

queste istituzioni

**I Garanti delle vittime di reato:
tra realtà regionali
e prospettive statali**

Francesco Picozzi

Numero 4/2023
31 dicembre 2023

I Garanti delle vittime di reato: tra realtà regionali e prospettive statali

di Francesco Picozzi*

Sommario

1. Un'istituzione ancora poco diffusa. – 2. Il nuovo Garante calabrese: il mandato e l'indipendenza. – 2.1. segue: La struttura di supporto. – 2.2. segue: Le funzioni. – 3. Le altre Regioni. – 4. I tentativi di istituire un Garante nazionale: i prodromi. – 4.1. segue: l'emersione dell'idea di istituire un organo indipendente. – 4.2. segue: il consolidamento della tendenza. – 5. Considerazioni conclusive.

Sintesi

Il tema delle Autorità di tutela non giurisdizionale dei diritti e degli interessi delle vittime di reato è attualmente poco studiato. Tuttavia, a parere dell'Autore, esso presenta diversi motivi di interesse anche dalla prospettiva del diritto pubblico. Infatti, nell'ordinamento italiano esistono già – sia pure soltanto a livello regionale – alcuni Garanti delle vittime e il loro numero sembra in aumento. Inoltre, nel corso dell'ultimo ventennio, sono state presentate in Parlamento diverse proposte miranti a introdurre in questo settore anche un'istituzione nazionale. L'articolo si conclude con alcune considerazioni sui problemi tecnici che dovrebbe affrontare un'eventuale legge sul Garante nazionale delle vittime di reato.

Abstract

The topic of non-judicial protection authorities for the rights and interests of crime victims is currently very little studied. However, in the author's opinion, it has several reasons for interest. In fact, some Victims' Guarantors already exist in the Italian legal system - albeit only at the regional level - and their number is going to increase. Moreover, over the past two decades, several proposals have been presented in Parliament aimed at introducing a national institution in this area as well. The article concludes with some remarks on the technical problems that a possible law on the National Ombudsman for Victims of Crime would have to address.

Parole chiave

Garanti regionali; Autorità amministrative indipendenti; Vittime di reato; Servizi di assistenza.

* Primo dirigente di Polizia penitenziaria, Ufficio legislativo del Ministero della giustizia – Dottore di Ricerca in *Metodi e tecniche della formazione e della valutazione delle leggi*, Università di Genova. Le opinioni espresse nell'articolo sono personali dell'autore e non impegnano l'Amministrazione di appartenenza.

1. Un'istituzione ancora poco diffusa.

Nel dibattito pubblico e dottrinale sull'amministrazione della giustizia e sul settore penale, quando si ragiona sulle autorità non giurisdizionali di tutela di posizioni soggettive la riflessione spesso si incentra su quelle competenti per le persone ristrette, mentre è molto più raro che si affronti il tema degli organismi indipendenti di tutela dei diritti e degli interessi di quanti sono danneggiati da illeciti penali. Questa minore attenzione da parte dei *media* e degli studiosi sembra andare in parallelo alle scelte di politica legislativa: infatti, mentre i Garanti delle persone private della libertà sono numerosi e presenti a vario livello territoriale (Stato, Regioni, Province e Comuni) non si può dire altrettanto per quelli delle vittime di reato. Questi ultimi, infatti, sono più recenti e meno diffusi e, al momento, sono previsti e disciplinati soltanto da alcune leggi regionali; ciò, naturalmente, non è privo di incidenza sulle loro funzioni, stante la contiguità del tema in esame con la materia penale, di competenze esclusiva del legislatore statale.

Tuttavia, un approfondimento nell'ottica del diritto pubblico di queste giovani figure istituzionali – che, dal punto di vista della forma di governo regionale, vanno inquadrare nella categoria degli organi costituzionalmente «non necessari» che tuttavia possono essere previsti dagli Statuti e dalle leggi¹ – sembra presentare non pochi motivi di interesse. Intanto, per la più generale constatazione del fatto che i diritti delle vittime sono da tempo oggetto di crescente attenzione²; in particolare, per quanto con ritardo rispetto ad altri Paesi europei, ormai da alcuni anni anche in Italia si è cominciato a parlare «di assistenza pubblica alle vittime», realizzandola in varie forme organizzative (centri, sportelli, punti di ascolto)³. Il nostro Paese si è così posto, sia pure con risultati ancora incompleti, nel solco di fonti sovranazionali di diversa forza cogente, quali la direttiva dell'Unione europea 2012/29/UE, nota come “Direttiva Vittime”⁴, la Raccomandazione del Consiglio d'Europa (2006)⁸, sull'assistenza alle vittime dei reati, 14 giugno 2006, da ultimo aggiornata e sostituita dalla Raccomandazione adottata il 15 marzo 2023 dal Consiglio d'Europa⁵, che indicano la necessità di prevedere – oltre ai diritti più strettamente legati al procedimento giudiziario – servizi amministrativi di assistenza o di aiuto alle vittime.

¹ V. tale categoria in P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2019, V ed., 162 e 205 s.

² *Ex plurimis*, v. L. CORNACCHIA, *Vittime e giustizia criminale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2013, 4, 1766.

³ M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale. Dall'oblio al protagonismo?*, Jovene, Napoli, 2015, 320.

⁴ Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

⁵ Raccomandazione CM/Rec(2023)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sui diritti, i servizi di aiuto e il sostegno alle vittime della criminalità.

Inoltre, l'argomento è reso interessante anche dalla non impossibile evenienza dell'istituzione di un organo nazionale di tutela: nelle ultime legislature, infatti, sono stati non pochi gli atti di iniziativa legislativa presentati a tal fine; peraltro, lo studio di tali atti parlamentari mostra una sempre più evidente tendenza dei proponenti a preferire l'istituzione di un vero e proprio Garante nazionale indipendente dal potere politico, in luogo di organi amministrativi di minore impatto.

2. Il nuovo Garante calabrese: il mandato e l'indipendenza.

Anche per le sue somiglianze con i modelli operanti in altre Regioni⁶, è utile prendere spunto dal più recente Garante, istituito nel corso del 2023 della Calabria⁷, con lo specifico ed esclusivo «fine di promuovere la piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato, secondo i principi della direttiva 2012/29/UE»⁸.

