematico del codice penale*, vol. II, III ed., Milano, 2005, 267; RICCARDI-VALSECCHI, in *Codice Penale Commentato*, vol. I, III ed., a cura di Marinucci-Dolcini, 2011, art. 120, 1654. In Giurisprudenza, fra tante, Cass., Sez. II, 22 ottobre 2015, G.C., in *Mass. Uff.*, n. 45160; Id., Sez. V, 21 gennaio 2014, Procuratore Generale di Salerno, *ivi*, n. 7473; Id., Sez. II, 14 maggio 2013, P.S.N., *ivi*, n. 22407.

quindi fondamento nella stessa terminologia usata del codice penale ed è un processo iniziato ben prima che la riforma del 1989 del codice di procedura penale introducesse una chiara scelta di campo nell'inquadrare la querela fra le condizioni di procedibilità³⁶.

Un insigne Maestro³⁷ aveva già convincentemente confutato le argomentazioni di coloro che attribuivano alla querela una duplice posizione, a volte processuale a volte sostanziale³⁸.

In particolare si sosteneva che nel reato di violenza carnale la presentazione della querela aveva una funzione diversa da quella di semplice condizione di procedibilità. Un atto di libidine può essere considerato dalla "giovinetta" che lo subisce, ora come una carezza amorosa, ora come una offesa al pudore; nel primo caso il reato non sussiste, poiché è mancata la lesione di un interesse giuridicamente protetto, o meglio ancora, perché la lesione è stata consentita, e perciò la presentazione della querela non può che essere una condizione di punibilità. Il reato infatti non può sussistere se l'offeso non lo ha ritenuto tale.

La costruzione è però artificiosa. La presentazione della querela, non è, neppure in questi casi, una condizione del reato: tale potrà dirsi, se così si vuole, la sensazione della delittuosità dell'azione da parte del soggetto passivo, o, più esattamente, il dissenso dell'offeso. Ma dissenso dell'offeso e querela sono due cose diverse: quello è un fatto dal quale dipende l'antigiuridicità e, con ciò, l'esistenza del reato, questa è un atto dal quale dipende la procedibilità dell'azione, a prescindere da ogni indagine sulla sussistenza del reato³⁹.

A supporto della tesi della natura processuale⁴⁰, ora costantemente sostenuta,

³⁶ Per un inquadramento della categoria delle condizioni di procedibilità si rinvia a GAITO, *Procedibilità*, (voce) *Enc. dir.*, vol. XXXV, Varese, 1986, 804 e ss.; GAITO, *Procedibilità (condizioni di) (diritto processuale penale)*, a) *Caratteri generali*, (voce) *Enc.dir.*, vol. II agg., Varese, 1998, p. 734 e ss. e a MONTAGNA, b) *Le singole condizioni di procedibilità*, *ivi*, 746 e ss.

³⁷ Ci si riferisce a DELITALA, *Il "fatto" nella teoria generale del reato*, cit., 99 e ss.

³⁸ In tal senso anche MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano*, IV ed. agg. da NUVOLONE e PISAPIA, Torino, vol. I, 1961, 607.

³⁹ Così testualmente DELITALA, *Il "fatto" nella teoria generale del reato*, cit., 104.

⁴⁰ Non deve mai dimenticarsi che l'attuale codice di procedura penale ha fatto una esplicita scelta di campo inserendo la normativa sulla querela nell'ambito del Titolo III dedicato alle condizioni di procedibilità. È necessario peraltro sottolineare che l'importanza dell'individuazione della natura della querela si è via via spenta in considerazione del fatto che le molteplici questioni che la realtà giuridica ha posto alla giurisprudenza ed all'interprete hanno trovato una soluzione concentrando l'attenzione piuttosto sulla questione da risolvere caso per caso che con un inquadramento generale della querela; si pensi al caso dei reati accessori quali il favoreggiamento o la ricettazione ove la problematica connessa alla punibilità a querela del reato principale è stata affrontata e risolta nell'ottica della finalità perseguita dal reato accessorio o direttamente dal legislatore con una previsione *ad hoc*.

si sono pronunciate anche le Sez. un. Civili¹¹ le quali hanno avuto modo di statuire che la querela non assurge a rango di elemento essenziale della struttura del reato, né concorre a definire il tipo di illecito ed il contenuto del disvalore del fatto che, invece, si presuppone già realizzato.

D'altronde l'art. 599 c.p., prima della modifica operata dal D.L.vo n. 7 del 2016 che ha, tra altro, trasformato l'ingiuria in illecito civile e quindi ha eliminato la causa di non punibilità della "ritorsione" o meglio l'ha riproposta in sede civile, stabiliva espressamente che in caso di reciprocità delle offese il Giudice poteva dichiarare la non punibilità di uno o entrambi gli offensori anche se uno di essi non aveva presentato la querela. Il che sta a significare che il fatto è illecito a prescindere dalla presentazione o meno della querela.

Emblematica a riguardo anche la soluzione adottata dalla giurisprudenza nella interpretazione del concetto di connessione richiamato dall'art. 542, III co., n. 2), abrogato dalla l. n. 66/1996, che estendeva la procedibilità d'ufficio nel caso di un fatto punibile a querela commesso ad altro delitto punibile d'ufficio. La Suprema Corte¹² aveva optato per una interpretazione amplissima del concetto di connessione in tema di violenza carnale facendovi rientrare anche le ipotesi di connessione semplicemente investigativa. In tali casi, infatti, poiché sul fatto di violenza l'attività istruttoria deve puntare l'attenzione in relazione a reati perseguibili d'ufficio non permarrebbe più alcuna ragione per tutelare, attraverso la procedibilità a querela, la riservatezza della persona offesa.

La decisione è significativa non solo perché sottolinea ancora una volta la funzione meramente processuale della querela, non essendo immaginabile procedere per un fatto che non sia rilevante penalmente, ma anche perché cerca di ricostruire il fondamento della querela basandosi esclusivamente sul tenore letterale del dato positivo.

5. Il fondamento politico criminale della querela

Il fondamento politico-criminale dell'istituto della querela è stato oggetto di una ampia elaborazione da parte della dottrina che da sempre¹³ ha cercato di

¹¹ Cass. civ., Sez. un., 18 novembre 2008, N.A. tutore di N.P., in *Giust.civ.*, 2009, 9, 1, 1899, n. 27337.

¹² Cass., Sez. III, 12 ottobre 1995, Savoca, in *Cass. pen.*, 1996, n. 1647, 2969.

¹³ Amplissima la dottrina italiana ma anche tedesca; si ricordano, fra tanti oltre a quelli già richiamati nelle varie note, gli scritti risalenti di: CARMIGNANI, *Elementi di diritto criminale* (trad.it. di F. Ambrosoli), Milano, 1865, §§ 120, 155 e ss; CARRARA, *Programma di diritto criminale, Parte speciale, III*, Lucca, Canovetti, 1866, §§ 1832; GAROFALO, *Criminologia*, Torino, Bocca, 1891, 387 e ss.; ALIMENA, *Sulla natura del diritto di querela. Studi di Procedura penale*, Torino, Bocca, 1906, 221 e ss.; ALTAVILLA, *La querela in una visione positivista*, in *Scuola pos.*, 1924, I, 336 e ss.; ANGIONI, *Le caratteristiche differenziali della querela dagli altri istituti affini. Studi economico-giuridici*, Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Cagliari, Cagliari, Soc.Tip. Sarda, 1914; CARNELUTTI, *Il danno e il reato*, Padova,

trovare delle linee guida che potessero “imbrigliare” un istituto poliedrico che presenta indubbi profili di criticità nel diritto penale moderno⁴⁴. Molteplici le posizioni registrate⁴⁵ che seguono comunque, nella quasi totalità⁴⁶, un filo conduttore: quello di cercare di cogliere dal dato positivo il fondamento della previsione legislativa⁴⁷. Si è così operata una vera e propria catalogazione delle opzioni legislative piuttosto che una ricerca di un vero e proprio fondamento sul quale far poi convergere o limitare le scelte legislative. È anche vero che tale opera classificatoria è indispensabile ed automaticamente può fungere da “faro” nelle scelte legislative che però hanno trovato nella funzione deflativa⁴⁸ dei processi una nuova e valida ragione di ampliamento della platea dei reati perseguibili a querela.

