

Dall'Europa

Indennizzo

La decisione

Inennizzo - Vittime di reati - Reati internazionali - Sistemi degli Stati membri (Direttiva 2004/80 CE, art. 1, 12, 18; d. lgs. n. 204 del 2007).

La direttiva 2004/80 istituisce un sistema volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Di conseguenza, l'articolo 12, § 2, di tale direttiva deve essere interpretato nel senso che esso mira a garantire al cittadino dell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio di uno Stato membro nel quale si trova, nell'ambito dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione, imponendo a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, SEZIONE GRANDE, 11 OTTOBRE 2016 - LENAERTS, *Presidente* - BERGER, *Relatore* - Commissione europea, ricorrente.

Illegittimità europea del sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti

SOMMARIO: 1. Il fatto. - 2. La dir. 2004/80/CE sulla tutela delle vittime di reati intenzionali e violenti in situazioni transfrontaliere. - 3. L'inadempimento dello Stato italiano all'obbligo comunitario (ex art. 12, par. 2, dir. 2004/80/CE) confermato dalla CGUE (causa C-601/14 Commissione c. Italia). - 4. I due orientamenti giurisprudenziali ante CGUE 11 ottobre 2016. - 5. Qualche breve riflessione sulla responsabilità dello stato italiano per violazione del diritto europeo. - 6. Il fondo per l'indennizzo in favore delle vittime della violenza (L. europea 122/2016) - 7. Conclusioni.

1. La Commissione UE con lettera 20 giugno 2011 (procedura di infrazione 2011/4147), informava lo Stato Italiano in ordine sulla mancanza di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, nelle situazioni transfrontaliere (cioè nell'ipotesi di uno straniero vittima in Italia e di un italiano vittima in uno Stato UE), in violazione dell'art. 12, par. 2, della dir. 2004/80/CE.

A seguito della mancata corretta trasposizione della dir. *de qua*, la Commissione inviava una lettera di costituzione in mora all'Italia che, in seguito, presentava un progetto di misure legislative *ad hoc*, come la previsione di un fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali commessi sul territo-

rio dello Stato che avessero provocato la morte, lesioni personali gravi o gravissime.

In mancanza di una concreta volontà del Legislatore italiano, la Commissione, con parere motivato, invitava le autorità nazionali ad adempiere all'obbligo *ex art. 12, § 2, dir. cit.* entro due mesi.

Con lettera del 12 luglio 2013, lo Stato italiano informava la Commissione che era opportuno attendere la conclusione della causa C-122/13, avviata dal Tribunale di Firenze, il quale, esaminata la disciplina della *dir. 2004/80*, in particolare gli artt. 1 e 12, aveva sollevato, nel gennaio 2013, questione pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 12, § 2.

Detta disposizione, secondo il giudice fiorentino, potrebbe interpretarsi come un obbligo indennitario a favore di qualsiasi vittima di reati intenzionali violenti, e non limitatamente alle situazioni transfrontaliere cui, invece, si riferisce l'art. 1. Tale interpretazione se corretta comporterebbe la responsabilità dello Stato italiano per inadempimento dell'obbligo comunitario.

La causa C-122/13 si concludeva con un'ordinanza di incompetenza della CGUE, poiché il caso concreto – da cui era originata la questione pregiudiziale del giudice italiano remittente – riguardava un reato commesso nel medesimo Stato membro di residenza della vittima, e quindi al di fuori dell'ambito applicativo della *dir. 2004/80*.

Pertanto, la Commissione adiva la CGUE per inadempimento dello Stato italiano.

La CGUE (sentenza 11 ottobre 2016, causa C-601/14 Commissione c. Italia) condanna lo Stato italiano per non aver approntato, nelle situazioni transfrontaliere, un sistema generale di indennizzo per tutti i reati dolosi violenti, salvo leggi speciali che prevedono per taluni reati (terrorismo, eversione dell'ordine democratico o con finalità mafiosa) un indennizzo a favore delle vittime.

2. Per una migliore comprensione della *dir. 2004/80/CE* – oggetto della decisione della Corte giust. EU che si annota – appare utile un breve inquadramento della direttiva nel diritto dell'UE.

