



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore DE POLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° APRILE 2026

Istituzione del Garante nazionale per i diritti delle vittime di reato

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di rafforzare il sistema di tutela dei diritti delle vittime di reato, in particolare di quei reati che comportano gravi conseguenze fisiche, psicologiche e sociali per le persone offese. Il nostro ordinamento, pur avendo compiuto importanti passi avanti nella protezione delle vittime, manca ancora di un'Autorità nazionale indipendente e permanente, incaricata di rappresentare, promuovere e monitorare in modo sistemico l'effettiva attuazione dei diritti delle vittime, coordinando le iniziative territoriali e colmando le lacune normative e amministrative.

Questa figura, già presente in numerosi ordinamenti europei ed extraeuropei, si è dimostrata efficace non solo nel garantire un punto di riferimento per i cittadini, ma anche nel rafforzare la fiducia delle vittime nei confronti delle istituzioni. La mancanza di informazioni, il senso di abbandono, i lunghi procedimenti giudiziari e la complessità burocratica costituiscono fattori che spesso aggravano ulteriormente le sofferenze già vissute dalle vittime.

L'istituzione del Garante nazionale per i diritti delle vittime di reato si iscrive, inoltre, nel quadro dei principi e delle finalità della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, che stabilisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, e intende rafforzarne l'effettiva attuazione nell'ordinamento interno.

In un'ottica di giustizia più umana, efficiente e inclusiva, la presente proposta intende riconoscere formalmente e strutturalmente il ruolo centrale delle vittime all'interno del sistema penale e assicurare loro un

sostegno continuo, concreto e integrato. Il disegno di legge, articolato in quattordici articoli, mira a colmare tale vuoto normativo e organizzativo, introducendo strumenti innovativi, una rete di supporto territoriale, una piattaforma digitale centralizzata, procedure semplificate per le segnalazioni e meccanismi di monitoraggio e valutazione. Il Garante, indipendente e imparziale, sarà incaricato di rendere effettivi e concreti i diritti delle vittime.

L'articolo 1 istituisce il Garante nazionale per i diritti delle vittime di reato e ne definisce la finalità: assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato, in conformità ai principi e alle finalità della citata direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio. Il Garante opera con indipendenza amministrativa e funzionale, senza vincoli gerarchici, e dispone di autonomia organizzativa, nei limiti delle risorse disponibili.

L'articolo 2 disciplina la nomina, la durata e le cause di incompatibilità. Il Garante è configurato come organo collegiale, composto da tre membri nominati dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. I componenti sono scelti tra persone di alta competenza, qualificazione professionale e comprovata esperienza nel settore della tutela dei diritti delle vittime di reato. Il mandato è di cinque anni e non è rinnovabile. L'appartenenza al collegio è incompatibile con incarichi politici elettivi, con cariche di governo a qualsiasi livello istituzionale e con ruoli direttivi in enti, organizzazioni o associazioni operanti nei settori di competenza del Garante. La formulazione della di-

disciplina delle incompatibilità è tale da non precludere la nomina di professori universitari, tecnici e professionisti di alto livello, la cui competenza specifica costituisce un requisito essenziale per l'efficace esercizio delle funzioni dell'organo. In caso di decadenza o cessazione dalla carica, si provvede senza indugio alla sostituzione secondo la medesima procedura di nomina.

L'articolo 3 reca la definizione di vittima di reato ai fini della legge, individuandola nella persona offesa da reati violenti o particolarmente lesivi della dignità umana, ivi compresi i reati commessi con violenza fisica o psicologica, con minaccia, coartazione, abuso di autorità o di relazione, nonché i reati di natura sessuale, domestica o di genere. La definizione adottata privilegia il criterio della lesione e della qualità dell'offesa rispetto a un approccio tipologico fondato sull'elencazione delle singole fattispecie, in coerenza con l'impostazione della citata direttiva 2012/29/UE; questa scelta consente di evitare vuoti applicativi rispetto a nuove forme di aggressione, anche digitali o manipolative, senza necessità di continui interventi correttivi del legislatore. In caso di morte della vittima, la qualifica si estende al coniuge, alla persona unita civilmente, al convivente stabile e ai familiari entro il secondo grado. È espressamente esclusa l'estensione della qualifica a chi risulti autore, coautore o concorrente nel reato da cui deriva l'offesa.