Nel nostro ordinamento, tralasciando per il momento la funzione deflativa

1926, 51 e 93; ANTOLISEI, *L'offesa e il danno nel reato*, Bergamo, 1930, 99 e ss.; FLORIAN, *Diritto penale. Parte generale*, Milano, Vallardi, 1934, II, 1103 e ss. FRANK, *Das Strafgesetzbuch für das deutsche Reich*, Tübingen, Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1931, 200 e ss.; GERLAND, *Der deutsche Strafprozess*, Mannheim-Berlin-Leipzig, J. Beusheimer, 1927, 301 e ss.; LISZT-SCHMIDT, *Lehrbuch des deutschen Strafrechts*, Berlin, W. de Gruyter, 1932, I, 296; BELING, *Deutsches Reichsstrafprozessrecht*, Berlin und Leipzig, W. de Gruyter, 1928, 89 e ss.; BINDING, *Handbuch des Strafrechts*, Leipzig, Verlag von Duncker und Humblot, 1885, I, 602 e ss.; sino ai più recenti JESCHECK-WEIGEND, *Lehrbuch des Strafrechts, Allgemeiner Teil*, 1996, 9097 e ss.; SCHÖNKE-SCHRÖDER (rielaborato da LENCKNER, CRAMER, ESEWR, STREE, HEINE, PERRON, STERNBERG-LIEBEN), *Strafgesetzbuch Kommentar*, 2001, 77/4 ss.

⁴⁴ Nota la contrarietà di BECCARIA (*Dei delitti e delle pene*) e di BINDING, (*Handbuch des Strafrechts, cit.*) all'istituto della querela che ritenevano che il diritto di far punire non potesse essere di uno solo ma doveva essere dei cittadini.

⁴⁵ Per un riepilogo piuttosto dettagliato di tutte le singole diverse sfaccettature registrate in dottrina, anche se con riferimento a quella dell'epoca, si rinvia a CANDIAN, *La querela*, cit. 12-14.

⁴⁶ Un approccio diverso è in realtà percepibile in alcuni interventi in dottrina come quello di DINACCI, *Querela*, (voce) in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Varese, 1987, 39 e ss., il quale partendo dall'assunto che nella tutela penale assorbente è l'interesse generale, il solo che possa dar corpo alla particolarità del reato, afferma espressamente (p. 42) che la “ragione della querela non può continuare a fondarsi su impalcature privatistiche largamente superate ed in contrasto (oltre che con i dati normativi) col comune sentire”. In questa ottica solo la funzione di decongestionamento dei carichi giudiziari ed il bisogno di adeguare i modi e i limiti dell'intervento penale alla minore rilevanza sociale degli interessi offesi da determinate condotte delittuose possono giustificare l'affidamento al privato della scelta del processo.

Questo approccio aprioristico rischia però di lasciare senza risposta casi in cui è ben difficile ravvisare una minima lesione dell'interesse generale quanto piuttosto un bilanciamento fra interessi divergenti. Si pensi ai reati di violenza sessuale dove è improponibile ritenere una “mancanza” di interesse pubblico quanto piuttosto la volontà di evitare una sanzione ulteriore alla vittima del reato data proprio dal c.d. *strepitus fori*.

⁴⁷ Secondo GIUNTA, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, cit. 38, ricercare il fondamento politico-criminale della querela equivale a interrogarsi sulla funzione dell'istituto; ne consegue che questa va individuata tenendo conto anche del complesso degli interessi privati e pubblici esterni alla fattispecie, ma coinvolti dall'accadimento storico che integra il reato.

⁴⁸ Funzione che, come abbiamo già ricordato, ha avuto un esplicito riconoscimento dalla stessa Corte costituzionale nella ordinanza di rigetto n. 294 del 1987.

che sfugge a qualunque logica sostanzialistica, si possono individuare tre ordini di ragioni che hanno ispirato il legislatore nella individuazione dei reati procedibili a querela⁴⁹.

La prima motivazione va ravvisata nella ricorrenza del requisito della tenuità dell'interesse sociale leso, che pur ha portato all'incriminazione della condotta, rispetto al risalto che nel reato assume la lesione di un bene proprio del privato. Esempio tipico di questa categoria è il reato di violazione di domicilio ex art. 614 c.p.

Altra fattispecie ove l'interesse del singolo appare indubbio è l'insolvenza fraudolenta, prevista e punita dall'art. 641 c.p. In questa norma la rilevanza assolutamente prevalente del danno civile rispetto al disvalore espresso dalla condotta del reo è addirittura codificata nel II comma che prevede quale speciale causa di estinzione del reato il semplice adempimento, prima della condanna, dell'obbligazione contratta. La possibilità che la causa oggettiva di esclusione del reato possa intervenire sino al passaggio in giudicato della sentenza sembrerebbe esaltare il ruolo centrale dell'interesse del privato. Ciò avrebbe potuto coerentemente indurre il legislatore ad una scelta ancor più radicale facendo "declassare" la fattispecie ad illecito civile.

Il D.L.vo n. 7/2016, nel dichiarato intento di introdurre una nuova sanzione pecuniaria civile con funzione general-preventiva e compensativa a vocazione pubblicistica⁵⁰, ha espunto, fra altri, dall'alveo del penalmente rilevanti gli artt. 485 e 486, ipotesi delittuose del Titolo VII (delitti contro la fede pubblica) ove l'interesse pubblico appariva ben più delineato.

Altro motivo della scelta di rendere punibile il reato a querela va ravvisato nella particolare relazione personale che sussiste tra colpevole e soggetto passivo che "suggerisce" di far dipendere la concreta punizione dalla volontà di quest'ultimo. L'art. 649, II co., escludendo dall'area del "non punibile" i fatti preveduti dal titolo dei delitti contro il patrimonio se commessi a danno del coniuge legalmente separato, ovvero del fratello o della sorella non conviventi con l'autore del fatto, ovvero dallo zio o dal nipote o dall'affine in secondo

⁴⁹ La suddivisione ha riguardo alla diversa *ratio* sottostante la scelta di rendere il reato perseguibile a querela tralasciando altri criteri classificatori, quali in base alla revocabilità o meno della querela. Vi è anche chi ha ritenuto di dover effettuare una distinzione fra delitti a querela assoluti e delitti a querela relativi: nei primi la querela è sempre necessaria mentre nei secondi la querela non è prevista sempre ma soltanto in alcune ipotesi del reato normalmente perseguito d'ufficio. Altra distinzione si basa per gruppi di fattispecie e così abbiamo querela-opportunità, querela-garanzia e querela-selezione.

