



## **Garante nazionale delle vittime di reato**

**di Mario Pavone \*\***

L'ANDCI, Associazione Nazionale dei Difensori Civici Italiani, ha da tempo rappresentato l'urgenza e la necessità che sia istituita con legge la figura ormai indispensabile del Garante dei diritti delle Vittime di Reato.

Nelle more dell'approvazione della legge, il prof. Vincenzo Mastronardi, criminologo da tempo impegnato nella delicata materia, è stato nominato dal 9 aprile 2021 Garante dei diritti delle Vittime di Reato. Garante dei diritti delle vittime di reato. dall'Associazione Nazionale Difensori Civici Italiani, d'intesa con Civicrazia, che comprende oltre quattromila Associazioni a tutela del Cittadino.

### 1. Premessa

La nomina appare più che opportuna anche in relazione alla Riforma della Giustizia Penale, di recente varata dal Parlamento ed in attesa dei Decreti attuativi che dovrebbero chiarire meglio i contenuti della Delega al Governo.

La questione appare anche rilevante anche alla luce delle motivazioni della nomina espresse dalla Prof.ssa Olimpia Venditto, valente criminologa campana, sulle pagine della ANDCI e che risultano del tutto condivisibile.

Afferma, infatti, l'illustre Autrice dell'elaborato come, negli ultimi anni, l'Unione europea ha emanato una serie di provvedimenti normativi, alcuni vincolanti per i Paesi membri, come per esempio la direttiva 2004/80/CE sull'indennizzo alle vittime di reati e la direttiva 2012/29/UE sui loro diritti minimi, obbligandoli ad adeguarsi alla moderna concezione del reato, inteso come violazione dei diritti individuali delle vittime, oltre che come fatto socialmente dannoso, e ad intervenire, conseguentemente, a favore delle stesse, a prescindere dalla loro nazionalità di appartenenza.

In Italia il Legislatore, pur conformandosi alla volontà comunitaria, ha proceduto quasi sempre in maniera disorganica e poco attenta, muovendosi per lo più settorialmente e limitatamente ad alcune tipologie di vittime.

Cosicché, a parte la frammentarietà, il nostro quadro normativo di tutela delle vittime di reato appare attualmente ancora abbastanza lontano dagli standard stabiliti in ambito europeo, specialmente sotto l'aspetto dell'effettiva garanzia dei loro diritti, prima durante e dopo il processo penale.

A tal proposito, si rammenta che la Corte di Giustizia dell'Unione europea è intervenuta a più riprese contro il nostro Paese, sia dichiarandolo inadempiente in relazione al sistema d'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti (Corte UE, sentenza 11 ottobre 2016), sia bacchettandolo per avere riconosciuto l'indennizzo alle sole vittime degli Stati transfrontalieri e non anche a quelle residenti in Italia, sia sentenziando che l'importo dell'indennizzo disposto con legge n. 122/2016 e consequenziale D.M. 31 agosto 2017, pur non dovendo corrispondere

al ristoro integrale dei danni, non può e non deve essere puramente simbolico (Corte UE, sentenza 16 luglio 2020)(ma adeguato alla gravità del reato- NdR)

Il 24 giugno 2020, la Commissione europea, sulla base della considerazione che le vittime di reato sono ancora impossibilitate a far valere pienamente i loro diritti, a causa di un incompleto recepimento e/o di un'errata attuazione, nei singoli ordinamenti giuridici nazionali, del complesso normativo adottato dall'Unione europea, ha delineato una strategia per rafforzare i diritti delle vittime, nel documento intitolato “**Per una nuova strategia dell'UE in materia di diritti delle vittime 2020/2025 – For a new EU victims'rights strategy 2020/25**”.

