

LE VITTIME DI REATI INTENZIONALI VIOLENTI HANNO DIRITTO AD UN INDENNIZZO EQUO ED ADEGUATO ANCHE NELLE SITUAZIONI PURAMENTE INTERNE. BREVI NOTE ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA NELLA CAUSA C-129/19, PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI C. BV

1. Con la sentenza del 16 luglio 2020, nella causa C-129/19, *Presidenza del Consiglio dei ministri c. BV*, la Grande Sezione della Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione della *direttiva 2004/80/CE* del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (in prosieguo: "la Direttiva"), il cui art. 12, par. 2, (in prosieguo: la "disposizione controversa") impone agli Stati membri di far sì "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".

Tale pronuncia è stata resa a seguito del rinvio pregiudiziale effettuato dalla *Corte di cassazione* (v. il commento di G. Vitale, *Reverse Discrimination and the Protection of Victims of Violent Intentional Crime*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, pp. 951-953) nell'ambito della una controversia tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e BV, rimasta vittima di violenza sessuale nel territorio italiano e residente in tale Stato membro, sull'entità del risarcimento dovuto dal Governo italiano per non aver recepito in tempo utile la disposizione controversa (sull'attuazione in Italia della Direttiva, v. C. Massa, *Vittime di reati intenzionali violenti: principali vicende giudiziarie ed interventi legislativi dal 2004 ad oggi*, in *Eurojus*, n. 2/2019, pp. 168-190).

Partendo dalla premessa che la disposizione controversa fosse applicabile alle sole fattispecie transfrontaliere (v. *ordinanza di rinvio*, punti 32 e ss.), la Corte di Cassazione aveva chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se il diritto dell'Unione non configurasse una responsabilità risarcitoria anche nei confronti dei soggetti che, come BV versavano in situazioni puramente interne, in quanto, pur non essendo destinatari diretti della Direttiva, avrebbero dovuto e potuto, per evitare una violazione del principio di non discriminazione, beneficiare in via di estensione dell'effetto utile della Direttiva, ossia del sistema di indennizzo ivi previsto (*ibid.*, punto 3, lett. a).

In caso di risposta positiva a tale quesito, la Corte di Cassazione aveva inoltre chiesto ai Giudici dell'Unione di statuire se l'indennizzo forfettario di euro 4.800, previsto dalla normativa italiana a favore delle vittime di violenza sessuale, potesse o meno considerarsi un "indennizzo equo ed adeguato delle vittime" ai sensi della disposizione controversa (v. *ordinanza di rinvio*, punto 3, lett. b)).

2. L'Avvocato Generale Michal Bobek ha presentato le proprie conclusioni nella causa C-129/19,

Presidenza del Consiglio dei ministri c BV, in data 14 maggio 2020 (v. G. Vitale, *Brevi considerazioni sulle conclusioni dell'Avvocato generale in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti*, in *I Post di AISDUE*, 6 luglio 2020).

In tali conclusioni si legge che, per rispondere al primo quesito pregiudiziale, era necessario verificare la veridicità della premessa ivi sottesa, ossia che la disposizione controversa si applicasse *esclusivamente alle situazioni transfrontaliere*, e non anche alle situazioni puramente interne (in prosieguo: la “tesi dell'applicazione transfrontaliera”, sostenuta dalla Commissione e dalla Presidenza del Consiglio. In dottrina, cfr. R. Mastroianni, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per la violazione del diritto dell'unione : il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, in *Giustizia Civile*, n. 1/2014, pp. 312-318).

Di contro, ad avviso di BV, la disposizione controversa doveva ritenersi applicabile *a tutte le vittime di reati violenti* perpetrati nel territorio di un determinato Stato membro, comprese le persone ivi residenti (di seguito: la “tesi dell'applicazione generalizzata”; in dottrina, cfr. S. Peers, *Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU*, in *EU Law Analysis*, 24 marzo 2014).