⁵⁰ Ciò ha portato (cfr. UCCI, *Le Sezioni unite della Cassazione sulle sorti delle statuizioni civili nel giudizio di impugnazione a seguito della depenalizzazione operata con i decreti legislativi n. 7 e n. 8 del 2016. Un punto di arrivo?*, in www.penalecontemporaneo.it) addirittura a ritenere che sia difficile "negare la natura sostanzialmente penale della sanzione civile".

grado con lui conviventi, prevede la punibilità a querela della persona offesa. In questo caso la platea dei reati che possono “entrare in gioco” è tale che la *ratio* della punibilità a querela non può essere ravvisata nello “sbilanciamento” a favore del privato dell’interesse leso, bensì va ricercata nel particolare legame che sussiste fra vittima e reo; lettura questa facilitata dalla stessa collocazione sistematica della previsione normativa, subito successiva alla previsione della causa di non punibilità per parentela.

Terza ragione desunta dalla casistica è quella che vede nella tutela della vittima del reato il motivo centrale della procedibilità a querela: è il caso dei reati di violenza sessuale di cui agli artt. 609**bis**, 609**ter** e 609-*quater* c.p. Qui l’interesse pubblico a contrastare decisamente la condotta del reo è indubbio e il fatto delittuoso deve rimanere nell’alveo del penalmente punibile; l’esigenza della vittima merita però particolare attenzione tanto da ritenere l’aspettativa pubblica alla punizione recessiva rispetto alle ragioni del privato. Non è in gioco un bilanciamento di interessi ma la consapevolezza della gravità e a volte irrimediabilità del danno che può derivare alla vittima, già provata per il reato subito, dalla pubblicità del fatto;

La particolarità di questa tipologia di reati e dell’atteggiamento “evolutivo” del legislatore che risente ovviamente di una modifica dei costumi, richiede una disamina più articolata.

5.1. La querela nei reati sessuali

La perseguibilità a querela dei reati di violenza sessuale non è una novità del codice Rocco in quanto così era previsto anche nel codice Zanardelli, nonostante l’oggettiva gravità dei delitti; allora la volontà privata veniva fatta prevalere sull’interesse pubblico alla repressione in ragione della consapevolezza del gravissimo pregiudizio che dal processo poteva derivare per il c.d. *strepitus fori*.

L’ambito di operatività attribuito alla querela veniva meno, procedendosi quindi d’ufficio, solo in conseguenza della morte della vittima, nel caso di violenza carnale commessa in luogo pubblico ovvero se il reato sessuale era connesso con uno procedibile d’ufficio (e punibile con una pena detentiva di rilevante gravità). La remissione di querela era consentita, ma solo entro il termine dell’apertura del dibattimento, superato il quale, il danno derivato dallo *strepitus fori* non avrebbe più comunque potuto essere evitato.

Nel codice Rocco venivano ampliati i casi in cui i reati sessuali diventavano procedibili d’ufficio, ricomprendendovi anche le ipotesi in cui autore del reato, oltre al genitore e al tutore, era un pubblico ufficiale o incaricato di un pubblico servizio per la maggiore gravità del fatto commesso da questi rap-

presentanti dello Stato.

Seguendo la tradizione del codice del 1889 tuttavia non si è ritenuto di derogare al regime di procedibilità a querela per le ipotesi in cui autore del reato andasse ricercato nell'ambito parentale con riferimento agli avi, ai fratelli e alle sorelle, “per non allargare lo scandalo domestico”⁵¹ causato dai “delitti contro la moralità pubblica e il buon costume”, titolo nell'ambito del quale erano stati collocati i reati sessuali dal legislatore del 1930.

La novità principale⁵² riguardava la previsione della irrevocabilità della querela allo scopo espresso di prevenire “turpi accomodamenti e audaci ricatti” ovvero “ripugnanti estorsioni”⁵³.

La riforma dei reati contro la libertà sessuale del 1996⁵⁴ ha modificato l'impostazione di fondo collocando i reati sessuali nei delitti contro la persona⁵⁵ anche se poi il contenuto specifico non ha subito, per quanto qui ci interessa, particolari stravolgimenti. Il legislatore ha allungato il termine per presentare la querela (6 mesi anziché 3)⁵⁶, tornando così a ritenere opportuno concedere alla vittima un maggior tempo di riflessione, e ha ulteriormente ampliato le ipotesi di procedibilità d'ufficio, come previsto dagli artt. 609-*septies* co. 4 c.p.; 609-*quinquies* c.p. (corruzione di minore, originariamente invece a querela) e 609-*octies* c.p. (violenza sessuale di gruppo), secondo una logica peraltro non sempre coerente con le esigenze di protezione della vittima.

A parte la scelta, la cui *ratio* resta di difficile comprensione, di escludere dall'ambito della querela la violenza sessuale di gruppo, è evidente che, per il

⁵¹ Così espressamente in *Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale, Vol. V, Progetto definitivo di un nuovo codice penale con la relazione del Guardiasigilli On. Alfredo Rocco, Parte II, Relazione sul Libro II e III del Progetto*, Roma, 1929, 331

⁵² Merita ricordare anche la riduzione da un anno a tre mesi del termine per la presentazione della querela.

⁵³ *Relazione del Guardiasigilli, II*, cit., 332.

⁵⁴ Come noto, avvenuta con la legge n. 66/1996.

⁵⁵ Cfr. sulla scelta legislativa BRUNELLI, *Bene giuridico e politica criminale nella riforma dei reati a sfondo sessuale*, in *I reati sessuali, i reati di sfruttamento dei minori, e di riduzione in schiavitù per fini sessuali*, a cura di Coppi, Torino 2007, 37 e ss.

⁵⁶ La scelta di allungare il termine per proporre querela ha suscitato non poche critiche. Il legislatore: 1) o ha ritenuto che la donna sia tendenzialmente incapace di giungere a una scelta univoca circa lo sporgere querela per reati a sfondo sessuale e quindi necessita di un lasso di tempo appositamente dilatato (così MULLIRI, *La legge sulla violenza sessuale. Analisi del testo, primi raffronti e considerazioni critiche*, in *Cass. pen.*, 1996, 748); 2) o reputa che i fatti denunziandi possano effettivamente essere frutto di indecifrabili suggestioni psico-affettive tali da consigliare un periodo di riflessione più lungo del solito, per essere ricomposti e rivalutati con occhio meno “congestionato” (così BELTRANI - MARINO, *Le nuove norme sulla violenza sessuale, Commento sistematico alla L. 15 febbraio 1996*, n. 66, Salerno, 1996, 94); 3) o infine non tiene in alcun conto che proprio un eccessivo lasso di tempo può indurre la vittima a “dimenticare, se del caso anche grazie a suggerimenti da parte di soggetti terzi più o meno interessati (così VIRGILIO, *Commento all'art. 8*, cit. 225).

legislatore della riforma, la libertà sessuale del minore è maggiormente garantita dalla procedibilità d'ufficio dei reati di cui è la vittima³⁷. Le esigenze di accertamento del reato e di punizione del colpevole non possono pertanto essere subordinate al timore di un pregiudizio per il proprio onore avvertito dal minore stesso o da chi è autorizzato in sua vece a proporre querela ex art 120 c.p.: scelta peraltro in linea con quanto richiesto dalla Decisione quadro del Consiglio d'Europa del 22.12.03 (2004/68/GAI) relativa alla lotta contro lo sfruttamento sessuale dei bambini e la pornografia infantile, che all'art. 9 impegna gli Stati ad assicurare "che le indagini o l'azione penale relative ai reati contemplati dalla presente decisione quadro non dipendano da una denuncia o accusa formulata da una persona oggetto del reato in questione". Con la mini-riforma del 2006 (l. n. 38/2006) si è allargata la procedibilità d'ufficio nel caso in cui la vittima sia minorenni senza alcuna distinzione di età.

