Senato della Repubblica

XVII LEGISLATURA

N. 2090

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori SANTANGELO, DONNO, PUGLIA, CAPPELLETTI, LEZZI, SERRA, CASTALDI, MANGILI, ENDRIZZI, BOTTICI, MORONESE, CRIMI, BUCCARELLA e MARTON

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'8 OTTOBRE 2015

Disposizioni di sostegno a favore delle vittime dei reati dolosi violenti

TIPOGRAFIA DEL SENATO

ONOREVOLI SENATORI. – Da parte di diversi vari gruppi parlamentari, nel corso delle ultime legislature ed in quella attualmente in corso, sono state avanzate varie proposte per favorire l'indennizzo delle vittime di un reato doloso e violento che non abbiano potuto ottenere un risarcimento dall'autore del reato, in quanto, ad esempio, questi – anche se condannato – non possiede le risorse necessarie oppure non può essere identificato o, se identificato, perseguito. Il presente disegno di legge espressamente intende riprendere tali proposte, con alcune lievi variazioni, al fine di incrementare, anche in Senato, la possibilità che linee di intervento condivise e attese da molto tempo, possano concretamente tradursi in legge. La necessità di un intervento legislativo in tale ambito è, d'altra parte, emersa concordemente nelle sue linee generali anche in sede di svolgimento di apposite mozioni presso la Camera dei Deputati del maggio 2014, allorché venne evidenziata la tardiva e, soprattutto, parziale trasposizione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, circostanza che ha indotto la Commissione europea ad adire la Corte di giustizia al fine di ottenere una pronuncia di accertamento della violazione da parte dello Stato italiano. La principale fonte d'ispirazione della citata direttiva è costituita dalla Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, siglata a Strasburgo il 24 novembre 1983, le cui disposizioni impongono di tenere indenne ogni vittima (o, se deceduta, le persone a suo carico) che abbia subìto gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato doloso violento. Tale indennizzo va posto a carico dello Stato laddove non possa essere pagato dall'autore del reato. Il secondo paragrafo dell'articolo 12 della richiamata direttiva impone infatti agli Stati membri di garantire l'accesso ai sistemi di indennizzo e sostegno alle «vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori», senza fare alcuna distinzione in base al luogo di residenza di tali vittime, il che si porrebbe in contrasto – come ha rilevato ampia dottrina – con il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione. A tale proposito va rilevato come l'ordinamento già preveda forme di indennizzo, rimesse il più delle volte ad appositi fondi, ma solo in favore delle vittime di determinate fattispecie di reato (vittime del dovere, della mafia, del terrorismo, dell'usura, vittime della strada), in un quadro parcellizzato che però non riesce a coprire tutti i casi nei quali dovrebbero essere applicate le procedure internazionalmente riconosciute del cosiddetto «*legal aid*», la principale delle quali, nel nostro paese, è costituita dal gratuito patrocinio, istituto che già svolge un ruolo molto importante. Muovendo dal drammatico caso di Antonino Via, ricostruito in Senato nell'atto di sindacato ispettivo n. 4-04027 del 21 maggio 2015, il presente disegno di legge – sulla scorta di molte valide proposte di legge già depositate e quale ulteriore contributo ad un dibattito ormai pluriennale che purtroppo non ha avuto ancora ricadute efficaci in ambito legislativo – prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'interno, di un apposito fondo a favore delle vittime di reati. Si tratta, nel caso di specie, delle vittime di delitti violenti ed intenzionali che sono però risultate, per vari motivi, impossibilitate a conseguire

dai loro offensori il ristoro integrale dei danni subiti. Il diritto di accesso a questo fondo viene assicurato al fine di conseguire il risarcimento del danno patrimoniale o non patrimoniale e la rifusione delle spese processuali e degli onorari di costituzione di parte civile e di difesa. Viene garantito alle vittime di questi gravi reati l'accesso – anche in deroga ai limiti reddituali attualmente previsti – al gratuito patrocinio. L'accesso al fondo è assicurato, come detto, quando il colpevole non può adempiere alle obbligazioni derivanti dal reato per il quale è stato condannato, quando il colpevole è deceduto e quando, successivamente alla sentenza irrevocabile, il condannato si è sottratto all'adempimento delle obbligazioni civili. Naturalmente il diritto è riconosciuto quando il colpevole è rimasto ignoto o l'imputato è stato prosciolto per intervenuta prescrizione.

