

**GARANTE
VITTIME DI REATO**
REGIONE LOMBARDIA

Garante per la tutela delle vittime di reato

Relazione 2022



Regione Lombardia
IL CONSIGLIO





L'avvocato Elisabetta Aldrovandi, Garante regionale per la tutela delle vittime di reato di Regione Lombardia, è stata nominata all'unanimità dal Consiglio regionale della Lombardia il 19 aprile 2019 con un mandato di 5 anni.

Sommario

PREMESSA: Il quadro normativo.....	4
Comunicazione e promozione	5
Segnalazioni	7
Convegni e Webinar organizzati dalla Garante presso la sede del Consiglio regionale	13
Convegni e Webinar: gli interventi della Garante.....	15
Rete Multidisciplinare di supporto e tutela delle vittime di reato	16

PREMESSA: Il quadro normativo

Il Garante regionale per la tutela delle vittime di reato è un'Autorità indipendente istituita con legge regionale 6 dicembre 2018, n.22, *"Istituzione del Garante regionale per la tutela delle vittime di reato"* (BURL n. 50, suppl. del 10 dicembre 2018).

Il Garante riveste un ruolo importante per il sostegno alle vittime di reato ed è l'unica presente in Italia sia a livello regionale che nazionale.

La Garante in carica è stata nominata dal Consiglio regionale della Lombardia del 19 aprile 2019.

Le sue funzioni principali, stabilite dalla legge regionale istitutiva sono quelle di:

- ❖ Fornire assistenza pronta e gratuita alle vittime di reato, in particolare alle vittime vulnerabili.
- ❖ Eseguire una mappatura dei diversi soggetti che realizzano interventi di formazione, educazione, mediazione e sensibilizzazione e degli organismi che a vario titolo operano nel territorio lombardo, al fine di fornire sostegno, assistenza, protezione di carattere sanitario, sociale, legale e psicologico alle vittime di reato.
- ❖ Collaborare con le competenti strutture regionali e gli enti del sistema regionale per un efficace accesso delle persone vittime di reato a trattamenti assistenziali e psicologici adeguati.
- ❖ Segnalare alle autorità competenti atti, commenti o atteggiamenti offensivi e lesivi della dignità della persona, compresi i casi in cui le misure adottate non risultino adeguate alla tutela della vittima di reato.

- ❖ Fornire assistenza, sostegno e protezione di carattere sanitario, sociale, legale e psicologico alle vittime di reato indicando loro i diversi interlocutori istituzionali (soggetti e organismi) che a vario titolo operano nel territorio lombardo.
- ❖ Intervenire nei procedimenti amministrativi per assicurare alle vittime di reato la conoscenza degli atti amministrativi e giudiziari e il rispetto delle procedure e dei termini di definizione.
- ❖ Collaborare con gli enti del sistema regionale della Lombardia, con il Garante per la protezione dei dati personali e le altre autorità di garanzia presenti sul territorio lombardo per quanto riguarda le segnalazioni su situazioni di reciproco interesse.

[Torna al sommario](#)

Comunicazione e promozione

Il progetto di comunicazione coordinato, ricompreso nel più ampio programma che coinvolge tutte le Authority dell'Ufficio quali il Difensore regionale e il Garante per l'infanzia e l'adolescenza, è proseguito per tutto il 2022, con la pubblicazione on line di tutti i siti tematici dedicati.

Il sito del Garante “Garante vittime di reato di Regione Lombardia. Con te, per i tuoi diritti” pubblicato al seguente indirizzo www.garantevittime.regione.lombardia.it è raggiungibile anche dal portale “Garanti regionali. Diamo ascolto alla tua voce”, all'indirizzo www.garanti.regione.lombardia.it; che ha funzioni di portale per l'accesso anche ai siti del Difensore regionale e del Garante per l'infanzia e l'adolescenza.

Un modo per ribadire la *mission* comune dei Garanti della Lombardia che si concretizza in un sistema regionale integrato volto a garantire la tutela

dei diritti e la salvaguardia degli interessi dei cittadini. Un unico portale che si inserisce nella strategia di comunicazione integrata voluta dal Consiglio Regionale della Lombardia per le tre figure istituzionali, ma anche un modo per orientare con maggiore efficacia il cittadino quando si tratta di scegliere tra le diverse funzioni e competenze dei Garanti.

