



## Tutela delle vittime di reato in Costituzione A.C. 2197 e abb.

Dossier n° 481/1 - Elementi per l'esame in Assemblea  
8 maggio 2026

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2197 e abb.
Titolo:	Modifica all'articolo 24 della Costituzione in materia di tutela delle vittime di reato
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Iannone

La proposta di legge costituzionale in oggetto ([A.C. 2197](#)) è volta ad inserire in Costituzione il principio della **tutela delle vittime di reato**.

Il provvedimento è stato **approvato in prima lettura al Senato** in data **14 gennaio 2025**, mentre la I° Commissione - Affari Costituzionali della Camera ha concluso il proprio esame in sede referente, senza apportare modifiche, in data 7 maggio 2026.

Si ricorda, inoltre, che nel corso dell'esame in sede referente presso la Camera, sono state abbinata all'A.C. 2197 le proposte di legge costituzionali [A.C. 286](#) e [A.C. 1312](#).

### Contenuto

La proposta di legge [A.C. 2197](#) **modifica l'articolo 24 della Costituzione** inserendo, dopo il secondo, il seguente comma: "**La Repubblica tutela le vittime di reato**".

Si ricorda che l'articolo 24 della Costituzione riconosce il diritto di difesa. In particolare si stabilisce che tutti hanno diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (primo comma); che la difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento (secondo comma); che sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione (terzo comma); che la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari (quarto comma).

Tale proposta ha origine in 4 progetti di legge **approvati dal Senato**, in un testo unificato, **in prima deliberazione** nella seduta del 14 gennaio 2025 ([A.S. 427 ed abb.](#)).

Nel corso dell'esame presso il Senato si è optato per una formulazione della disposizione che menzioni esclusivamente la **tutela delle vittime del reato**, senza riferimento a distinzione tra persona "vittima", persona "offesa", persona "danneggiata". Si è inteso, dunque, anche sulla scorta dell'evoluzione normativa europea (su cui v. *infra*), che la prima dicitura, più ampia, sia comprensiva di ulteriori specificazioni.

Dal punto di vista della collocazione della disposizione, invece, benché tutti i quattro disegni di legge originari collocassero la novella entro l'articolo 111 della Costituzione, la scelta adottata nel corso dell'esame in sede referente, anche a seguito di puntuali indicazioni emerse nel corso delle audizioni, è stata per una diversa collocazione, entro l'articolo 24 della Costituzione: si è inteso così profilare una dimensione della tutela non esclusivamente racchiusa entro il perimetro del processo penale o civile, onde coprire un maggior ventaglio di fattispecie e contenuti.

Si ricorda, infine, che nel corso dell'esame in sede referente presso la I° Commissione - Affari costituzionali della Camera dei Deputati, all'A.C. 2197 sono state abbinata le proposte di legge A.C. 286 e A.C. 1312, che, oltre a differire da un punto di vista lessicale, non inserivano il principio di tutela delle vittime di reato all'interno dell'art. 24 Cost, bensì all'interno dell'art. 111 Cost. Tuttavia, nella seduta del 24 febbraio 2026, la I° Commissione - Affari costituzionali ha adottato l'A.C. 2197 quale testo base. L'[A.C. 286](#) modificava l'art. 111 della Costituzione, inserendo dopo il quinto comma il seguente: "La vittima del reato e la persona danneggiata dal reato sono tutelate dallo Stato nei modi e nelle forme previsti dalla legge". Invece, la proposta di legge [A.C. 1312](#) modificava anch'essa l'articolo 111 della Costituzione, inserendo dopo il quinto comma il seguente: "La legge garantisce i diritti e le facoltà delle vittime del reato".

### La tutela delle vittime di reato nell'ordinamento nazionale

La tutela delle vittime di reato nell'ordinamento giuridico italiano rappresenta un ambito di crescente rilevanza che ha subito una profonda evoluzione negli ultimi decenni, particolarmente sotto l'impulso della normativa europea e delle convenzioni internazionali. Il quadro normativo attuale si caratterizza per un approccio multidimensionale che abbraccia aspetti processuali, sostanziali e risarcitori, configurando un sistema di protezione articolato e sempre più attento alle esigenze delle persone offese.