Al pari dei regolamenti e delle decisioni, le direttive rientrano tra gli atti tipici legislativi e vincolanti dell'UE, a differenza delle raccomandazioni e dei pareri che non sono vincolanti (*ex art. 288 TFUE*). Tra gli atti vincolanti, il regolamento ha portata generale ed astratta, è obbligatorio in tutti i suoi elementi, nonché direttamente applicabile negli Stati membri.

La direttiva invece, indirizzata esclusivamente allo Stato membro, è vincolante al raggiungimento del risultato, essendo rimessa agli organi nazionali la di-

screzionalità in merito alla forma ed ai mezzi di recepimento, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà (salve le direttive *self-executing*).

Le direttive pongono un termine di recepimento entro il quale lo Stato membro deve dar attuazione alle disposizioni europee; decorso il termine, lo Stato si trova in una posizione d'inadempimento che può essere fatta valere dalla Commissione avanti alla Corte giust. EU, col ricorso per infrazione (art. 258 TFUE).

Con la direttiva recante obbligo di indennizzo per le vittime di reati "dolosi e violenti" (dir. 2004/80/CE), l'UE non ha esercitato – in mancanza dei presupposti – la propria competenza penale indiretta prevista ex art. 83 TFUE. Quindi, l'UE non ha dettato, tramite direttiva di armonizzazione, "norme minime" (prive di efficacia diretta) relative a reati e sanzioni concernenti le gravi forme di criminalità organizzata di carattere transnazionale (ex art. 83, par. 1). Neppure l'UE ha impiegato la competenza penale "accessoria"¹, rispetto a quella autonoma (ex art. 83, § 1), per ravvicinare le disposizioni penali degli Stati membri in un settore già oggetto di misure di armonizzazione (ex art. 83, § 2).

La dir. 2004/80/CE, che prevede l'obbligo di indennizzo delle vittime di reati "dolosi e violenti", rimette alla discrezionalità del legislatore statale la qualificazione dei reati "dolosi e violenti" (arg. ex art. 25, c. 2, Cost.), ma non anche – come affermato dalla Corte giust. EU con la sentenza che si annota – la previsione del sistema generale di indennizzo per le vittime dei predetti reati in situazioni "transfrontaliere" (arg. ex art. 12, par. 2, dir.)².

Come è stato evidenziato da attenta dottrina, a seguito dell'approvazione del testo definitivo della dir. 2004/80/CE, "è sul carattere transfrontaliero che si gioca (esclusivamente) la partita delle Istituzioni comunitarie"³.

¹ L'espressione è di BERNARDI, *La competenza penale accessoria dell'UE: problemi e prospettive*, in *Riv. trim. dir. pen. cont.*, 2012, 46, il quale osserva come la competenza penale dell'UE (ex art. 83, par. 2, TFUE) "non è espressiva del "nucleo duro" della politica criminale europea", che concernere l'azione di contrasto di reati transnazionali (ex art. 83.1, TFUE).

² Sul punto, v. PISAPIA, *Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?*, in www.magistraturademocratica.it

³ CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*, in *Corr. giur.*, 2011, 252. Sull'adozione della dir. 2004/80/CE da parte del Consiglio dell'UE, v. PISAPIA, *Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?*, PISAPIA, *Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?*, in www.magistraturademocratica.it, il quale evidenzia che "La direttiva relativa all'indennizzo delle vittime di reato viene adottata dal Consiglio dell'Unione sulla base giuridica del vecchio art. 308 TCE ovvero la c.d. clausola dei poteri impliciti che stabiliva la possibilità di un ampliamento delle competenze in deroga al principio di attribuzione qualora le disposizioni fossero necessarie al raggiungimento di uno degli scopi della Comunità (oggi Unione). Tali poteri impliciti sono stati interpretati estensivamente dalla Corte di giustizia e sovente utilizzati nell'ambito della cooperazione giudiziaria penale per un progressivo ampliamento della sfera di azione dell'Unione, specialmente