Si tratta di un nuovo organo di tutela non giurisdizionale dei diritti delle persone «fisiche, residenti nel territorio regionale, vittime di reati previsti dal Codice penale, commessi nel territorio nazionale»⁹. Esso è istituito presso il Consiglio regionale ed è posto in posizione di indipendenza dal potere politico: infatti, ai sensi dell'art. 1, co. 2, «nell'esercizio delle proprie funzioni, non è sottoposto ad alcuna forma di controllo gerarchico o funzionale»; in tale ottica gli è riconosciuta «piena autonomia organizzativa e amministrativa», così da assicurargli la possibilità di svolgere la propria attività in maniera imparziale «e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Allo scopo di rendere effettiva questa previsione di carattere generale, l'art. 4 stabilisce che il Garante sia eletto dai consiglieri regionali «a maggioranza dei due terzi». Si tratta di una regola tipicamente utilizzata per evitare che la scelta del titolare dell'organo sia rimessa alla sola maggioranza politica del momento; tuttavia, l'efficacia di tale accorgimento è diminuita dalla previsione per cui, «in mancanza di raggiungimento del quorum, dalla terza votazione, l'elezione avviene a maggioranza semplice»; ma diversamente vi sarebbe il rischio di una paralisi dell'organo in caso di mancato accordo politico fra maggioranza e opposizione.

⁶ Sotto svariati profili, il testo normativo calabrese sembra rifarsi ampiamente agli esempi costituiti dalle leggi regionali della Liguria e, prima ancora, della Lombardia che si esaminano *infra*.

⁷ L.r. Calabria 15 marzo 2023, n. 10, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*.

⁸ Art. 1, co. 1. Non è rara nella legislazione regionale la scelta di istituire organismi di tutela di diritti richiamandosi a fonti europee e internazionali. Si pensi, oltre al settore in esame, ai casi dei Garanti nei campi dell'infanzia e adolescenza, della disabilità o della privazione della libertà. Per un esempio concreto v. il duplice richiamo operato dall'art. 1, co. 1, l.r. Lombardia 24 giugno 2021, n. 10, sottolineato da N. MACCABIANI, *L'istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia: un passo avanti, con prudenza*, in *Le Regioni*, 2021, 6, 1496.

⁹ Così l'art. 2, co. 1, mentre il co. 2 precisa che con il termine «vittima» ci si riferisce alla persona offesa nonché, qualora questa sia deceduta, ai parenti entro il secondo grado, al coniuge o allo stabile convivente e a chi è legato da vincolo di adozione.

Il Garante dura in carica cinque anni e può essere rieletto una sola volta; a conferma della sua tendenziale collocazione al di fuori del circuito politico rappresentativo, l'art. 4, co. 9, prevede che, in caso di scioglimento anticipato del Consiglio, il titolare rimanga in carica fino alla scadenza naturale del proprio mandato.

2.1. segue: La struttura organizzativa e di supporto.

Il Garante è ubicato presso il Consiglio regionale, sito in Reggio Calabria; gli è, però, riconosciuta la facoltà di aprire sedi distaccate, ma senza oneri aggiuntivi per il bilancio regionale¹⁰. Le risorse umane, i locali e i mezzi necessari per il funzionamento dell'Autorità sono forniti dall'Ufficio di Presidenza «nell'ambito della dotazione organica del Consiglio regionale». Il personale assegnato non ha diritto a indennità di struttura e dipende funzionalmente dal Garante che, per l'esercizio delle sue funzioni, può avvalersi, altresì, della collaborazione di altre Amministrazioni, previa intesa con queste.

La disciplina dei profili organizzativi è poi completata dall'interessante previsione di una «Rete multidisciplinare di supporto e tutela delle vittime di reato», organismo consultivo del Garante regionale calabrese, «composto dai rappresentanti delle associazioni, organizzazioni, servizi, e, previa intesa, delle istituzioni che, a vario titolo, operano sul territorio regionale, ai fini della tutela, del supporto e della protezione delle vittime di reato»¹¹.

2.2. segue: Le funzioni.

Il nuovo organismo non dispone di poteri autoritativi, cionondimeno è titolare di un variegato novero di funzioni, elencate all'art. 3, prima fra le quali spicca la competenza a fornire assistenza diretta, pronta e gratuita, ai singoli interessati, in particolare a quelli più vulnerabili¹². Tale funzione generale viene poi declinata in alcune disposizioni successive, ai sensi delle quali il Garante, da un lato, è tenuto a fornire informazioni ai soggetti che ne facciano richiesta, tanto su alcuni aspetti della procedura penale¹³ quanto sui servizi socio-assistenziali disponibili sul territorio¹⁴; dall'altro, può intervenire nei procedimenti amministrativi, al fine di agevolare la conoscenza, da parte della vittima, «degli atti amministrativi e giudiziari», nonché «il rispetto delle procedure e dei termini di definizione»¹⁵.

¹⁰ Ai profili organizzativi è dedicato l'art. 4.

¹¹ Art. 6.

¹² Art. 3, co. 1, lett. a.

¹³ Si pensi ai «tempi, modi e luoghi relativi alla presentazione della denuncia o della querela» (art. 3, co. 2, lett. a).

¹⁴ Si pensi, in generale, alle «forme di assistenza psicologica, sanitaria, socioassistenziale, economica e legale [...] e gli organismi ai quali rivolgersi per ottenerle» offerte da parte dello Stato, della Regione e di altri enti (art. 3, co 2, lett. b) oppure a più specifiche «misure di assistenza e aiuto previste dalla legislazione regionale» (art. 3, co 2, lett. c).

¹⁵ Art. 3, co. 1, lett. h.

In secondo luogo, all’Autorità regionale sono attribuite funzioni propulsive, di impulso e di collaborazione rispetto al variegato insieme di strutture che offrono servizi o svolgono iniziative in favore delle vittime; in tale veste, può influire su aspetti di tipo organizzativo, ad esempio, interagendo con le strutture regionali «per garantire l’accesso efficace delle vittime di reato a trattamenti assistenziali e psicologici», promuovendo la presenza sul territorio di strutture per l’orientamento e l’assistenza, oppure proponendo, alle amministrazioni competenti, misure per migliorare la funzionalità della loro attività¹⁶. Sempre in questo suo ruolo di stimolo e di cooperazione istituzionale, il Garante realizza mappature di tutti i servizi presenti in ambito regionale; promuove iniziative a favore delle vittime di reato e attività informative, tramite i servizi sociali dei comuni e le associazioni di settore, al fine di diffondere conoscenza sui doveri e i diritti e sviluppare politiche di prevenzione; promuove la formazione e l’aggiornamento degli operatori dei servizi sociali, della polizia locale e, d’intesa con le autorità competenti, delle Forze di polizia dello Stato¹⁷. Ulteriori e specifici compiti di collaborazione e coordinamento sono poi previsti nei confronti del Garante della *privacy*, in materia di trattamento dei dati personali e sensibili, nonché verso altri organi regionali e non¹⁸.

