

Atto Camera

Interrogazione a risposta in commissione 5-06991

presentato da

COMINARDI Claudio

testo di

Venerdì 13 novembre 2015, seduta n. 521

COMINARDI, FERRARESI, SORIAL e ALBERTI. — *Al Ministro della giustizia, al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, al Ministro dell'economia e delle finanze.* — Per sapere – premesso che:

è notizia di cronaca (*Corriere della sera* dell'8 luglio 2014) di una rapina in villa a Pontoglio, nell'ovest bresciano, in cui Pietro Raccagni, 53enne, di professione macellaio, rientrato in casa la notte tra il 7 e l'8 luglio 2014, dopo una colluttazione con dei malviventi sorpresi in garage, cade sbattendo violentemente il capo. Ricoverato in fin di vita all'ospedale civile di Brescia, Pietro Raccagni morirà dopo 11 giorni. Sulle pagine del *Corriere di Brescia* del giorno 15 ottobre 2015, viene pubblicata la notizia della cattura del quarto e ultimo componente della banda di albanesi, autori materiali della rapina, arrestato a Dubrovnik, Croazia.

La mattina del 15 settembre 2015 all'esterno del tribunale di Brescia si è tenuto un presidio organizzato dal comitato «Uniti con Pietro nel cuore», per chiedere la certezza della pena e giustizia per la vedova Raccagni. Nell'occasione, la signora Federica Pagani, costituitasi parte civile insieme al comune di Pontoglio, ha annunciato di voler fondare un'associazione intitolata al marito per tutelare le famiglie delle vittime di violenza domiciliare;

il caso sopra citato rientra nella fattispecie dei danni derivanti da reati violenti per i quali la direttiva europea 2004/80/CE, è intervenuta a tutela delle vittime e tale direttiva oltre ad istituire un sistema volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere è rivolta a uniformare la normativa degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali commessi nei rispettivi territori. In particolare, al Capo II, 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». Il termine ultimo per conformarsi è fissato al 1° luglio 2005;

al punto 8 della sentenza del 29 novembre 2007, causa C-112/07, Commissione C Italia, la V sezione della Corte di giustizia europea ha ritenuto fondato il ricorso presentato dalla Commissione europea, il quale ipotizzava che l'Italia fosse venuta meno agli obblighi su di essa incombenti in forza di detta direttiva, ritenendo che quest'ultima non fosse stata recepita nell'ordinamento giuridico nazionale nel termine prescritto. Nel suo controricorso la convenuta Repubblica italiana non contestava nel merito le motivazioni del ricorso;

il ricorso presentato dalla Commissione europea presso la Corte di giustizia europea in data 22 dicembre 2014 pone la Repubblica italiana come parte convenuta per essersi sottratta all'obbligo di cui l'articolo 12, Il capo, paragrafo 2, della direttiva 2004/80CE, non prevedendo un sistema generale di indennizzo che riguardi le vittime di tutti i reati che il codice penale italiano individua e qualifica come intenzionali violenti;

la giurisprudenza italiana risulta essere discordante nel merito, come evidenziato in alcune sentenze tra loro contrastanti emesse dai tribunali nazionali: CIT sent. corte d'appello di Torino n. 106 del 23 gennaio 2012, Tribunale di Milano n. 10441 del 26 agosto 2014, Tribunale di Trieste R.G.1655/2013 –: se i Ministri interrogati siano a conoscenza dei dati e degli elementi riportati in premessa;

quali iniziative i Ministri intendano intraprendere al fine di eliminare le discrepanze nel sistema giudiziario nazionale rispetto a quanto previsto dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80/CE; se i Ministri intendano assumere iniziative per istituire un fondo per l'indennizzo nel rispetto di un sistema generale che tuteli le vittime di tutti i reati che il codice penale italiano individua e qualifica come intenzionali violenti;

se i Ministri interrogati intendano illustrare, fornendo un dettagliato resoconto, l'attuale posizione dell'Italia in merito ad eventuali procedure d'infrazione pendenti in conseguenza al mancato o parziale recepimento della direttiva 2004/80 CE. (5-06991)

Atto Camera

Risposta scritta pubblicata Martedì 12 gennaio 2016 nell'allegato al bollettino in Commissione II (Giustizia) 5-06991

Con l'atto ispettivo in oggetto gli Onorevoli interroganti – dopo aver richiamato un drammatico fatto di cronaca occorso a Pietro Raccagni, rimasto ucciso a causa delle lesioni subite nel corso di una rapina ed i cui eredi, costituiti parte civile nel processo, sono rimasti non ristorati del danno patito per incapacità degli imputati condannati – sollecitano l'adozione di iniziative normative volte all'adeguamento del sistema giudiziario nazionale all'articolo 12, paragrafo 2 della direttiva 2004/80/CE in materia di indennizzo per le vittime di reato ed all'istituzione di un Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti.