Il considerando 7 della dir. 2004/80/CE afferma che “La presente direttiva stabilisce un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime

prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione, modificando la struttura tipica a pilastri delle competenze comunitarie nella quale il terzo pilastro era costituito dalla cooperazione giudiziaria penale caratterizzato da un metodo non prettamente comunitario bensì intergovernativo diversamente dal primo che costituiva il nucleo profondo del funzionamento europeo con un sistema di votazione a maggioranza qualificata, ha cambiato il panorama della materia penale comunitarizzandola. Gli atti adottati in materia penale nel sistema a pilastri erano prevalentemente posizioni comuni, decisioni, decisioni quadro. Nel sistema pre-Lisbona, il terzo pilastro era caratterizzato da un metodo intergovernativo che garantiva il voto all'unanimità in Consiglio e quindi la possibilità per ogni Stato membro di opporsi ad un atto in materia di cooperazione giudiziaria penale così da garantire una prevalenza della sovranità nazionale in materia penale. Per lo stesso meccanismo il rinvio pregiudiziale in materia penale non era disciplinato dalle generali norme sul rinvio bensì limitato dall'art. 35 TUE. Il sistema attuale, prevedendo un ruolo completo del giudice europeo, ha normalizzato la materia penale alla quale si applica la procedura legislativa ordinaria (proposta Commissione, co-decisione Consiglio-Parlamento e audizione dei parlamenti nazionali). È opportuno precisare che il primo considerando della direttiva in oggetto subito menziona l'obiettivo della Comunità dell'instaurazione e rafforzamento del mercato interno attraverso l'abolizione degli ostacoli tra gli Stati membri alla libera circolazione delle persone e dei servizi, obiettivo sancito dal Trattato sull'Unione all'art. 3. La finalità della direttiva appare quindi chiaramente il completamento del mercato interno in quanto la tutela dell'integrità personale alle medesime condizioni dei cittadini dello Stato membro costituisce il corollario della libertà di circolazione sancita dal Trattato. Tuttavia, il diritto europeo ha un suo ambito di applicazione *ratione materiae* e *ratione personae*: la normativa europea trova applicazione qualora la libera circolazione delle persone sia stata applicata e vi sia quindi una transnazionalità dei soggetti implicati. La tutela della libera circolazione delle persone e i suoi corollari non possono trovare applicazione in caso di situazioni puramente interne. La presente direttiva stabilisce un sistema di cooperazione tra Stati membri volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi interni previsti dagli Stati in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. La direttiva nel garantire alle vittime di uno Stato diverso da quello del luogo di commissione del reato il medesimo accesso al sistema d'indennizzo, muove dal presupposto dell'esistenza negli Stati di tale sistema interno di indennizzo. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, la direttiva non indica i reati per i quali tale indennizzo debba trovare applicazione rinviando per la qualificazione alla normativa interna (art. 12). Diversamente non potrebbe essere considerando che la Comunità nel 2004 non aveva competenza quanto alla qualificazione dei reati poiché tale qualificazione implica scelte di politica criminale. Rispetto al sistema pre-Lisbona, l'attuale art. 82 TFUE prevede che il Parlamento Europeo e il Consiglio, deliberando secondo procedura legislativa ordinaria, adottino misure intese a definire norme minime per la definizione di reati e sanzioni in sfere di criminalità transnazionale quali il terrorismo, la tratta degli esseri umani, lo sfruttamento sessuale di donne e minore, il riciclaggio di denaro, la corruzione, il traffico di stupefacenti e il traffico d'armi (art. 83 TFUE). Ci si interroga sulla possibilità che tale articolo costituisca in futuro la base giuridica per l'intervento dell'Unione in una materia, quello del diritto penale sostanziale, tipicamente di potestà esclusiva statale. Probabilmente l'Unione, sostenuta dall'attivismo giudiziario che la Corte di Giustizia ha mostrato nell'ultima decade nella materia penale, cercherà di definire a livello europeo reati e sanzioni minime per quanto attiene le sfere di criminalità transnazionale, probabilmente ottenendo un supporto almeno parziale degli Stati membri così da garantire almeno una cooperazione rafforzata”.

di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. Dovrebbe essere pertanto istituito in tutti gli Stati membri un meccanismo di indennizzo”.

Il condizionale impiegato nel considerando “dovrebbe essere istituito un meccanismo di indennizzo” si spiega, appunto, per la mancanza in una parte dell’UE di un simile meccanismo, al fine di ovviare alla difficoltà di accesso all’indennizzo nel caso il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede (v. *considerando* 11)⁴.