Infine, il Garante dispone di un vasto potere di effettuare segnalazioni alle autorità di volta in volta competenti, come, ad esempio, nel caso di condotte omissive da parte degli organi preposti a fornire servizi alle vittime oppure nell’ipotesi di atti, commenti o atteggiamenti offensivi e lesivi della dignità della persona, nonché in situazioni di accertata violazione dei diritti di quanti hanno subito un reato e nei casi in cui le misure adottate non sono adeguate alla loro tutela¹⁹.

3. Le altre Regioni.

La Calabria non è la sola Regione ad avere istituito un organo indipendente con competenza specifica ed esclusiva in favore delle persone offese da reati: invero, mentre in alcune parti d’Italia, pur avendosi avute proposte, non si è al momento pervenuti alla costituzione di un *Ombudsman* di settore²⁰, in altre si è già da tempo provveduto in tal senso. Si pensi alla Liguria che, nel 2020, ha istituito il proprio Garante²¹, disciplinandolo in maniera sovrapponibile, per ampi tratti, al testo calabrese appena descritto, poiché risultano tutto sommato circoscritte le

¹⁶ Art. 3, co. 1, lett. c), f) e g).

¹⁷ Art. 3, co. 1, lett. b), i), j) e k).

¹⁸ Si pensi, da un lato, agli ordini professionali e, dall’altro, ai garanti regionali di altri settori e all’Osservatorio regionale sulla violenza di genere (art. 3, co. 1, lett. e) e co. 3).

¹⁹ Art. 2, co. 1, lett. d), e g).

²⁰ Cfr., ad es., il d.d.l.r. Piemonte n. 135, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*, 05/03/2021, oppure la p.d.l.r. Toscana n. 320, Marcheschi, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*, del 6 maggio 2019, 18/09/2018.

²¹ L.r. Liguria 1° giugno 2020, n. 11, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*.

differenze fra i due atti normativi²². La legge ligure, peraltro, era stata impugnata dal Governo con ricorso in via principale per uno specifico profilo di possibile illegittimità costituzionale²³; l'articolato, però, è stato prontamente modificato dal legislatore regionale nel 2021²⁴, andando incontro alle censure dell'Esecutivo nazionale, con conseguente dichiarazione di estinzione del processo da parte della Corte costituzionale²⁵.

Simile a quello della Regione rivierasca era in origine il caso della Lombardia che, nel 2018, aveva introdotto il primo esempio in Italia di autorità specializzata nella protezione dei diritti delle vittime di reato, adottando una disciplina che sembra in buona misura avere rappresentato un modello per le leggi poi approvate dalle Assemblee di Genova e Reggio Calabria²⁶. Successivamente, però, la Regione Lombardia ha parzialmente cambiato rotta, adottando nel 2022 una «[r]iorganizzazione degli organi di garanzia regionali»²⁷, incentrata sull'accorpamento in due soli ambiti di funzioni tra loro ritenute omogenee²⁸: a) la tutela nei rapporti con la pubblica amministrazione, attribuita al Difensore regionale; b) la tutela dei cittadini, singoli o associati, nel campo delle fragilità, affidata al Garante dei minori e delle fragilità. Le vittime di reato sono state collocate fra le categorie beneficiarie dell'azione del secondo dei due nuovi organi regionali, competente altresì in tema di diritto alla salute, minori e adolescenti, persone con disabilità²⁹.

²² Si pensi, a mero titolo di esempio, al mancato richiamo – da parte del legislatore ligure – alla Direttiva “vittime” e alla collocazione del Garante presso la Giunta anziché presso il Consiglio (art. 1, co. 1), alla più circoscritta individuazione delle categorie di soggetti beneficiari (art. 1, co. 3) o alle marginali differenze nelle funzioni del Garante (art. 2).

²³ L'art. 3, l.r. Liguria n. 11 del 2020, nella sua versione originaria, disciplinava la «Rete multidisciplinare di supporto e di tutela delle vittime di reato, quale organismo consultivo del Garante composto dai rappresentanti delle associazioni, organizzazioni, servizi e istituzioni che, a vario titolo, operano in Liguria». Siffatta previsione, ad avviso del ricorrente, violava la competenza esclusiva del legislatore statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (art. 117, co. 2, lett. g), Cost.), in quanto, «tra le istituzioni che operano a tutela delle vittime di reato» sono ricompresi anche apparati statali; dunque, con la sua «formulazione del tutto generica e generalizzata», la norma regionale finiva per disporre l'attribuzione di funzioni a organi dello Stato, incidendo sulle loro competenze e sulla loro organizzazione.

²⁴ V. la l.r. Liguria 2 aprile 2021, n. 3, *Modifiche alla legge regionale 1° giugno 2020, n. 11 (istituzione del garante regionale per la tutela delle vittime di reato)* che, con l'art. 1, ha novellato l'art. 3 della l.r. n. 11 del 2020, prevedendo la stipulazione di un'intesa quale strumento per consentire la partecipazione di rappresentanti delle altre Amministrazioni, anche statali, alla Rete multidisciplinare di supporto al Garante regionale delle vittime di reato. Come si è visto, anche l'art. 6, co. 1, della l.r. Calabria n. 10 del 2023 subordina il coinvolgimento di altre «istituzioni» nella Rete multidisciplinare alla conclusione di una «previa intesa», prevenendo in tal modo possibili censure di legittimità costituzionale.

²⁵ Corte cost., ord. n. 44 del 2022.

²⁶ L.r. Lombardia 6 dicembre 2018, n. 22, *Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato*.

²⁷ L.r. Lombardia 8 agosto 2022, n. 18, *Riorganizzazione degli organi di garanzia regionali: Difensore regionale, Garante per l'infanzia e l'adolescenza, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato, Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità*

²⁸ In proposito cfr. B. VIMERCATI, *Legge Regione Lombardia 8 agosto 2022, n. 8: la riorganizzazione degli organi di garanzia regionali*, in www.osservatoriosullefonti.it.

²⁹ Cfr. l.r. Lombardia n. 18 del 2022, art. 2, co. 1, lett. b) e art. 3, co. 2.

