

CAMERA DEI DEPUTATI N. 3168

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

LEDA VOLPI, CORDA, GIULIODORI, MENGA, SPESSOTTO, TERMINI

Estensione dei benefici previsti per le vittime del dovere, del terrorismo e della criminalità organizzata alle vittime di eventi dannosi cagionati da errori od omissioni relativi alla progettazione, alla costruzione, alla manutenzione o al controllo di infrastrutture ed edifici pubblici

Presentata il 21 giugno 2021

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge reca disposizioni per il riconoscimento legislativo dello *status* giuridico di cui dovrebbero godere le vittime di eventi dannosi derivanti dall'incuria legata alla gestione di infrastrutture o edifici strumentali all'erogazione di servizi pubblici. A queste persone dovrebbero, infatti, essere riconosciuti i benefici che già oggi si applicano ad altre categorie di vittime quali quelle del terrorismo, della criminalità organizzata e le vittime del dovere.

L'iniziativa di legge in esame è stata proposta dal Comitato ricordo vittime del ponte Morandi con l'intento di trasformare la tragedia che ha colpito quarantatré persone innocenti e l'intera città di Genova in un'opportunità per lo Stato di riconoscere

il dolore di chi ha subito questa tragedia e di stare al loro fianco.

Alla base di tale proposta legislativa risiede una valutazione di carattere storico: nel passato del nostro Paese si sono verificati fenomeni, quali il terrorismo e la criminalità organizzata, che hanno scosso profondamente la collettività che ha assistito a eventi dannosi nell'ambito dei quali cittadini inermi e incolpevoli sono rimasti vittime, andando incontro alla morte o a gravi lesioni permanenti. Proprio in ragione di tale diffusa sensibilità nell'opinione pubblica lo Stato ha ritenuto corretto intervenire a tutela delle vittime.

Per quanto riguarda i soggetti colpiti da tali avvenimenti e i relativi familiari, lo Stato è intervenuto, a più riprese, preve-

dendo la creazione di status giuridici *ad hoc* — quali, appunto, le vittime del dovere, le vittime del terrorismo e della criminalità organizzata — che approntano una tutela mediante l'erogazione di benefici in termini economici e previdenziali, nonché agevolazioni sotto il profilo dell'accesso all'istruzione, dell'erogazione delle prestazioni sanitarie e dell'assunzione alle dipendenze della pubblica amministrazione.

Il principio su cui tali misure si fondano è quello della solidarietà sociale, secondo il quale l'intervento dello Stato — sotto forma di sostegno alle vittime — costituisce una misura di civiltà sociale e giuridica necessaria e coerente con la diffusa percezione che quel tipo di eventi, nel colpire i diretti interessati, offende l'intera comunità civile che ritiene doveroso fare sentire alle vittime il proprio abbraccio e la propria tutela.

Negli ultimi venti anni, in Italia si sono purtroppo verificati molti tragici eventi collegati all'incuria di beni contraddistinti dalle citate caratteristiche, cioè una connessione con l'erogazione di servizi pubblici o di interesse economico generale. Tali eventi hanno suscitato nel Paese un senso di unità e di corresponsabilità che è in qualche modo accostabile a ciò che in passato accadeva di fronte ai tragici attacchi del terrorismo o della criminalità organizzata.

A titolo meramente esemplificativo, oltre al crollo del ponte Morandi ricordiamo la tragedia ferroviaria di Viareggio e l'incidente del pullman di Avellino. Questi fatti, per le caratteristiche presentate, chiamano in causa lo Stato (a prescindere dalla qualificazione giuridica) nella gestione delle proprie infrastrutture (in questo caso di trasporto) nei confronti della collettività, duramente colpita sia in termini di perdite di vite umane, sia dal punto di vista del venir meno di punti di riferimento istituzionali che fungano da garanzia per la sicurezza dei cittadini.

Analogamente, devono essere comprese nel novero di tali eventi le ipotesi in cui si verifichi un evento dannoso — arrecante danni alla comunità dei consociati — conseguente all'incuria su edifici quali ospedali, scuole, università, tribunali o qualun-

que struttura collegata all'erogazione di un servizio pubblico o di interesse economico generale. Si ricordi a tal proposito, ad esempio, il crollo di alcune strutture scolastiche e universitarie avvenuto negli ultimi anni.

Ebbene, in tutti questi casi l'opinione pubblica si è sentita, in maniera autentica, direttamente colpita.