La Corte Costituzionale ha chiarito che la persona offesa dal reato nel processo penale è soggetto portatore di un **duplice interesse**: quello al risarcimento del danno, che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero. (sentenza n. 249 del 2020)

Quanto all'espressione "**vittima di reato**", il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. riforma Cartabia del processo penale) definisce vittima del reato, "la persona fisica che ha subito direttamente dal reato qualunque danno patrimoniale o non patrimoniale, nonché il familiare della persona fisica la cui morte è stata causata dal reato e che ha subito un danno in conseguenza della morte di tale persona" (articolo 42, comma 1, lettera b)).

L'evoluzione normativa in materia di tutela delle vittime è stata significativamente influenzata dalla [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.

Si segnala che la direttiva 2012/29/UE è interessata da una serie di modifiche contenute nella [proposta](#) di direttiva presentata dalla Commissione europea il 12 luglio 2023.

In particolare, le modifiche proposte si concentrano principalmente su **cinque aspetti**: miglioramento significativo dell'**accesso** delle vittime **alle informazioni**; migliore **allineamento** delle **misure di protezione** con le esigenze delle vittime per garantire la sicurezza delle vittime vulnerabili; migliore accesso all'**assistenza specialistica** per le vittime vulnerabili; **partecipazione** più efficace delle vittime ai **procedimenti penali**; **accesso agevolato al risarcimento** da parte dell'autore del reato in tutti i casi, compresi quelli nazionali e transfrontalieri.

A livello europeo sono attualmente **in corso i triloghi**, iniziati il 2 dicembre 2024.

## La direttiva 2012/29/UE

La direttiva  
2012/29/UE

Scopo della direttiva 2012/29/UE è garantire che le vittime di reato ricevano informazione, assistenza e protezione adeguate e possano partecipare ai procedimenti penali (articolo 1). La direttiva prevede dunque che gli Stati membri assicurino che le vittime siano riconosciute e trattate in maniera rispettosa, sensibile, personalizzata, professionale e non discriminatoria, in tutti i contatti con servizi di assistenza alle vittime o di giustizia riparativa o con un'autorità competente operante nell'ambito di un procedimento penale. I diritti previsti devono applicarsi alle vittime in maniera non discriminatoria, anche in relazione al loro status in materia di soggiorno. Viene inoltre precisato che, se la vittima è un minore, gli Stati membri devono assicurare che sia innanzitutto considerato l'interesse superiore del minore e si proceda a una valutazione individuale, tenuto conto di fattori quali età, maturità, opinioni, necessità e preoccupazioni del minore stesso. Ai fini della direttiva per "vittima" si intende: "i) una persona fisica che abbia subito un danno (anche fisico, mentale o emotivo) o perdite economiche causati direttamente da un reato; ii) un familiare di una persona la cui morte è stata causata direttamente da un reato e che abbia subito un danno in conseguenza della morte di tale persona." Si considerano 'familiari' il coniuge, la persona che convive con la vittima in una relazione intima, nello stesso nucleo familiare e in modo stabile e continuo, i parenti in linea diretta, i fratelli e le sorelle, e le persone a carico della vittima. Peraltro, gli Stati membri possono stabilire procedure per limitare il numero di familiari ammessi a beneficiare dei diritti previsti dalla direttiva, tenendo conto delle circostanze specifiche di ciascun caso.

Le norme minime comuni introdotte dalla direttiva riguardano il riconoscimento alle vittime dei diritti seguenti (artt. 3 – 9):

- il diritto di comprendere ed essere compresi;
- il diritto di ottenere informazioni fin dal primo contatto con un'autorità competente;
- il diritto di esporre denuncia formale e ricevere una notifica scritta di ricezione della stessa;
- il diritto di ottenere informazioni sul proprio caso.
- il diritto all'interpretazione e alla traduzione
- il diritto di accesso ai servizi di assistenza alle vittime

Per quanto riguarda in particolare la partecipazione al procedimento penale (artt. 10 – 17), le vittime hanno il diritto a:

- essere sentite;
- chiedere il riesame di una decisione di non esercitare l'azione penale;

- ricevere garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa. In particolare, gli Stati membri devono adottare misure che garantiscano la protezione delle vittime dalla vittimizzazione secondaria e ripetuta, dall'intimidazione e dalle ritorsioni.
- il patrocinio a spese dello Stato;
- il rimborso delle spese;
- la restituzione dei beni;
- ottenere una decisione in merito al risarcimento da parte dell'autore del reato nell'ambito del procedimento penale.