Anche in altre Regioni si è scelto di non optare per un Garante di settore, affidando la tutela delle vittime a organi non specializzati, poiché titolari di una serie di molteplici compiti. In questa ottica si sono poste le Marche, essendosi queste orientate per il modello dell'*Ombudsman* regionale unico. Tale figura, istituita sin dal 2008, è stata concepita già alle sue origini come organo “generalista”, ma al momento del suo avvio non era ancora titolare di funzioni nel settore di cui qui ci si occupa³⁰. Negli anni seguenti all’entrata in vigore della legge regionale istitutiva del «Garante regionale dei diritti della persona», il legislatore marchigiano, nel fornire riconoscimento a nuove esigenze di tutela dei diritti, ha comunque mantenuto ferma la propria impostazione originaria, limitandosi via via a inserire ulteriori settori nel catalogo di competenze di tale organismo indipendente. Infatti, quest’ultimo è attualmente chiamato a occuparsi di difesa civica, infanzia e adolescenza, diritti dei detenuti, contrasto alle discriminazioni e – a partire dal marzo 2020 – tutela delle vittime di reato³¹. A un simile risultato, ma seguendo un percorso parzialmente differente, è giunta anche la Basilicata. Invero, il legislatore lucano si era dotato inizialmente di alcune autorità di settore; soltanto di recente, cioè nel 2021, ha scelto di istituire un organo a competenza generale, denominato «Garante regionale dei diritti della persona – Difensore civico»³², con il quale, da un lato, ha sostituito gli organi previgenti³³, dall’altro, ha esteso le attività di tutela anche ad ambiti prima non coperti (si pensi, ad esempio, alle persone private della libertà); nel contesto di questa ampia e organica riforma, è stato attribuito alla nuova “Autorità di garanzia” regionale il compito di promuovere, garantire e vigilare «sulla effettività dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato»³⁴.

Da un punto di vista delle strutture organizzative, sembra così delinearsi, anche nell’ambito di cui qui ci si occupa, quel «polimorfismo istituzionale» che rende «difficile individuare un modello maggioritario», già segnalato in dottrina con riferimento più generale alle autorità regionali di tutela dei diritti³⁵.

³⁰ L.r. Marche 28 luglio 2008, n. 23, *Garante regionale dei diritti della persona*.

³¹ L.r. Marche 9 marzo 2020, n. 11, che, in particolare, ha novellato l’art. 1, co. 3, della l.r. istitutiva del Garante, inserendovi altresì un Capo IV-*bis*, intitolato «Ufficio del Garante delle vittime di reato»; ulteriori, circoscritte, modifiche concernenti questa nuova competenza, sono state introdotte – a breve distanza di tempo – dalla l.r. Marche 10 giugno 2020, n. 21.

³² L.r. Basilicata 15 gennaio 2021, n. 5, *Garante regionale dei diritti della persona*.

³³ Si trattava, per la precisione del Difensore civico (l.r. Basilicata 19 febbraio 2007, n. 5) e del Garante per l’infanzia e l’adolescenza (l.r. Basilicata 29 giugno 2009, n.18).

³⁴ Cfr. l.r. Basilicata n. 5 del 2021, artt. 19, 20 e 21.

³⁵ Così, R. MEDDA, *L’Ombudsman in Italia tra Stato e Regioni: la perdurante assenza di un sistema integrato di garanzia*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 4, 975 s., la cui considerazione, nonostante alcuni cambiamenti verificatisi nella legislazione delle Regioni, risulta ancora attuale in via generale e trova conferma nello specifico settore dei Garanti delle vittime che ancora non esisteva nel momento in cui l’autore si esprimeva nel senso qui riportato. Per analoga e contemporanea riflessione v. M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti: il caso dell’Emilia-Romagna*, in *Istituzioni del federalismo*, 2017, 4, 921. Più di recente, similmente N. MACCABIANI, *L’istituzione del Garante regionale per la tutela delle persone con disabilità in Lombardia*, cit., 1499 che, guardando

4. I tentativi di istituire un Garante nazionale: i prodromi.

Anche nel Parlamento si sono registrati alcuni tentativi, sinora non coronati da successo, di istituire a livello nazionale una figura preposta alla tutela non giurisdizionale dei diritti delle vittime di reato. Conviene ripercorrere questa storia più che ventennale, anche per evidenziarne alcune linee di tendenza che sembrano emergere in maniera abbastanza chiara.

In una prima fase, infatti, i progetti volti a modificare la nostra organizzazione statale, dotandola di strumenti più adatti agli scopi in discorso, non giungevano a concepire l'idea di dare vita a una vera e propria autorità indipendente, ma si limitavano a prevedere semplici modifiche degli apparati ministeriali, talora sembrando ispirarsi anche a modelli già adottati in via puramente amministrativa³⁶. Infatti, già nel corso della XIV legislatura (dal 2001 al 2006), si è lavorato al fine di istituire organi denominati «Comitati», con ciò comunque avviando un'elaborazione politica e tecnica nella quale si possono ragionevolmente vedere i prodromi della più moderna idea di istituire un vero e proprio Garante nazionale delle vittime di reato. Invero, se in taluni atti di iniziativa parlamentare si prevedevano collegi le cui funzioni erano legate essenzialmente alle procedure di corresponsione di emolumenti agli aventi diritto³⁷, in altre proposte si immaginava l'introduzione di un «Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati», da istituire presso il Ministero della giustizia e dotato di varie competenze, prima delle quali assicurare «l'osservanza delle norme poste a tutela dei diritti della persona offesa dal reato»³⁸.

Anche nella legislatura successiva, la XV (dal 2006 al 2008)³⁹, le proposte di legge si sono sì mantenute sulla linea di istituire dei «Comitati» in seno ai ministeri⁴⁰, ma comunque

«al panorama delle autorità di garanzia presenti nelle regioni italiane», tratteggia un modello istituzionale tripartito.

³⁶ Si pensi, in tal senso, all'*Osservatorio sui problemi e sul sostegno delle vittime dei reati*, istituito – nell'aprile del 2001 – con atto del Ministro della giustizia (all'epoca l'on. Piero Fassino) presso il dicastero di via Arenula. Proprio per la loro natura, taluni osservatori fanno notare come il buon andamento e la stessa permanenza in essere di organi siffatti possono risentire della legittima mutevolezza delle valutazioni politiche ministeriali. In proposito cfr. P. BOLOGNESI, *Un percorso civile: storia e memoria dell'Associazione fra i familiari delle vittime della strage alla stazione di Bologna, 2 agosto 1980* in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 2007, I - 2, 90.

³⁷ Cfr. p.d.l. AC 3716, Fragalà, *Istituzione del Fondo nazionale di assistenza alle vittime dei reati*, 23/02/2003. Non dissimile p.d.l. AC 3796, Antonio Barbieri, *Norme in favore delle vittime di gravi reati*, 18/03/2003.

³⁸ Cfr. artt. 8 e 9 del d.d.l. AS 2464, Vitali e altri, *Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela di vittime dei reati d'iniziativa dei senatori*, 1° agosto 2003.

³⁹ Per una più ampia ricostruzione delle iniziative presentate nella citata legislatura si rinvia a G. VASATURO, *Le proposte di riforma a sostegno delle vittime di reato*, in *Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza*, 2007, 1, 3.