L'intervento dello Stato si rende allora necessario e doveroso, dal momento che sono individuabili alcune caratteristiche comuni: tali infrastrutture e tali edifici sono, infatti, funzionali all'erogazione — diretta o tramite un concessionario — di servizi pubblici o di interesse economico generale, mediante i quali si assolve al soddisfacimento di utilità essenziali per la comunità dei cittadini.

I cittadini, a loro volta, nella fruizione di tali servizi fanno affidamento (direttamente o indirettamente) nello Stato, rimettendo a esso la propria incolumità: così accade nel momento in cui ci si mette alla guida della propria automobile e si attraversano strade, ponti e gallerie; così accade quando si sale su un treno o su un autobus per un viaggio o comunque per godere della propria libertà di circolazione; così accade quando si varca la soglia di una scuola, di un ospedale o di un tribunale per poter beneficiare del proprio diritto all'istruzione, alla salute e a un giusto processo. Si tratta sempre di beni strumentali all'esercizio di diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta costituzionale e dalle convenzioni internazionali di cui l'Italia è Paese firmatario.

Eventi dannosi collegati a circostanze come quelle citate possono legittimamente — prescindendo da quelle che sono le responsabilità accertate e i risarcimenti previsti in sede giudiziale — configurare un intervento da parte dello Stato quale depositario di una posizione — non tanto giuridica quanto simbolica (nel senso etimologico del termine) — di gestione, controllo e garanzia della sicurezza e del benessere dei consociati, che come tale ha il dovere morale e istituzionale di farsi carico delle conseguenze negative di eventi tragici connessi all'erogazione di servizi pubblici.

È, quindi, innanzitutto una questione di civiltà quella che impone all'ordinamento giuridico di far sentire la propria vicinanza alle vittime innocenti di eventi dannosi come quelli descritti e di fare sì che esse possano veder ufficialmente riconosciuta la propria posizione e, seppur in maniera insufficiente, trovare un ristoro per le perdite subite.

Per l'individuazione delle categorie di servizi rispetto ai quali si invoca la tutela prevista dalla presente proposta di legge si è fatto riferimento implicito ai concetti di servizio pubblico e servizio di interesse economico generale.

In questo senso si opera un diretto richiamo al concetto di infrastruttura, al quale si sono aggiunte le problematiche generate dai manufatti ed edifici strumentali all'erogazione dei servizi pubblici.

Per quanto riguarda, in particolare, il settore dei trasporti che maggiormente rientra nella *ratio* del provvedimento, si è ritenuto, all'articolo 4, di fare integrale rinvio alle attività coperte dal controllo e dall'iniziativa dell'Autorità di regolazione dei trasporti, un'*authority* indipendente cui è demandata proprio la regolazione di quelle attività considerate di interesse pubblico.

Nell'individuazione degli eventi che si auspica siano coperti dalle garanzie di cui alla presente proposta di legge, si è adottata una formulazione che fosse il più possibile inclusiva dei fatti che possono verificarsi.

In questo senso, l'espressione « vittime di eventi dannosi conseguenti a carenze, vizi, difetti, omissioni nella progettazione, costruzione, gestione, manutenzione, vigilanza, controllo, funzionamento, regolazione di edifici e strutture di qualunque tipo al cui interno e nel cui ambito vengano erogati servizi di carattere pubblico, di infrastrutture e di servizi » contenuta nell'articolo 1 della presente proposta di legge deve essere intesa nel senso che:

1) sono da intendersi relativi alle azioni di progettazione, costruzione, gestione, manutenzione, vigilanza, controllo, funzionamento, regolazione, oltre che le omissioni — cui l'elenco di azioni è legato dalla preposizione articolata « nella » —, anche le carenze, i vizi e i difetti nelle stesse;

2) analogamente, deve intendersi riferita agli edifici e alle strutture di qualunque tipo al cui interno e nel cui ambito vengano erogati servizi di carattere pubblico, alle infrastrutture e ai servizi non solo l'azione della regolazione — legata al menzionato elenco dalla preposizione semplice « di » —, ma anche le restanti azioni citate, quali la progettazione, la costruzione, la gestione, la manutenzione, la vigilanza, il controllo e il funzionamento.