La Commissione ha, così, definito le azioni che dovranno essere realizzate negli anni 2020/2025, incentrandole principalmente sulle seguenti cinque priorità:

1. Garantire una comunicazione efficace con le vittime e un ambiente sicuro affinché le vittime possano denunciare i reati;
2. Migliorare la protezione e l'assistenza delle vittime più vulnerabili;
3. Agevolare l'accesso delle vittime al risarcimento;
4. Rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra tutti i soggetti competenti in materia di diritti delle vittime;
5. Rafforzare la dimensione internazionale dei diritti delle vittime. Pur continuando a verificare, nel frattempo, l'efficacia delle normative comunitarie nei singoli Paesi e le loro eventuali lacune,

La Commissione si è data comunque una scadenza, individuando nell'anno 2022 il termine entro cui dovrà valutarsi la necessità di intervenire con nuove proposte legislative finalizzate a rafforzare ulteriormente i diritti delle vittime.

In conseguenza, secondo l'Autrice, sarebbe opportuno che procedesse a costituzionalizzare, al pari delle garanzie riconosciute ai presunti autori di reato, anche l'antagonista diritto delle vittime di essere tutelate, in modo che la legiferazione in materia possa avvenire sempre ponderatamente, sistematicamente ed organicamente.

Sul punto occorre ricordare l'impegno profuso per la introduzione di un secondo comma dell'art.111 della Costituzione che disciplini la c.d. Responsabilità oggettiva dello Stato per le Vittime di Reato, come enunciato nella Direttiva Europea, operando a priori un puntuale contemperamento delle esigenze dei rei con gli interessi degli offesi e/o danneggiati, sempre nell'ottica della disciplina del Giusto Processo introdotta nel 1999.

Le proposte avanzate nelle precedenti legislature finalizzate ad attribuire rango costituzionale anche ai diritti e agli interessi delle vittime, ma non sono mai state approvate.

Attualmente alla Camera dei deputati, permane il progetto di legge costituzionale n. 117, presentato dall'On.le Cirielli ed altri il 23.03.2018, non ancora esaminato, mirante ad inserire, dopo il quinto comma dell'art. 111 Cost., un ulteriore comma del seguente tenore: “ **La vittima del reato e la persona danneggiata dal reato sono tutelate dallo Stato nei modi e nelle forme previste dalla legge**

” .

Attualmente, quindi, non esistendo alcuna disposizione che ponga su un piano costituzionalmente paritario le vittime e gli autori di reato, il riconoscimento costituzionale dei diritti e degli interessi delle prime è implicitamente tratto dai principi di uguaglianza, dignità e solidarietà sociale sanciti negli artt. 2 e 3 Cost. si è orientati a ritenere, cioè, che lo Stato è obbligato a riconoscere diritti alle vittime di reato in virtù dei doveri di solidarietà impostigli dall'art. 2 Cost. e del principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost.

In attuazione di detti principi costituzionali sarebbe opportuno perciò che, prima della summenzionata scadenza del 2022, lo Stato italiano si facesse carico di rafforzare i diritti delle vittime di reato, secondo quanto indicato nel succitato atto di *Strategia UE in materia di diritti delle vittime negli anni 2020/2025*

, garantendo innanzitutto, a qualunque cittadino europeo leso da un reato, la possibilità di rivolgersi in maniera del tutto gratuita ad una figura neutrale di riferimento avente il compito di

tutelarlo ed informarlo sui suoi diritti.

Di qui la necessità di istituire per legge un Garante Nazionale avente la precipua funzione di assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi di qualunque vittima, a prescindere dalla sua nazionalità e dalla sua residenza, e indipendentemente dal tipo di reato e dal luogo del commesso reato, sulla base di quanto previsto dalla direttiva UE 2012/29/UE.

Più esattamente, il Garante deve accompagnare la Vittima di Reato lungo tutto il percorso che va dal momento della commissione del reato fino alla completa soddisfazione del torto subito, promuovendo, garantendo e vigilando sulla piena attuazione dei diritti e degli interessi delle vittime di qualsiasi reato, non solo di quelli intenzionali violenti, come prevedono alcune proposte di legge.