Nell’ambito del capo I della direttiva 2004/80/CE rubricato “Accesso all’indennizzo nelle situazioni frontaliere”, viene disciplinato il “diritto di presentare la domanda nello stato membro di residenza” (art. 1), la “responsabilità per il pagamento dell’indennizzo”, a carico dello Stato membro nel cui territorio è stato commesso il reato (art. 2), le “autorità di assistenza” (art. 3, § 1), responsabili per l’applicazione dell’art. 1, e le “autorità di decisione” (art. 3, § 2), incaricate di decidere sulle domande di indennizzo.

In particolare, le autorità di assistenza forniscono “assistenza al richiedente” (art. 5), oltre a “trasmettere le domande” (art. 6), nonché a trasmettere “informazioni supplementari” (art. 9); le autorità di decisione, invece, sono preposte alla “ricezione delle domande” (art. 7), nonché alla comunicazione della decisione al richiedente ed all’autorità di assistenza (art. 10).

La stretta collaborazione, nonché lo scambio di informazioni tra autorità di assistenza e di decisione è garantito dai punti di contatto centrali, designati dagli Stati membri (art. 16).

In quest’ottica si comprende l’ambito oggettivo dell’art. 12 della direttiva 2004/80/CE il quale, al § 1, prevede che “Le disposizioni della presente direttiva riguardanti l’accesso all’indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

Orbene, è corretto ritenere che l’ambito oggettivo dell’art. 12 presuppone la necessità di una situazione “transfrontaliera”⁵, in cui il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima ha la sua residenza (nel caso, ad esempio, di uno straniero rimasto vittima in Italia e di un italiano rimasto vittima in uno Stato UE).

In quest’ottica, l’art. 12, § 2 – osservano i giudici europei – al fine di garantire l’accesso all’indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, impone agli Stati membri di adottare un sistema nazionale che garantisca l’indennizzo delle

⁴ CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato*, cit., 252.

⁵ CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato*, cit., 253.

vittime di qualsiasi reato intenzionale violento sul proprio territorio (punto 49).

Una siffatta interpretazione di detta disposizione – precisa la Corte – è conforme all’obiettivo della direttiva, e cioè l’abolizione degli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone e dei servizi, allo scopo di accrescere il funzionamento del mercato interno (punto 50).

3. La CGUE con la sentenza che si annota ha, quindi, accolto il ricorso della Commissione, dichiarando lo Stato italiano inadempiente, per la mancata predisposizione, nelle ipotesi transfrontaliere (*crossborder*), di un sistema generale di indennizzo per le vittime di reati dolosi violenti (*ex art. 12, § 2, dir. cit.*)⁶.

Va osservato che l’Italia era già stata condannata in precedenza dalla CGUE (sentenza 29 novembre 2007, causa C-112/07, Commissione c. Italia) per l’omessa attuazione dopo il 1° gennaio 2006 di misure di attuazione della direttiva *de qua*.

In attuazione tardiva della direttiva, l’Italia ha adottato il D.lgs. n. 204/2007 (ed il D.M. n. 222/2008 col regolamento di attuazione *ex art. 7, D.lgs. n. 204/2007*).

Detto provvedimento (D.lgs. n. 204/2007) non ha soddisfatto la Commissione – che ha poi avviato la causa C-601/14) – perché se è vero che individuava le autorità di assistenza, di decisione ed il punto di contatto centrale (presso il Ministero della giustizia), per l’accesso all’indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, è anche vero che non istituiva un sistema di indennizzo generale a favore delle vittime di reato, ritenendo sufficiente indennizzi *ad hoc* per talune tipologie di reato (terrorismo, eversione dell’ordine democratico o con finalità mafiosa).

Orbene, la Corte giust. EU ha dichiarato, con la sentenza dell’11 ottobre 2016, l’inadempimento dell’Italia per l’omessa istituzione di un sistema di indennizzo per quanto riguarda i reati intenzionali violenti che non sono coperti da “leggi speciali”, come, ad esempio, lo stupro o altre gravi aggressioni sessuali, gli omicidi, le lesioni personali gravi.

I giudici europei chiariscono che il margine di discrezionalità di cui godono gli Stati membri attiene alla qualificazione dei reati come intenzionali e violenti, e non anche alla delimitazione del sistema di indennizzo delle vittime soltanto ad alcuni dei reati intenzionali violenti (punto 46).

