



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori STEFANI e BITONCI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 MAGGIO 2013

Istituzione di un Fondo di solidarietà per le vittime dei crimini violenti

ONOREVOLI SENATORI. - Il sistema processuale italiano, ripensato con la riforma del 1988 è stato caratterizzato da un'attenzione alle esigenze della persona offesa dal reato, riservando ad essa facoltà e diritti in ogni stadio della procedura, tanto da dedicare alla «persona offesa dal reato» un intero titolo, il VI del libro I, significativamente inserito tra quelli relativi ai soggetti del procedimento. Nonostante le intenzioni del legislatore oggi, però, la vittima del reato è di fatto un soggetto privo di rappresentatività etero ed endoprocessuale, in quanto non adeguatamente sostenuta in ambito giudiziario in tema di supporto psicologico e di assistenza. La legislazione del nostro Paese, soprattutto a partire dalla fine degli anni Settanta, registra numerosi interventi legislativi contenenti misure e forme di assistenza, sostegno e informazione a favore di alcune vittime di specifici illeciti, come in particolare terrorismo e criminalità organizzata, o di vittime definibili «qualificate» in ragione della riconducibilità della lesione subita all'espletamento di funzioni istituzionali da parte dei dipendenti pubblici, come le cosiddette vittime del dovere.

Purtuttavia è necessario evidenziare che il Consiglio europeo, nella riunione svoltasi il 15 e 16 ottobre 1999 a Tampere, ha determinato l'istituzione di norme minime per proteggere le vittime della criminalità, soprattutto per quanto riguarda l'accesso alla giustizia e al risarcimento dei danni e con la successiva decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, viene sancito un profondo cambiamento culturale, che assegna alle vittime un ruolo più attivo e centrale nell'ambito del procedimento penale e riconosce loro diritti e bisogni, garantendone dignità

e rispetto. Anche la direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, nel ripercorrere il medesimo indirizzo, prevede che ciascuno Stato membro realizzi un sistema nazionale che assicuri un giusto ed adeguato risarcimento alle vittime di reati. La Corte di giustizia della Comunità europea il 29 novembre 2007, (Quinta sezione, Causa C-112/07, Commissione delle Comunità europee/Repubblica italiana) ha condannato, però, l'Italia per inadempimento in ragione della «mancata adozione, entro il termine previsto, delle disposizioni necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato» relativamente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla predetta direttiva, che imponeva a tutti gli Stati membri di prevedere nella rispettiva legislazione nazionale un sistema di indennizzo delle vittime di reati violenti. Ciò a significare, che ad oggi, non solo l'Italia non si è adoperata per adottare quelle misure minime previste dalla direttiva succitata, ma che la percezione sociale delle vittime dei reati è attualmente nulla o scarsa. Questo è il risultato di un processo complesso, ma le sue conseguenze sono assai gravi. Occorre invece consapevolmente considerare che ogni reato, determina, nei confronti di chi lo subisce, un impatto di tipo traumatico di forza variabile che provoca delle reazioni di diversa misura ma che certamente possono diventare invalidanti e pervasive nella vita della vittima. Diviene molto difficile, talvolta impossibile, superare completamente le sofferenze psicologiche e morali indotte da un atto criminoso, senza contare i problemi materiali - primi fra tutti quelli economici - che spesso si manifestano e che contribuiscono ad aggravare il cosiddetto

«danno secondario» determinando un clima di diffidenza e di distacco nei confronti delle istituzioni, percepite come lontane e indifferenti e la cui manifestazione più evidente è la sfiducia nei confronti dello Stato che finisce per rendere ancora più vulnerabili le vittime stesse.

Subire poi un reato violento, quale un abuso sessuale, ovvero la perdita di un congiunto in relazione alla commissione di un grave reato, rende le stesse vittime fragili ed impotenti con un gran bisogno di protezione e di soddisfacimento dell'azione riparatrice del danno arrecato.

La riparazione del danno si realizza infatti, solo in parte con la soddisfazione in ambito processuale dovuta ad un'azione risarcitoria del danno patrimoniale e non patrimoniale conseguente alla condanna del reo.

È quindi indispensabile promuovere un generale mutamento nella percezione delle vittime dei reati per una visione culturale solidaristica e condivisa.

Occorre, poi, all'interno del procedimento penale, restituire centralità alla vittima del reato. Tale percorso giuridico, dovrà essenzialmente farsi carico di una riforma dell'articolo 111 della Costituzione nel quale si dovrà destinare alla vittima, così come è per il reo, una autonoma posizione processuale.

