

N. 3584

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice BONFIETTI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 OTTOBRE 1998

Assistenza psicologica e legale urgente in favore delle vittime
di gravi reati di violenza e dei loro familiari

ONOREVOLI SENATORI. — Nel nostro ordinamento scarsa è l'attenzione per le vittime di reati violenti, sia per coloro che direttamente hanno subito gravi danni fisici o psichici in conseguenza di atti criminosi, sia per coloro che indirettamente erano a carico di vittime decedute a causa di tali atti criminosi.

Esiste già la Convenzione europea sul risarcimento delle vittime di reati violenti — aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa sin dal 24 novembre 1983, alla quale l'Italia non ha ancora aderito — che è ispirata a ragioni di equità e di solidarietà sociale che esigono il risarcimento delle vittime di atti criminosi, specie quando il loro autore sia sconosciuto o senza risorse materiali. Essa prevede, infatti, che è compito dello Stato contribuire al risarcimento, quando lo stesso non può essere assicurato da altre fonti, sia di coloro che hanno subito gravi danni fisici e psichici in conseguenza di un reato doloso di violenza, sia delle persone che erano a carico di una vittima deceduta a causa di tali delitti (articolo 2).

Tale Convenzione ha lo scopo precipuo di proteggere la vittima in relazione alle aggressioni alla vita e all'integrità fisica e psichica; i pregiudizi ai beni suddetti devono essere gravi e derivanti direttamente dall'azione criminale, secondo un rapporto di causa-effetto. Inoltre, il principio solidaristico che ispira la Convenzione e il carattere «minimale» della norma convenzionale limitano l'intervento dello Stato all'indennizzo dei danni più gravi subiti dalla vittima, escludendo dalla copertura i pregiudizi non gravi al corpo o alla salute e quelli che non sono conseguenza diretta del reato, nonchè le lesioni di altri beni giuridici, in particolare del patrimonio.

Per quanto riguarda, invece, il concetto di vittima, si ritiene che la Convenzione si riferisca non soltanto ai destinatari diretti degli effetti del reato violento, ma anche a coloro che, pur non essendo i destinatari del reato, siano tuttavia rimasti offesi da comportamenti violenti deliberatamente ottenuti nell'esecuzione dell'episodio criminoso (ad esempio passanti feriti durante la fuga dal luogo della rapina), e anche a coloro che siano deceduti o siano stati feriti cercando di impedire la commissione del reato o aiutando la polizia nell'opera di prevenzione, di arresto del colpevole o di soccorso della vittima.

All'interno dell'ordinamento italiano, la riparazione dei danni da reato è prevista dall'articolo 185 del codice penale, in base al quale ogni reato che abbia cagionato un danno patrimoniale o non patrimoniale obbliga al risarcimento il colpevole e le persone che, a norma delle leggi civili, debbono rispondere per il fatto di lui.

L'azione civile per il risarcimento del danno può essere esercitata — a norma dell'articolo 74 del codice di procedura penale — anche nel corso del processo penale dal soggetto al quale il reato ha recato danno ovvero dai suoi successori universali, nei confronti dell'imputato e del responsabile civile. Ciò avviene attraverso la cosiddetta costituzione di parte civile, che non impedisce all'avente diritto di agire direttamente innanzi al giudice civile, iniziando un separato processo civile, sul quale naturalmente eserciterà i suoi effetti il provvedimento accertativo della responsabilità pronunciato dal giudice penale.

In concreto, sono note le difficoltà operative di tali disposizioni, che spesso non consentono alle vittime di recuperare le somme liquidate dal giudice a titolo di ri-

sarcimento, attesa anche la frequente situazione di indigenza dei colpevoli materiali del delitto.

Inoltre, il sistema sopra descritto presuppone che il colpevole del reato sia noto. Ciò espone sovente la vittima da un lato alla necessità di attendere tempi lunghi prima di ottenere la liquidazione del danno, con sostanziale vanificazione degli effetti della stessa; dall'altro al rischio che rimanga ignoto il colpevole del reato e, dunque, il soggetto tenuto al risarcimento.