⁶ Tra i primi commenti alla sentenza, v. BOVINO, *Vittime di violenza in situazioni transfrontaliere: l’Italia è inadempiente*, in *Quotidiano giur.*, 8 ss.

La Corte accoglie, quindi, le conclusioni dall'Avvocato Generale Yves Bot che, muovendo dallo scopo di tutela della dir. 2004/80, e cioè le vittime di reati dolosi violenti, a garanzia della libera circolazione delle persone nell'UE, riteneva che la direttiva non lasciava margini di discrezionalità agli Stati membri sull'ambito di applicazione dell'indennizzo, coincidente con la definizione di "reati dolosi violenti" accolta dal diritto penale nazionale.

Precisano i giudici che il principio di non discriminazione in base alla UE (*ex art. 18 TFUE*)⁷ (v. sentenza Cowan, 2 febbraio 1989, causa 186/87) impone a ciascuno Stato membro l'adozione di un livello minimo di indennizzo per le vittime di reati in situazioni transfrontaliere, a presidio, appunto, della libera circolazione delle persone nell'UE.

4. Prima della sentenza della Corte giust. EU 11 ottobre 2016, si erano formati due orientamenti giurisprudenziali contrapposti sulla risarcibilità del danno patito dalla vittima di un reato doloso violento, a causa del mancato corretto recepimento della dir. 2004/80/CE al citato art. 12, par. 2.

Per un primo orientamento (Trib. Torino, Sez. IV, 3 maggio 2010)⁸, dalla predetta disposizione discenderebbe un obbligo per lo Stato italiano di risarcire tutti i cittadini europei vittime di reati violenti intenzionali, operante anche al di fuori delle situazioni transfrontaliere.

Secondo il Tribunale torinese l'obiettivo della direttiva *de qua* è di offrire ad ogni vittima di reato un sistema risarcitorio alternativo e sostitutivo in caso di mancato ottenimento del risarcimento da parte dell'autore del reato; da ciò discenderebbe un obbligo per lo Stato italiano di istituire "un meccanismo di *compensation* tale da garantire una copertura risarcitoria rivolta a tutti i cittadini europei vittime di reati violenti intenzionali".

Questa prospettiva configge con l'interpretazione logico-sistematica dell'art. 12, § 2, della direttiva, accolta dalla stessa Corte giust. EU⁹. Ciò in quanto non sembra essere "evidente" – come invece ritiene il giudice torinese – che detta disposizione abbia un rilievo autonomo rispetto all'art. 12, § 1 relativo alle situazioni transfrontaliere. Ed anzi, sono proprio le disposizioni della direttiva

⁷ Principio applicato da Corte giust. EU, 2 febbraio 1989, Cowan c. Trésor Public.

⁸ Tribunale Torino, Sez. IV, 3 maggio 2010, in *Corr. giur.*, 2011, 245 ss., con nota di CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*; in senso conf. Corte D'Appello Torino, Sezione III, 23 gennaio 2012, in *Corr. giur.*, 2012, 643 ss., con nota di CONTI, *Vittime di reato intenzionale violento e responsabilità dello Stato. Non è ancora tutto chiaro*.

⁹ CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*, cit., 249, il quale richiama, in tal senso, anche i lavori preparatori all'approvazione della dir. 2004/80/CE.

- come accennato *supra* - a richiedere che l'ambito applicativo sia limitato alle situazioni transfrontaliere¹⁰.

In senso conforme al Tribunale torinese si colloca anche la sentenza del Trib. di Roma (Sez. II, civ., 4 novembre 2013, n. 22327¹¹, anche in tal caso si ricadeva fuori dall'ambito dei reati "transfrontalieri", poiché la vittima del reato di omicidio intenzionale "comune" (non riconducibile alle "leggi speciali" previste per attività terroristiche o di organizzazioni criminali), era cittadina italiana nata in Italia.

Il giudice romano coglieva l'assenza di tutela indennitaria delle vittime di reati dolosi violenti, al di là delle leggi speciali per le predette tipologie di reato. Il che era da ascrivere - secondo il giudice - alla responsabilità dello Stato che aveva omesso di recepire la dir. 2004/80/CE, recante l'obbligo di adottare un sistema di indennizzo anche alle vittime di reati violenti che risiedano nel medesimo Stato in cui è commesso il reato.