La campagna social è proseguita per tutto il 2022, analizzando il contesto e il target di riferimento della comunicazione, con l'obiettivo di calibrarla maggiormente sulle caratteristiche specifiche del Garante, a seconda dello strumento social utilizzato.

Ogni settimana vengono pubblicati almeno 3 post su tutti i canali aperti, replicati nelle stories per quanto riguarda il canale Instagram.

L'attività di comunicazione tramite social network è stata coerente con le tematiche di interesse della figura del Garante, in particolare per quanto riguarda i temi quali:

- vittime di violenza di genere
- Codice Rosso
- riconoscimento indennizzi per vittime di mafia e reati violenti
- vittime di bullismo e cyberbullismo
- vittime della strada

2022 - I social in numeri

Facebook

La pagina è seguita da 2774 followers, il 66% donne e 34% uomini, per la maggior parte dalla Provincia di Milano

Copertura (pubblico che ha visualizzato i contenuti) 4219

93 post pubblicati

Instagram

La pagina è seguita da 167 followers, il 54,1% donne e 45,9% uomini, per la maggior parte dalla Provincia di Milano

Copertura (pubblico che ha visualizzato i contenuti) 429

86 post pubblicati e 98 storie

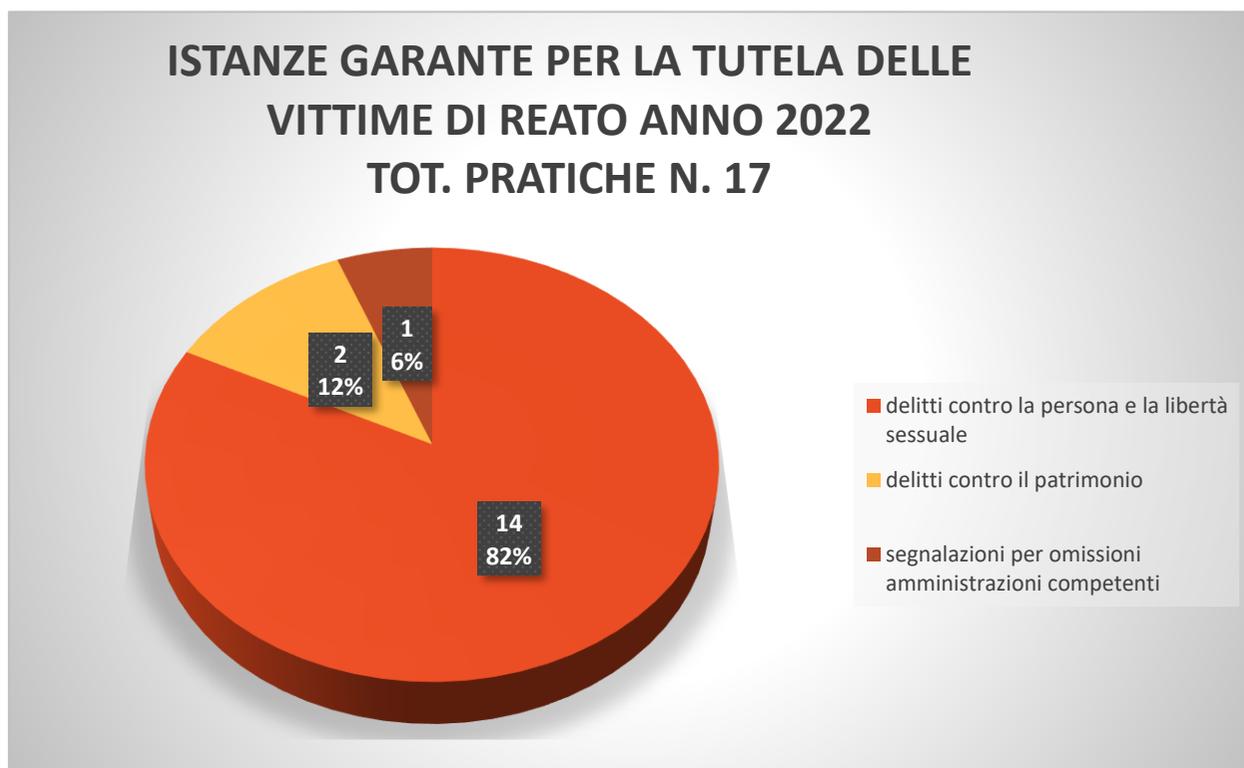
[Torna al sommario](#)

Segnalazioni

La missione istituzionale del Garante per la tutela delle vittime di reato è quella di fornire informazioni ai cittadini in merito ai delitti più gravi contro la persona.