L'intervento solidaristico dello Stato in soccorso delle vittime di reati di violenza particolarmente gravi ha fino a oggi riguardato due categorie di beneficiari: i pubblici ufficiali caduti, feriti o comunque danneggiati nell'esercizio del loro dovere; e le vittime di reati che - oltre alla particolare efferatezza - producono conseguenze di rilievo per la stabilità sociale nel suo complesso (terrorismo, mafia, camorra, stragi, usura).

La materia è regolata principalmente dalle leggi 13 agosto 1980, n. 466, recante «Speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche», e 20 ottobre 1990, n. 302, recante «Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata».

In altro ambito, il decreto-legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 1992, n. 172, recante «Istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive», riconosceva elargizioni in favore dei soli esercenti di attività economiche che, a seguito del rifiuto di acconsentire alle richieste estorsive, avessero subito danni a beni mobili o immobili. Successivamente, con l'articolo 3 del decreto-legge 27 settembre 1993, n. 382, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 novembre 1993, n. 468, recante «Misure urgenti a sostegno delle vittime di richieste estorsive», tali benefici sono stati estesi a quanti avessero subito analoghi danni in conseguenza dell'attività svolta nell'ambito di associazioni di sostegno alle vittime di estorsioni. Infine l'arti-

colo 12 della legge 7 marzo 1996, n. 108, recante «Disposizioni in materia di usura», intervenendo sugli articoli 1, 3 e 4 del citato decreto-legge n. 419 del 1991, ha modificato il criterio di calcolo del beneficio, stabilendo che il relativo importo vada determinato non solo in base alla perdita subita, ma anche al mancato guadagno, equitativamente valutato.

Inoltre, la legge n. 108 del 1996 ha istituito un apposito «Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura», che provvede all'erogazione di mutui senza interessi in favore di imprenditori, commercianti, artigiani e liberi professionisti vittime dell'usura.

Le provvidenze sopra descritte presuppongono in molti casi una sentenza, ancorché non definitiva, di accertamento del reato, ovvero la conclusione di un procedimento amministrativo che - sulla base delle informazioni acquisite e delle indagini esperite circa la natura delle azioni criminose lesive e il nesso di causalità tra queste e le lesioni prodotte - accerti la positiva ricorrenza dei presupposti dell'elargizione. Esse potrebbero, dunque, intervenire anche a una distanza di tempo non breve dal fatto, lasciando esclusivamente alle vittime l'onere delle prime spese di assistenza legale e dell'eventuale supporto psicologico d'urgenza.

Inoltre, va sottolineato che il sistema delle provvidenze copre, allo stato attuale della legislazione, soltanto alcune (sia pur gravissime) fattispecie di reati di violenza, tralasciandone altre, i cui riflessi individuali e sociali - si pensi, per esempio, ai reati di violenza sessuale - si presentano particolarmente acuti e pervasivi.

Il presente disegno si propone di intervenire, a sostegno delle vittime dei reati di violenza, proprio nella fase immediatamente successiva al delitto, riconoscendo che nell'immediatezza di tali eventi criminosi, le vittime sono lasciate assolutamente sole a subire oltre al dolore fisico e psichico, alla perdita, alle infermità perpetrate loro, anche l'onore della non conoscenza delle procedu-

re, delle inevitabili spese di assistenza legale e delle spese per un eventuale supporto psicologico.

Vengono proposte le seguenti iniziative:

istituzione di un «pronto soccorso psicologico» (articolo 1), sempre attivo presso le strutture sanitarie e ove sono prestate le prime cure alle vittime. Tali dispositivi di pronto intervento – già proficuamente sperimentali in Francia – oltre a costituire un valido strumento di rasserenamento dei soggetti colpiti, rappresentano un'efficace prevenzione contro le turbe che possono manifestarsi anche a lunga distanza dal delitto. Il servizio è offerto gratuitamente anche ai familiari delle vittime e, trattandosi di cure sanitarie somministrate presso presidi ospedalieri pubblici, prescinde dall'accertamento dell'esistenza di un reato e di eventuali coinvolgimenti di vittime e familiari nello stesso, essendo sufficiente il coinvolgimento in fatti di violenza;

istituzione di un «pronto soccorso legale», cioè di strutture permanenti, che siedono in ogni circondario di tribunale presso il locale Consiglio dell'ordine degli avvocati (articolo 2), con il compito di indirizzare le vittime o i familiari che ad essi si presentano verso le iniziative giudiziarie o extragiudiziarie più opportune per ottenere la punizione dei colpevoli e il serio ristoro dei danni da reato. Il servizio – assicurato da legali retribuiti secondo le tariffe vigenti, che abbiano maturato una esperienza professionale quinquennale – ha carattere di consulenza gratuita extragiudiziale e non si