I delitti coperti dal fondo sono quelli contro la vita e l'incolumità individuale e, in ogni caso, i reati di devastazione, saccheggio e strage. Sono dunque ricompresi l'omicidio – anche preterintenzionale – e le lesioni personali, in particolare quelle permanenti o gravissime e quelle aggravate dall'uso delle armi. Sono naturalmente fatte salve, se più favorevoli, le disposizioni a tutela delle vittime di determinati reati già previste dalla legislazione vigente, in modo da evitare la sovrapposizione tra la legge che interviene a coprire i casi più drammatici lasciati oggi fuori dalle reti di protezione risarcitoria e quelle fattispecie – in verità poche – che godono di una sia pur limitata garanzia di indennizzo, alla luce delle varie disposizioni che nel corso del tempo sono frammentariamente intervenute a vantaggio di questa o quella vittima di alcune particolari fattispecie di reato. L'elargizione del fondo viene concessa a domanda. L'istanza può essere avanzata dalla persona offesa ovvero, in caso di morte quale conseguenza del reato, dal coniuge e dai figli, dai genitori o dal convivente *more uxorio*, oltre che dai fratelli e dalle sorelle. In casi comprovati di bisogno urgente, il fondo può comunque provvedere a corrispondere una congrua anticipazione, sostanzialmente a titolo di provvisionale. Si dispone inoltre che i beneficiari del fondo abbiano, altresì, diritto ad accedere, su richiesta, al gratuito patrocinio legale a carico del fondo, con esclusione, trattandosi di situazioni molto gravi per la natura del delitto e per le conseguenze riportate dalla vittima, delle limitazioni di reddito oggi previste dal testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115. Si prevede, conseguentemente, il diritto di surroga del fondo nei confronti del condannato al risarcimento del danno. La corresponsione dell'indennizzo è commisurata all'eventualità che siano effettuati – per il medesimo danno – risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo ad opera di imprese assicuratrici o di amministrazioni pubbliche, comprese le elargizioni da parte di altri fondi esistenti per determinate categorie di vittime di reato. Se il danno è coperto, anche parzialmente, da un contratto di assicurazione o se per lo stesso danno è stato riconosciuto il diritto al risarcimento, all'indennizzo, al ristoro o al rimborso, a qualsiasi titolo, da parte di una pubblica amministrazione, l'indennizzo è naturalmente concesso per la sola parte eventualmente eccedente. L'indennizzo viene, in ogni caso, esentato dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. L'importo varierà naturalmente – nei limiti stabiliti con decreto ministeriale – per il caso di morte, invalidità permanente parziale o totale. La corresponsione dell'indennizzo è esclusa (o, se concessa, revocata) qualora il beneficiario – inteso sia come vittima che come familiare – abbia concorso a commettere il reato di cui è rimasto vittima, oppure reati connessi. Non sono comunque erogabili benefici a favore di persone nei confronti delle quali – siano esse le vittime dirette o i familiari – è in