⁴⁰ In tal senso, ad esempio, il p.d.l. AC 632, Mazzoni, *Disposizioni in favore delle vittime di reati comuni di particolare allarme sociale*, 10 maggio 2006, all'art. 5, prevedeva l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un «Comitato di solidarietà per le vittime dei reati comuni di particolare allarme sociale», composto da rappresentanti di vari ministeri ed enti pubblici.

immaginando per tali organi dei «compiti propulsivi per assicurare la migliore assistenza alle vittime»⁴¹.

Nella XVI legislatura (dal 2008 al 2013), invece, salvo un progetto che intreccia solo parzialmente il tema in esame, si è registrata una sostanziale stasi⁴².

4.1. segue: l'emersione dell'idea di istituire un organo indipendente.

Un salto di qualità verso la configurazione di un'Autorità indipendente di garanzia sembra essersi verificato successivamente; per questo appare interessante analizzare in maniera più dettagliata i progetti presentati nelle due legislature che hanno preceduto quella in corso.

Già nel corso della XVII legislatura (dal 2013 al 2018), oltre a una proposta mirante alla costituzione di un «Osservatorio permanente sui problemi delle vittime dei reati»⁴³, si è cominciata a delineare in maniera più precisa l'idea di istituire un Garante nazionale di settore, preponendolo in particolare alla «tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti»⁴⁴. L'ambito di competenza del nuovo organo veniva, così, delimitato in analogia al campo di applicazione dell'art. 12, par. 2, della direttiva europea 2004/80/CE⁴⁵, che pone in capo agli Stati membri il compito di prevedere indennizzi equi e adeguati alle vittime di tali reati commessi nei rispettivi territori⁴⁶. L'art. 2 della proposta dettagliava i compiti del Garante nazionale, attribuendogli tanto funzioni di verifica sulle strutture per l'assistenza alle vittime⁴⁷, quanto di promozione di un servizio di assistenza gratuita⁴⁸, quanto, ancora, di informazione degli interessati⁴⁹; a chiusura si prevedeva il potere di segnalare al Ministro della giustizia un ampio

⁴¹ Così la relazione illustrativa del d.d.l. AS 112, Vitali e altri, *Legge quadro per l'assistenza, il sostegno e la tutela di vittime dei reati*, 29 aprile 2006, che prefigurava, all'art. 8, un organo denominato «Comitato per l'assistenza e il sostegno delle vittime dei reati» titolare anche di funzioni di gestione del «Fondo di assistenza alle vittime dei reati».

⁴² Cfr. p.d.l. AC 5392, Murer e altri, *Istituzione del Comitato nazionale sulla violenza di genere*, che, all'art. 3, co. 1, lett. e), attribuiva a tale Comitato un compito di «coordinamento dei servizi antiviolenza nel territorio nazionale e dei progetti di prevenzione e di intervento, nonché del rapporto con le associazioni e con gli organismi impegnati nella prevenzione e nella lotta contro la violenza di genere».

⁴³ P.d.l. AC 1188, Bolognesi e altri, *Istituzione di un Osservatorio permanente sui problemi delle vittime dei reati*, 11/06/2013.

⁴⁴ Il riferimento è al p.d.l. AC 4546, Rizzetto e altri, *Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime dei reati intenzionali violenti*, 12/06/2017.

⁴⁵ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 relativa all'indennizzo delle vittime di reato.

⁴⁶ Si riporta la disposizione per intero: «Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime».

⁴⁷ Art. 2, co. 1, lett. a), secondo cui «verifica l'adeguata distribuzione sul territorio, l'operatività e l'effettiva fruibilità di strutture incaricate dell'assistenza alle vittime dei reati intenzionali violenti».

⁴⁸ Art. 2, co. 1, lett. b), a mente del quale «promuove l'istituzione di un servizio di assistenza gratuita che preveda la presenza di tutori per accompagnare la vittima e i suoi familiari nell'iter burocratico e giudiziario, anche mediante assistenza psicologica e legale».

⁴⁹ Art. 2, co. 1, lett. c), che recita: «assume le iniziative per garantire alla vittima e ai suoi familiari una corretta e completa informazione in merito ai loro diritti».

ventaglio di possibili disfunzioni a danno dei soggetti tutelati dal Garante nazionale⁵⁰. Quanto ai profili organizzativi e di tutela dell'indipendenza, l'art. 1 dell'atto di iniziativa parlamentare dettava una disciplina piuttosto essenziale. Innanzitutto, configurava il Garante quale organo monocratico di durata quinquennale, «scelto tra persone di comprovate professionalità ed esperienza nel settore dell'assistenza alle vittime dei reati intenzionali violenti»; il potere di nomina veniva attribuito al Presidente della Repubblica, «previa deliberazione del Consiglio dei ministri», senza alcun coinvolgimento, neppure in veste consultiva, delle Camere⁵¹. Il progetto, infine, riprendendo il modello del Garante nazionale delle persone private della libertà (GNPL), prevedeva la collocazione di quello delle vittime «presso il Ministero della giustizia», senza però dotarlo di una sua – magari minimale – struttura amministrativa di supporto e riconoscendogli soltanto la possibilità di avvalersi di personale del dicastero di via Arenula⁵².

4.2. segue: il consolidarsi della tendenza.

Rispetto alla proposta “Rizzetto e altri” appena esaminata, risulta maggiormente articolato uno dei progetti presentati nella legislatura successiva, la XVIII⁵³, che, «al fine di ottemperare ai principi della direttiva 2012/29/UE», mirava a istituire una vera e propria autorità indipendente di tutela delle vittime di reato. Il profilo dell'indipendenza c.d. statica dell'organismo indipendente veniva dettagliatamente disciplinato dall'art. 2 della proposta, concernente le modalità di nomina⁵⁴, i requisiti⁵⁵, le incompatibilità⁵⁶ e il compenso⁵⁷ previsti per il titolare dell'organo, formulando garanzie di indipendenza complessivamente comparabili agli standard rappresentati da alcuni dei Garanti attualmente in funzione.

⁵⁰ Art. 2, co. 1, lett. d), per cui «effettua segnalazioni al Ministro della giustizia in caso di ritardi, rinvii o procedure incompatibili o gravemente lesive della vittima e dei suoi familiari».

⁵¹ Art. 1, co. 2.

⁵² Ben diversamente, come si dirà meglio *infra*, il GNPL non solo si avvale di strutture e risorse del Ministero della giustizia, ma ha alle sue dipendenze un vero e proprio Ufficio.

⁵³ P.d.l. AC 3051, Tonelli e altri, *Istituzione dell'Autorità garante per la tutela delle vittime di reato*, 23/04/2021.

⁵⁴ Art. 2, co. 1, «Decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri».