Per un contrapposto orientamento (Trib. Trieste, Sez. civ., 5 dicembre 2013)¹², la direttiva 2004/80/CE riguarderebbe le sole situazioni transfrontaliere, quando il reato sia commesso in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima. In mancanza dell'elemento della "transnazionalità" non è configurabile un diritto all'indennizzo equo ed adeguato delle vittime (ex art. 12, § 2).

Alla luce di questa premessa, il giudice triestino escludeva che il mancato recepimento della direttiva 2004/80, con riguardo alla creazione di un sistema effettivo di indennizzo per tutti i reati dolosi violenti (art. 12, §, 2), potesse aver causato un danno alla vittima del reato di violenza sessuale - non indennizzata dal suo autore - la quale era italiana e residente in Italia.

Nella stessa ottica si colloca - come accennato *supra* - l'ordinanza della Corte giust. EU, 30 gennaio 2014 (causa C-122/13)¹³, la quale ha dichiarato la propria incompetenza a rispondere sulla questione del Trib. di Firenze¹⁴, essendo esclusa - a giudizio della Corte - l'operatività della direttiva per le situazioni

¹⁰ In questo senso già CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello Stato: really?*, 254.

¹¹ Il testo è disponibile su www.giustiziani.it.

¹² Tribunale Trieste, Sez. civile, 5 dicembre 2013, in *Cass. pen.*, 2014, 3884-3885, con nota di GALLUZZO, *L'obbligo degli Stati di garantire il ristoro dei danni subiti dalle vittime di reati violenti*.

¹³ Corte giust. EU, Sez. IV, 30 gennaio 2014, causa C-122/13, in *Corr. giur.*, 755, con nota di CONTI, *Nell'attesa di una legge, capolinea per gli indennizzi statali alle vittime da reato?*

¹⁴ Tribunale Firenze, Sez. II, 20 marzo 2013, in *Resp. civ. prev.*, 2014, con nota di BONA, *Vittime di reati e direttiva 2004/80/CE: l'Italia ancora inadempiente tra condanne, procedure di infrazione e rinvio pregiudiziale alla Corte UE*, 220 ss.; ed in *Corr. giur.*, n. 11/2013, 1387, con nota di CONTI, *Sulle vittime di reato la parola passa alla Corte di Giustizia che, forse ha già deciso...* Il testo dell'ordinanza del Trib. di Firenze si legge in www.giuffre.it.

puramente interne (la vittima di violenza sessuale era italiana e residente in Italia).

5. Il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati si inserisce nella tematica della responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'UE¹⁵.

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'UE assume una rilevanza "obiettivamente rivoluzionaria"¹⁶, poiché contrapposto al tradizionale principio dell'irresponsabilità dello Stato per i danni derivati da attività legislativa.

L'istituto emerge dalla giurisprudenza "evolutiva" della Corte giust. EU, a partire dalla nota sentenza Francovich, 19 novembre 1991¹⁷, laddove lo Stato-legislatore violi in maniera grave e manifesta, a danno dei singoli le regole dei Trattati comunitari (TUE e TFUE). Caso emblematico, da cui emergeva la formulazione del "principio Francovich" era l'inadempimento, da parte dello stato italiano, ad una direttiva priva dei requisiti di completezza e precisione per produrre effetti diretti nell'ordinamento

La giurisprudenza della Corte giust. EU ha precisato i contorni della responsabilità dello Stato, già espressi in forma "embrionale" con la pronuncia Francovich, con un'altra importante sentenza, in cause riunite Brasserie du pêcheur e Factortame, del 5 marzo 1996¹⁸.

In quest'ultima decisione si legge che "nell'ipotesi in cui una violazione del diritto comunitario da parte di uno Stato membro sia imputabile al legislatore nazionale che operi in un settore nel quale dispone di un ampio potere discrezionale in ordine alle scelte normative, i singoli lesi hanno diritto al risarcimento qualora la norma comunitaria violata sia preordinata ad attribuire loro diritti, la violazione sia manifesta e grave e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione e il danno subito dai singoli" (punto 74).