La nuova collocazione dei reati sessuali tra i delitti contro la persona ha però contribuito ad una accentuazione della natura individuale del bene della libertà sessuale; coerente con tale impostazione sarebbe stata una scelta che avesse ritenuto la volontà privata prevalere sull'interesse pubblico alla repressione del fatto, il che avrebbe confermato il carattere "personal-individualistico" della disciplina più recente; tuttavia le ipotesi di procedibilità d'ufficio sono tali e tante da far dubitare dell'effettiva natura "personalistica" della disciplina stessa e indurre a ritenere che "affermando il principio, la regola sembra diventare l'eccezione"³⁸: i casi di procedibilità a querela di parte, infatti, pur se formalmente preveduti come regola, sono in realtà meno numerosi di quelli procedibili d'ufficio.

Non del tutto coerente appare anche la scelta di mantenere la trasmissibilità del diritto di querela, unico caso nell'ordinamento oltre a quello dei delitti contro l'onore; ciò parrebbe appalesare il fatto che l'offesa subita dal soggetto passivo "in senso proprio" non rimane a questo circoscritta, diffondendosi all'intorno tra i di lui/lei e prossimi congiunti. Ma tale idea, di una offesa cioè "riflessa" e trascendente il singolo, si pone in controtendenza con i moderni proclami individual-personalistici: in altre parole la trasmissibilità del diritto personalissimo di querela rappresenta una distonia rispetto a quanto proclamato in via di principio³⁹.

³⁷ Cfr. PECORELLA C., *Sicurezza Vs libertà? La risposta penale alle violenze sulle donne nel difficile equilibrio tra istanze repressive e interessi della vittima*, in www.penalecontemporaneo.it, 2014, 7.

³⁸ Così BERTOLINO, *La riforma dei reati di violenza sessuale*, in *Studium Iuris*, 1996, 409. Cfr anche VIRGILIO, *Commento all'art. 8*, in *Commentario delle "Norme contro la violenza sessuale (legge 15 febbraio 1996, n. 66): con una appendice sull'iter della riforma*, a cura di Cadoppi, Padova, 1996, 222.

³⁹ Così VIRGILIO, *Commento all'art. 8*, cit., 224.

In un'ottica di reale salvaguardia della volontà della vittima, l'irrevocabilità della querela deve essere considerata funzionale alla tutela della vittima da indebite pressioni, anziché alla prevenzione di comportamenti opportunistici della vittima stessa come avveniva in passato, anche se è innegabile che a quelle stesse indebite pressioni si consente un ampio margine di intervento, nel lungo tempo a disposizione per esercitare il diritto di querela.

Anche la irrevocabilità sembra però creare un elemento di discordanza rispetto alle dichiarazioni di principio circa la natura individuale del bene giuridico leso. Se infatti è l'individuo e non la collettività ad essere principalmente leso nel proprio personalissimo diritto alla libertà sessuale e se, come affermato dai riformatori, costituisce interesse altrettanto personalissimo dell'offeso il non divenire oggetto di una rinnovata violenza processuale, non permettere alla persona offesa di ritirarsi non appare del tutto coerente.

D'altra parte anche se è indubbiamente mutato il costume sociale e la violenza subita da una donna non rappresenta più un marchio indelebile, ciò nonostante la vittima di un reato sessuale mantiene una dimensione del tutto particolare, difficilmente paragonabile ad altre situazioni. Le norme processuali volte alla tutela della riservatezza della vittima possono certamente attenuare gli effetti di una indesiderata pubblicità ma non possono evitare il "difficile" momento di confronto in aula con i giudici, il p.m. e gli avvocati.

Permettere però che in reati così gravi, che possono comportano l'applicazione di misure cautelari a carico del querelato, il procedimento possa poi concludersi con la semplice remissione della querela, finirebbe per attribuire alla vittima un potere che non avrebbe eguali nell'ordinamento (con l'unica eccezione per il reato di "atti persecutori") e che non può non suscitare qualche perplessità sotto il profilo della coerenza sistematica. Per di più sempre maggiore è la spinta della collettività verso la punizione incondizionata degli autori di questi crimini in così preoccupante aumento⁶⁰.

5.2. e negli atti persecutori

Altro reato inquadrato, per quanto riguarda la disciplina della perseguibilità, come i reati sessuali è l'art. 612-*bis* c.p., rubricato "atti persecutori", introdotto dal d.l. n. 11/2009 convertito con modifiche dalla L. n. 38/2009.

La deroga alla procedibilità d'ufficio per il reato di atti persecutori, che prevede il termine di 6 mesi per la presentazione della querela come nei reati

⁶⁰ Vi è anche chi ritiene che sia necessario abbandonare del tutto la punibilità a querela essendo oramai preminente l'interesse dello stato alla loro incondizionata repressione: cfr. MUSACCHIO, *Le nuove norme contro la violenza sessuale: un'opinione sull'argomento*, *Giust.pen.*, 1996, II, p. 122.

sessuali, appare rispondere alle ragioni tradizionalmente invocate per i reati sessuali.

Dato che il reato di “stalking” si realizza quando, attraverso ripetute minacce o molestie, si cagiona un perdurante e grave stato d’ansia o paura, un fondato timore per l’incolumità propria o di un prossimo congiunto o persona al medesimo legata da relazione affettiva, ovvero si costringe la vittima ad alterare le proprie abitudini di vita, ciò che viene lasciato alla valutazione della vittima non può essere la gravità del singolo fatto concreto (difficilmente negabile stante gli eventi previsti dalla norma), quanto piuttosto la sua disponibilità ad affrontare un processo con quanto ne consegue in termini di pubblicità del fatto e del coinvolgimento personale⁶¹.

In tale senso depone anche la deroga alla procedibilità a querela prevista nei casi di connessione con delitto procedibile d’ufficio: se, come ritiene la giurisprudenza per i reati sessuali⁶², la connessione va considerata non tanto in senso tecnico bensì nel senso di un collegamento investigativo tra i due reati, si è indotti a cogliere la *ratio* della procedibilità a querela anche di questo reato nella tutela della riservatezza della vittima che potrebbe esser pregiudicata dalla pubblicità del processo e quindi dallo *strepitus fori*.

Analogamente alla violenza sessuale il reato di cui al 612-*bis* c.p. è procedibile d’ufficio se commesso, oltre altri casi, in danno di minore (o di persona disabile): soluzione senz’altro ispirata alla maggior gravità del fatto che non consentirebbe di accettare condizionamenti nella sua perseguibilità penale, e probabilmente diretta anche a armonizzare, sotto tal profilo, la disciplina del nuovo reato con quella dei reati sessuali che, come detto, è in linea con quanto richiesto dalla Decisione quadro del Consiglio d’Europa del 22 dicembre 03.