Non si ignora come l'individuazione e la qualificazione degli eventi dannosi così individuati debba essere primariamente demandata all'autorità giudiziaria. È vero che eventi di questo tipo richiedono all'autorità giudiziaria attività di accertamento complesse che implicano tempi molto lunghi. È, però, altrettanto vero che l'accertamento giudiziario è finalizzato all'individuazione delle specifiche responsabilità penali e civili delle persone e dei soggetti direttamente coinvolti. Per quello che attiene alle finalità della presente proposta di legge è, invece, sufficiente la semplice analisi dell'evento per verificare la riconducibilità dell'episodio dannoso alle categorie descritte.

Si è ritenuto che tale qualificazione, che pure può valersi dei contributi emergenti dagli accertamenti giudiziari, possa essere efficacemente compiuta dall'Autorità di regolazione dei trasporti in tempi tali da permettere il riconoscimento dello *status* di vittime alle persone colpite da tali eventi in tempi più rapidi rispetto a quelli dell'accertamento giudiziale.

Non vi è dubbio che alcuni dei servizi pubblici cui la tutela si estende non rientrino nella competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti, ma è altrettanto vero che una tale estensione di competenza è giustificata dall'indipendenza e dalla terzietà che caratterizzano tale ente, che potrebbe occuparsi della complessiva valutazione degli eventi previsti dalla presente proposta di legge nell'attesa che altre eventuali *authority* vengano istituite rispetto agli ulteriori servizi pubblici.

Con specifico riguardo ai benefici che la presente proposta di legge prevede a favore delle vittime di eventi dannosi citati, si fa riferimento a tutti i benefici riconosciuti

alle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata contemplati in diverse leggi e regolamenti.

Si è fatto, in particolare, riferimento e si è presa a modello la legge 20 ottobre 1990, n. 302, recante « Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata », il cui testo vale la pena di sintetizzare brevemente.

La legge citata prevede diverse tipologie di benefici:

a) di natura economica:

1) una speciale elargizione *una tantum* esente dall'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), destinata al soggetto rimasto invalido, pari a 2.000 euro per ogni punto percentuale di invalidità o, in caso di decesso, pari a 200.000 euro in favore dei parenti della vittima;

2) un assegno vitalizio esente dall'IRPEF del valore, rispettivamente, di 1.033 euro mensili a favore della vittima con invalidità non inferiore al 25 per cento e di 258,23 euro al mese per i familiari, in caso di decesso;

b) di natura non (strettamente) economica:

1) l'esenzione dai *ticket* sanitari per ogni tipo di prestazione sanitaria conseguente agli eventi di cui alla stessa legge;

2) la previsione di borse di studio scolastiche e universitarie (vedi legge 23 novembre 1998, n. 407);

3) l'assistenza psicologica a carico dello Stato (vedi articolo 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206);

4) l'esenzione dal pagamento dell'imposta di bollo per tutti gli atti connessi alla liquidazione dei benefici citati (articolo 8 della legge n. 206 del 2004).

I soggetti destinatari delle misure previste dalla legge n. 302 del 1990 sono sostanzialmente schematizzabili in tre differenti classi:

a) coloro che, in conseguenza degli eventi dannosi, riportino un'invalidità permanente;

b) in caso di decesso dei soggetti coinvolti negli eventi dannosi:

1) il coniuge, i genitori, i figli, nonché i fratelli o le sorelle del soggetto deceduto;

2) i soggetti, anche non parenti né affini né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento e i conviventi *more uxorio*.

L'approvazione della presente proposta di legge rappresenterebbe un modo con cui rendere il dolore della tragedia generativo di un'occasione di crescita per l'intera comunità. Lo Stato-comunità non può e non deve abbandonare le vittime di queste tragedie.

L'articolo 1 della presente proposta di legge individua i casi di estensione della elargizione dei benefici riconosciuti dalla legge n. 302 del 1990. La disposizione individua quali eventi dannosi quelli verificati in conseguenza di carenze, vizi, difetti, omissioni della progettazione, costruzione, gestione, manutenzione, vigilanza, controllo, funzionamento, regolazione di edifici e strutture di qualunque tipo al cui interno e nel cui ambito vengano erogati servizi di carattere pubblico, nonché di infrastrutture e di servizi soggetti alla competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti.

L'articolo 2 elenca i soggetti beneficiari delle norme proposte: il coniuge, i figli, fratelli e sorelle di colui che abbia perso la vita in conseguenza degli eventi dannosi di cui all'articolo 1. Sono, altresì, soggetti destinatari i soggetti anche non parenti né affini né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento e i conviventi *more uxorio* e chiunque subisca un'invalidità permanente per effetto di lesioni riportate in conseguenza degli eventi di cui all'articolo 1.