Le autorità nazionali devono inoltre ridurre al minimo le difficoltà che si incontrano quando la vittima sia un residente di un paese dell'UE diverso da quello in cui il reato è stato commesso. In particolare, gli Stati membri devono:

- consentire che la deposizione della vittima sia raccolta immediatamente dopo la denuncia del fatto;
- consentire che le ulteriori deposizioni possano essere rese in videoconferenza, conformemente a quanto disposto dalla Convenzione del 2000 sull'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati UE;
- consentire che la stessa denuncia del fatto possa essere presentata nello Stato di residenza e non nello stato di commesso delitto.

Disposizioni specifiche sono contenute al capo IV della direttiva con riferimento alle esigenze di protezione delle vittime. In particolare, la direttiva ribadisce l'obbligo per gli Stati membri di assicurare misure dirette a proteggere la vittima e i suoi familiari da ritorsioni, intimidazioni, e da vittimizzazione secondaria e ripetuta, compreso il rischio di danni emotivi o psicologici, e per salvaguardare la dignità della vittima durante gli interrogatori o le testimonianze. Se necessario, tali misure includono anche procedure istituite ai sensi del diritto nazionale ai fini della protezione fisica della vittima e dei suoi familiari (art. 18).

Sono inoltre previste misure volte ad assicurare:

- il diritto all'assenza di contatti fra la vittima e l'autore del reato nei locali in cui si svolge il procedimento penale (art. 19);
- il diritto delle vittime alla protezione durante le indagini penali. Gli Stati membri provvedono a che durante le indagini penali: l'audizione della vittima si svolga senza indebito ritardo dopo la presentazione della denuncia relativa a un reato presso l'autorità competente; il numero delle audizioni della vittima sia limitato al minimo e le audizioni abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini dell'indagine penale; la vittima possa essere accompagnata dal suo rappresentante legale e da una persona di sua scelta, salvo motivata decisione contraria; le visite mediche siano limitate al minimo e abbiano luogo solo se strettamente necessarie ai fini del procedimento penale (art. 20);
- il diritto alla protezione della vita privata, dell'integrità personale e dei dati personali. Gli Stati membri devono fra l'altro incoraggiare i media ad adottare misure di autoregolamentazione (art. 21).

La direttiva prevede che ciascuna vittima di reato sia oggetto di una valutazione individuale che ne individui le specifiche esigenze di protezione. La valutazione individuale tiene conto, in particolare, delle caratteristiche personali della vittima, del tipo e delle circostanze del reato (art. 22).

La cd. vittime vulnerabili, individuate ai sensi dell'art. 22, hanno diritto a particolari forme di protezione, che comprendono le seguenti misure:

- le audizioni devono svolgersi in locali appositi o adattati allo scopo;
- le audizioni devono essere effettuate tramite operatori formati a tale scopo;
- tutte le audizioni devono essere svolte dalle stesse persone, a meno che ciò sia contrario alla buona amministrazione della giustizia;
- tutte le audizioni delle vittime di violenza sessuale, di violenza di genere o di violenza nelle relazioni strette devono essere svolte da una persona dello stesso sesso della vittima, salvo il caso in cui siano svolte da un pubblico ministero o da un giudice.

Durante il procedimento giudiziario le vittime con esigenze specifiche di protezione possono inoltre avvalersi di misure volte a:

- evitare il contatto visivo fra le vittime e gli autori dei reati, anche durante le deposizioni;
- consentire alla vittima di essere sentita in aula senza essere fisicamente presente, in particolare ricorrendo ad appropriate tecnologie di comunicazione;
- evitare domande non necessarie sulla vita privata della vittima senza rapporto con il reato;
- svolgere l'udienza a porte chiuse (art. 23).