L'Avvocato generale aveva quindi esposto gli elementi a favore dell'una e dell'altra tesi: a suo avviso, il tenore letterale e l'architettura interna della Direttiva si ponevano a sostegno della tesi dell'applicazione generalizzata; i lavori preparatori corroboravano, invece, la tesi dell'applicazione transfrontaliera; la base giuridica e gli obiettivi della Direttiva erano “agnostici” rispetto alle due tesi; la giurisprudenza in materia, parimenti, non forniva indicazioni utili, in quanto mentre dalle pronunce *Dell'Orto*, *Giovanardie Paola C* sembrava evincersi che le situazioni puramente interne non rientrassero “nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/80, bensì solo del diritto nazionale” (ordinanza *Paola C*, punto 13), nella successiva sentenza *Commissione c. Italia (vittime di reato)* la Grande Sezione aveva affermato di non poter escludere che la disposizione controversa imponesse “ad ogni Stato membro di adottare [...] un sistema nazionale che garantisca l'indennizzo delle vittime di qualsiasi reato intenzionale violento sul proprio territorio” (ibid., punto 49).

Per superare la situazione di “parità” venutasi a creare tra le due tesi interpretative, l'Avvocato Generale aveva fatto ricorso a tre criteri per lo “spareggio” di “carattere più ampio e costituzionale”, che avevano sancito la prevalenza della tesi dell'applicazione generalizzata. In particolare, l'Avvocato Generale aveva invocato gli artt. 1 e 6 della *Carta dei diritti fondamentali*, rilevando che, così come i diritti “inviolabili e indivisibili” alla dignità umana ed alla sicurezza delle persone sono garantiti a “chiunque”, anche il diritto all'indennizzo previsto dalla disposizione controversa dovesse essere assicurato a *tutte* vittime dei reati commessi nel territorio di uno Stato membro, senza distinzioni fondate sulla residenza.

Volgendo lo sguardo alla seconda questione pregiudiziale, relativa all'obbligo di garantire un “indennizzo equo e adeguato” alle vittime di reato, l'Avvocato Generale aveva fornito esclusivamente “un orientamento generale” al riguardo, lasciando al giudice remittente il compito di statuire, alla luce di tutte le circostanze del caso di specie, sulla congruità dell'importo riconosciuto dalla normativa italiana alle vittime di violenza sessuale.

Secondo l'Avvocato Generale, in assenza di chiare indicazioni contenute nel testo della Direttiva, gli Stati membri godevano di "un margine di manovra particolarmente ampio" nella quantificazione dell'ammontare dell'indennizzo. Tale somma non doveva necessariamente coincidere con il risarcimento che l'autore del reato sarebbe stato obbligato a pagare in base alla disciplina nazionale sulla responsabilità civile. Inoltre, tale indennizzo non era "strutturalmente incompatibile con una somma forfettaria o con importi standardizzati", purché vi fosse "una certa correlazione tra il pregiudizio e la perdita causati dal reato e l'indennizzo previsto".

L'Avvocato Generale aveva perciò suggerito ai giudici della Corte di giustizia di rispondere al secondo quesito pregiudiziale nel senso che l'indennizzo poteva ritenersi "equo ed adeguato" nella misura in cui forniva "un contributo significativo alla riparazione del danno subito dalla vittima", cosicché l'importo dell'indennizzo "non può essere talmente esiguo da divenire puramente simbolico, né da farsi sì che l'utilità e il conforto che la vittima ne trae siano, in pratica, trascurabili o marginali".

3. Per quanto attiene alla risposta al primo quesito pregiudiziale formulato dalla Corte di Cassazione, la Corte di giustizia ha richiamato soltanto tre delle molteplici argomentazioni presentate dall'Avvocato generale nelle proprie conclusioni, peraltro senza citarle espressamente: una a favore della tesi dell'applicazione generalizzata e due argomentazioni "agnostiche".