Gli Onorevoli interroganti chiedono, altresì, di illustrare l'attuale posizione dell'Italia in merito ad eventuali procedure di infrazione pendenti in conseguenza del mancato o parziale recepimento della direttiva 2004/80 CE.

In ordine ai temi posti, deve preliminarmente rilevarsi come le organizzazioni sovranazionali abbiano, già da tempo, rivolto massima attenzione alla figura della vittima di reato. Il primo intervento in tal senso è stato assunto dall'ONU che già nel 1985, nella Dichiarazione sui principi fondamentali di giustizia relativi alle vittime della criminalità e alle vittime di abuso di potere, aveva previsto la necessità di un sistema pubblicistico di risarcimento per le vittime che non potessero essere ristorate da altre fonti.

Sul piano europeo, attraverso successive decisioni e raccomandazioni si è perseguito l'obiettivo di potenziare ed armonizzare tra gli Stati membri gli strumenti di protezione delle vittime, anche in risposta alla rimozione delle frontiere interne ed alla creazione di uno spazio unico di libera circolazione dei cittadini europei, al fine di garantire efficacemente il diritto di eguaglianza.

Lo statuto europeo della vittima nel processo penale, delineato dall'insieme di disposizioni assunte nel tempo, ruota – essenzialmente – attorno a tre diversi pilastri:
il diritto della vittima a partecipare «alla giustizia», quale forma primaria di compensazione simbolica, che si traduce tanto nel prendere parte al processo penale, quanto nell'avvalersi di mezzi alternativi di definizione dei conflitti (in particolare, la mediazione penale);
il diritto all'indennizzo per il danno subito dal reato;
il diritto alla protezione della vittima dai rischi di vittimizzazione secondaria.

L'esigenza di assicurare la più ampia ed efficace tutela della vittima si è ulteriormente arricchita anche sotto il profilo della vincolatività stessa degli strumenti di armonizzazione utilizzati: gli iniziali testi di *soft law* (risoluzioni e raccomandazioni) si sono, difatti, via via trasformati in testi di *hard law* (decisioni quadro e direttive). Un passo ulteriore in tal senso è stato poi segnato dal Trattato di Lisbona, che ha annoverato i diritti delle vittime della criminalità tra le materie nelle quali il Parlamento ed il Consiglio possono adottare direttive di armonizzazione penale.

In tale prospettiva, la direttiva comunitaria 2004/80/CE del 29 aprile 2004, citata dagli interroganti, si propone il duplice obiettivo di stabilire prescrizioni minime per il risarcimento alle vittime di reato e di istituire meccanismi di cooperazione tra Stati al fine di facilitare l'accesso alla tutela risarcitoria nelle situazioni transfrontaliere.

A tal fine, dunque, la direttiva ha imposto agli Stati membri dell'Unione europea, a far data dal 1° luglio 2005, di apprestare una tutela risarcitoria-indennitaria «equa ed adeguata», di carattere sussidiario (in assenza di altre fonti di riparazione), a beneficio delle vittime (cittadini europei residenti o in transito) o loro prossimi congiunti, anche in assenza di una sentenza penale di condanna ed in ragione di esigenze fortemente avvertite di sicurezza, libertà di circolazione, equità e solidarietà sociale. L'articolo 12, in particolare, impone agli Stati membri di dotarsi di normative nazionali in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Il paragrafo 2 statuisce, più specificamente, 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».

Il legislatore italiano ha recepito tale direttiva nell'ordinamento interno con il decreto legislativo 9

novembre 2007, n. 204 che, tuttavia, ha previsto un indennizzo a carico dello Stato solo in favore delle vittime di particolari categorie di reato contemplate da una serie di leggi speciali. Tra le altre, si menziona quelle per le vittime di mafia e terrorismo, di criminalità organizzata, di richieste estorsive e di usura, di delitti commessi in occasione di missioni internazionali, nonché in favore delle vittime, militari e civili, di attentati terroristici all'estero.