L'articolo 24 della direttiva introduce, infine, misure supplementari nel caso in cui la vittima sia un minore:

- la previsione della registrazione audiovisiva di ogni audizione, da utilizzare come prova nel processo;
- la nomina di un rappresentante speciale del minore, quando i genitori non possano svolgere tale ruolo in quanto in conflitto di interesse con il minore stesso;
- il diritto alla rappresentanza legale del minore;
- la presunzione di minore età del soggetto, in tutti i casi dubbi.

Come precisato al considerando 14, "l'interesse superiore del minore deve essere considerato preminente, conformemente alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e alla convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo adottata il 20 novembre 1989. Le vittime minorenni dovrebbero essere considerate e trattate quali detentori a pieno titolo dei diritti previsti dalla presente direttiva e dovrebbero poter esercitare i loro diritti in un modo che tenga conto della loro capacità di formarsi opinioni proprie". Da ultimo, l'art. 25 stabilisce obblighi in materia di formazione per gli operatori, ossia i funzionari suscettibili di entrare in contatto con la vittima, quali

gli agenti di polizia e il personale giudiziario, richiedendo che questi ricevano una formazione, sia generale che specialistica, di livello appropriato al tipo di contatto che intrattengono con le vittime

La citata direttiva è stata recepita nell'ordinamento nazionale dal [decreto legislativo 15 dicembre 2015, n. 212](#) che ha introdotto in ambito processuale diverse disposizioni concernenti le vittime di reato.

A titolo esemplificativo: sono stati inseriti nel codice di procedura penale gli articoli da 90-*bis* a 90-*quater*, relativi al **diritto della vittima a ricevere una serie di informazioni** concernenti il procedimento penale e l'eventuale scarcerazione o evasione dell'imputato (o condannato), nonché la definizione della **condizione di particolare vulnerabilità della vittima** di reato, onde consentire l'applicazione di speciali cautele. Inoltre si è estesa l'obbligatorietà della riproduzione audiovisiva delle dichiarazioni della persona offesa in condizione di particolare vulnerabilità anche al di fuori delle ipotesi di assoluta indispensabilità (art. 134, comma 4, c. p.); si è estesa la disciplina sul diritto all'interprete e alla traduzione, in precedenza dettata per il solo imputato, anche alla persona offesa dal reato (art. 143-*bis*); si sono estese alla persona offesa che si trovi in condizione di particolare vulnerabilità le tutele contenute nell'articolo 190-*bis*, cosicché nel caso di esame di un testimone che abbia già reso dichiarazioni in sede di incidente probatorio o in dibattimento nel contraddittorio con la persona nei cui confronti le dichiarazioni medesime saranno utilizzate ovvero dichiarazioni i cui verbali sono stati acquisiti, l'esame è ammesso solo se su fatti o circostanze diversi da quelli oggetto delle precedenti dichiarazioni ovvero se il giudice o taluna delle parti lo ritengano necessario sulla base di specifiche esigenze (art. 190-*bis*, comma 1-*bis*); si è esteso l'**ausilio psicologico** ai casi in cui sia necessario assumere sommarie informazioni da una persona offesa, anche maggiorenne, in condizione di particolare vulnerabilità, assicurando che la stessa non abbia contatti con la persona sottoposta alle indagini e non sia chiamata più volte a rendere sommarie informazioni (art. 351, comma 1-*ter* e art. 362, comma 1-*bis*); si è previsto che quando la persona offesa versi in condizione di particolare vulnerabilità, il pubblico ministero, anche su richiesta della stessa, o la persona sottoposta alle indagini possono chiedere che si proceda con incidente probatorio all'assunzione della sua testimonianza (art. 392, comma 1-*bis*); si è disposto che le **modalità della testimonianza non danneggino le vittime del reato in stato di particolare vulnerabilità** (art. 398, comma 5-*quater* e art. 498, comma 4-*quater*); si è previsto che, in caso di dubbio sull'età della vittima del reato, il giudice debba disporre, anche d'ufficio, una perizia (art. 90, comma 2-*bis*), e in caso di persistenza di dubbi sull'età della vittima si presuma la minore età, solo a fini processuali di garanzia; si è previsto che in caso di decesso della persona offesa dal reato, le facoltà in capo alla vittima possano essere esercitate oltre che dai prossimi congiunti, anche dal convivente (art. 90, comma 3).