⁵⁵ L'art. 2, co. 1, richiedeva la notoria indipendenza, l'indiscussa moralità e le specifiche e comprovate professionalità, competenza ed esperienza nel campo dei diritti delle vittime di reato, con specifico riferimento a quelle destinatarie dei possibili interventi del Garante.

⁵⁶ Art. 2, co. 3, «[...] il titolare dell'Autorità garante non può, a pena di decadenza, essere amministratore o dipendente di enti pubblici o privati né svolgere attività di consulenza per i pubblici uffici, né ricoprire altri uffici pubblici di qualsiasi natura o rivestire cariche elettive o incarichi direttivi in associazioni, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ordini professionali o comunque in organismi che svolgono attività nei settori della tutela delle vittime di reato. Se dipendente pubblico, secondo l'ordinamento di appartenenza, è collocato fuori ruolo o in aspettativa senza assegni per tutta la durata del mandato. Il titolare dell'Autorità garante non può ricoprire cariche o essere titolare di incarichi all'interno di partiti politici o di movimenti di ispirazione politica, per tutto il periodo del mandato».

⁵⁷ Art. 2, co. 4: «Al titolare dell'Autorità garante è riconosciuta un'indennità di carica pari al 70 per cento del trattamento economico annuo spettante all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza».

Quanto alle competenze, all'art. 3 della proposta veniva precisamente delimitata la categoria dei potenziali beneficiari dell'azione del Garante, individuandola nelle persone offese da alcuni gravi reati⁵⁸, nonché, in caso di loro morte, in persone a queste vicine⁵⁹. Ampio e molto articolato si presentava, poi, l'elenco delle funzioni dell'Autorità, andando da compiti di mappatura, collaborazione, impulso e promozione di servizi di sostegno, assistenza e protezione di carattere sanitario, sociale, legale e psicologico alle vittime di reato fino alla formazione, educazione, mediazione e sensibilizzazione sui temi afferenti alla tutela delle vittime di reato, nonché alla diffusione di buone prassi o protocolli d'intesa per le amministrazioni dello Stato, gli Enti locali e territoriali, gli ordini professionali e le amministrazioni delegate allo svolgimento delle attività socio-assistenziali. Inoltre, venivano previsti in capo al Garante ampi poteri di segnalazione – anche, ad esempio, in caso di condotte omissive in danno delle vittime⁶⁰ – nonché di vigilanza in merito al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni⁶¹; a questi si aggiungeva il compito di presentare una relazione annuale al Parlamento o di formulare osservazioni sugli atti di iniziativa legislativa.

Interessanti, infine, due profili: da un lato, la funzione di collaborare con le reti internazionali e le organizzazioni e istituti esteri operanti nel settore della tutela delle vittime⁶²; dall'altro, la disciplina dei rapporti fra il Garante nazionale e quelli regionali competenti nel settore⁶³, che vedeva anche l'istituzione di una Conferenza nazionale per la tutela delle vittime di reato, presieduta dal primo e composta dai secondi⁶⁴. L'art. 5, poi, conferiva all'Autorità un'ampia facoltà di accedere a dati e informazioni, utili per l'esercizio delle sue funzioni, in possesso di enti pubblici o privati.

⁵⁸ Art. 3, co 1: «L'Autorità garante opera a favore delle persone vittime dei delitti contro l'incolumità pubblica e contro la persona di cui ai titoli VI e XII del libro secondo del codice penale, nonché dei delitti previsti dagli articoli 572, 624-*bis*, 628, 629, 630 e 644 del medesimo codice penale, commessi nel territorio nazionale o extranazionale nei confronti di cittadini italiani o di persone fisiche residenti in Italia».

⁵⁹ V. art. 3, co. 2, secondo cui «i parenti entro il secondo grado, il coniuge ancorché legalmente separato, chi è legato alla persona offesa dal vincolo di adozione e chi, pur non essendo coniuge, era con essa stabile convivente o era a essa legato da uno stabile vincolo sentimentale».

⁶⁰ Art. 4, co. 1, lett. h).

⁶¹ Art. 4, co. 1, lett. f).

⁶² Art. 4, co. 1, lett. c).

⁶³ Sul punto si rileva una contraddizione fra l'art. 4, co. 6, della proposta e la relazione illustrativa della medesima. Nella seconda, infatti, veniva affermato che «l'Autorità [...] coordina l'attività dei Garanti regionali, ove istituiti», con ciò sembrando fare riferimento allo specifico modello organizzativo pubblicistico del «coordinamento» (in argomento cfr., tra gli altri, M. CLARICH, *Diritto amministrativo*, Il Mulino, 2022, V ed., 352 e ss.). Nel secondo, invece, si stabiliva che il Garante «assicura idonee forme di collaborazione con i» suoi omologhi regionali; dunque, riprendendo l'incerta e problematica previsione della legge istitutiva del Garante delle persone private della libertà sulla quale si tornerà *infra*.

⁶⁴ Art. 4, co. 7.

A chiusura di tale articolata disciplina era previsto un principio di accesso diretto all’Autorità, essendo garantita a chiunque la possibilità di rivolgersi direttamente a essa, effettuando segnalazioni⁶⁵.

Il ventaglio assai ampio di funzioni attribuite al Garante non sembra, però, ben conciliarsi con le previsioni in materia di organizzazione: si ipotizzava, infatti, l’istituzione di un Ufficio, quale struttura di supporto all’Autorità, composta però da cinque persone soltanto⁶⁶. Appare più convincente, sotto il punto di vista dell’equilibrio fra competenze della nuova istituzione e organizzazione della stessa, la soluzione prospettata in un’altra iniziativa legislativa, questa volta senatoriale, presentata anch’essa nella XVIII legislatura e, per molti aspetti, sovrapponibile al testo “Rizzetto e altri” della XVII legislatura. Infatti, nel d.d.l. “Rauti e altri” del 2020⁶⁷, da un lato, si prevedeva che il Garante nazionale disponesse di un proprio ufficio di supporto, dall’altro, si offriva un’innovativa ed esplicita copertura normativa statale alla possibilità di istituire in questo campo dei «Garanti territoriali», operanti «in coordinamento» con quello nazionale⁶⁸.

5. Considerazioni conclusive.

Come si è visto, alcuni legislatori regionali – talora richiamandosi direttamente alla Direttiva “Vittime” dell’Unione europea – si sono mossi al fine di fornire alle persone che hanno subito un reato un’istituzione alla quale rivolgersi per ottenere varie forme di sostegno: già questo costituisce di per sé un segnale di attenzione. Ma non è tutto. Da un lato, infatti, questi esempi potrebbero orientare altre Regioni nella stessa direzione⁶⁹; dall’altro, non si può escludere che le scelte effettuate a livello regionale possano influenzare anche il legislatore statale, spingendolo a istituire un Garante nazionale delle vittime di illeciti penali oppure ad attribuire tale competenza a una delle Autorità già esistenti. Non sarebbe, infatti, la prima volta che le Regioni e gli Enti locali precedono lo Stato nella costituzione di un nuovo organo, come dimostra l’esempio dei Garanti delle persone private della libertà.