È pertanto auspicabile l'adozione di un sistema che offra immediato riparo all'offesa subita, indennizzando la vittima in maniera equa ed adeguata. Ciò muove dall'assunto riferibile alle oggettive difficoltà incontrate dalle vittime nell'ottenere riparazione al danno subito in conseguenza del reato e questo in quanto, sovente, l'autore del reato non dispone delle risorse finanziarie necessarie ovvero perché non sempre è possibile identificarlo o perché la vittima non può sopportare il peso aggiuntivo delle spese legali per l'azione del recupero delle somme deliberate nella sentenza di condanna.

Avviene, quindi, che la vittima del reato rimane, pur in presenza di una sentenza che statuisce il risarcimento del danno, non soddisfatta economicamente.

Con il presente disegno di legge si intende immediatamente realizzare un percorso che, così come osservato dall'Unione europea, realizzi una piena centralità processuale della vittima. Grazie infatti all'istituzione di un Fondo di solidarietà, le vittime dei crimini violenti possono ricevere un'assistenza di natura economica nei casi in cui l'autore di quel reato non sia stato identificato ovvero non sussistano ragioni che rendano indispensabile, in assenza di altre fonti, un contributo equitativo da parte dello Stato.

Al fine di evitare strumentalizzazioni e dispersioni di denaro, si è ritenuto opportuno consentire il ricorso al Fondo a determinate categorie di soggetti, ancorando l'esercizio del relativo diritto a condizioni processualmente certe.

L'ambito di applicabilità è pertanto circoscritto a quei reati che destano oggi maggiore allarme sociale, quali: l'omicidio di cui all'articolo 575 del codice penale o omicidio aggravato, di cui agli articoli 576 e 577 del medesimo codice, l'omicidio preterintenzionale, di cui agli articoli 584 e 585 del codice penale, la violenza sessuale, la violenza sessuale aggravata, gli atti sessuali con minorenne, la violenza sessuale di gruppo, di cui agli articoli 609-bis, 609-ter, 609-quater, e 609-octies del codice penale; il sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all'articolo 630 del codice penale quando dal sequestro deriva la morte del sequestrato.

Si è poi ritenuto di demandare ad un regolamento di attuazione le modalità di gestione del fondo e di prevedere che il Governo si impegni a siglare, con i singoli Stati dell'Unione europea, degli accordi bilaterali per le spese anticipate dal Fondo di solidarietà a copertura dell'attività risarcitoria.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Applicazione e definizione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle vittime di reati di cui all'articolo 3, commessi nel territorio dello Stato italiano.

2. Per vittima di reato si intende la persona offesa dal reato e, quando questa sia deceduta in conseguenza del reato, i suoi prossimi congiunti ai sensi dell'articolo 4.

Art. 2.

(Fondo di solidarietà per le vittime dei crimini violenti)

1. È istituito presso il Ministero della giustizia il Fondo di solidarietà per le vittime dei crimini violenti, di seguito denominato «Fondo di solidarietà».

2. Il Fondo di solidarietà ha una dotazione iniziale pari a 50 milioni di euro per l'anno 2011.

3. Il Fondo di solidarietà è alimentato:

a) dagli introiti derivanti dalla specifica destinazione di un'aliquota delle ritenute erariali dei proventi dei giochi e scommesse determinata annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro della giustizia;

b) dai premi vinti e mai incassati del fondo giochi e scommesse istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze;

c) dagli introiti derivanti dall'applicazione di un'aliquota dell'imposta di bollo sugli atti giudiziari, fissata annualmente dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia;

d) dagli introiti derivanti dalla specifica destinazione di un'aliquota delle ritenute erariali, riferite alle retribuzioni dei detenuti ammessi al lavoro interno ed esterno agli istituti di prevenzione e pena, ai sensi della legge 26 luglio 1975, n. 354, fissata annualmente con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

4. Il Fondo di solidarietà ha carattere sussidiario ed è surrogato, quanto alle somme corrisposte agli aventi diritto, nei diritti della persona offesa costituitasi parte civile o che ha proposto l'azione civile davanti al giudice civile verso il condannato al risarcimento del danno.

5. Alle vittime dei reati di cui all'articolo 1 è concessa, a domanda, un'elargizione a valere sul Fondo di solidarietà, in relazione ai delitti indicati all'articolo 3.

6. L'elargizione di cui al comma 5 è corrisposta, nei limiti della dotazione del Fondo di solidarietà, in misura proporzionale all'ammontare del danno e comunque non superiore a 300.000 euro. Se il danno è coperto, anche in parte, da contratto di assicurazione o per lo stesso danno è stato ottenuto un rimborso a qualsiasi titolo da altra amministrazione pubblica, l'elargizione è concessa per la sola parte che eccede la somma liquidata.

7. L'elargizione di cui al comma 5 è esente dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

8. Con l'elargizione di cui al comma 5 il Fondo di solidarietà acquisisce i diritti maturati dalla persona offesa costituitasi parte civile, o che ha proposto l'azione civile davanti al giudice civile verso il condannato al risarcimento del danno nella sola parte dell'esecuzione.