L'attività dell'organo di garanzia, stante l'autonomia della Magistratura, non ha il potere di intervenire nei procedimenti penali.

Sono stati trattati alcuni casi concreti sottoposti dai cittadini, cui è stato fornito un aiuto al fine dell'inquadramento giuridico delle vicende esposte.



In un caso, i genitori di una vittima di femminicidio, promotori di concrete iniziative per prevenire la violenza contro le donne, hanno richiesto un

parere su una proposta di legge diretta a introdurre nell'ordinamento giuridico il nuovo reato di "Omissione di denuncia dell'intento omicida altrui".

Per quanto la presentazione di proposte di legge al parlamento non rientri tra le competenze del Garante per la tutela delle vittime di reato della Regione Lombardia, l'impegno dei proponenti sul tema della tutela delle donne vittime di violenza non poteva lasciarmi indifferente e ho chiesto all'Ufficio di svolgere un doveroso approfondimento.

Come riconosciuto dalla stessa relazione illustrativa, la proposta di legge mira a introdurre una sorta di reato omissivo improprio, facendo leva sulla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza verso le donne e la violenza domestica, firmata a Istanbul l'11 maggio 2011 e ratificata dalla Repubblica Italiana in forza della legge 27 giugno 2013, n. 77, che impegna le parti contraenti ad adottare una serie di misure.

Si è pertanto proceduto a un approfondimento sulla Convenzione di Istanbul.

Il capitolo I della Convenzione enuncia gli scopi della convenzione e proclama, tra gli altri, i principi di eguaglianza tra i generi e di non discriminazione e il diritto di tutte le persone di vivere libere dalla violenza, mentre i capitoli successivi declinano le misure che gli Stati si impegnano a introdurre nei propri ordinamenti giuridici.

La Convenzione pone l'accento sulla prevenzione della violenza attraverso l'informazione, la formazione e l'organizzazione di strutture e servizi di sostegno alle vittime.

La Convenzione mira, infatti, a costruire uno stato sociale attivo in cui cittadino e autorità collaborino per la prevenzione di questi reati, in cui, cioè le persone considerino il proprio intervento, al fianco delle vittime, quale obbligazione naturale e non come condotta da cui, in caso di

omissione, derivi la configurazione di un reato, persino sanzionato con la reclusione.

Alle misure di diritto sostanziale sono dedicati gli articoli da 29 a 48 della Convenzione, raggruppati nel capitolo V.

In particolare, gli articoli da 33 a 41 indicano i comportamenti che le parti della Convenzione devono prevedere come reato, mentre l'articolo 45 stabilisce che le sanzioni per tali reati, tenendo conto della gravità del comportamento, debbano essere efficaci, proporzionate e dissuasive e includano, se del caso, la privazione della libertà.

Gli articoli 27 e 28, relativi rispettivamente alle segnalazioni alle autorità da parte delle persone comuni e delle figure professionali, pure citati nella relazione illustrativa, rientrano invece tra le misure di protezione e sostegno delle vittime e dei testimoni di atti di violenza.

La Convenzione non affida perciò al diritto penale la promozione di tali comportamenti di cittadinanza attiva, laddove le segnalazioni alle autorità non rientrino nell'ambito degli articoli che si occupano dei comportamenti da prevedere come reato.

La fattispecie di reato prospettata dai proponenti non appare inoltre coerente con i principi che ispirano il nostro diritto penale.

Il reato si compone di una condotta, di un evento e di un nesso di causalità tra i due. Anche tenendo a mente l'elemento soggettivo della consapevolezza (dolo), la fattispecie di cui si propone l'adozione configurerebbe una ipotesi abnorme.

La condotta, infatti, dovrebbe in astratto rientrare nella categoria del reato omissivo: tuttavia il reato omissivo impone una posizione di garanzia, che nel nostro ordinamento è prevista per legge.

In primis, il fatto che la proposta di legge propone di considerare reato sarebbe dunque quello di una responsabilità per intenzione di fatto altrui.

Secondo l'articolo 40 del codice penale, nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se l'evento dannoso o pericoloso, da cui dipende l'esistenza del reato non è conseguenza della sua azione od omissione e, inoltre, non impedire un evento, che si ha l'obbligo giuridico di impedire, equivale a cagionarlo.