Inizialmente il regime della querela per il reato di atti persecutori non si discostava da quello tradizionale ed era quindi prevista la remissibilità, consentendo così che la vittima sempre più debole a fronte di una sorta di progressione criminosa realizzata dall’agente persecutore, fosse esposta a possibili pressioni o ritorsioni finalizzate alla remissione della querela. “L’esperienza giudiziaria – maturata nella trattazione di reati procedibili d’ufficio quali i maltrattamenti in famiglia o a querela irrevocabile come la violenza sessuale – insegna proprio come la donna, normalmente vittima di tali situazioni, sia spesso soggetta a tentativi, più o meno diretti, finalizzati alla ritrattazione della

⁶¹ Così si sono espressi LIBERALI, *Il reato di atti persecutori*, Milano, 2012, 86; DE SIMONE, *Il delitto di atti persecutori*, Roma, 2013, 173)

⁶² Cfr. Cass., Sez. III, 29 novembre 2011, M.V.N., in *Ced Cass.pen.*, 2011, n. 1190; Id., Sez. III, 19 marzo 2009, C.G., in *Cass.pen.*, 2010, 4, 1511, n. 17846.

denuncia malgrado la protezione della procedibilità irreversibile. Nel caso dello stalking è facile prevedere come, proprio in assenza di tale protezione processuale, la vittima può essere oggetto di attività ancora più invasive aventi come fine ultimo la rinuncia all'istanza punitiva"⁶³.

Il dl 93 del 14 agosto 13 ha cercato di ovviare a tali preoccupazioni introducendo la previsione della irrevocabilità della querela; soluzione che ha incontrato numerose resistenze tanto da essere modificata in sede di conversione dalla l. 119 del 2013 con una soluzione di compromesso: la remissione è consentita di nuovo di regola, ma deve avvenire in sede processuale. La previsione mira ad evitare che la persona offesa dal reato possa determinarsi a rimettere la querela a seguito di condizionamenti riconducibili principalmente al querelato, dando pertanto luogo a ripensamenti non genuini, ma più o meno psicologicamente coartati.

Ovviamente l'interesse leso nel reato di stalking non coincide con quello dei reati sessuali anche se comune ad entrambi i reati è la ragione per cui si è ritenuto opportuno derogare alla procedibilità d'ufficio, ovvero la tutela della riservatezza della vittima. Si tratta di una motivazione non del tutto convincente che prende atto con ogni probabilità da un lato della persistenza di un contesto culturale per cui della violenza subita è la donna a doversi sentire imbarazzata e dall'altro lato della incapacità del sistema di imporre il rispetto della privacy sia all'esterno che all'interno delle aule di giustizia.

6. Conclusioni. Prospettive per una nuova politica criminale

Gli esempi sopra riportati dimostrano quanto il legislatore sia ondivago nelle scelte e quanti dubbi lo attanaglino sul ruolo che realmente la procedibilità a querela può svolgere nell'ambito del sistema penale.

Risolta oramai la questione della natura della querela con l'affermazione della valenza processuale, rimangono intatte le questioni sul suo fondamento politico-criminale. Le tre motivazioni riscontrabili nel dato positivo dell'attuale normativa evidenziano, ad una attenta disamina, quanto in fondo neanche la tutela della vittima del reato sia un reale obiettivo perseguito dal legislatore nella scelta di rendere i reati perseguibile a querela.

Nelle prime due tipologie, prima ricordate, dove la perseguibilità a querela è giustificata da un bene pubblico recessivo rispetto a quello individuale o per i particolari rapporti esistenti fra reo e vittima, la *ratio* di tale scelta non consiste

⁶³ Si è espresso in questi termini, testualmente, il CSM sul parere adottato con delibera 2.4.09 sul testo del decreto legge introduttivo del reato di atti persecutori n. 11 del 23.2.09 convertito con modifiche dalla legge n. 38 del 23.4.09,

nel desiderio di una maggior tutela della “vittima” bensì solo nei fini deflattivi. In questi casi infatti la scelta di affidare al dominio della parte offesa l'instaurazione e anche l'esito del processo penale è necessariamente correlato all'affievolimento dell'interesse pubblico (leso da quello specifico reato) alla persecuzione dell'autore del reato; ben venga quindi la possibilità di un ruolo centrale della vittima nella contrattata riparazione patrimoniale, contrattazione però che, proprio perché inserita nel contesto pubblicistico del processo penale, deve comunque trovare un limite nell'intervento del Giudice. Significativa a tal riguardo l'introduzione dell'art. 162 *ter* c.p. che in presenza di condotte riparatorie attribuisce al giudice il potere di ritenere integralmente riparato il reato, nonostante l'eventuale opposizione della parte offesa⁶⁴. Siffatta previsione, peraltro assolutamente opportuna, influisce sulla “forza” contrattuale del querelante e rappresenta oggettivamente un affievolimento della piena tutela della vittima nel processo, anche se ciò è reso necessario per evitare eventuali “ricatti” a danno del querelato. La “forza” della persona offesa si può quindi esplicitare nella sua pienezza solo prima dell'instaurazione del processo; d'altra parte non va dimenticato che molto spesso è la stessa pendenza di un procedimento penale a rappresentare la vera sanzione per il (presunto) reo. È quindi naturale che il tentativo di un “accomodamento” privato venga esperito prima di arrivare al processo.

Discorso non dissimile vale anche per i reati sessuali.

Prima della riforma del 1996, autorevole dottrina affermava⁶⁵ che segna un progresso la tesi della procedibilità a querela di parte, la più coerente con la concezione che assume a oggetto di tutela la singola persona umana (concezione fatta propria dalla riforma stessa); tanto più dovendosi considerare il soggetto passivo come l'unico giudice veramente in grado di valutare l'entità del danno subito e il peso delle possibili conseguenze negative connesse alla pubblicità del processo penale.

Queste considerazioni però appartengono più alla opportunità di rimettere alla “vittima” la concreta individuazione della sfera dell'illecito - opportunità, si potrebbe dire, in qualche modo “necessitata” anche da una scarsa attenzione del legislatore al principio di “precisione” nella formulazione del nuovo art. 609-*bis* c.p. - piuttosto che alla tutela della vittima stessa.

Come già sottolineato, al di là dei proclami, la previsione della procedibilità d'ufficio quando il reato coinvolge minorenni, o nei casi di violenza di grup-

⁶⁴ Deve ricordarsi che previsione analoga era già presente nel procedimento innanzi al Giudice di pace (art. 35 d.l.vo n. 274/2000) il quale può ritenere riparato il reato anche contro la volontà del querelante.

⁶⁵ COSÌ FIANDACA, *Violenza sessuale*, (voce in) *Enc. dir.*, vol. XLVI, Varese, 1993, 912.

po, o per tutte le ipotesi elencate dall'art. 609-*septies*, IV co., c.p., denota una chiara tendenza verso la punibilità d'ufficio di siffatti reati. Così anche l'introduzione della irrevocabilità della querela appare disarmonica rispetto alla dichiarata finalità di tutela della vittima: se infatti è l'individuo e non la collettività ad essere lesa nel proprio personalissimo diritto alla libertà sessuale e se, come affermato dai riformatori, costituisce interesse altrettanto personalissimo dell'offeso il non divenire oggetto di una rinnovata violenza processuale, ebbene perché non permettere alla persona offesa di ritirarsi, per il proprio superiore benessere?

D'altra parte gli strumenti internazionali che hanno al centro la figura del minore e del suo sfruttamento richiedono la previsione della perseguibilità d'ufficio dei relativi reati ritenendo che solo attraverso l'azione pubblica si possa garantire una vera tutela alla vittima del reato.