Al pari dell'Avvocato generale, difatti, i giudici della Grande Sezione hanno affermato che il tenore letterale ed il contesto della disposizione controversa corroborano la tesi dell'applicazione generalizzata. La Corte di giustizia ha poi rilevato che, mentre i considerando nn. 1 e 2 della Direttiva si soffermano sulla circolazione transfrontaliera, i considerando nn. 3, 6 e 10 del medesimo atto sono incentrati sulla protezione delle vittime di reato. I giudici dell'Unione hanno inoltre osservato che, sebbene le pronunce *Dell'Orto*, *Giovanardie Paola C* avessero sancito l'estraneità delle situazioni puramente interne rispetto all'ambito di applicazione della Direttiva, tale statuizione non si estendeva necessariamente alla disposizione controversa, come chiarito nella sentenza *Commissione c. Italia (vittime di reato)*.

Posto che, al termine della disamina operata dalla Corte di giustizia, la tesi dell'applicazione generalizzata è risultata "in vantaggio" sulla tesi dell'applicazione transfrontaliera, non c'è stato bisogno di ricorrere allo "spareggio" operato dall'Avvocato generale nelle proprie conclusioni. Pertanto, i giudici hanno statuito che la Direttiva conferisce il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato "non solo alle vittime di reati intenzionali violenti commessi nel territorio di uno Stato membro che si trovano in una situazione transfrontaliera" ma anche "alle vittime che risiedono abitualmente nel territorio di tale Stato membro", le quali hanno diritto al risarcimento dei danni causati dalla violazione dell'obbligo di trasporre in tempo utile la disposizione controversa.

Anche la risposta fornita dalla Corte di giustizia al secondo quesito pregiudiziale si conforma in misura significativa alle conclusioni dell'Avvocato generale, questa volta citandole espressamente.

Al pari dell'Avvocato Generale Bobek, anche i quindici giudici che compongono la Grande Sezione hanno ritenuto che, in assenza di qualsivoglia indicazione, da parte della Direttiva, in ordine all'importo

dell'indennizzo che si presume "equo e adeguato", la disposizione controversa abbia lasciato agli Stati membri "un margine di discrezionalità a tal fine".

Ancora una volta in linea con le conclusioni dell'Avvocato Generale, i giudici dell'Unione hanno statuito che l'importo dell'indennizzo "non deve necessariamente corrispondere al risarcimento del danno che può essere accordato, a carico dell'autore di un reato intenzionale violento, alla vittima di tale reato" e ciò in quanto l'indennizzo corrisposto dagli Stati membri, a differenza del risarcimento a carico del reo, "non deve necessariamente garantire un ristoro completo del danno materiale e morale subito dalla vittima".

Inoltre, la Corte di giustizia ha osservato che la disposizione controversa non osta alla previsione di un indennizzo forfettario, a condizione che la somma corrisposta alle vittime possa "variare a seconda della natura delle violenze subite" e che l'importo dell'indennizzo non sia "puramente simbolico o manifestamente insufficiente alla luce della gravità delle conseguenze del reato per tali vittime".

Peraltro, a differenza dell'Avvocato generale, la Corte di giustizia non si è limitata a delineare tali criteri in astratto, ma li ha declinati alla luce della fattispecie concreta al centro del procedimento principale. Rilevando che la violenza sessuale è "un reato, tra quelli intenzionali violenti, che può provocare le conseguenze più gravi", la Grande Sezione ha statuito che un indennizzo forfettario di euro 4.800 "non sembra corrispondere, prima facie, a un «indennizzo equo ed adeguato» ai sensi [della disposizione controversa]".

4. Con riguardo alla risposta della Corte di giustizia al primo quesito pregiudiziale, occorre osservare che non c'è una regola fissa per quanto riguarda l'applicabilità delle norme di diritto derivato alle situazioni puramente interne.