Il soggetto che ha l'obbligo giuridico di impedire il verificarsi di un determinato evento si trova in una posizione di garanzia, in forza della particolare relazione che lo lega al bene giuridico tutelato dalla norma penale. La posizione di garanzia può essere di protezione (genitori-figlio), di sicurezza (medico-paziente) o di controllo (insegnante-studente, datore di lavoro-dipendenti).

Non solo, tra il comportamento omissivo – o commissivo con omissione - e l'evento dannoso, conseguenza della condotta omissiva di chi era preposto al controllo, deve sussistere anche un nesso di causalità (ad ex. il datore di lavoro che non realizza condizioni di sicurezza sul luogo di lavoro, il medico che non interviene a compiere una determinata azione, il genitore che trascura il figlio).

Nel merito della proposta di legge, essa mira ad attribuire a un cittadino comune un ritenuto ma insussistente per legge obbligo giuridico – definito appunto come “posizione di garanzia” - sulle intenzioni di altro cittadino, a pena di sanzione penale.

Si badi che nel diritto penale il pubblico ufficiale, che ha il dovere di denuncia, non ha una posizione di garanzia sulle intenzioni del soggetto agente ma solo su quanto abbia avuto notizia che sia accaduto. È questo il caso del reato di reato di omessa denuncia (art. 361 codice penale), che si può ritenere configurato solo se il pubblico ufficiale – soggetto dotato di posizione di garanzia – abbia omesso di denunciare dopo avere avuto “notizia di un reato”.

Ebbene, l'intenzione di commettere un reato non è una notizia di un reato: serve una condotta almeno nei limiti del tentativo (art. 54 del codice penale)

affinché si configuri l'illecito penale nei limiti dei principi di diritto penale generale.

Il nostro ordinamento è tassativo al punto di prevedere la non punibilità per due ipotesi, in cui manchino gli elementi della fattispecie astratta. Non sono infatti punibili i reati putativi (art. 49, comma 1, codice penale), né i reati impossibili (art. 49, comma 2, codice penale).

Solo *ad abundantiam*, non si può nemmeno dire che la proposta in argomento integri i casi di reati di pericolo, in quanto gli stessi -a differenza di quelli di danno, che esistono laddove il danno si sia creato con la condotta dell'agente- si configurano allorquando il soggetto agente, con la sua condotta, abbia messo in pericolo il bene giuridico tutelato.

È chiaro che non si può ritenere che il soggetto agente, con la sua condotta omissiva, abbia messo in pericolo la vita di altro individuo perché in assenza di posizione di garanzia abbia ommesso di denunciare l'altrui intenzione, neppure nei limiti del tentativo, di realizzare un reato ai danni di quella persona. Ovviamente il reato di pericolo si chiama tale solo perché sposta un passo prima dell'evento la responsabilità dell'agente che con una sua azione o con una omissione dovuta per legge comporti o non impedisca la realizzazione di un grave evento che metta in pericolo l'ambiente o l'incolumità o la vita pubblica.

La prospettata fattispecie di reato sarebbe integrata dall'inerzia di chiunque abbia maturato ragionevoli motivi per ritenere che un altro soggetto, che abbia manifestato un intento omicida in modo inequivocabile e con qualunque strumento, possa passare all'azione.

La condotta omissiva consisterebbe sia nel non dare immediato avviso all'Autorità del convincimento maturato dal testimone in ordine agli altrui intenti, sia nel non fare quanto ragionevolmente in proprio potere per evitare che la presunta intenzione si traduca in azione.

La pena consisterebbe in due anni di reclusione o, in alternativa, nella multa fino a duemilacinquecento euro (pari a circa 104 euro per mese di reclusione). Nel caso in cui la vittima del reato subisca una lesione

personale sarebbe previsto l'aumento della pena di un quarto; in caso di morte della vittima, la pena sarebbe raddoppiata (ovvero salirebbe a quattro anni di reclusione e a cinquemila euro di multa).

In primo luogo, il reato proposto, applicandosi a "chiunque", derogherebbe allo schema per cui soltanto una figura in posizione di garanzia può essere chiamata a rispondere della propria inazione.

In secondo luogo, occorrerebbe accertare che il soggetto rimasto inerte abbia effettivamente maturato nel proprio foro interiore ragionevoli motivi per ritenere che il soggetto terzo commetta l'atto. Peraltro, qualunque testimone dell'inerzia non potrebbe che essere correo del soggetto rimasto inerte, almeno nei termini del concorso (art. 110 codice penale).