L'articolo 4 elenca i compiti e le funzioni del Garante: vigilanza sull'effettiva attuazione dei diritti delle vittime di reato, monitoraggio del funzionamento della rete dei servizi territoriali, promozione della definizione di protocolli operativi tra le amministrazioni competenti, formulazione di raccomandazioni e proposte agli organi competenti - anche ai fini della semplificazione amministrativa e procedimentale - e promozione della formazione specialistica degli operatori coinvolti nella presa in carico delle

vittime. È previsto l'obbligo di presentare annualmente alle Camere una relazione sull'attività svolta e sullo stato di effettiva attuazione dei diritti delle vittime nel territorio nazionale.

L'articolo 5 disciplina la collaborazione e il raccordo istituzionale. Il Garante assicura il raccordo e la cooperazione con i garanti regionali per le vittime di reato, con le altre autorità competenti, con organismi internazionali e con enti del Terzo settore operanti nella tutela delle vittime. Presso il Garante è istituita la Conferenza nazionale per la tutela delle vittime di reato, composta dai garanti regionali, quale sede permanente di coordinamento, confronto e individuazione di linee comuni di azione. La formula adottata configura il rapporto tra Garante nazionale e garanti regionali in termini di raccordo e cooperazione, evitando un'impostazione gerarchica che non sarebbe coerente con l'autonomia degli organi regionali. Alla Conferenza è altresì affidato il compito di individuare le modalità di potenziamento dell'accessibilità ai servizi di ascolto e orientamento per le vittime, anche mediante presenze mobili o temporanee in aree rurali o disagiate, in modo da assicurare la capillarità della rete di supporto territoriale senza la rigidità di una struttura dedicata.

L'articolo 6 introduce il sistema di segnalazione e i poteri ispettivi. Chiunque può segnalare al Garante situazioni o condotte suscettibili di arrecare pregiudizio ai diritti delle vittime di reato, tramite canali telematici, telefonici o presso gli sportelli territoriali, anche in forma riservata. Il Garante può accedere a dati, atti, luoghi e strutture pubbliche o private, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, al fine di verificare l'esistenza di situazioni lesive dei diritti delle vittime.

L'articolo 7 riguarda l'organizzazione e il personale. Il Garante si avvale di un Ufficio di supporto, dotato della necessaria struttura

tecnico-amministrativa. Il personale è costituito in via prevalente da unità comandate da amministrazioni pubbliche, secondo criteri di competenza ed esperienza coerenti con le funzioni del Garante. La dotazione organica è determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, nel rispetto dei limiti di spesa e delle risorse disponibili. La scelta di non predeterminare un numero fisso di unità di personale nell'articolato consente la necessaria flessibilità organizzativa e impedisce che una quantificazione rigida risulti limitante rispetto all'evoluzione delle esigenze operative dell'organo.

L'articolo 8 prevede la formazione obbligatoria degli operatori. Il Garante, anche sulla base delle migliori pratiche internazionali, definisce i contenuti minimi dei programmi formativi destinati al personale delle Forze di polizia e dei servizi sociali e sanitari coinvolti nella presa in carico delle vittime di reato e propone i contenuti formativi destinati al personale della magistratura. Il Garante non è configurato come soggetto erogatore della formazione, ma individua i contenuti minimi e gli *standard* formativi, la cui attuazione è rimessa alle ordinarie attività formative delle amministrazioni competenti.

L'articolo 9 istituisce presso il Garante un sistema informativo nazionale per la raccolta e l'analisi dei dati relativi alle vittime di reato, in forma anonima e aggregata. Le amministrazioni pubbliche e gli enti competenti trasmettono periodicamente al Garante i dati necessari, secondo modalità e *standard* tecnici definiti dal Garante nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

L'articolo 10 disciplina l'accesso a fondi di emergenza e contributi economici. Nei casi di particolare vulnerabilità, il Garante può effettuare segnalazioni qualificate alle amministrazioni competenti al fine di agevo-

lare l'accesso a fondi di emergenza, indennizzi, sostegni abitativi o altri contributi economici previsti dall'ordinamento, anche mediante procedure semplificate.

L'articolo 11 è dedicato alla tutela della riservatezza e dell'identità delle vittime. Il Garante vigila sulla tutela dell'identità e della dignità delle vittime, in particolare nei procedimenti e nei casi relativi a reati sessuali, a violenza di genere o che coinvolgano minori, e segnala eventuali violazioni agli ordini professionali, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali. La disposizione distingue con chiarezza il ruolo del Garante nazionale per i diritti delle vittime di reato, al quale compete la segnalazione, da quello delle autorità destinatarie della segnalazione, alle quali restano integralmente attribuite le competenze sanzionatorie e ordinarie proprie.