Tali considerazioni inducono a ritenere che la difesa della vittima non appaia più elemento determinante nella scelta della punibilità a querela piuttosto che d'ufficio. Anche la volontà di evitare lo *strepitus fori*, data la modifica dei costumi, appare non più in linea con il comune sentire che vuole fortemente la punizione di condotte così riprovevoli. Per di più si potrebbero attivare degli strumenti volti alla tutela della persona offesa nel processo piuttosto che dal processo. Ciò nonostante il legislatore ha ritenuto di mantenere comunque un certo numero di reati sessuali punibili a querela. Probabilmente la necessità di rimettere alla "vittima" l'individuazione dei confini concreti del contenuto offensivo della condotta svolge un certo ruolo ma non deve certamente considerarsi decisiva, potendosi ovviare a ciò, ben più correttamente, con una maggior "precisione" nella descrizione delle condotte illecite. La ragione più attendibile sembrerebbe quindi doversi cercare nella volontà di consentire una "riparazione" del danno fuori dal procedimento stesso prima della sua instaurazione; è lì che il potere della vittima può esplicare tutta la sua forza anche perché in tali reati la querela non è remissibile. Al di là di qualunque giudizio su tale scelta, ciò comporta ovviamente un indubbio effetto deflativo anche se non appare funzionale ad una tutela reale della vittima.

L'accresciuta sensibilità della società verso il preoccupante fenomeno della violenza nei confronti delle donne è coevo ad un incremento degli studi sociologici e statistici sulle motivazioni che "spingono" in particolare gli uomini a questi atti. Esula ovviamente dai confini della presente ricerca un approfondimento su tali tematiche ma risulta particolarmente utile soffermarsi sul contrasto che sembrerebbe esserci fra la scelta del nostro legislatore di mantenere la procedibilità a querela per i reati di "violenza sessuale" e di "atti persecuto-

ri”, pur con la previsione della irrevocabilità della querela⁶⁶, e la Convenzione di Istanbul⁶⁷ sulla tutela delle donne che richiede in generale la procedibilità d'ufficio per le diverse figure di reato nelle quali più gravemente si manifesta la violenza contro le donne.

L'art. 55 della Convenzione sembra infatti operare una dichiarata scelta di campo verso la perseguibilità d'ufficio stabilendo che “le Parti si accertano che le indagini e i procedimenti penali per i reati stabiliti ai sensi degli articoli 35, 36, 37, 38 e 39⁶⁸ della presente Convenzione non dipendano interamente da una segnalazione o da una denuncia da parte della vittima quando il reato è stato commesso in parte o in totalità sul loro territorio, e che il procedimento possa continuare anche se la vittima dovesse ritrattare l'accusa o ritirare la denuncia”.

Gli studi statistici⁶⁹ evidenziano il dato allarmante di una percentuale di violenze fisiche e sessuali portate a conoscenza delle forze dell'ordine estremamente contenuta (attorno al 10%); così come è elevato il numero di procedimenti penali che non arrivano alla decisione di merito per intervenuta revoca della querela (ove possibile) oppure perché la vittima ha smesso di collaborare. In questi reati la collaborazione della vittima è centrale per il raggiungimento della prova del crimine perché difficilmente l'impianto probatorio “tiene” in sede dibattimentale se non vi è una parte offesa motivata e in grado di sostenere le precedenti dichiarazioni⁷⁰.

Tutti segnali che certificano se non proprio il fallimento certo l'insufficienza delle scelte legislative nel contrasto del fenomeno della violenza sulle donne. È innegabile che demandare alla parte offesa l'instaurazione o meno del procedimento viene incontro alla “richiesta” della vittima di tenere nella dovuta considerazione il sentimento di pudore e di vergogna nel confessare all'esterno di essere stata vittima di violenza da parte, molte volte, di prossimi congiunti o del partner. È però oramai insufficiente nascondersi dietro la dichiarata volontà di evitare lo *strepitus fori* per sostenere l'opportunità della punibi-

⁶⁶ Assoluta oppure sotto il controllo del giudice come nel reato *ex art. 612-bis c.p.*

⁶⁷ Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza sulle donne e la violenza domestica approvata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 7 aprile 2011.

⁶⁸ Dall'elenco è escluso fra altro il reato c.d. di stalking.

⁶⁹ Per i rilevamenti statistici, fra le tante pubblicazioni, si rinvia a CREAZZO, *Violenze contro le donne nelle relazioni di intimità e risposte del sistema penale*, in *Se le donne chiedono giustizia. Le risposte del sistema penale alle donne che subiscono violenza nelle relazioni di intimità: ricerca e prospettive internazionali*, a cura di Creazzo, Bologna, 2012; e GUARALDI, *Indagine statistica sul reato di atti persecutori*, in www.penalecontemporaneo.it.

⁷⁰ Così ARCIDIACONO CROCETTI, *Le risposte del sistema della giustizia penale alle violenze nelle relazioni di intimità*, cit., 300.

lità a querela di tali crimini.

Gli studi sociologici hanno chiaramente evidenziato che più della vergogna l'ostacolo alla denuncia è rappresentato principalmente dalla diffusa convinzione dell'inutilità e/o inopportunità del ricorso alle forze dell'ordine. Vi è una evidente sfiducia nella capacità del sistema di giustizia penale alla tutela della vittima soprattutto in caso di violenza sessuale.

Si deve dare atto che dal 2009 il legislatore ha cercato di fornire alle forze dell'ordine e all'Autorità giudiziaria alcuni strumenti certamente utili per interventi immediati; gli artt. 282-*bis* e 282-*ter* c.p.p. attribuiscono infatti al giudice il potere di adottare immediatamente nei confronti dell'imputato provvedimenti per l'allontanamento dalla casa familiare e per divieto di avvicinamento. Tali provvedimenti però per risultare veramente efficaci debbono trovare concreta esecuzione; non può essere sufficiente che venga emesso un ordine di divieto di avvicinamento se poi non si è in grado di farlo scrupolosamente rispettare. Troppe volte si è dovuto assistere a fatti di sangue commessi da destinatari di provvedimenti coercitivi, con l'inevitabile conseguenza di rafforzare nelle donne la convinzione di ritenere preferibile una gestione privata e silenziosa della violenza sofferta, percependo la risposta delle istituzioni preposte alla loro tutela come inadeguata se non umiliante.

Negli ultimi anni⁷¹ il legislatore ha dimostrato, con interventi soprattutto sul piano processuale, di aver compreso che il contrasto al fenomeno della violenza sulle donne non può essere lasciato solo alla minaccia della sanzione penale ma richiede un ventaglio di provvedimenti che vadano a rafforzare le misure di sostegno alle vittime, la fase delle indagini, la preparazione specifica delle forze dell'ordine e dell'autorità inquirente, la tutela della vittima nel dibattimento ed i tempi della giustizia.

È un percorso lungo ma si sta finalmente affermando la convinzione che molto spesso l'esercizio del diritto di querela non è espressione della libertà di autodeterminazione. Tralasciando ogni considerazione sulle pressioni ed intimidazioni che la vittima può subire⁷², la donna non sembra libera di decidere se ricorrere o meno alla giustizia penale perché si trova costretta a rinunciare in partenza per le difficoltà e le sofferenze che quella scelta le imporrebbe e delle quali decide per lo più di farsi carico solo quando la violenza diventa davvero intollerabile per lei e/o i suoi figli.

“L'illusione di quella libertà di decisione, sul (possibile) inizio e sulla (sicura)

⁷¹ Il riferimento al d.l. n. 93/2013 convertito in l. n. 119/2013.