In terzo luogo, tale reato di omessa denuncia presupporrebbe la formulazione di supposizioni da parte di soggetti non qualificati, con due probabili rischi:

- da un lato, l'allestimento di processi alle intenzioni nei confronti di chiunque, anche minimamente coinvolto, non abbia maturato i convincimenti che il legislatore penale si aspetta da lui;
- dall'altro, anche come reazione preventiva, la proliferazione di soggetti pronti a captare e denunciare alle autorità qualunque presunto indizio di colpevolezza, anche solo perché intimiditi dalla paura di ricevere una denuncia e una condanna per omessa denuncia.

In questi termini il reato, come proposto, si porrebbe al di fuori di ogni principio generale del nostro sistema penale, che non punisce nessuno per le proprie intenzioni, financo prevedendo la non punibilità per la desistenza volontaria.

In sintesi, la prevenzione sulla violenza alle donne non si attua creando nuove fattispecie di reato per intenzione altrui, che anzi rischierebbero di annacquare, per assurdo, il già difficile e oneroso lavoro degli investigatori,

che si troverebbero a doversi dedicare, più che alle donne che denunciano una violenza, a coloro che denunciano una possibile violenza, essendo di certo più complicato investigare sul secondo caso che non sul primo.

[Torna al sommario](#)

Convegni e Webinar organizzati dalla Garante presso la sede del Consiglio regionale

23 marzo 2022: evento proposto dalla Garante per la tutela delle vittime di reato e dalla Presidente del Corecom Lombardia "*Crimini mediatici: spettacolarizzazione e linguaggi del nuovo millennio*"

- ❖ Evento finalizzato ad affrontare il tema dei mutamenti nella rappresentazione del crimine sui mezzi di comunicazione.

Dal dopo guerra in poi, la cronaca nera raccontata dai mezzi di comunicazione e il racconto di delitti particolarmente efferati è sempre stata oggetto di una rappresentazione narrativa capace di suscitare una fascinazione morbosa e terrificante nell'opinione pubblica, occupando consistenti spazi nella carta stampata, nella radio e nei cinegiornali.

L'attuale pervasività dei mezzi di comunicazione ha, negli anni, imposto un'impressionante accelerazione a questo fenomeno, con una serializzazione di trasmissioni ed eventi in cui prendono forma processi mediatici, che ormai da due decenni influenzano in modo consistente l'opinione pubblica e, per certi versi, rischiano di influenzare gli orientamenti della magistratura.

30 giugno 2022: evento a favore della campagna nazionale "*Il mio corpo è un tempio*" per la sensibilizzazione dell'immagine femminile contro gli stereotipi e la disuguaglianza di genere

- ❖ La campagna "Il mio corpo è un tempio", lanciata in nove città italiane in occasione dell'8 marzo 2022 dall'associazione **La Stella di Daniele Onlus** è rivolta principalmente alle adolescenti e le giovani donne ma coinvolge trasversalmente anche agli adulti quali figure educative.

Il progetto si propone di lanciare un messaggio alle nuove generazioni per promuovere la cultura del rispetto dell'immagine e del corpo femminile che non si limiti al solo punto di vista estetico ma soprattutto etico, celebrando il corpo della donna come un valore in sé, di cui le donne per prime si devono appropriare con consapevolezza sfuggendo agli stereotipi, ai pregiudizi e alle generalizzazioni che la cultura dominante sembra voler imporre.

23 novembre 2022: evento per la Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne

- ❖ In occasione della celebrazione della "Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne", che si tiene il 25 novembre, il giorno 23 novembre la Garante, al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica, ha organizzato un evento dal titolo "*Non chiamatelo amore. Come riconoscere i segnali di una relazione abusante*": in cui si è discusso di alcuni tipi di comportamento, abusanti e aggressivi, che a volte si verificano nelle relazioni strette, la cui matrice violenta non viene immediatamente percepita, salvo poi sfociare in atti di violenza veri e propri, come le azioni che tendono a screditare o sminuire una persona, il controllo economico,

le azioni che mirano all'isolamento dalle relazioni familiari o amicali ecc.

Nel corso dell'evento è stato presentato un video realizzato a cura dell'ufficio dal titolo "Scegli di scegliere".

Il video è stato diffuso sui canali social del Garante e del Consiglio regionale.

