CAMERA DEI DEPUTATI N. 1283

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ANTEZZA, BIONDELLI, AMODDIO, ARLOTTI, IACONO, ALBANELLA, CAPONE, CASATI, COCCIA, D'INCECCO, MARCO DI MAIO, GADDA, GARAVINI, GASPARINI, GIULIETTI, IORI, MAGORNO, MANFREDI, MARZANO, MATTIELLO, MAURI, MOSCATT, PICCIONE, QUARTAPELLE PROCOPIO, ZARDINI

Istituzione di un Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati di violenza sessuale

Presentata il 27 giugno 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — Allo stato attuale, nel nostro ordinamento il perimetro della tutela delle vittime di reato è confinato al risarcimento dei danni alla persona causati da reati di terrorismo, eversione dell'ordine democratico o con finalità mafiosa. Ma le indicazioni che ci vengono dal diritto sovranazionale ci spingono ad ampliare ancora di più i meccanismi di indennizzo e di risarcimento delle vittime di reato.

L'attenzione delle istituzioni europee verso la tutela delle vittime dei reati, in particolare quelli violenti, risale alla Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti (Strasburgo, 24 novembre 1983), né firmata, né ratificata dal nostro Paese.

Tale Convenzione, pur avendo anticipato di molti anni la direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, prevedeva che, se la riparazione non potesse essere interamente garantita da altre fonti, lo Stato doveva contribuire a risarcire sia coloro che avevano subìto gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato violento intenzionale e sia coloro che erano a carico della persona deceduta in seguito a tale atto. La Convenzione contemplava anche il caso dello stupro.

Ad essa hanno fatto seguito, nell'ambito dell'Unione europea, sia la decisione quadro n. 2001/220/GAI del Consiglio, del 15 marzo 2001, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale sia, in

una prospettiva di armonizzazione delle legislazioni, la citata direttiva 2004/80/CE.

Questa direttiva è dedicata principalmente a istituire meccanismi transfrontalieri per assicurare l'indennizzo di vittime colpite da reato al di fuori del loro territorio nazionale. Nel contesto della direttiva una norma si concentra, in generale, sulla necessità che tutti gli Stati membri istituiscano meccanismi di risarcimento della vittima per determinati reati. L'articolo 12, paragrafo 2, stabilisce che « Tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali prevedano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato delle vittime ». La norma fonda, dunque, un preciso obbligo per gli Stati membri di assicurare meccanismi adeguati di risarcimento per uno spettro di reati piuttosto ampio: tutti i reati intenzionali violenti.

Il legislatore italiano ha recepito la direttiva del 2004 con il decreto legislativo n. 204 del 2007 (peraltro oltre il termine fissato per il recepimento e per questo è stato condannato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, di seguito « Corte di giustizia », con sentenza C-112/07 del 29 novembre 2007) ma non ha comunque dato attuazione al citato articolo 12, paragrafo 2. Si è concentrato esclusivamente sulla predisposizione di meccanismi di cooperazione transfrontaliera recependo solo il capo I della direttiva per assicurare che il risarcimento possa essere richiesto anche da persone residenti all'estero, senza però introdurre un obbligo generale di risarcimento per le vittime di reati intenzionali violenti.

Come espressamente previsto dall'articolo 18 della direttiva, il legislatore italiano avrebbe dovuto:

1) attuare il sistema di indennizzo entro il 1° luglio 2005;

2) attuare le disposizioni inerenti l'indennizzo nei casi transfrontalieri (cioè nel caso di uno straniero rimasto vittima in Italia e di un italiano rimasto vittima in uno Stato membro) entro il 1° gennaio 2006.

Si può dire che l'Italia è ancora arretrata rispetto ai livelli di tutela risarcitoria delle vittime imposti dall'Europa ed è addirittura inadempiente rispetto alle prescrizioni dell'Unione europea.

Recentemente, la sentenza del tribunale civile di Torino n. 3145/10 del 6 maggio 2010 (confermata dalla corte d'appello di Torino, sezione III civile, sentenza n. 106 del 23 gennaio 2012), ha affermato il principio che è possibile chiedere il risarcimento direttamente allo Stato, proprio in attuazione della direttiva 2004/80/CE.

Nel caso di specie, è stato stabilito che a una cittadina romena residente in Italia spettava il risarcimento del danno patito per la violenza sessuale di cui era rimasta vittima, in conseguenza del mancato adempimento dello Stato italiano alla direttiva del 2004.