sovrappone perciò alle disposizioni in materia di gratuito patrocinio dei non abbienti. I reati per i quali è assicurata tale forma di assistenza legale sono quelli, improntati a una condotta violenta, più gravemente puniti dal codice (reati di terrorismo e di criminalità organizzata, strage, omicidio, violenza sessuale, rapina, sequestri di persona, estorsione, disastri, eccetera). Per l'accesso al servizio è, inoltre, espressamente richiesta una sommaria deliberazione circa l'esistenza del reato o l'assenza di ogni coinvolgimento nello stesso della vittima o dei familiari;

l'istituzione di un «Fondo di prima assistenza alle vittime dei reati di violenza alle persone» (articolo 3), con il compito di rimborsare – in percentuali e con massimali predefiniti – le spese che le vittime o i loro familiari abbiano affrontato per gli interventi di cui ai punti precedenti, preferendo rivolgersi a professionisti di fiducia anziché alle strutture pubbliche. Nei casi di dimostrata indigenza, può essere erogata una provvisoria a titolo di acconto sul rimborso complessivo.

Va rilevato che, nei tre articoli che compongono il disegno di legge, si è preferito non definire il concetto di «vittima», per dar modo all'interprete di estenderne di volta in volta il significato ai casi che appaiono, in considerazione delle circostanze, meritevoli dei benefici. Una ulteriore opzione potrebbe essere rappresentata dall'aggiunta, dopo il termine «vittima», degli aggettivi «diretta o indiretta».

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Pronto soccorso psicologico)

1. Il Ministero di grazia e giustizia è autorizzato a concludere con le strutture sanitarie pubbliche apposite convenzioni per l'istituzione di presidi di pronto soccorso psicologico. I presidi prestano assistenza gratuita alle vittime di fatti di violenza e ai loro familiari.

2. Il servizio di cui al comma 1 non può avere durata superiore ai dieci giorni dal fatto e può essere prestato anche a prescindere dallo stato di degenza ospedaliera della vittima o dei suoi familiari.

3. In casi di necessità, le prestazioni di cui ai commi 1 e 2 possono essere effettuate anche direttamente sul luogo ove si sono svolti i fatti di violenza.

4. Gli operatori sanitari e le Forze dell'ordine assicurano con mezzi idonei la tutela della riservatezza degli assistiti.

5. I presidi di cui al comma 1 operano con almeno uno psicologo e un assistente sociale e si avvalgono della consulenza dei reparti presenti all'interno delle strutture ospedaliere.

6. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire dieci miliardi per l'anno 1999, e a lire quindici miliardi per ciascuno degli anni 2000 e 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1999, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

Art. 2.

(Consulenza legale extragiudiziaria)

1. I Consigli dell'ordine presso ciascun capoluogo di circondario formano, ad inizio di ciascun anno e con il consenso degli interessati, una lista di trenta avvocati regolarmente iscritti all'albo ed effettivamente esercenti la professione legale da almeno cinque anni.

2. Gli avvocati di cui al comma 1 assicurano, per la durata di un'intera giornata ogni mese, prestazioni di consulenza professionale extragiudiziaria in favore di coloro che, sulla base del rapporto redatto dalle Forze dell'ordine ovvero dietro esibizione della copia della querela, appaiono vittime dei delitti di cui agli articoli 270, 270-bis, 280, 285, 289-bis, 416, 416-bis, 419, 422, 423, 426, 428, 430, 432, 572, 575, 578, 579, 580, 583, 584, 600, 605, 609-bis, 609-ter, 609-quater, 609-octies, 628, 629 e 630 del codice penale. L'assistenza è estesa ai familiari e ai conviventi di colui che perde la vita come conseguenza di uno dei reati in precedenza elencati; nel caso la vittima non abbia raggiunto i diciotto anni di età, i diritti previsti dal presente articolo sono esercitati da chi ne ha la legale rappresentanza.