[Torna al sommario](#)

Convegni e Webinar: gli interventi della Garante

Nel corso del 2022 la Garante è stata invitata ed ha partecipato a numerose iniziative sul territorio italiano e a diverse trasmissioni televisive.

Eventi Mese di marzo:

07.03.2022 Mai più sola – Milano – Sindacato Polizia

08.03.2022 Festa delle Donne comunicato stampa

21.03.2022 Criminalità Mafiosa presso Comune di Parabiago

Eventi Mese di aprile:

02.04.2022 Rassegna Donne Uniche

07.04.2022 Giù le mani dalle donne – Roma -Uni Cusano

13.04.2022 Mare fuori (video su serie televisiva)

28.04.2022 Corecom diretta Facebook Delhi Crime

Eventi Mese di maggio:

09.05.2022 Docufilm Libere di Vivere – Milano – Cinema Anteo

Eventi Mese di ottobre

06.10.2022 Puntata televisiva Telelombardia

25.10.2022 Famiglie Criminali

Eventi Mese di novembre

22.11.2022 Camera dei deputati

24.11.2022 Sesto Calende meeting giornata contro violenza donne

28.11.2022 Pesaro vittime invisibili di femminicidio

30.11.2022 Calenzano - contro la violenza sulle donne

[Torna al sommario](#)

Rete Multidisciplinare di supporto e tutela delle vittime di reato

Nel 2020 è stato affidato a Polis-Lombardia un incarico di ricerca finalizzato:

- all'adempimento dell'art. 4 della l.r. 22/2018 che prevede l'istituzione di una Rete multidisciplinare di supporto e tutela delle vittime di reato, quale organismo consultivo del Garante, composto dai rappresentanti delle associazioni, Organizzazioni, Servizi e Istituzioni che, a vario titolo, operano sul territorio regionale;
- all'individuazione di interventi mirati allo sviluppo di politiche di prevenzione e informazione per la tutela delle persone più esposte al rischio di attività criminose, anche attraverso uno studio che tenga conto delle linee di indirizzo delle *Best Practices* europee.

La ricerca ha prodotto due documenti:

- una mappatura degli Enti e delle Associazioni lombarde impegnati in attività di tutela delle vittime di reato;
- una proposta di linee guida a supporto all'attività di coloro che, a vario titolo, si occupano delle vittime di reato, contenenti indicazioni giuridiche, operative e pratiche per interagire con le vittime nell'ottica del sostegno e dell'assistenza.

Dall'elenco prodotto da Polis Lombardia sono state selezionate dalla Garante per la tutela delle vittime di reato diciannove associazioni che, per rappresentatività, tipo di attività e distribuzione sul territorio lombardo apparivano maggiormente adeguate alle funzioni attribuite al Garante invitandole a prendere parte alla costituenda Rete multidisciplinare.

A conclusione dell'attività di ricerca ed analisi, pertanto, con decreto dirigenziale 7 giugno 2022, n. 258 è stata istituita la Rete multidisciplinare per lo svolgimento di funzioni di sostegno e tutela delle vittime di reato.

Con il medesimo decreto le 19 associazioni selezionate sono state designate quali componenti del suddetto Organismo consultivo.

In rappresentanza delle istituzioni regionali, sono stati inoltre nominati componenti della Rete multidisciplinare l'Assessore alla Sicurezza e l'Assessore alla famiglia di Regione Lombardia, oltre a due Consiglieri regionali, un rappresentante dell'ordine degli Avvocati e uno di ANCI Lombardia.

Lo scopo di questo Organismo è quello di promuovere a livello regionale una cooperazione tra i soggetti del sistema volta a elaborare ed individuare strategie comuni al fine di offrire risposte efficaci ai bisogni delle vittime di reato.

La seduta di insediamento della Rete Multidisciplinare si è svolta il giorno 10 ottobre 2022, dalle ore 15.00 alle ore 17.15, presso la sede del Consiglio regionale della Lombardia – Sala Alda Merini,

Alla riunione hanno partecipato tutti i componenti della Rete Multidisciplinare, in sede o in collegamento da remoto.

L'Avv. Aldrovandi, su proposta dell'Ufficio, al fine di rendere il lavoro della Rete il più efficiente ed efficace possibile, ha annunciato la creazione di alcuni sotto-tavoli tematici. Tale proposta è stata accolta favorevolmente da tutti i componenti.

Nel corso del 2023, pertanto, si procederà all'attivazione dei tavoli tematici.

[Torna al sommario](#)