Al comma 2 dell'articolo 2 è prevista altresì l'esclusione dai benefici di coloro i quali abbiano concorso alla produzione degli eventi dannosi medesimi ovvero di reati a questi connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale.

L'articolo 3 riguarda l'efficacia nel tempo della normativa, volendo la presente proposta di legge estendere le garanzie alle vittime di eventi dannosi verificatisi già dal 1° gennaio 2000 e sono disposte le modalità di erogazione dei benefici di cui all'articolo 1.

L'articolo 4 stabilisce che sia l'Autorità di regolazione dei trasporti a individuare gli eventi dannosi che costituiscono oggetto della presente proposta di legge, su istanza di qualunque soggetto interessato.

L'articolo 5 specifica che le erogazioni di natura economica non possono in alcun modo essere imputate a titolo di danno morale, la cui natura implica la necessità che esso sia dovuto dai responsabili dei fatti e quindi dai soggetti penalmente e civilmente responsabili. Tale meccanismo prevede, pertanto, che il risarcimento del danno morale sia rimesso integralmente alla dinamica giudiziaria (o eventualmente stragiudiziale) rispetto alla quale le vittime conservano la possibilità di agire in sede civile e penale.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1.

(Estensione dei benefici)

1. I benefici di cui alla legge 20 ottobre 1990, n. 302, e di cui ai relativi regolamenti attuativi e quelli di cui alle norme ivi richiamate, nonché ogni altro beneficio riconosciuto a favore delle vittime del dovere e delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata dalla normativa vigente sono attribuiti anche alle vittime di eventi dannosi conseguenti a carenze, vizi, difetti, omissioni nella progettazione, costruzione, gestione, manutenzione, vigilanza, controllo, funzionamento, regolazione di edifici e strutture di qualunque tipo al cui interno e nel cui ambito vengano erogati servizi di carattere pubblico, nonché di infrastrutture e di servizi soggetti alla competenza dell'Autorità di regolazione dei trasporti ai sensi della delibera annuale adottata, ai fini di autofinanziamento, dalla stessa Autorità ai sensi dell'articolo 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, siano essi erogati direttamente dallo Stato ovvero in regime di concessione o di convenzione.

Art. 2.

(Soggetti destinatari)

1. Hanno diritto ai benefici di cui all'articolo 1:

a) il coniuge, i genitori, i figli, nonché i fratelli o le sorelle di colui che abbia perso la vita in conseguenza degli eventi di cui all'articolo 1;

b) i soggetti, anche non parenti né affini né legati da rapporto di coniugio, che risultino conviventi a carico della persona deceduta negli ultimi tre anni precedenti l'evento e i conviventi *more uxorio*;

c) chiunque subisca un'invalidità permanente per effetto di lesioni riportate in conseguenza degli eventi di cui all'articolo 1.

2. Sono esclusi dai benefici di cui all'articolo 1 della presente legge coloro i quali abbiano concorso alla produzione degli eventi medesimi ovvero abbiano concorso alla commissione di reati a questi connessi ai sensi dell'articolo 12 del codice di procedura penale.

Art. 3.

(Efficacia rispetto a eventi pregressi)

1. I benefici di cui all'articolo 1 si applicano alle vittime e ai superstiti degli eventi di cui al medesimo articolo verificatisi dopo il 1° gennaio 2000.

2. I benefici di cui al comma 1 sono erogati agli aventi diritto in due ratei a carico degli esercizi 2021 e 2022 pari, rispettivamente, al 55 per cento e al 45 per cento dell'ammontare complessivo.

Art. 4.

(Individuazione degli eventi dannosi)

1. L'individuazione degli eventi dannosi di cui all'articolo 1 che danno diritto al riconoscimento dei benefici previsti dalla presente legge è demandata all'Autorità di regolazione dei trasporti, che vi provvede mediante emanazione di una propria delibera su istanza di qualunque soggetto interessato.

Art. 5.

(Imputazione dei benefici)

1. I benefici economici erogati agli aventi diritto ai sensi della presente legge nonché ai sensi delle norme e dei regolamenti richiamati dalla medesima legge non possono in alcun caso essere imputati a titolo di danno morale.



18PDL0149600