Il carattere frammentario della legislazione ha comportato che le vittime di alcune categorie di reati rimanessero senza ristoro e tale lacuna normativa ha determinato, conseguentemente, l'intervento della Commissione Europea, che ha richiesto l'estensione del sistema nazionale d'indennizzo in relazione a qualunque fattispecie di reato qualificabile, ai sensi dell'ordinamento interno, come intenzionale e violento, aprendo, pertanto, una procedura d'infrazione a carico dell'Italia per l'incompleto recepimento dell'articolo 12 paragrafo 2 della Direttiva 2004/80/CE. Per colmare tale difetto di tutela è stata, pertanto, avviata dai Ministri della Giustizia e dell'Interno una concertazione volta alla stesura di un articolato normativo per l'introduzione di disposizioni a carattere generale, finalizzate proprio al superamento delle criticità evidenziate.

A questo riguardo, sono stato delegato a partecipare all'ultima riunione del Comitato Interministeriale Affari Esteri (C.I.A.E.), svoltasi presso la Presidenza del Consiglio il 14 dicembre: in tale occasione ho potuto riscontrare che vi è piena sintonia tra Ministero della Giustizia e Ministero Interno quanto alla possibilità che il «Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive ed usura» venga esteso anche in favore delle vittime di reati di tipo diverso da quelli da ultimo indicati, assecondando le indicazioni della normativa comunitaria quanto all'estensione dell'ambito applicativo della tutela risarcitoria a tutte le vittime di reati intenzionali violenti. Emerge chiaramente, pertanto, l'attenzione, e lo sforzo concreto, che l'Esecutivo, e per esso il Ministero della Giustizia, hanno riservato al tema del risarcimento per le vittime di reato, in ossequio all'esigenza di favorire un pieno allineamento del diritto interno a quello comunitario.

Quanto al meccanismo di funzionamento del sistema, ovvero a quella parte della direttiva 2004/80/CE con cui si intende introdurre meccanismi idonei a facilitare la cooperazione tra diversi Stati, ritenuti idonei a facilitare l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, preme sottolineare che in parte qua la direttiva risulta puntualmente trasposta ed attuata nell'ordinamento interno, così come riconosciuto anche dalla stessa Commissione UE.

Sotto tale profilo, infatti, già il decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 204, come accennato, aveva correttamente trasposto il principio, prevedendo che la Procura Generale della Repubblica presso la Corte di Appello del luogo in cui risiede il richiedente sia l'autorità di assistenza nelle ipotesi in cui il reato sia stato commesso nel territorio di altro Stato membro e il richiedente sia stabilmente residente in Italia. Nei casi, invece, in cui la vittima sia stabilmente residente in altro Stato membro dell'Unione Europea e il reato sia stato commesso in territorio italiano, l'articolo 2 del decreto in esame prevede che l'avente diritto potrà inoltrare la domanda all'autorità di assistenza dello Stato in cui risiede stabilmente, che la trasmetterà alla competente autorità di decisione italiana.

Il Ministero della Giustizia (e, in particolare, la Direzione Generale della Giustizia Civile) è il punto di contatto centrale chiamato a fornire le informazioni alla Commissione europea per la successiva diffusione via internet, a promuovere lo scambio di informazioni tra le autorità di assistenza e di decisione degli Stati membri, a fornire assistenza e a cercare soluzioni in relazione a difficoltà che possano insorgere nella concreta applicazione della direttiva.

Per mera completezza, si intende richiamare l'attenzione, infine, sull'entrata in vigore del recente decreto legislativo 212 del 2015 attraverso il quale vengono introdotte norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime: analogamente a quanto riferito in tema di indennizzo per le vittime, il decreto legislativo citato muove dall'intento di potenziare il complesso delle facoltà e dei diritti da riconoscere al soggetto leso per consentire di utilizzare al meglio tutti gli strumenti a sua tutela predisposti dall'ordinamento.

Si coglie l'occasione per rappresentare l'attenzione con cui questo Ministero sta seguendo l'iter di approvazione del cosiddetto «Codice rosa», con il quale si prevede l'estensione a livello nazionale del modello di coordinamento tra pronto soccorsi, prefetture e polizia per i reati violenti contro donne minori e altre categorie a rischio, come anziani e omosessuali, già adottato con successo dalla regione Toscana e riconosciuto come buona pratica a livello nazionale.