Inoltre, il Garante Nazionale deve occuparsi di qualsiasi vittima, italiana o straniera, residente in Italia o in un altro Stato comunitario, senza considerare la regione d'Italia o lo Stato dell'Unione europea in cui sia avvenuto il reato e ciò a differenza dei Garanti istituiti dalle Regioni con lungimiranza che, sulla base delle singole leggi regionali istitutive, si occupano esclusivamente delle vittime residenti nella regione di competenza.

In sostanza, il Garante Nazionale deve essere l'Organo deputato ad avvicinare le vittime di reato alle istituzioni affinché le prime possano riacquistare fiducia nelle stesse e le seconde credibilità e autorevolezza agli occhi dei Cittadini

### **b. Le competenze del Garante**

Fatta questa rilevante premessa, alla base della necessità della istituzione del Garante Nazionale per le Vittime di Reato, la Prof. Venditto individua le possibili competenze dello stesso.

Anzitutto sarebbe necessario **garantire al cittadino vittima di reato la possibilità di rivolgersi in maniera del tutto gratuita ad una figura neutrale di riferimento avente il compito di tutelarlo ed informarlo sui propri diritti**

Il Garante Nazionale delle vittime di reato deve avere per legge la specifica funzione di promuovere la piena attuazione dei diritti e degli interessi di questa categoria di persone, **a prescindere dal tipo di reato, dalla nazionalità e dalla residenza della vittima e del luogo del commesso reato**, sulla base di quanto previsto dalla direttiva UE 2012/29/UE.

Con l'istituzione del Garante Nazionale delle vittime di reato, lo Stato italiano si fa carico di **promuovere, garantire e vigilare sulla piena attuazione dei diritti e degli interessi dei cittadini europei vittime di qualsiasi reato** (non solo di quelli intenzionali violenti, come prevedono alcune proposte di legge) e quindi di qualsiasi vittima, italiana o straniera, residente in Italia o in un altro Stato comunitario, in qualunque regione d'Italia o in qualsiasi Stato dell'Unione europea sia avvenuto il reato (a differenza dei Garanti regionali, che si occupano esclusivamente delle vittime residenti nella regione di competenza).

Per questo, presso il Garante, sarebbe indispensabile prevedere anche un **servizio di interpretariato e traduzioni** e **vari gruppi di esperti per il supporto e la tutela delle vittime**

Il Garante Nazionale **accompagna le vittime di reato lungo tutto il percorso che va dalla commissione del reato fino alla completa soddisfazione del torto subito e come tale, esso costituisce un Organo imparziale, autonomo e indipendente** da qualsiasi potere e con sede sua propria, neutrale, **al quale qualsiasi vittima si può rivolgere in maniera informale per ottenere informazioni e chiarimenti sul suo ruolo, sui suoi diritti e sulle possibili azioni esperibili a tutela dei propri interessi, sia prima e a prescindere da qualsiasi azione giudiziaria nei confronti del presunto autore del reato, sia durante e dopo il processo.**

Al Garante **devono essere comunicati tutti i nominativi e i recapiti delle vittime, in modo da dargli la possibilità di informarle sulla possibilità di rivolgersi a lui per ottenere tutte le informazioni di loro interesse.**

**Agisce in rete, in sinergia e in rapporto di reciproca collaborazione** con il Ministero di Giustizia e tutti gli uffici territoriali (giudiziari, servizi sociali ecc.) , con il Ministero dell'Interno e tutti gli uffici periferici (prefetture), con le Forze dell'Ordine, con il ministero della Salute e con quello delle Politiche sociali, nonché con tutti gli organismi degli Stati comunitari preposti alla tutela delle vittime di reato.