⁷² È stato già sottolineato (PALIERO, “Minima non curat praetor”. *Ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari*, Padova, 1985, 366) che “la querela sarebbe un'arma spuntata per la pressione intimidatoria dell'autore sulla vittima”.

fine di un procedimento penale sembra tuttavia avere un prezzo molto alto: quello dell'attribuzione alla vittima di ogni responsabilità per l'inefficienza della tutela offerta dal sistema penale, atteso che sono le donne che devono farsi avanti, denunciare l'accaduto, confermare le proprie dichiarazioni tutte le volte in cui, in modo più o meno corretto e rispettoso, saranno esaminate e controesaminate, e infine resistere ai tempi della giustizia penale; tempi che talvolta sono troppo lunghi rispetto alle comprensibili esigenze di riorganizzazione della propria vita che la vittima si trova a dover affrontare. Il sistema della procedibilità a querela, in presenza di una risaputa ritrosia delle donne a denunciare le situazioni di violenza di cui sono vittime, se non dopo mesi o anni di sofferenza, può costituire un facile alibi per lo Stato che non sappia o non voglia impegnare mezzi e risorse per affrontare il problema in modo diverso.⁷³

Prevedere l'irrevocabilità della querela per i reati di violenza sulle donne non appare quindi misura sufficiente ma occorrerebbe che con una decisa scelta di campo lo Stato si accollasse il compito ed il dovere di perseguire tutte le condotte criminose sollevando la donna dalla necessità di una scelta comunque difficile.

Deve però sottolinearsi che anche se il legislatore decidesse di stabilire la procedibilità d'ufficio in tutti i reati di violenza, poiché molte volte le condotte criminose si consumano nell'ambito domestico, la collaborazione della vittima risulterebbe comunque imprescindibile. Si dovrebbero quindi contemporaneamente rafforzare tutte quelle misure volte al supporto della vittima ed alla predisposizione di sistemi di indagine e di segnalazione delle violenze. Solo così si potrebbe garantire l'emersione del fenomeno, condizione imprescindibile per approntare strumenti capaci di ridurre i casi di violenza. Sino a quando le denunce rappresenteranno una piccola percentuale del dato reale si dovrà comunque sempre parlare di fallimento nelle scelte di politica criminale.

Della tendenza ad interventi settoriali senza una visione complessiva della soluzione del problema è emblematica la trasformazione della procedibilità a querela del furto semplice.

La riformata disciplina del furto semplice ha segnato una inversione rispetto alla direzione intrapresa dal codice Rocco che aveva previsto la perseguibilità a querela del furto solo in determinate ipotesi contrassegnate dalla minima lesività del danno patrimoniale o dai rapporti fra il reo e la vittima. Ciò non

⁷³ Così lucidamente PECORELLA C., *Sicurezza Vs libertà? La risposta penale alle violenze sulle donne nel difficile equilibrio tra istanze repressive e interessi della vittima*, cit., 15.

ha comportato una più efficace repressione del reato, e il c.d. “numero oscuro” è andato via via ampliandosi per le problematiche che si riversano sulla “vittima” stessa del reato che ha avuto l'ardire di “denunciare” il furto: la necessità di andare a rendere la testimonianza avanti all'Autorità giudiziaria competente, molte volte lontana dalla propria residenza; la quasi certezza di non poter recuperare il bene sottratto; le spese ulteriori che dovrà comunque affrontare nel caso di coinvolgimento dell'autorità giudiziaria; sono motivazioni che scoraggiano la presentazione di qualunque querela/denuncia.

Si arriva così al paradosso che la procedibilità a querela è funzionale alla “tutela” della vittima non dal danno derivante dal reato, ma da quello derivante dalla perseguibilità del reo stesso. Per la vittima del furto è infatti più conveniente considerare oramai perso il bene rubato rispetto alla presentazione della querela.

Tale squallido scenario, che certifica la resa dell'ordinamento ad un delitto ricorrente, è destinato a cambiare solo nel caso, a dir il vero piuttosto raro, di conoscenza diretta dell'autore del furto: in tale ipotesi può risultare conveniente presentare la querela essendo concreta la possibilità del recupero del bene soprattutto in una fase antecedente all'instaurazione del processo ove la “minaccia” dell'azione penale esplica tutta la sua potenzialità.

In entrambi gli scenari la procedibilità a querela ha raggiunto il fine deflativo auspicato, vuoi perché la vittima non ritiene conveniente denunciare il furto vuoi per l'intervenuta “sistemazione” privata del reato, in entrambi le ipotesi si evita comunque la celebrazione di un processo.

Qual è però il prezzo di tutto ciò? La evidente capitolazione dell'ordinamento, incapace di contrastare il furto, ha fatto sì che si diffondesse un sentimento di rassegnazione verso questo fenomeno criminale in costante aumento e la risposta più ovvia è stata che si è acuito prepotentemente il desiderio di una giustizia privata con cocente sconfitta dell'intero sistema penale.

Lo stato di criticità in cui verte l'intera giustizia penale è talmente palese e grave che il legislatore, negli ultimi anni, ha concretamente cercato di percorrere strade nuove. Abbiamo già richiamato la possibilità per la parte offesa, sia pur solo per i reati punibili a querela di competenza del giudice di pace, di sostituirsi addirittura al p.m. nell'esercizio dell'azione penale; a ciò vanno aggiunte le varie ipotesi di giustizia riparativa e la speciale tenuità del fatto, estese a tutto il sistema penale e non più peculiarità del procedimento innanzi al giudice di pace o per i minorenni. L'istituto più innovativo è però rappresentato dal c.d. illecito civile previsto dalla l. n. 67/2014 ed introdotto effettivamente con il decreto legislativo n. 7 del 2016. Come noto il decreto legislativo ha abrogato gli artt. 485, 486, 594, 627 e 647 c.p. e ne ha riproposta sostanzialmente le

medesime fattispecie prevedendo però non più una sanzione penale bensì una sanzione pecuniaria civile da 100,00 ad 8.000,00 euro. Il giudice che dovrà comminare la sanzione civile è quello competente a conoscere dell'azione di risarcimento del danno.

I reati “trasformati” in illeciti civili erano tutti punibili a querela. È lecito quindi pensare che la trasformazione in illecito civile possa essere considerato quasi un approdo, in un'ottica di politica criminale, per i reati puniti a querela.

Il potenziamento della procedibilità a querela è una tecnica deflativa del tutto particolare perché non incide, astrattamente, sull'area dell'illiceità e limitandosi a subordinare la repressione penale all'interesse privato, la querela assicura una tutela indiscutibilmente piena dei beni⁷¹. Stesso discorso dovrebbe valere in caso di trasformazione in illecito civile purché la fattispecie penale venga riproposta tale e quale. Anzi, si può affermare che il bene tutelato riceve in quest'ultimo caso una protezione addirittura maggiore.

In caso di illecito penale punito a querela il giudice è “costretto” ad una pronuncia assolutoria tutte le volte che la parte offesa fa venir meno la condizione di procedibilità. È chiaro che ciò avviene quando la vittima si sente pienamente risarcita del danno, tralasciando completamente il “risarcimento” di quelle dimensione collettiva che comunque c'è in ogni reato. Nell'illecito civile invece la sanzione civile si aggiunge al risarcimento del danno e rappresenta proprio quel ristoro della lesione del bene sovraindividuale.

Che cosa può quindi ostare ad una generalizzata trasformazione di tutti i reati puniti a querela in illeciti civili?

