



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

La [direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato](#), mira a facilitare l'accesso ad un indennizzo per i cittadini dell'Unione che, vittime di un reato intenzionale e violento in uno Stato membro diverso da quello di residenza, non siano riusciti ad ottenere un risarcimento dall'autore del reato, in quanto questi non possiede le risorse necessarie oppure non può essere identificato o perseguito. La richiesta d'indennizzo può essere presentata dalla vittima alle autorità del proprio Stato di residenza, le quali procedono a trasmetterla alle competenti autorità dello Stato in cui il reato è stato commesso, che a sua volta provvede all'erogazione dell'indennizzo.

Nel novembre 2007, la Corte di giustizia dell'Unione ha accertato la mancata adozione, da parte dello Stato italiano, di qualsivoglia misura di attuazione della direttiva entro i termini dalla stessa previsti (sentenza 29 novembre 2007, causa C-112/07, *Commissione c. Italia*). Oggi, a più di sette anni di distanza, l'inadempimento dell'Italia ai propri obblighi ai sensi della direttiva continua ad essere oggetto di controversie dinnanzi alla Corte di giustizia e ai tribunali nazionali.

Da una parte, infatti, la tardiva adozione del [decreto legislativo n. 204 del 6 novembre 2007](#) ha rappresentato una trasposizione solamente parziale della direttiva 2004/80, inducendo la Commissione europea ad adire nuovamente la Corte di giustizia (cfr. [causa C-601/14](#)), lo scorso dicembre, al fine di ottenere una seconda pronuncia di accertamento della violazione da parte dello Stato italiano.

D'altra parte, i tribunali nazionali continuano ad adottare soluzioni divergenti circa la possibilità per le vittime di reati di intentare azioni di risarcimento nei confronti del Governo italiano in ragione dell'incorretta trasposizione della direttiva 2004/80.

### **Gli antecedenti della direttiva 2004/80: la convenzione del Consiglio d'Europa e la giurisprudenza della Corte di giustizia**

Al fine di comprendere correttamente gli obiettivi e la portata della direttiva 2004/80, è utile fare riferimento all'accordo internazionale concluso nell'ambito del Consiglio d'Europa che di tale direttiva ha rappresentato la principale fonte d'ispirazione, ovvero la [convenzione](#)



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

[europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti](#) siglata a Strasburgo il 24 novembre 1983.

Come risulta chiaramente dal [rapporto esplicativo](#) (punto 11) che accompagna la convenzione, essa persegue essenzialmente due obiettivi ben distinti, anche se complementari.

In primo luogo, essa punta a garantire un'armonizzazione delle differenti norme nazionali in materia di indennizzo delle vittime di reato. A tal fine, le disposizioni del primo titolo della convenzione impongono agli Stati aderenti di tenere indenne ogni vittima (o, se deceduta, le persone a suo carico) che abbia subito gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato violento intenzionale. Tale indennizzo, a carico dello Stato laddove non possa essere garantito dall'autore del reato, deve essere riconosciuto ad ogni cittadino di uno Stato parte alla convenzione, nonché ai cittadini di uno Stato membro del Consiglio d'Europa residenti permanentemente nello Stato sul cui territorio il reato è stato commesso. Inoltre, vengono fissati principi uniformi per quanto riguarda l'individuazione delle voci di danno indennizzabili.

In secondo luogo, la convenzione intende porre in essere opportuni meccanismi di cooperazione fra Stati al fine di assicurare una sua efficace applicazione in situazioni transfrontaliere, ovvero in casi in cui una vittima residente in un dato Stato parte richieda un indennizzo ad un diverso Stato parte in ragione di un reato ivi commesso. A tal proposito, le disposizioni del secondo titolo prevedono in particolare la designazione in ogni Stato parte di un'autorità centrale incaricata di ricevere le domande d'assistenza provenienti da altri Stati e di darvi seguito (art. 12).

Attualmente la convenzione è stata ratificata da 25 dei 33 Stati firmatari, tra i quali [non figura l'Italia](#).

Al medesimo periodo in cui fu firmata la convenzione risale altresì il primo intervento della Corte di giustizia in materia di indennizzo delle vittime di reato, che ha anch'esso rappresentato un battistrada della direttiva 2004/80. Infatti, pur essendo il legislatore



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

comunitario dell'epoca del tutto sprovvisto di qualsivoglia competenza in materia penale, la giurisprudenza della Corte - al fine di assicurare comunque il primato del diritto del diritto comunitario anche in materie di competenza ancora esclusiva degli Stati membri - aveva cominciato ad erodere le legislazioni penali degli Stati membri nella misura in cui risultavano in contrasto con le libertà fondamentali alla base del mercato unico. In particolare, con la [sentenza 2 febbraio 1989 nella causa 186/87, Cowan](#), la Corte affermò che il principio di libera circolazione delle persone destinatarie di servizi all'interno della Comunità ostava ad una legislazione penale come quella francese, che negava ogni indennizzo ad una vittima di reato avente cittadinanza di un diverso Stato membro (nel caso di specie inglese) e non residente in Francia. Infatti, allorché «il diritto comunitario garantisce la libertà per le persone fisiche di recarsi in un altro Stato membro, la tutela dell'integrità personale in detto Stato membro costituisce, alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono, il corollario della libertà di circolazione» (punto 17); la Corte concluse perciò che il principio di non discriminazione in base alla nazionalità «deve essere interpretato nel senso che uno Stato membro, per quanto riguarda i soggetti cui il diritto comunitario garantisce la libertà di recarsi in detto Stato, non può subordinare la concessione di un indennizzo statale, volto alla riparazione del danno subito sul suo territorio dalla vittima di un'aggressione che le abbia cagionato una lesione personale», alle condizioni indicate (punto 20).