Si avvale altresì della **collaborazione** degli enti pubblici territoriali, delle istituzioni scolastiche, del Garante della Privacy, degli Ordini degli Avvocati, dei Giornalisti e degli Psicologi e di qualsiasi altro ente che si occupa dell'assistenza e della tutela delle vittime e può chiedere **chiarimenti**

o

**segnalare eventuali violazioni**  
alle Autorità competenti.

**Evidenzia lacune legislative e carenze del sistema** che necessitano di interventi legislativi ed operativi.

Interviene per **assicurare a qualunque vittima la conoscenza degli atti amministrativi e giudiziari che la riguardano e il rispetto delle procedure e dei termini di definizione delle stesse** . Il garante dovrebbe intervenire in tutti i casi in cui i diritti delle vittime dei reati siano mortificati (es. situazioni di disparità di trattamento, discriminazioni, mancato accesso alle informazioni, inaccessibilità dei luoghi in cui si svolgono procedimenti penali se la vittima è disabile, esposizione pubblica delle vittime di terrorismo, vittimizzazione secondaria e ripetuta, intimidazioni, ritorsioni ecc.)

Presso la sua sede è istituito un **Osservatorio con il compito di censire e mappare tutte le strutture di assistenza e sostegno alle vittime di reato** , pubbliche e private, esistenti sul territorio, e i loro livelli di qualità, in modo da segnalare agli organi di competenza eventuali carenze e disuguaglianze territoriali, sollecitandone i necessari interventi.

Il Garante ha anche il compito di **indirizzare a dette strutture le vittime**, anche straniere, che gliene facessero eventualmente richiesta o di segnalare a dette strutture eventuali vittime bisognose di assistenza specialistica.

Inoltre, atteso che la direttiva del 2012 (art. 12, comma 1, lettera a) **prevede la possibilità di ricorrere alla mediazione penale e ad altri strumenti di giustizia riparativa**

(n.b.: non ancora individuati!)

**solo se vi sia un interesse per la vittima**

, il Garante va configurato anche come

**organo di promozione della mediazione penale dalla parte della vittima**

, cioè

**l'organo che assume l'iniziativa di attivarla per conto e nell'interesse della vittima**

, A tal fine promuove la

**formazione**

e l'

**aggiornamento**

di tutti gli operatori che interagiscono con le vittime di reato, concrete o potenziali.

Infine il Garante deve avere il compito

a) **di ricevere le comunicazioni ex officio** e le **notificazioni** che, in via teorica, andrebbero fatte mediante pubblici annunci (in sostanza, quando vi è un numero considerevole di parti offese o quando gli offesi siano in parte ignoti)

b) **di agire, anche giudizialmente, nell'interesse e per conto della vittima incapace**, priva di rappresentante o in caso di eventuali conflitti d'interesse tra la vittima e il suo rappresentante

### **c. Disegni di Legge all'esame del Parlamento**

Come è dato accertare dai Progetti presentati sia alla Camera che al Senato, sono unicamente due quelli che mirano alla istituzione del Garante Nazionale delle Vittime di Reato.

Anzitutto va annoverato il PdL n.500 del 11/4/2018 a firma dei Deputati RIZZETTO, BALDINI, BUCALO, BUTTI, CAIATA, DELMASTRO DELLE VEDOVE, FERRO, FOTI, FRASSINETTI, LUCASELLI, ROTELLI, ZUCCONI, al cui articolato si rinvia, con il quale si chiede la Istituzione del Garante atteso che nella Relazione accompagnatoria si enuncia testualmente che

“I drammatici dati relativi al numero dei delitti violenti contro la persona e il patrimonio creano profondo allarme sociale e danno ai cittadini la sensazione di non essere adeguatamente protetti dallo Stato.

Questa sensazione si estende anche a una fase successiva, al momento in cui le vittime si trovano ad affrontare le conseguenze personali e sociali e i troppo spesso lunghissimi procedimenti penali dopo aver subito un'aggressione, una violenza o la perdita di un familiare.

Appare, quindi, ineluttabile la necessità di introdurre una figura istituzionale che si renda interprete delle istanze delle vittime di reato ponendosi come un faro istituzionale e imparziale affinché alle stesse siano riconosciute una compiuta tutela e un'assistenza di lungo periodo.