⁶⁵ Cfr. l’art. 6, che rimetteva a determinazioni della stessa Autorità la disciplina delle procedure di presentazione e di esame delle segnalazioni.

⁶⁶ Art. 7, co. 1. Peraltro, stona con un così esiguo contingente di personale, la previsione assegnare ad esso un dirigente e un funzionario della Polizia di Stato.

⁶⁷ D.d.l. AS 1758, Rauti e altri, *Istituzione del Garante nazionale per la tutela dei diritti delle vittime di reati intenzionali violenti*, 5/3/2020.

⁶⁸ Tale è la previsione dell’art. 1, co. 6, del d.d.l.; tuttavia, all’art. 3, co. 1, lett. b) del medesimo testo, si utilizzavano espressioni non del tutto equivalenti, attribuendo al Garante nazionale il compito di promuovere e favorire «i rapporti di collaborazione con i Garanti territoriali». Sembra questo un ulteriore esempio dell’influenza esercitata dalla disposizione sui rapporti fra Garante nazionale delle persone private della libertà e suoi omologhi regionali e territoriali.

⁶⁹ A conferma di ciò, si consideri che, nella fase di revisione delle bozze di questo articolo, la Giunta della Regione Lazio – nella seduta del 7 dicembre 2023 – ha approvato la presentazione di un atto di iniziativa legislativa volto all’istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato.

Per giungere in maniera soddisfacente a tale risultato, sembra importante che il legislatore statale provveda a sciogliere alcuni nodi della regolamentazione di una futura ed eventuale Autorità garante, a partire dalla scelta se istituirlo, o meno, presso un ministero. L'opzione per una collocazione completamente esterna a qualsiasi dicastero sembra quella che valorizza maggiormente l'indipendenza dell'organismo dal potere esecutivo. Tuttavia, il GNPL costituisce un esempio opposto ma non negativo, poiché la sua istituzione presso il Ministero della giustizia – legata a comprensibili ragioni di contenimento dei costi – non sembra averne sino a ora menomato l'indipendenza⁷⁰. Tuttavia, laddove si optasse per quest'ultimo modello, sarebbe importante riprenderlo in maniera compiuta, ponendo alle dipendenze della nuova Autorità per le vittime una struttura amministrativa di supporto, certamente non pletorica, ma nemmeno troppo esigua o fondata sul solo avvalimento degli uffici ministeriali⁷¹.

Ancor più dirimente appare il profilo delle competenze, poiché compiti come fornire assistenza sui diritti delle vittime, informare sui servizi esistenti, organizzare iniziative di formazione per gli operatori o di sensibilizzazione dell'opinione pubblica non sembrano sufficienti – né, forse, del tutto appropriati – per giustificare il ricorso a una nuova Autorità indipendente nazionale. Invero, gli innegabili problemi che, ancor oggi, si riscontrano rispetto al concreto svolgimento di funzioni di amministrazione attiva, potrebbero essere meglio affrontati con altri strumenti, quali – ad esempio – l'istituzione di un Servizio nazionale per le vittime di reato⁷². Mentre, per un eventuale Garante sembra auspicabile l'accoglimento delle previsioni, contenute in più di una delle proposte di legge sin qui esaminate, tendenti a fornirgli compiti, anche incisivi, di propulsione, controllo e segnalazione rispetto ai vari servizi operanti a livello centrale e territoriale.

Da tempo, infatti, appare piuttosto diffusa fra gli osservatori la critica per cui il nostro ordinamento è ancora lontano dal garantire in concreto alle vittime una sufficiente disponibilità di servizi amministrativi di assistenza «riservati, gratuiti e competenti», tanto che in proposito si rileva «uno dei più gravi “gap” rispetto agli altri paesi europei»⁷³; molti di questi, invero, non

⁷⁰ In tal senso, cfr. A. ALBANO, *Lo sviluppo del paradigma preventivo. L'esperienza del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale (GNPL) – Parte II*, in *Studium iuris*, 2021, 11, 1300 s.

⁷¹ Si è accennato *supra* al fatto che il GNPL – oltre ad avvalersi «delle strutture e delle risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia» – ha alle proprie dipendenze un ufficio di 25 unità di personale, scelte fra i dipendenti dei Ministeri della giustizia, dell'interno e degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 13, co. 4, d.-l. 23 dicembre 2013, n. 146).

⁷² Per una qualificata e ancora interessante ipotesi in proposito, cfr. la *Proposta di istituzione di un servizio nazionale di assistenza per le vittime di reato*, avanzata nel 2019 dall'Associazione “Rete Dafne Italia”, in www.dirittoopenaleuomo.org.

⁷³ Così, M. BOUCHARD, *Giustizia riparativa, vittime e riforma penale. Osservazioni alle proposte della commissione Lattanzi*, in www.questionegiustizia.it, 23 giugno 2021, che aggiunge e specifica: «uno dei pilastri della Direttiva 2012 è costituito dall'obbligo fatto ai membri dell'Unione Europea di realizzare dei servizi di assistenza per le vittime. Ogni anno in Europa si verificano circa 15 milioni di reati gravi. Mentre Stati come Portogallo, Spagna, Francia, Germania, Inghilterra assistono ogni anno centinaia di migliaia di vittime, per l'Italia l'unico dato disponibile è quello dei centri antiviolenza a testimonianza di un numero di contatti largamente

si sono limitati a predisporre servizi soltanto per talune categorie di vittime (come quelle di c.d. violenza di genere) e nel complesso, rispetto all'Italia, offrono supporto a un numero molto più elevato di persone⁷⁴. Nel nostro Paese, inoltre, viene segnalata da tempo un'eccessiva frammentazione della regolamentazione dei servizi in discorso⁷⁵, stante la carenza «di una disciplina organica» sul punto, unita alla mancanza «di un servizio nazionale di assistenza alle vittime di reato»⁷⁶. Sembra, pertanto, quantomai opportuno che la futura istituzione di un Garante nazionale di settore si possa accompagnare all'adozione di una soddisfacente disciplina-quadro statale in materia⁷⁷.