L'articolo 12 istituisce il portale digitale nazionale «Diritti delle vittime», quale punto unico di accesso informativo per le vittime di reato. Il portale fornisce informazioni sui diritti delle vittime, orientamento ai servizi disponibili e canali semplificati per le segnalazioni e per l'accesso agli strumenti di tutela previsti dalla legge. Il portale opera nel rispetto dei principi di accessibilità e inclusività digitale ed è realizzato in interoperabilità con le piattaforme digitali pubbliche esistenti. Le modalità di realizzazione e gestione sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante.

L'articolo 13 introduce un meccanismo di valutazione dell'efficacia e revisione periodica: ogni cinque anni il Governo presenta alle Camere una relazione sull'efficacia delle disposizioni introdotte, con particolare riguardo al livello di effettiva tutela dei diritti delle vittime di reato, nonché sulle eventuali modifiche ritenute necessarie. Si tratta di uno strumento distinto dalla relazione annuale del Garante di cui all'articolo 4,

comma 2, in quanto finalizzato a una valutazione complessiva dell'impatto della legge sull'ordinamento.

L'articolo 14 reca, infine, la copertura finanziaria, riferita specificamente alla costitu-

zione e al funzionamento dell'Ufficio di supporto, quale segmento di spesa definibile *ex ante*, restando le ulteriori esigenze finanziarie connesse a specifici progetti o strumenti rimesse a successivi stanziamenti.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione e finalità)

1. È istituito il Garante nazionale per i diritti delle vittime di reato, di seguito denominato « Garante », con il compito di assicurare la piena attuazione dei diritti e degli interessi delle persone vittime di reato, in conformità ai principi e alle finalità della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

2. Il Garante opera con indipendenza amministrativa e funzionale, senza vincoli gerarchici, e dispone di autonomia organizzativa nei limiti delle risorse disponibili.

Art. 2.

(Nomina, durata e incompatibilità)

1. Il Garante è un organo collegiale composto da tre membri, nominati dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia.

2. I membri sono scelti tra persone di alta competenza, qualificazione professionale e comprovata esperienza nel settore della tutela dei diritti delle vittime di reato.

3. Ciascun membro è nominato per cinque anni e l'incarico non è rinnovabile.

4. L'appartenenza al collegio è incompatibile con incarichi politici elettivi, con cariche di governo a qualsiasi livello istituzionale, nonché con ruoli direttivi in enti, organizzazioni o associazioni operanti nei settori nei quali il Garante esercita funzioni di vigilanza, tutela o indirizzo.

5. In caso di decadenza o cessazione, a qualunque titolo, dalla carica, si provvede senza indugio alla sostituzione secondo la procedura prevista dal comma 1.

Art. 3.

(Definizione di vittima di reato)

1. Ai fini della presente legge, è considerata vittima di reato la persona offesa da reati violenti o particolarmente lesivi della dignità umana, ivi compresi i reati commessi con violenza fisica o psicologica, minaccia, coartazione, abuso di autorità o di relazione, nonché i reati di natura sessuale, domestica o di genere.

2. In caso di morte della vittima, sono considerati vittime, ai fini dei diritti previsti dalla presente legge, il coniuge, la persona unita civilmente, il convivente stabile e i familiari entro il secondo grado.

3. La qualifica di vittima non si estende ai soggetti che risultino autori, coautori o concorrenti nel reato da cui deriva l'offesa, né a coloro che abbiano partecipato, a qualunque titolo, all'azione criminosa.

Art. 4.

(Compiti e funzioni del Garante)

1. Il Garante vigila sull'effettiva attuazione dei diritti delle vittime di reato, monitora il funzionamento della rete dei servizi territoriali, promuove la definizione di protocolli operativi tra le amministrazioni competenti, formula raccomandazioni e proposte agli organi competenti, anche ai fini della semplificazione amministrativa e procedimentale, e promuove la formazione specialistica degli operatori coinvolti nella presa in carico delle vittime.

2. Il Garante presenta annualmente alle Camere una relazione sull'attività svolta e sullo stato di effettiva attuazione dei diritti delle vittime nel territorio nazionale.

Art. 5.

(Collaborazione e raccordo istituzionale)

1. Il Garante assicura il raccordo e la cooperazione con i garanti regionali per le vittime di reato e con le altre autorità competenti, nonché con organismi internazionali e con enti del Terzo settore operanti nella tutela delle vittime di reato.