Le vittime devono essere aiutate a superare le difficoltà derivanti dal crimine subito, poiché, oltre al danno materiale, esse soffrono quasi sempre di un danno morale che il risarcimento economico solo simbolicamente e in ritardo ripara nella sua interezza. In particolare, a queste persone è necessario garantire: sostegno emotivo e assistenza diretta; servizio di consulenza legale e psicologica; sostegno durante i procedimenti penali e dopo la sentenza.

Tale supporto spetta allo Stato, che deve assicurare un'assistenza specifica alle vittime, rispondendo alle loro esigenze fondamentali, attraverso un organo

*ad hoc*

che promuova i loro diritti in stretta collaborazione con il Ministero della giustizia e che garantisca, attraverso una specifica formazione professionale, che le vittime di reato ricevano idonei servizi di assistenza dalle strutture all'uopo esistenti nel territorio nazionale.

Bisogna, dunque, adottare politiche di intervento volte a combattere il sentimento di sfiducia, di isolamento e di insicurezza oggi tanto diffuso tra le persone che, in modo diretto o indiretto, sono stati vittime di un crimine.

Al fine di garantire la tutela di cittadini particolarmente indifesi e vulnerabili, appare dunque necessario un intervento legislativo volto a istituire un'autorità garante dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti. A parti inverse, del resto, il legislatore ha istituito, già dal 2013, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ossia un organo che tutela i diritti di chi i reati li ha commessi. Si ritiene, quindi, irragionevole che ancora non esista, a livello nazionale, una figura a cui possano rivolgersi le vittime delle condotte criminali.

Ciò premesso, la presente proposta di legge prevede l'istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti; si stabiliscono inoltre i criteri di nomina e si disciplinano i casi di incompatibilità (articolo 1); all'articolo 2 si introduce la definizione di «vittima del reato» ai fini della legge; all'articolo 3 sono definiti i compiti del Garante affinché sia assicurato il dovuto sostegno a coloro che hanno patito le conseguenze di un crimine.

Di analogo contenuto il DDL n.1758 presentato in Senato in data 5/3/2020 ad iniziativa dei Senatori Rauti, Calandrini, Iannone, La Pietra, Maffoni, Petrenga e Urso motiva la necessità della Istituzione di un Garante per le Vittime di Reato al fine di garantire la tutela di cittadini particolarmente indifesi e vulnerabili.

Appare necessario, dunque, un intervento legislativo volto a istituire un'autorità garante dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti.

A parti inverse, del resto, il legislatore ha istituito, già dal 2013, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, ossia un organo che tutela i diritti di chi i reati li ha commessi. Si ritiene, quindi, irragionevole che ancora non esista, a livello nazionale, una figura a cui possano rivolgersi le vittime delle condotte criminali.

Le vittime devono essere aiutate a superare le difficoltà derivanti dal crimine subito, poiché, oltre al danno materiale, esse soffrono quasi sempre di un danno morale che il risarcimento economico solo simbolicamente e in ritardo ripara nella sua interezza. In particolare, a queste persone è necessario garantire: sostegno emotivo e assistenza diretta; servizio di consulenza legale e psicologica; sostegno durante i procedimenti penali e dopo la sentenza.

Tale supporto spetta allo Stato, che deve assicurare un'assistenza specifica alle vittime, rispondendo alle loro esigenze fondamentali, attraverso un organo *ad hoc* che promuova i loro diritti in stretta collaborazione con il Ministero della giustizia e che garantisca, attraverso una specifica forma professionale, che le vittime di reato ricevano idonei servizi di assistenza dalle strutture all'uopo esistenti nel territorio nazionale.

In definitiva, pur essendovi una volontà simile se non comune tra le Camere per l'approvazione della nuova figura giuridica in ossequio alla Direttiva Europea più volte citata, è mancata l'attuazione dei buoni propositi.

Di qui la esigenza di provvedere, nelle more dell'impianto normativo, alla nomina da parte dell'importante Associazione dei Difensori Civici di un Garante Nazionale in vista dell'attuazione in concreto della Riforma della Giustizia.

Ostuni, Settembre 2021

**\*\*Coordinatore Nazionale**

**Ass.ne Italiana Vittime di Reato**