Anche la relazione fra l'ipotetica Autorità nazionale e i Garanti regionale, ed eventualmente locali, meriterebbe una disciplina espressa da parte del legislatore statale, preferibilmente evitando di riproporre la problematica disposizione della legge istitutiva del Garante nazionale delle persone private della libertà, che rimette a quest'ultimo il compito – dai confini assai incerti⁷⁸ – di «promuovere e favorire rapporti di collaborazione con i garanti territoriali»⁷⁹. Senza voler proporre di dare vita a un rapporto gerarchico, sembra ragionevole pensare di attribuire all'Autorità indipendente nazionale un ruolo di coordinamento, così da

inferiore alla media europea (secondo i dati ISTAT del 2018 meno di 50.000 vittime si sono rivolte ad un CAV). Le nostre autorità, nonostante stanziamenti non utilizzati e contenuti nelle leggi di bilancio del 2020 e del 2021, non hanno ancora predisposto neppure un progetto per questo tipo di servizi».

⁷⁴ Il problema, peraltro, coinvolge altri Stati membri ed è stato rilevato anche nella *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva 2012/29/UE*, dell'11 maggio 2020, p. 3.4, ove si afferma che «[P]er quanto riguarda il [...] diritto a servizi di assistenza generale, diversi Stati membri non hanno provveduto in maniera completa», poiché «limitano l'accesso a tali servizi alle vittime di violenza domestica o della tratta di esseri umani». Similmente per l'obbligo di cui all'art. 8, par. 2, in quanto «solo una determinata categoria di vittime (ad esempio le vittime di violenza domestica) viene indirizzata verso i servizi di assistenza».

⁷⁵ In tal senso, paiono ancora attuali le osservazioni di M. VENTUROLI, *La vittima nel sistema penale*, cit., 320 s., secondo il quale, in assenza di «un'azione politica di coordinamento a livello centrale, [...] l'esistenza del servizio pubblico di assistenza alle vittime [è] ancora, essenzialmente, rimessa agli enti locali, i quali non sempre provvedono in tal senso anche in ragione delle scarse risorse economiche talora disponibili». Sulla carenza di un organo amministrativo a livello statale v. altresì S. VEZZADINI, *I centri di assistenza e supporto alle vittime di reato*, Difensore civico regionale dell'Emilia-Romagna, s.d., 49.

⁷⁶ A riconoscere questa duplice carenza è il Dipartimento per gli Affari di giustizia del Ministero della giustizia nelle premesse del provvedimento del 29 novembre 2018, istitutivo del *Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato*, organo poi rinnovato con provvedimento del 22 aprile 2021; entrambi gli atti sono visionabili nel sito istituzionale del Ministero interessato (www.giustizia.it).

⁷⁷ Per una recentissima e qualificata ricostruzione della distribuzione sul territorio dei servizi in discorso che, non a caso, è impostata sulla dimensione regionale, v. A DAL BIANCO, G.A. LODIGIANI, G. MANNOZZI, S. MARCOLINI, V. MOLTENI, C. PERINI, G. RIPAMONTI (a cura di), *La tutela delle vittime di reato in Lombardia. Rilevazioni empiriche. Mappatura delle attività di protezione e supporto. Strategie di intervento*, Giappichelli, Torino, in corso di stampa.

⁷⁸ In proposito v. M. MAGRI, *Le autorità regionali di tutela dei diritti*, cit., 951, ad avviso del quale la norma demanda la fissazione dei confini di competenza tra autorità nazionali e regionali «al gioco delle concrete interpretazioni e dei rapporti istituzionali tra i diversi livelli». Per ulteriori considerazioni si rinvia a F. PICOZZI, *Le attribuzioni dei Garanti territoriali delle persone private della libertà: spunti a partire dal caso ligure*, in *questa Rivista*, 2022, 4, 40 s.

⁷⁹ Art. 7, co. 1, del d.-l. n. 146 del 2013.

configurarla quale organo di chiusura di un sistema di controlli sui servizi, a loro volta disciplinati in maniera più omogenea sul territorio nazionale e meno squilibrata sulla base della “categoria” di vittime. Depongono in tal senso tanto la stretta connessione della funzione assistenziale in discorso con la materia penale, dunque con un ambito di competenza statale, quanto l’obbligo per il nostro ordinamento nel suo complesso di garantire una piena ed effettiva attuazione della normativa europea; obbligo rispetto al quale, sia pure per un ambito specifico quale quello delle vittime del terrorismo, si è avuta l’apertura di una procedura di infrazione⁸⁰.

L’articolato intervento legislativo sin qui ipotizzato – istituzione del Garante nazionale e legge-quadro statale sui servizi con eventuale configurazione di un sistema nazionale di assistenza alle vittime – costituirebbe una risposta alla richiesta di maggiore tutela di chi ha subito reati pienamente in armonia con i principi costituzionali e che certamente non si esporrebbe alle obiezioni formulate in dottrina sui rischi di un eccessivo protagonismo delle vittime in sede penal-processuale⁸¹.

⁸⁰ Si tratta della procedura di infrazione 2021/2180 concernente, tra l’altro, la mancata istituzione, in favore delle vittime di attentati terroristici un peculiare sistema di servizi e sostegno, ulteriore rispetto a quello previsto in generale dalla direttiva del 2012 (cfr., in part., l’art. 24 della direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, sulla lotta contro il terrorismo. Anche nel settore, limitrofo a quello in esame, dell’indennizzo statale alle vittime di reati intenzionali violenti che non abbiano ottenuto alcun risarcimento dall’autore del fatto, si sono avuti ritardi e lacune nell’attuazione della direttiva europea in materia; in argomento si rinvia allo scritto di V. BONINI, *Una significativa revisione degli importi di indennizzo statale per le vittime di reati violenti restituisce dignità a un impianto altrimenti mortificante*, in *Sistema penale*, 2020, 3, in part. 3 e ss.

⁸¹ V., tra gli altri, M. VENTUROLI, *La protezione della vittima del reato quale autonomo scopo del diritto penale*, in *Sistema penale e tutela delle vittime tra diritto e giustizia*, a cura di M.F. CORTESI-E. LA ROSA-L. PARLATO-N. SELVAGGI, coord. R. FLOR, DiPLaP, 2015, 26, il quale, senza parafrasi, parla di «inattitudine del diritto penale a tutelare le persone offese dai reati»; secondo l’autore, infatti, «l’idea di un diritto penale quale strumento diretto alla tutela delle vittime rischia di tradursi [...] solamente nell’espansione astratta del diritto penale stesso e nell’irrogazione concreta di pene particolarmente severe, cui si giunge sovente mediante il sovvertimento dei principi garantistici fondamentali o delle categorie dogmatiche consolidate»; v. altresì, anche per l’ulteriore dottrina ivi citata, A. LORENZETTI, *Giustizia riparativa e dinamiche costituzionali. Alla ricerca di una soluzione costituzionalmente preferibile*, Franco Angeli, Milano, 2018, 184 s.