9. In casi motivati di bisogno urgente di assistenza economica della persona offesa dal reato, il Fondo di solidarietà può provvedere a corrispondere un'anticipazione fino al

massimo di un quarto della somma presumibilmente spettante, quando sia intervenuta una sentenza penale di condanna anche non definitiva e la persona offesa si sia costituita parte civile o abbia comunque proposto azione civile davanti al giudice civile. In tale caso il Fondo di solidarietà si surroga nei suoi diritti per l'ammontare delle somme anticipate, ovvero ne chiede la restituzione quando il risarcimento non sia stato ottenuto altrimenti.

Art. 3.

(Presupposti per l'accesso al Fondo di solidarietà)

1. Ha diritto di accesso al Fondo di solidarietà, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, la persona offesa che non ha potuto conseguire il risarcimento del danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato dal reato ovvero la rifusione delle spese e degli onorari di costituzione di parte civile e di difesa, quando, successivamente alla sentenza irrevocabile di condanna e nella fase dell'esecuzione, è deceduto l'autore dei seguenti reati o lo stesso si è sottratto all'adempimento delle obbligazioni civili:

a) omicidio di cui all'articolo 575 del codice penale o omicidio aggravato, di cui agli articoli 576 e 577 del medesimo codice;

b) omicidio preterintenzionale, di cui agli articoli 584 e 585 del codice penale;

c) violenza sessuale, violenza sessuale aggravata, atti sessuali con minorenne, violenza sessuale di gruppo, di cui agli articoli 609-bis, 609-ter, 609-quater, e 609-octies del codice penale;

d) sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all'articolo 630 del codice penale, quando dal sequestro deriva la morte del sequestrato.

Art. 4.

(Condizioni per l'accesso al Fondo di solidarietà)

1. L'elargizione di cui all'articolo 2, comma 5, è concessa a domanda della persona offesa ovvero, in caso di morte della persona offesa, di uno dei soggetti indicati al comma 4.

2. L'elargizione di cui all'articolo 2, comma 5, è altresì concessa quando la persona offesa, ovvero uno dei soggetti indicati al comma 4 di cui al presente articolo, ha dimostrato, nella fase dell'esecuzione, di aver esperito tutte le azioni volte a conseguire il risarcimento del danno.

3. La domanda per l'elargizione di cui all'articolo 2, comma 5, è presentata a pena di decadenza, entro il termine di sei mesi successivi all'ultima azione compiuta dalla parte offesa ai sensi del comma 2.

4. Qualora, in conseguenza dei reati previsti dall'articolo 3, la persona offesa perda la vita, la domanda per l'elargizione di cui al comma 3 può essere presentata:

- a) dal coniuge e dai figli;
- b) dai genitori;
- c) dai fratelli e dalle sorelle.

5. L'elargizione di cui all'articolo 2, comma 5, è rifiutata o, se concessa, è revocata:

a) se si accerta l'insussistenza dei presupposti della stessa;

b) in tutto o in parte se, dopo la sua concessione, sono effettuati per il medesimo danno risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo ad opera di imprese assicuratrici o di amministrazioni pubbliche.

Art. 5.

(Regolamento di attuazione)

1. Con regolamento da emanare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, il Governo adotta norme per:

a) individuare, in conformità alle disposizioni di cui all'articolo 5 della presente legge, le modalità di gestione del Fondo di solidarietà;

b) disciplinare il contenuto della domanda e la documentazione a corredo della stessa, nonché l'istruttoria e i termini del procedimento;

c) definire i criteri per la corrispondenza delle elargizioni dovute in modo che, in caso di disponibilità finanziarie insufficienti a soddisfarle nell'anno di riferimento, sia possibile per gli aventi diritto un accesso al Fondo di solidarietà in quota proporzionale e l'integrazione delle somme non percepite dal Fondo di solidarietà negli anni successivi, senza interessi, rivalutazioni ed oneri aggiuntivi;

d) regolare la procedura e le modalità di surrogazione del Fondo di solidarietà nei diritti della persona offesa costituitasi parte civile o che ha promosso azione civile davanti al giudice civile verso il condannato al risarcimento del danno, ovvero nel recupero delle somme corrisposte a titolo di anticipazione.

2. Lo schema di regolamento di cui al comma 1 è trasmesso entro il quarantacinquesimo giorno anteriore alla scadenza del termine di cui al medesimo comma 1 alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari. Decorso un mese dalla data di tra-

smissione, il regolamento è emanato anche in mancanza del parere.

Art. 6.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, pari a 50 milioni di euro, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2011-2013, 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 2011, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