La sentenza citata ha stabilito che nell'ipotesi in cui la vittima del reato di violenza sessuale non abbia potuto ottenere il risarcimento del danno dagli autori dello stupro, il mancato recepimento della direttiva inerente all'indennizzo delle vittime di reato, che obbliga tutti gli Stati membri a introdurre un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, determina in capo allo Stato italiano una responsabilità di natura indennitaria per attività non antigiuridica che dà luogo al relativo risarcimento.

Il principio affermato è quello che, in caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto delle direttive europee non autoesecutive, sorge, conformemente ai princìpi più volte affermati dalla Corte di giustizia (a partire dalla celebre sentenza Francovich del 19 novembre 1991), il diritto degli interessati al risarcimento dei danni; diritto che va ricondotto allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione *ex lege* dello Stato, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, dovendosi ritenere che

la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antigiuridica nell'ordinamento europeo, ma non anche nell'ordinamento interno.

Ne consegue che il relativo risarcimento avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'idonea compensazione della perdita subita.

La sentenza del tribunale di Torino è, senz'altro, una pronuncia storica, essendo la prima in assoluto ad aver riconosciuto l'inadempimento dell'Italia per la mancata attuazione della direttiva 2004/80/CE.

Lo Stato italiano, in base alla direttiva, dovrebbe garantire ai cittadini e agli stranieri, vittime di reati intenzionali e violenti (omicidi dolosi, lesioni dolose, violenze sessuali) commessi nel territorio italiano, un risarcimento (o, almeno, un indennizzo) equo e adeguato, ogni qualvolta l'autore del reato sia rimasto sconosciuto o si sia sottratto alla giustizia o, in ogni caso, non abbia risorse economiche per risarcire la vittima per i danni arrecati a questa o, in caso di morte, ai familiari.

La sentenza del tribunale di Torino dischiude gli orizzonti alla tutela risarcitoria di moltissime vittime di reati intenzionali e violenti, colmando così finalmente una grave lacuna che ci distingueva in negativo dagli Stati europei (tutti adeguatisi da tempo, ad eccezione della Grecia).

Tuttavia, rimane un'evidente differenza fra l'Italia e gli altri Stati europei: ad oggi le vittime colpite nel territorio italiano da questi reati non hanno un fondo a cui rivolgersi ma, per ottenere quanto loro garantito dalla direttiva 2004/80/CE, si trovano costrette a ricorrere ai tribunali, proprio come avvenuto nel caso deciso dalla sentenza torinese, dovendo pertanto affrontare un vero e proprio processo con tutti i problemi a questo associati.

Ciò rischia di comportare l'instaurazione di un numero elevatissimo di processi civili contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con costi per lo Stato e con ulteriori aggravi per le vittime in tutta evidenza evitabili.

Di conseguenza, non si può che auspicare quanto prima una legge che dia concreta e seria attuazione alla direttiva, evitando alla magistratura di dover sopperire alle carenze del Governo e del Parlamento su questioni fondamentali per i cittadini.

È certamente apprezzabile che lo Stato italiano abbia tutelato e tuteli le vittime del disastro aereo di Ustica o le vittime di usura o dei reati di tipo mafioso o terroristico, ma ciò non significa che abbia adempiuto all'obbligo europeo di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime – lo ripetiamo – di tutti i reati intenzionali violenti commessi nel proprio territorio. E quindi anche, per quanto qui particolarmente interessa, delle vittime di reati di violenza sessuale. Che la violenza sessuale rientri nella categoria dei reati intenzionali violenti non può infatti essere messo in dubbio.

Si può discutere se alcuni reati possano essere qualificati intenzionali violenti, ma non che non lo sia la violenza sessuale.

È certo che l'Italia non ha stabilito un sistema di indennizzo per le vittime di violenza sessuale e che pertanto è inadempiente alla disposizione del ricordato paragrafo 2 dell'articolo 12 della 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 (il cui termine di recepimento è il 16 novembre 2015).

La direttiva del 2004 esprime senza dubbio un principio di ampia civiltà giuridica: un principio che vuole lo Stato vicino alle vittime dei reati efferati e partecipe, in via sussidiaria e surrogatoria, del percorso « luttuoso », garantendo loro una speranza di « rinascita ».