3. Ai fini dell'accesso alle prestazioni di cui al comma 1, l'avvocato verifica, sulla base degli atti, la ricorrenza delle condizioni dettate dall'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), della legge 20 ottobre 1990, n. 302. Ove l'insussistenza di tali condizioni sia accertata con sentenza definitiva, i beneficiari dei servizi gratuiti previsti dal presente articolo sono tenuti alla restituzione del corrispettivo delle prestazioni versato agli avvocati ai sensi del comma 4.

4. Le prestazioni professionali di cui al comma 1 sono gratuite per gli aventi diritto. Gli avvocati sono retribuiti secondo le tariffe professionali vigenti, previa presentazione al Consiglio dell'ordine di appartenenza della relativa fattura. Gli onorari so-

no maggiorati in ragione del venti per cento per ogni consultazione o attività extragiudiziale tenuta nei giorni successivi al primo, debitamente motivate. In ogni caso l'attività di consulenza non può protrarsi per più di trenta giorni.

5. Oltre agli onorari di cui al comma 4, agli avvocati è dovuta una retribuzione fissa per ogni giornata di disponibilità, nella misura fissata annualmente con decreto del Ministro di grazia e giustizia.

6. Sono fatte salve le disposizioni di cui alla legge 30 luglio 1990, n. 217.

7. All'onere derivante dall'attuazione del presente articolo, pari a lire dieci miliardi per ciascuno degli anni 1999, 2000 e 2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1999, all'uopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

Art. 3.

(Fondo di prima assistenza alle vittime dei reati di violenza alle persone)

1. È istituito presso il Ministero di grazia e giustizia il «Fondo di prima assistenza alle vittime dei reati di violenza alle persone», di seguito denominato Fondo.

2. Il Fondo provvede al rimborso delle spese effettuate dalle vittime dei reati di cui al comma 2 dell'articolo 2, ovvero dei loro familiari e conviventi, nel caso in cui essi si siano rivolti, al fine di ottenere le prestazioni previste dagli articoli 1 e 2, a professionisti privati di fiducia. È fatto salvo quanto disposto dai commi 3 e 6 dell'articolo 2.

3. L'importo lordo del rimborso è pari al sessanta per cento delle spese sostenute e non può comunque superare lire cinque-

centomila per le prestazioni previste dall'articolo 1 e lire due milioni per le prestazioni previste dall'articolo 2. Nei casi di particolare necessità e di obiettiva gravità e complessità, individuati nel regolamento previsto dal comma 11, i massimali possono essere elevati rispettivamente fino a un milione e cinquecentomila e quattro milioni.

4. Le due forme di rimborso sono cumulabili, ma il ricorso alle prestazioni pubbliche gratuite di cui agli articoli 1 e 2 esclude il rimborso delle spese sostenute per prestazioni professionali private, salvi i casi previsti nel comma 3.

5. Nei casi di comprovata indigenza può essere erogata una provvisoria, di importo complessivo non superiore al milione di lire, a titolo di acconto sul rimborso.

6. La domanda di concessione del rimborso deve essere presentata al Fondo entro il termine di sessanta giorni dalla commissione del reato, corredata dalle fatture professionali e da idonea documentazione che attesti la tipologia di prestazioni fornite, la loro obiettiva necessità, i risultati conseguiti.

7. Il termine di cui al comma 6 è sospeso nei casi di accertata impossibilità a presentare domanda.

8. La concessione del rimborso è deliberata da un comitato di amministrazione composto da un dirigente generale dello Stato di livello C, con funzioni di presidente, da un avvocato designato dal Consiglio nazionale forense e da uno psicologo designato dall'Ordine nazionale degli psicologi, nominati per due anni con decreto del Ministro di grazia e giustizia. I compensi per i componenti del comitato sono a carico del Fondo e sono fissati dal regolamento previsto dal comma 11.

9. Il Fondo procede al recupero delle somme già erogate se si accerta con sentenza definitiva che non sono state rispettate le condizioni di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b), della legge 20 ottobre 1990, n. 302.

10. Il Fondo è alimentato:

a) dagli introiti derivanti dall'applicazione di un'aliquota all'imposta di bollo sugli atti giudiziari in una percentuale variabile tra lo 0,5 e l'1 per cento, fissata con decreto del Ministro delle finanze, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia;

b) da donazioni e lasciti da chiunque effettuati.

11. Il Governo adotta, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, apposito regolamento di attuazione entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