Le disposizioni processuali

Sulla tutela processuale delle vittime dei reati possono richiamarsi altresì le disposizioni recate dalla [legge 23 giugno 2017, n. 103](#) che ha apportato modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario. In particolare, è stato modificato il codice di procedura penale al fine di consentire alla persona offesa dal reato di chiedere ed ottenere dalle autorità **informazioni sullo stato del procedimento penale** nel quale ha presentato la denuncia o la querela (art. 1, commi 26-27); di **ampliare i termini** concessi alla persona offesa **per opporsi alla richiesta di archiviazione** e chiedere la prosecuzione delle indagini (art. 1, comma 31); di disporre la **nullità del decreto di archiviazione emesso in mancanza dell'avviso alla persona offesa** o quando la stessa non sia stata messa in condizione di visionare gli atti o presentare opposizione (art. 1, comma 33).

Da ultimo, il [decreto legislativo n. 150 del 2022](#) ha inteso valorizzare (con l'introduzione nel codice di procedura penale dell'articolo 90-*bis*.1) l'accessibilità per la vittima di reato ad un programma di **giustizia riparativa**, intendendo per tale "ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore" (articolo 42, comma 1, lettera a)). Inoltre, l'[articolo 62, numero 6, del codice penale](#) riconosce come circostanza attenuante la partecipazione a un programma di giustizia riparativa con la vittima del reato, concluso con un esito riparativo. Inoltre, si ricorda che l'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario richiede, per la concessione di determinati benefici penitenziari, l'accertamento della sussistenza di **iniziative dell'interessato a favore delle vittime**, sia nelle forme risarcitorie che in quelle della giustizia riparativa.

La giustizia riparativa

In merito all'**indennizzo delle vittime di reato**, la legge n.10 del 2011 ha unificato nel **Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura** i preesistenti Fondi in materia. Inoltre, un importante impulso è giunto ancora una volta dalla normativa europea (la direttiva 2004/80/CE del Consiglio del 29 aprile del 2004), recepita con la [legge 7 luglio 2016, n. 122](#) (legge europea 2015- 16), che agli articoli da 11 a 16 ha previsto uno specifico indennizzo per le **vittime di reati intenzionali violenti**.

Il diritto all'indennizzo

Una specifica tutela è approntata con riferimento a **particolari categorie di vittime di reato**, come le vittime della **tratta di esseri umani**, oggetto del [decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24](#) (attuativo della direttiva 2011/36/UE), o gli **orfani per crimini domestici**, oggetto della [legge 11 gennaio 2018, n. 4](#). Una articolata normativa si è sviluppata in materia di **tutela delle donne vittime di violenza** a partire dalla [legge 19 luglio 2019, n. 69](#) (cd. "codice rosso") che ha introdotto alcuni nuovi reati nel codice penale ed aumentato le pene previste per i reati che più frequentemente sono commessi contro vittime di genere femminile (per approfondimenti si consulti il tema "[Violenza nei confronti delle donne e violenza domestica](#)" del portale della documentazione della Camera dei deputati).

Specifiche forme di tutela

Come ulteriore elemento di tutela per le vittime di reato occorre citare il **diritto al patrocinio a spese dello Stato**, un beneficio fondamentale per garantire l'effettività della tutela delle vittime. L'articolo 101 del codice di procedura penale stabilisce, infatti, che la persona offesa dal reato deve essere informata della possibilità dell'accesso al patrocinio a spese dello Stato, garantendo così che anche le vittime in condizioni economiche disagiate possano avvalersi di assistenza legale qualificata. Per le vittime di determinati reati particolarmente gravi, inoltre, l'ordinamento prevede una tutela rafforzata che consente il patrocinio anche in deroga alle ordinarie condizioni reddituali (art. 76, comma 4-*ter*, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 115 del 2002).

Il patrocinio a spese dello Stato

gi0083a	Servizio Studi Dipartimento Giustizia	st_giustizia@camera.it - 066760-9148	✘ CD_giustizia
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	✘ CD_istituzioni
	Servizio per i Rapporti con l'Unione europea	cdvue@camera.it - 066760-2145	✘ CD_europa