corso un procedimento o è stata pronunciata sentenza di condanna per un delitto non colposo, ovvero condanna a pena detentiva superiore a mesi dieci e giorni venti di reclusione per delitto colposo, o nei confronti dei quali è in corso un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione. Sono, quindi esclusi, benefici a familiari di appartenenti a organizzazioni criminali di stampo mafioso. Si prevede per il fondo una dotazione iniziale finanziata con la legge istitutiva mediante riduzione del fondo per gli interventi strutturali di politica economica. A regime, si delinea invece un sistema di alimentazione mediante una pluralità di fonti: tra queste un contributo fisso dello Stato, determinato annualmente dalla legge di stabilità, comunque in misura non inferiore ad un determinato importo; i proventi delle sanzioni derivanti dal processo penale e dalla cessione, da parte dello Stato, dei crediti vantati nei confronti di coloro che sono stati condannati in via definitiva a pene pecuniarie; i proventi derivanti dalla confisca e vendita dei mezzi utilizzati per l'esecuzione dei reati; i proventi derivanti dal pagamento delle pene pecuniarie e delle somme versate per la multa o per l'ammenda a titolo di responsabilità civile; gli introiti derivanti dalla specifica destinazione di quota parte delle ritenute operate sulle retribuzioni dei condannati ammessi al lavoro, ai quali dovrebbe spettare una retribuzione, conforme al principio di uguaglianza, tale da consentire a ciascun detenuto il pagamento delle spese del procedimento e il concorso integrale alle spese di mantenimento; tutte le contribuzioni volontarie, le donazioni e i lasciti da chiunque effettuati. In caso di condizioni economiche disagiate la provvisionale può avere natura anticipatoria, prevedendosi procedure di recupero in ragione dell'esito del procedimento penale. La richiesta può essere presentata non solo a seguito di sentenza di non luogo a procedere in presenza di una causa di estinzione del reato, come la morte del reo o la prescrizione, ma anche per intervenuta amnistia o in presenza del decreto di archiviazione per mancanza di una condizione di procedibilità. Quota parte del fondo dovrà essere utilizzata per la promozione e lo sviluppo di presìdi e di servizi pubblici di accoglienza, orientamento e sostegno sul territorio a favore della vittima del reato, in modo che il sostegno non sia puramente economico ma si concretizzi, attraverso l'utilizzo delle strutture e del personale esistenti, in una rete di informazione per quanti sono titolati a proporre l'istanza relativa ai propri diritti e alle procedure richieste per farli valere. A tal fine si prevede anche la promozione di adeguate forme di pubblicizzazione dei servizi offerti e delle strutture di accoglienza presenti sul territorio. Dal momento che il presente disegno di legge si muove lungo binari già consolidati ed ampiamente elaborati nella presente e nelle passate legislature, e che esso trova fondamento nel richiamato dibattito parlamentare conclusosi con la votazione di appositi atti di indirizzo presso la Camera dei deputati nel maggio 2014, se ne augura un celere e positivo esame, congiuntamente alle proposte analoghe giù depositate e alle altre che, auspicabilmente, vorranno aggiungersi.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Diritti delle vittime dei reati dolosi violenti)

1. Le vittime dei reati dolosi violenti di cui all'articolo 3, comma 2, hanno diritto ad ottenere assistenza, sostegno psicologico e servizi di orientamento da parte delle strutture pubbliche esistenti sul territorio, con particolare riferimento ad ogni informazione relativa:

a) alla propria situazione giuridica, anche al fine di poter esercitare i conseguenti diritti procedurali, compreso il diritto al patrocinio dello Stato;

b) alle possibilità di assistenza legale e di essere informate sullo stato del procedimento;

c) alle possibilità e modalità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato nonché ai relativi modelli applicativi.

2. Le vittime dei reati dolosi violenti di cui all'articolo 3, comma 2, che non abbiano potuto conseguire il risarcimento del danno patrimoniale o non patrimoniale cagionato dal reato medesimo o la rifusione delle spese e degli onorari di costituzione di parte civile e di difesa, hanno diritto a un ristoro per i danni subiti, secondo le condizioni e le modalità stabilite dalla presente legge, nei seguenti casi:

a) quando il responsabile è deceduto;

b) quando il responsabile, successivamente alla sentenza di condanna, si è sottratto all'adempimento delle obbligazioni civili;

c) quando il responsabile è ignoto;

d) quando il responsabile stato prosciolto per intervenuta prescrizione.

3. I soggetti di cui al comma 1 hanno, altresì, diritto ad accedere al gratuito patrocinio legale a carico del fondo di cui all'articolo 2 della presente legge, qualora ne facciano richiesta e nei loro confronti non si applichino i limiti di reddito previste dal testo unico delle disposizioni legislative in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115.