2. Presso il Garante è istituita la Conferenza nazionale per la tutela delle vittime di reato, composta dai garanti regionali di cui al comma 1, quale sede permanente di coordinamento, confronto e individuazione di linee comuni di azione.

3. La Conferenza di cui al comma 2 individua modalità di potenziamento dell'accessibilità ai servizi di ascolto e orientamento per le vittime, anche mediante presenze mobili o temporanee in aree rurali o disagiate.

Art. 6.

(Segnalazioni e poteri ispettivi)

1. Chiunque può segnalare al Garante situazioni o condotte suscettibili di arrecare pregiudizio ai diritti delle vittime di reato, tramite canali telematici, telefonici o presso gli sportelli territoriali, anche in forma riservata.

2. Il Garante può accedere a dati, atti, luoghi e strutture pubbliche o private, nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali, al fine di verificare l'esistenza di situazioni lesive dei diritti delle vittime.

Art. 7.

(Organizzazione e personale)

1. Il Garante si avvale di un Ufficio di supporto, dotato della necessaria struttura tecnico-amministrativa.

2. Il personale dell'Ufficio di supporto è costituito prevalentemente da unità di personale comandate da amministrazioni pubbliche, secondo criteri di competenza ed esperienza coerenti con le funzioni del Garante.

3. La dotazione organica dell'Ufficio di supporto è determinata, nel rispetto dei limiti di spesa e delle risorse disponibili, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Garante.

Art. 8.

(Formazione obbligatoria degli operatori)

1. Il Garante, anche sulla base delle migliori pratiche internazionali, definisce i contenuti minimi dei programmi formativi destinati al personale delle Forze di polizia e dei servizi sociali e sanitari coinvolti nella presa in carico delle vittime di reato e propone i contenuti formativi destinati al personale della magistratura.

2. Le amministrazioni interessate assicurano l'attuazione dei programmi formativi di cui al comma 1 nell'ambito delle attività di formazione obbligatoria del personale.

Art. 9.

(Sistema nazionale di monitoraggio e raccolta dei dati)

1. Presso il Garante è istituito un sistema informativo nazionale per la raccolta e l'analisi dei dati relativi alle vittime di reato, in forma anonima e aggregata.

2. Le amministrazioni pubbliche e gli enti competenti trasmettono periodicamente al Garante i dati necessari, secondo modalità e *standard* tecnici definiti dal Garante medesimo nel rispetto della normativa vigente in materia di protezione dei dati personali.

Art. 10.

(Accesso a fondi di emergenza e contributi economici)

1. Il Garante, nei casi di particolare vulnerabilità, può effettuare segnalazioni qualificate alle amministrazioni competenti al fine di agevolare l'accesso a fondi di emergenza, indennizzi, sostegni abitativi o altri contributi economici previsti dall'ordinamento, anche mediante procedure semplificate.

Art. 11.

(Tutela della riservatezza e dell'identità delle vittime)

1. Il Garante vigila sulla tutela dell'identità e della dignità delle vittime, in particolare nei procedimenti e nei casi relativi a reati sessuali, a violenza di genere o che coinvolgono minori, e segnala eventuali violazioni agli ordini professionali, all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e al Garante per la protezione dei dati personali, ferme le competenze e i poteri propri di tali autorità.

Art. 12.

(Portale digitale nazionale « Diritti delle vittime »)

1. È istituito un portale digitale nazionale denominato « Diritti delle vittime », quale punto unico di accesso informativo per le vittime di reato.

2. Il portale fornisce informazioni sui diritti delle vittime, orientamento ai servizi disponibili e canali semplificati per le segnalazioni e per l'accesso agli strumenti di tutela previsti dalla presente legge.

3. Il portale opera nel rispetto dei principi di accessibilità e inclusività digitale ed è re-

alizzato in interoperabilità con le piattaforme digitali pubbliche esistenti. Le modalità di realizzazione e gestione sono definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Garante.

Art. 13.

(Valutazione dell'efficacia e revisione periodica)

1. Ogni cinque anni il Governo presenta alle Camere una relazione sullo stato di attuazione della presente legge, con particolare riguardo al livello di tutela dei diritti delle vittime di reato, nonché sulle eventuali modifiche ritenute necessarie.

Art. 14.

(Copertura finanziaria)

1. Per la costituzione e il funzionamento dell'Ufficio di supporto del Garante è autorizzata la spesa di 600.000 euro annui a decorrere dall'anno 2026. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2026-2028, nell'ambito del programma « Fondi di riserva e speciali » della missione « Fondi da ripartire » dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2026, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

€ 1,00