La *ratio* della normativa europea in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti non deve essere intesa nel senso di sostituire o di aggiungere lo Stato all'autore del delitto nella responsabilità verso le vittime, ma l'obbligo che viene richiesto è quello di predisporre un

indennizzo equo ed adeguato – deve essere adeguato al fine di consentire un'effettiva riparazione con criteri non meno favorevoli di quelli che si applicano a richieste analoghe fondate su violazioni di diritto interno e ispirati al principio di non discriminazione - e quindi, a stretto rigore, i criteri di liquidazione di tale indennizzo dovrebbero essere del tutto autonomi rispetto ai parametri di liquidazione del risarcimento ordinario dovuto dai responsabili del fatto di reato.

Per colmare questo vuoto e in attesa della definizione di una normativa che abbia carattere organico nello stabilire un sistema generale di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti, la presente proposta di legge prevede l'istituzione di un Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati di violenza sessuale sessuale, che corrisponde alla volontà di creare una « norma minima » che possa però dare una risposta immediata a quella che è diventata una vera e propria emergenza e sulla quale si possa registrare un ampio consenso di tutte le forze politiche presenti in Parlamento.

Il Fondo prevede una dotazione iniziale di 15 milioni di euro ed è alimentato, per metà, da un contributo fisso da parte dello Stato e, per metà, da entrate di diversa natura. Hanno diritto di accedere al Fondo le persone fisiche costituite come parte civile, che non hanno potuto conseguire il risarcimento dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, in quanto l'autore dei reati di violenza sessuale, violenza sessuale aggravata o violenza sessuale di gruppo, di cui agli articoli 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* del codice penale, è rimasto ignoto, è deceduto o è risultato insolvente ovvero è intervenuta la prescrizione del reato. Hanno altresì diritto di accesso al Fondo le persone fisiche, costituite in un giudizio civile, che non hanno potuto conseguire il risarcimento dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, in quanto l'autore dei reati citati è risultato insolvente. L'indennizzo è corrisposto in misura proporzionale all'ammontare del danno e, comunque, non può essere superiore a 1.500.000 euro, ed è esente dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Per il concreto funzionamento del Fondo e per le modalità di concessione dell'indennizzo si demanda a un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

(Istituzione del Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati di violenza sessuale).

È istituito, presso il Ministero della giustizia, il Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati di violenza sessuale, di seguito denominato « Fondo ».

2. Il Fondo, che prevede una dotazione iniziale di 15 milioni di euro è alimentato:

a) da un contributo fisso dello Stato determinato annualmente dalla legge di stabilità in misura non inferiore al 50 per cento dell'ammontare complessivo dello stesso Fondo;

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

c) dagli introiti derivanti dall'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie, in una quota fissata annualmente con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze;

d) dalle economie di gestione realizzate nel corso di ogni anno in relazione agli indirizzi non corrisposti o revocati, nonché alle somme provenienti da azioni di rivalsa, computate per intero o tenuto conto dei rimborsi già ricevuti;

e) da donazioni e da lasciti da chiunque effettuati.

3. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, si provvede a disciplinare il funzionamento del Fondo e

a stabilire le modalità per la concessione dell'indennizzo.

4. L'indennizzo è corrisposto in misura proporzionale all'ammontare del danno e, comunque, non superiore a 1.500.000 euro.

5. Se il danno è coperto, anche in parte, da un contratto di assicurazione o se per lo stesso danno è stato ottenuto un rimborso, a qualsiasi titolo, da parte di un'altra amministrazione pubblica, l'indennizzo è concesso per la sola parte che eccede la somma liquidata o che può essere liquidata.

6. L'indennizzo è esente dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

ART. 2.

(Accesso al Fondo).

1. Hanno diritto di accesso al Fondo le persone fisiche, costituite come parte civile nelle forme previste dal codice di procedura penale, che non hanno potuto conseguire il risarcimento dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, in quanto l'autore dei reati di violenza sessuale, di violenza sessuale aggravata o di violenza sessuale di gruppo, di cui agli articoli 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* del codice penale, è rimasto ignoto, è deceduto o è risultato insolvente ovvero è intervenuta la prescrizione del reato.

2. Hanno altresì diritto di accesso al Fondo le persone fisiche, costituite in un giudizio civile, nelle forme previste dal codice di procedura civile, che non hanno potuto conseguire il risarcimento dei danni, patrimoniali o non patrimoniali, in quanto l'autore dei reati di violenza sessuale, di violenza sessuale aggravata o di violenza sessuale di gruppo, di cui agli articoli 609-*bis*, 609-*ter* e 609-*octies* del codice penale, è risultato insolvente.

PAGINA BIANCA

€ 1,00

17PDL0011020