Mentre le disposizioni del TFUE sulla libera circolazione *di norma* non si applicano alle situazioni prive di elementi transfrontalieri, *ad eccezione* delle ipotesi individuate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (si veda la "sentenza decalogo" *Ullens de Schooten*, punti 50-53; per una panoramica della giurisprudenza in materia sia consentito il rinvio a A. Arena, *The Wall Around EU Fundamental Freedoms: the Purely Internal Rule at the Forty-Year Mark*, in *Yearbook of European Law*, 2019, 153–219), per gli atti di diritto derivato non vige un'analoga "regola dell'internalità".

Difatti, vi sono atti che trovano applicazione solo nei confronti delle situazioni transfrontaliere (è il caso delle norme della *direttiva 85/384* sul reciproco riconoscimento dei diplomi: cfr. sentenza *Ordine degli Ingegneri di Verona*, punto 34) ed atti che si applicano anche alle situazioni puramente interne (come nel caso delle disposizioni del capo III della *direttiva 2006/123* sui servizi nel mercato interno: cfr. sentenza *Burgemeester*, punto 110).

Pertanto, la statuizione, contenuta nella sentenza in commento, che il diritto ad un indennizzo equo ed adeguato si estende anche le vittime di reato che versano in una situazione puramente interna non era affatto scontata, *a fortiori* se si considera che, nelle pronunce *Dell'Orto*, *Giovanardie Paola C*, la Corte di giustizia aveva ritenuto che dette situazioni non ricadessero nell'ambito applicativo della Direttiva. Eppure, invece di ammettere un *revirement* – come al punto 16 della celebre sentenza *Keck*

e *Mithouard* – la Corte di giustizia ha preferito impegnarsi nella distinzione, invero artificiosa, tra l'ambito applicativo della Direttiva nel suo complesso (oggetto delle pronunce pregresse) e la portata della sola disposizione controversa (oggetto della sentenza in esame).

Non si può poi sottacere come, a differenza delle conclusioni dell'Avvocato generale, la motivazione della sentenza in esame abbia esposto unicamente le argomentazioni che corroborano la tesi dell'applicazione generalizzata o "agnostiche" rispetto alle due tesi. In particolare, i giudici dell'Unione si sono ben guardati dal prendere in considerazione i lavori preparatori della disposizione controversa, i quali, come rilevato dall'Avvocato generale, sembrano offrire supporto all'opposta tesi dell'applicazione transfrontaliera.

Difatti, la proposta della Direttiva presentata dalla Commissione il 25 febbraio 2003 (COM (2002) 562 def.) constava di due sezioni: la prima conteneva norme minime per il risarcimento alle vittime dei reati commessi *ovunque all'interno dell'Unione europea*; la seconda riguardava l'accesso al risarcimento *nelle situazioni transfrontaliere*. Posto che, in seno al Consiglio, soltanto la prima sezione aveva ottenuto sostegno, la Presidenza di tale organo aveva presentato una "proposta di compromesso", datata 26 marzo 2004 (Documento del Consiglio 7752/04), che sostituiva la seconda sezione con un'unica norma, poi trasfusa nella disposizione controversa.

Nell'adottare un testo che ricalca la proposta di compromesso, il legislatore europeo ha quindi introdotto uno strumento inteso a favorire l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere (punto 15 della proposta di compromesso), rimandando a data futura la previsione di norme minime per la tutela delle vittime aventi applicazione generalizzata (ibid., punto 16). La statuizione della Corte di giustizia secondo la quale la disposizione controversa comporta il diritto all'indennizzo anche nelle situazioni puramente interne rappresenta, pertanto, una svolta di centottanta gradi rispetto all'*iter* legislativo della Direttiva.