La Corte, quindi, individua gli elementi costitutivi della responsabilità patrimoniale dello Stato per violazione del diritto dell'UE: a) violazione "sufficientemente caratterizzata", cioè grave e manifesta del diritto dei singoli; b) la violazione sia imputabile ad un settore in cui lo Stato-legislatore disponga di am-

¹⁵ Sul punto, v. MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, in *Giust. Civ.*, 2014, 283 ss.

¹⁶ MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione*, cit., 287

¹⁷ Corte giust. EU, 19 novembre 1991, cause riunite C-6/90 e C-9/90, Francovich e altri, ricorrenti.

¹⁸ Corte giust. EU, 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93 Brasserie du pêcheur e Factortame, ricorrenti.

pio potere discrezionale, c) nesso causale tra violazione del diritto e danno dei singoli.

I giudici europei precisano che la responsabilità patrimoniale di uno Stato membro per i danni causati ai singoli da violazioni del diritto comunitario è inerente al sistema del Trattato, oltre a rivestire valore, qualunque sia l'organo dello Stato la cui azione od omissione ha dato origine alla trasgressione¹⁹.

La responsabilità dello Stato membro ha, quindi, portata "orizzontale", poiché trova applicazione in tutti i settori di competenza dell'UE, imponendo agli Stati membri, in tutte le loro articolazioni (legislatore-giudice-amministratore) di risarcire il danno derivante dalla violazione di una norma comunitaria (in qualsiasi fonte essa sia inclusa) che attribuisca diritti ai singoli²⁰.

A fronte della "colpevole indifferenza"²¹ del legislatore italiano alle esigenze di tutela della dir. 2004/80/CE (ed in particolare dell'art. 12, par. 2), è stata inevitabile la condanna (*ex art. 260 TFUE*) dello Stato italiano al pagamento di una sanzione pecuniaria.

La condotta di inadempimento dello Stato se è antiggiuridica nell'ambito comunitario, non è suscettibile di identica qualificazione nell'ordinamento interno, dove è riconducibile, secondo la recente elaborazione delle S.U. civili, allo schema della responsabilità per inadempimento dell'obbligazione *ex lege*, di natura indennitaria, per attività non antiggiuridica²².

Sul versante della tutela dei singoli, occorrerà ricorrere al giudice civile per invocare la responsabilità patrimoniale dello Stato, ricorrendo tutti i noti presupposti: a) la norma violata, ossia l'art. 12, par. 2, dir. è intesa a conferire diritti ai singoli; b) la violazione è grave e manifesta, non avendo lo Stato attuato il sistema di indennizzo generale per le vittime di reati dolosi e violenti; c) il nesso di causalità tra l'inadempimento ed il danno del singolo è egualmente soddisfatto.

¹⁹ Corte giust. EU, 30 settembre 2003, n. C-224/01, Kobler, ricorrente, che richiama le sentt. Corte Giust., *Brasserie du pêcheur e Factortame*, ricorrenti, Id., 1° giugno 1999, causa C-302/97, Konle, ricorrente, nonché Id., 4 luglio 2000, causa C-424/97, Haim, ricorrente. In senso conf. alla sent. Kobler, v. Id., 16 giugno 2006, C-173/03 *Traghetti del Mediterraneo*, ricorrente.

²⁰ MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano*, cit., 291-292.

²¹ MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano*, cit., 305.

²² Cass., Sez. un., 10 marzo 2009, Ministero dell'università e della ricerca, ricorrente, in *Danno e resp.*, 2010, 19 ss., con nota di CONTI, *La natura "non illecita" dell'illecito comunitario*, ed *N. giur. civ. comm.*, 2010, 1012, con nota di PASQUINELLI, *Le Sezioni unite e la responsabilità dello Stato-legislatore per violazione del diritto comunitario. Un inatteso revirement*. Sul tema dell'illecito comunitario in dottrina, prevalentemente orientata ad un inquadramento nell'ambito della responsabilità extracontrattuale, v. SCODITTI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario*, in *Danno e resp.*, 2005, 5 ss.

Questo è il “quadro” per le situazioni “transfrontaliere” (*ex art. 12, § 2, dir.*), a seguito della sentenza di condanna dello Stato italiano pronunciata dalla Corte giust. EU l’11 ottobre 2016.