Le criticità principali sono due: la ricerca della prova dell'illecito ed il costo per accedere all'illecito civile.

Spesso la vittima non è a conoscenza di chi abbia posto in essere le condotte criminose e la ricerca del responsabile può richiedere strumenti ed attività investigativa propria della polizia giudiziaria e dell'autorità giudiziaria penale. Anche quando tali attività potrebbero essere effettuate da soggetti diversi, e quindi rientranti nelle facoltà dirette della persona offesa, i costi della ricerca delle prove ricadrebbero sulla persona offesa; nel procedimento penale invece non è mai previsto il coinvolgimento della vittima nelle spese del giudizio, pur in caso di proscioglimento dell'imputato. Per ovviare a ciò il legislatore dovrebbe prevedere la possibilità, per chi si ritiene colpito da un illecito civile, di rivolgersi a strutture pubbliche che possano porre in essere quegli accertamenti investigativi ritenuti necessari per individuare i colpevoli. Non vi sareb-

⁷¹ Così GIUNTA, *Interessi privati e deflazione penale nell'uso della querela*, cit., p. 192.

be in realtà neanche un costo aggiuntivo rispetto all'attuale sistema in quanto in ogni caso le spese di ricerca del colpevole rimangono sempre a carico della collettività o eventualmente del condannato.

Altro ostacolo è rappresentato dall'alto costo di accesso alla giustizia civile che richiede, solo per adire il giudice, il pagamento di un contributo unificato particolarmente oneroso al quale si accompagna la spesa per il legale, spesa quest'ultima indubbiamente presente anche per l'azione civile nel processo penale ma che diventa attuale solo al momento dell'apertura del procedimento nei confronti del reo. Impedimenti però che non sembrano a dir il vero invincibili potendo essere se non proprio eliminati, certamente contenuti.

A favore dell'illecito civile, questa volta per la tutela della vittima, opera poi la non secondaria questione inerente il parametro di valutazione della colpevolezza del soggetto accusato. Il problema trova una sua ragion d'essere in quanto, come è noto, nel nostro ordinamento processuale la c.d. "regola di giudizio" e cioè il criterio in base al quale il legislatore vuole che il giudice pervenga alla decisione circa la questione portata al suo esame, è diversa a seconda dell'ambito in cui la stessa viene resa. Mentre nel processo penale il pubblico ministero deve provare la responsabilità dell'imputato al di là di ogni ragionevole dubbio, nel processo civile vige la regola del più probabile. Poiché l'art. 8 del d.l.vo n. 7/2016 afferma testualmente che il giudice decide sull'applicazione della sanzione pecuniaria al termine del giudizio, qualora accolga la domanda di risarcimento proposta dalla persona offesa, è evidente la decisa scelta di campo operata dal legislatore per il criterio operante nel processo civile.

A ciò va aggiunta la possibilità teorica, nell'ambito del processo civile, di potersi avvalere dei nuovi strumenti di definizione del procedimento quali la mediazione e/o la negoziazione assistita. E' ben vero che attualmente il legislatore non ha previsto alcuna disposizione in merito, anzi sembrerebbe aver escluso tale possibilità in quanto la sanzione civile può essere comminata solo dal giudice, ma nulla impedisce che possa essere modificata anche questa previsione. D'altra parte la possibilità di introdurre anche nell'illecito civile la mediazione non trova alcun vero ostacolo teorico; al contrario presenterebbe il grandissimo vantaggio di un automatico superamento di una delle questioni più dibattute e controverse della mediazione penale: la necessità del riconoscimento da parte del reo della propria responsabilità nella fase iniziale del procedimento penale, riconoscimento che si pone in contrasto con il principio costituzionale della presunzione di innocenza. Nel giudizio civile il possibile riconoscimento della propria responsabilità non comporterebbe invece alcuna violazione di diritti costituzionali.

Il 2 novembre 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato lo schema di decreto legislativo riguardante la trasformazione della procedibilità a querela di molti reati previsti nel codice penale in esecuzione della delega contenuta nella l. 103/2017. Purtroppo il testo dello schema non è ancora disponibile non essendo stato trasmesso alle camere e quindi è probabile che vi saranno delle modifiche. Dalle prime indiscrezioni sembrerebbe che il Governo abbia esercitato in modo ampio la delega.

Ciò renderebbe attuale il rischio di quello scivolamento verso una eccessiva civilizzazione dell'illecito penale, con conseguente mortificazione della dimensione soggettiva del reato, di cui si è già parlato al paragrafo 3. E' oltretutto molto dubbio che questo attuale rischio possa essere realmente controbilanciato da un effetto deflativo importante. Non sussistono logiche motivazioni che possano far ritenere che la fase di "accomodamento" privatistico possa trovare spazio addirittura prima della iscrizione del procedimento penale. Ben più ragionevole è ritenere che ciò possa concretizzarsi solo nella fase dibattimentale, quantomeno dopo che il giudice avrà espresso, ex art. 162 *ter* c.p., il suo giudizio sulla condotta riparatoria eventualmente proposta. Inizialmente la vittima cercherà di "valorizzare" al massimo la posizione di dominio e di controllo del procedimento penale rendendo così più ardua una transazione con il reo che viceversa tenderà a sottovalutare la portata dannosa della condotta tenuta. L'effetto deflativo potrà quindi riguardare solo la fase dibattimentale e non l'intero procedimento penale. Un risultato certamente al di sotto delle aspettative.

D'altra parte se l'unica alternativa fosse la depenalizzazione è evidente che l'ampliamento indiscriminato della procedibilità a querela rappresenterebbe il male indubbiamente minore. Non solo perché l'illecito amministrativo non ha dato buona prova di sé ma anche perché in questa procedura non è previsto alcun ruolo alla vittima; verrebbero così mortificate sostanzialmente sia le ragioni della collettività che quelle del privato.

Il nostro ordinamento offre ora però un'altra opzione: la trasformazione in illecito civile di tutti i reati perseguibili a querela, ad eccezione ovviamente dei "reati di violenza sessuale" e di "atti persecutori", che dovrebbero essere indiscriminatamente perseguibili d'ufficio, dove lo stesso livello edittale della pena ne sottolinea la estrema gravità, tale da rendere imprescindibile la sanzione penale. In questo modo si opererebbe una vera "ripulitura" del codice penale da fattispecie ritenute di scarsa offensività riportando il diritto penale alla sua funzione di "*extrema ratio*" e ciò senza apportare alcuna mortificazione della vittima. Non si tratterebbe di una generalizzata depenalizzazione bensì solo di una traslazione della medesima condotta su un piano diverso.

È evidente che questa scelta “rivoluzionaria” dovrebbe essere accompagnata da interventi legislativi per ovviare alle criticità già evidenziate ed anche per rafforzare i “ranghi della magistratura civile” per far fronte all'aumento della cause. La prevedibile eccezione che già oggi la giustizia civile non gode migliore salute di quella penale non tiene nel dovuto conto che nel settore civile è molto più agevole introdurre procedure alternative volte alla composizione dei conflitti.

Vi è piena consapevolezza delle difficoltà e delle resistenze che una scelta così radicale incontrerebbe nel mondo giuridico; vi è però anche la certezza che solo un radicale cambiamento di mentalità ed abitudini potrà ridare ossigeno ad un sistema oramai al collasso. Riteniamo che sia molto meglio affrontare una rivoluzione che assistere passivamente al capezzale di un moribondo.