5. Volgendo lo sguardo alla risposta al secondo quesito pregiudiziale, sorge spontaneo chiedersi come mai la Corte di giustizia si sia spinta oltre le conclusioni dell'Avvocato generale, non limitandosi, come quest'ultimo, a delineare in astratto la corretta interpretazione della nozione di "indennizzo equo ed adeguato", ma pronunciandosi altresì sulla congruità dell'importo di euro 4.800 corrisposto a BV, la vittima di violenza sessuale al centro del procedimento principale.

La spiegazione sembra doversi ricercare nei differenti percorsi argomentativi sottesi alla risposta al primo quesito pregiudiziale. L'Avvocato generale è giunto a sposare la tesi dell'applicazione generalizzata soltanto a seguito di uno "spareggio" che si è disputato sul campo dell'ambito applicativo della Carta dei diritti fondamentali, un vero e proprio *punctum dolens* per gli Stati membri. Come sostenuto in altra sede (A. Arena, *L'applicabilità della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato alle situazioni puramente interne: note a margine delle conclusioni dell'Avvocato generale Bobek nella causa C-129/19*, in *Diritto dell'Unione Europea – Osservatorio Europeo*, 31 maggio 2020), l'Avvocato generale potrebbe aver perciò ravvisato l'esigenza di contemperare tale incursione nella sovranità nazionale con un'interpretazione minimalista della portata preclusiva della disposizione controversa, raccomandando ai giudici europei di riconoscere agli Stati membri "un margine di manovra

particolarmente ampio” nella quantificazione dell’indennizzo dovuto alle vittime di reato.

Di contro, la Corte di giustizia è pervenuta alla tesi dell’applicazione generalizzata facendo leva essenzialmente sul tenore letterale ed il contesto della disposizione controversa (si vedano, al riguardo, i profili critici di G. Vitale, *La Grande Sezione della Corte di giustizia sulle vittime dei reati intenzionali violenti. Qualche breve considerazione*, in *Diritto dell’Unione Europea – Osservatorio Europeo*, in corso di pubblicazione). Tale impianto argomentativo, sebbene meno approfondito di quello elaborato dall’Avvocato generale, risulta, almeno all’apparenza, più solido: ciò ha consentito ai giudici dell’Unione di elaborare una soluzione più incisiva per il secondo quesito, declinando in concreto gli effetti della disposizione controversa per la vittima al centro del procedimento principale.

In definitiva, sebbene la motivazione della sentenza in esame non sia così ineccepibile come potrebbe sembrare se si prescinde dall’*iter* legislativo della Direttiva e dalla precedente giurisprudenza della Corte di giustizia, il riconoscimento dell’obbligo di corrispondere un indennizzo “equo ed adeguato” a vantaggio di *tutte* le vittime di reato, indipendentemente dallo Stato membro in cui risiedono, costituisce innegabilmente un passo importante per l’integrazione e la civiltà giuridica europea.

Il prezzo di tale conquista, peraltro, sarà un incremento del contenzioso a livello nazionale in ordine alla congruità degli indennizzi riconosciuti alle vittime di reati intenzionali violenti, tanto nelle situazioni transfrontaliere quanto in quelle puramente interne (cfr. V. Bonini, *Indennizzo statale delle vittime di reati intenzionali violenti: ancora un richiamo dalle istituzioni europee*, in *Questione Giustizia*, 30 luglio 2020). Avendo la sentenza in commento inaugurato un vero e proprio sindacato sovranazionale sulla congruità *prima facie* degli indennizzi corrisposti dagli Stati membri, non si può escludere che i giudici dell’Unione saranno nuovamente chiamati a pronunciarsi in materia.

Pubblicato il: 02/08/2020

Autore: [Amedeo Arena](#)

Categorie: [segnalazioni](#)

Tag: [Corte di giustizia dell'Unione europea](#), [responsabilità dello Stato](#), [vittime di reato](#)

Editore: Bruno Nascimbene, Milano

Rivista registrata presso il Tribunale di Milano, n. 278 del 9 settembre 2014

Eurojus © è un marchio registrato