Un discorso diverso vale per le “situazioni interne”, poiché in tali ipotesi l’inadempimento dello Stato non comporta responsabilità patrimoniale per violazione del diritto dell’UE, non tutelando la *dir. 2004/80* le vittime di reati se il luogo di commissione del reato ed il luogo di residenza abituale della vittima risultano coincidenti²³.

Per non trattare, poi, delle disparità di trattamento, e cioè di una “discriminazione alla rovescia”²⁴, che in caso di mancata previsione di un Fondo di garanzia accessibile a tutte le vittime di reato si realizzerebbe con l’esclusione del cittadino italiano, solitamente residente in Italia e vittima di un reato in Italia, dal rimedio risarcitorio riconosciuto al cittadino residente in altro Stato membro (e vittima di un reato in Italia)²⁵.

6. Il pericolo di una disparità di trattamento tra vittime di reato in situazioni “transfrontaliere” ed in situazioni “interne” è stato, sia pure in ritardo, “risolto” dal legislatore italiano, che, nelle more della decisione della CGUE, è corso ai ripari, ed ha inserito nella l. 7 luglio 2016, n. 122 (“legge europea 2015-2016”) alcune norme di recepimento della *dir. 2004/80/CE* (in partic. dell’art. 12, par. 2).

Nella sezione II della l. 122/2016 – diritto all’indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti, in attuazione della *dir. 2004/80/CE*. Procedura di infrazione 2011/4147 – l’art. 11, co. 1, pone a carico dello Stato il diritto all’indennizzo in favore delle vittime di un reato doloso commesso con violenza alla persona e comunque del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro (il c.d. caporalato) di cui all’art. 603-*bis* c.p., ad eccezione dei reati di percosse e di lesioni di cui rispettivamente agli articoli 581 e 582, salvo che ricorrano le circostanze aggravanti previste dall’art. 583 c.p.

L’art. 11, c. 2, precisa che l’indennizzo è concesso per la rifusione delle spese mediche ed assistenziali, salvo che per i fatti di violenza sessuale e di omicidio, in favore delle cui vittime l’indennizzo è comunque elargito anche in assenza di spese mediche ed assistenziali.

²³ In questo senso già MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano*, cit., 312.

²⁴ L’espressione è di PISAPIA, *Indennizzo delle vittime, quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?*, in www.magistraturademocratica.it

²⁵ In questo senso già MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano*, cit., 312.

La determinazione dell'indennizzo è affidata ad un apposito decreto interministeriale (Min. Interno e Min. Giustizia), assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio.

L'art. 12 disciplina le condizioni di accesso all'indennizzo, l'art. 13 la domanda, laddove, invece, l'art. 14 rinomina il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura" come il "Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti".

Con quest'ultima disposizione, il legislatore ha inteso estendere l'indennizzo a tutte le vittime di reati intenzionali violenti, anche se non mancano profili di criticità, quali, ad esempio, il termine breve (60 gg.) per la presentazione della domanda di indennizzo (art. 13, co. 2), o le condizioni rigorose per l'accesso al beneficio (reddito, somme percepite da associazioni etc.), o per la presunta mancata copertura²⁶.

7. La sentenza della CGUE, 11 ottobre 2016 causa C-601/14 Commissione c. Italia, chiarisce la natura obbligatoria – senza margini di discrezionalità per il legislatore statale – dell'art. 12, § 2, della dir. 2004/80/CE, avente ad oggetto l'istituzione di un sistema di indennizzo generale per le vittime di reato "dolosi e violenti", in situazioni transfrontaliere.

Inevitabile la condanna per inadempimento all'obbligo comunitario dello Stato italiano che ha mostrato una colpevole "indifferenza" nel recepire questa disposizione della dir. *de qua*, salvo poi correre ai ripari, con l. europea 7 luglio 2016, n. 122, nelle more del deposito della sentenza.

Occorreva, ancora una volta, una condanna dei giudici europei per "spronare" lo Stato italiano a dotarsi di un sistema generale – anziché frammentato – di indennizzo delle vittime di reati "dolosi e violenti", anche al fine di evitare – come rilevato *supra* – disparità alla rovescia.

DI FLORIO MATTIA

²⁶ BOVINO, *Vittime di violenza in situazioni transfrontaliere: l'Italia è inadempiente*, in *Quotidiano giur.*, 11.