4. A decorrere dal secondo esercizio del fondo di cui all'articolo 2, con il decreto di cui al medesimo articolo 2, comma 3, lettera *e)*, possono essere individuate ulteriori fattispecie di reato, anche non intenzionali, ed ulteriori categorie di soggetti titolati ad accedere al fondo. Il decreto definisce altresì le ulteriori modalità ed eventuali limitazioni poste all'accesso al fondo medesimo.

Art. 2.

(Fondo per le vittime dei reati dolosi violenti)

1. Per i fini di cui all'articolo 1 è istituito, presso il Ministero dell'interno, un fondo per le vittime dei reati dolosi violenti, di seguito denominato «fondo», con una dotazione iniziale di 15 milioni di euro.

2. Restano salve le specifiche disposizioni a tutela delle vittime di reati già previste dalla legislazione vigente.

3. Il fondo di cui al comma 1 è alimentato da un contributo fisso dello Stato, determinato annualmente dalla legge di stabilità in proporzione alla dotazione complessiva del fondo stesso, comunque in misura non inferiore a 10 milioni di euro, nonché da:

a) quota parte dei proventi delle sanzioni irrogate in sede di applicazione della pena e dalla cessione, da parte dello Stato, dei crediti vantati nei confronti di coloro

che sono stati condannati in via definitiva a pene pecuniarie, mediante l'applicazione di una aliquota obbligatoria, fissata annualmente, con proprio decreto, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

b) quota parte dei proventi derivanti dalla confisca e dalla vendita dei proventi dei reati di cui all'articolo 3, comma 2, dei mezzi utilizzati per la loro esecuzione, dei proventi derivanti dal pagamento delle pene pecuniarie nonché delle somme versate per la multa o per l'ammenda a titolo di responsabilità civile, mediante l'applicazione di una aliquota obbligatoria fissata annualmente, con proprio decreto, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

c) introiti derivanti dalla specifica destinazione di quota parte delle ritenute operate sulle retribuzioni dei condannati ammessi al lavoro ai sensi della legge 26 luglio 1975, n. 354, individuate con le modalità di cui alle lettere *b)* e *c)*;

d) altre risorse individuate annualmente, con proprio decreto, dal Ministro della giustizia di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

e) contribuzioni volontarie e donazioni effettuate da qualunque soggetto secondo le modalità stabilite con decreto adottato dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Art. 3.

(Accesso al fondo)

1. Fermi restando gli obblighi di risarcimento della vittima di una dei reati dolosi violenti di cui all'articolo 3, comma 2, da parte dell'autore del reato, nei casi in cui l'autore del reato non sia identificato, risulti deceduto, insolvente o irreperibile, al ristoro della vittima del reato si provvede a valere sulle risorse del fondo, in forma surrogatoria

e con diritto di rivalsa nei confronti del patrimonio del responsabile o dei suoi aventi causa, attraverso la erogazione di un equo indennizzo.

2. Hanno diritto di accesso al fondo, entro i limiti delle disponibilità finanziarie annuali dello stesso, le persone di cui all'articolo 1, comma 2, che siano state vittima dei seguenti reati dolosi contro la vita e l'incolumità individuale:

a) devastazione, saccheggio e strage;

b) omicidio, anche tentato;

c) lesioni personali permanenti o gravissime.

3. Nei casi in cui, in conseguenza dei reati di cui al comma 2, la persona sia deceduta, il diritto di accesso al fondo è riconosciuto:

a) al coniuge e ai figli;

b) ai genitori;

c) ai fratelli e alle sorelle;

d) al convivente *more uxorio*.

4. L'accesso al fondo è concesso su richiesta della persona offesa ovvero, in caso di morte, di uno degli aventi diritto ai sensi del comma 3, o da un procuratore speciale.

5. La richiesta di cui al comma 4 del presente articolo può essere presentata anche a seguito di sentenza di non luogo a procedere di cui all'articolo 424 del codice di procedura penale o del decreto di archiviazione di cui all'articolo 409 del codice di procedura penale.

6. In casi motivati di necessità, è possibile provvedere alla corresponsione di un'anticipazione provvisionale sulla richiesta di indennizzo a valere sulle risorse del fondo.

7. La corresponsione dell'indennizzo di cui alla presente legge è esente dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ed è cumulabile con i trattamenti pensionistici previsti dalla normativa vigente.

8. La corresponsione dell'indennizzo di cui alla presente legge è condizionata all'accertamento della sussistenza dei presupposti del diritto alla stessa. Essa è negata, ovvero revocata, qualora il beneficiario abbia concorso alla commissione del reato ovvero di reati che siano connessi con il medesimo ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale, ovvero, se nei confronti dell'avente diritto è in corso un procedimento o è stata pronunciata sentenza di condanna per un delitto non colposo ovvero di condanna a pena detentiva superiore a mesi dieci e giorni venti di reclusione per delitto colposo o nei confronti dei quali è in corso un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione. Non possono presentare richiesta d'indennizzo i soggetti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e i loro familiari individuati ai sensi del comma 3 del presente articolo, nonché i soggetti indiziati, imputati o condannati per taluno dei delitti indicati nell'articolo 51, comma 3-*bis* e nell'articolo 407, comma 2, lettera *a)*, del codice di procedura penale. La corresponsione dell'indennizzo è altresì esclusa nel caso in cui si abbia motivo per ritenere che la vittima o il beneficiario abbia prestato, anche sporadicamente, il proprio apporto al perseguimento degli scopi illeciti di un'associazione di tipo mafioso o di suoi esponenti, pur non facendone parte, o che abbia intrattenuto relazioni con i singoli associati ovvero abbia offerto la propria disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione medesima o di suoi esponenti.

9. Se il danno derivante da uno dei reati dolosi violenti di cui al comma 2 è coperto, anche parzialmente, da un contratto di assicurazione o se per lo stesso danno è stato riconosciuto il diritto a un risarcimento, indennizzo, ristoro o rimborso, a qualsiasi titolo, da parte di una pubblica amministrazione, l'indennizzo può essere corrisposto per la parte eventualmente eccedente. La corresponsione dell'indennizzo può essere revocata, anche parzialmente, se per il me-

desimo reato sono stati erogati, anche successivamente alla corresponsione medesima, altri risarcimenti o rimborsi a qualunque titolo da parte di imprese assicuratrici o di amministrazioni pubbliche.

10. Avverso le decisioni del Ministro dell'interno relative alle richieste di indennizzo e della anticipazione provvisionale di cui al comma 6 è ammesso il ricorso davanti alla giustizia amministrativa.

11. Il fondo 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 nei confronti del condannato al risarcimento del danno.

12. La corresponsione dell'indennizzo è corrisposta in misura proporzionale all'ammontare del danno e comunque in una misura massima stabilita, tenuto conto della dotazione del fondo, con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con il medesimo decreto sono stabilite le modalità per la richiesta, l'istruttoria e la liquidazione dell'indennizzo nonché le procedure di recupero dell'anticipazione provvisionale di cui al comma 6 in ragione dell'esito del procedimento penale.

Art. 4.

(Ulteriori disposizioni per le vittime dei reati dolosi violenti)

1. Quota parte del fondo è utilizzata, nell'ambito della rete di strutture pubbliche esistenti, per la promozione e lo sviluppo di presìdi e servizi pubblici sul territorio dedicati all'assistenza, al sostegno psicologico e all'erogazione di servizi di orientamento in favore della vittima del reato.

2. Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono definite le linee guida per la realizzazione dei servizi di cui al comma 1 del presente articolo, nonché l'individuazione delle risorse umane e strumentali già esistenti all'uopo utilizzabili.

3. Il decreto di cui al comma 2 provvede adeguate forme di promozione e di pubblicizzazione dei servizi offerti e delle strutture di accoglienza presenti sul territorio, nonché i necessari programmi di formazione del personale dedicato dalle amministrazioni interessate.

4. Qualora dai reati dolosi violenti di cui all'articolo 3, comma 2, siano derivati anche danni accertati di tipo psichico necessitanti di adeguate terapie, i relativi trattamenti sono posti a carico del fondo, secondo le modalità e i limiti stabiliti con decreto dei Ministri della salute e della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Art. 5.

(Copertura finanziaria)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

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

€ 1,00