### **La direttiva 2004/80: mera cooperazione o armonizzazione minima?**

La direttiva 2004/80 presenta significativi elementi di continuità rispetto alla convenzione del Consiglio d'Europa e alla giurisprudenza della Corte di giustizia appena menzionate.

Da una parte, la Commissione, seguendo l'impostazione avallata dalla Corte nella sentenza *Cowan*, ritenne che un intervento normativo nella materia in questione concernesse soprattutto l'abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, piuttosto che la cooperazione giudiziaria in materia penale. Di conseguenza, la Commissione optò per una proposta di direttiva basata sull'allora art. 308 TCE (oggi art. 352 TFUE), ovvero sulla clausola "di flessibilità" che permette di adottare le disposizioni necessarie a



## Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

raggiungere uno degli scopi dell'Unione nel funzionamento del mercato interno anche qualora il trattato non abbia previsto i poteri d'azione a tal fine richiesti.

D'altra parte, analizzando i contenuti della proposta di direttiva inizialmente presentata dalla Commissione, essa risultava chiaramente modellata ad immagine della convenzione adottata dal Consiglio d'Europa. In particolare, la proposta riproponeva un doppio binario armonizzazione-cooperazione, mirando da una parte a «fissare norme minime per il risarcimento alle vittime di reato» e dall'altra ad istituire meccanismi di cooperazione fra Stati al fine di «facilitare l'accesso a tale risarcimento nelle situazioni transfrontaliere» (considerando 8). Tale struttura bipartita si rifletteva anche nell'articolato della proposta. La prima sezione, dedicata alla fissazione di norme minime, provvedeva infatti ad armonizzare l'ambito di applicazione dei meccanismi nazionali d'indennizzo delle vittime di reato, nonché le modalità di determinazione dell'importo dell'indennizzo e le norme procedurali per l'istruzione delle domande d'indennizzo. La seconda sezione della proposta regolava, invece, la cooperazione tra autorità nazionali (cc.dd. di assistenza e di decisione) al fine di trattare le domande d'indennizzo in situazioni transfrontaliere.

Nel corso del processo decisionale, tuttavia, la proposta di direttiva veniva amputata della sua parte relativa all'armonizzazione dei meccanismi nazionali d'indennizzo. Ciò fu forse dovuto alla necessità di pervenire ad un voto unanime in seno al Consiglio, come richiesto dall'art. 308 TCE, mentre una pervasiva armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia di indennizzo, per di più vertente non soltanto sulla disciplina applicabile a situazioni transfrontaliere ma anche a casi puramente interni, può forse aver incontrato l'opposizione di alcuni Stati membri.

La direttiva, così come infine approvata dal Consiglio, si limita dunque a stabilire «un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere» (considerando n. 7), senza operare alcuna armonizzazione dei sistemi di indennizzo nazionali.

Eppure, al fine di garantire il proprio effetto utile, la direttiva non ha potuto disinteressarsi del tutto dei sistemi di indennizzo interni di ciascuno Stato membro, come del resto appare



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

chiaramente alla lettura dell'unico articolo (il 12) di cui è composto il secondo capo della direttiva stessa, intitolato appunto «sistemi di indennizzo nazionali».

Il primo paragrafo di tale articolo prevede che «[l]e disposizioni della [...] 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». Viene perciò confermato che il sistema di cooperazione stabilito dalla direttiva deve andare ad innestarsi sui singoli e differenti sistemi nazionali di indennizzo, così come regolati da ciascuna legislazione interna, senza alcuna armonizzazione degli stessi.

È tuttavia evidente che un'eccessiva disomogeneità di tali meccanismi nazionali rischierebbe di compromettere gravemente l'efficacia del sistema di cooperazione basato su di essi, soprattutto in considerazione del fatto che alcuni ordinamenti nazionali non prevedono alcuna normativa in materia di indennizzo delle vittime di reato.

Il secondo paragrafo dell'art. 12 stabilisce dunque che «[t]utti 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». Ebbene, proprio in questa disposizione è possibile rinvenire una traccia, ridotta ai minimi termini, della sezione sull'armonizzazione dei sistemi di indennizzo nazionali stralciata dalla proposta di direttiva. Infatti, pur rinunciando a fissare delle norme minime comuni circa la quantificazione dell'indennizzo e le disposizioni procedurali applicabili, la direttiva non ha potuto evitare di imporre agli Stati se non altro almeno l'adozione di un sistema d'indennizzo nazionale, pena la completa inoperabilità dei meccanismi di cooperazione che su tale sistema avrebbe dovuto fondarsi. Ed a riprova della necessità di creare - laddove già non esistenti - siffatti sistemi di indennizzo, la direttiva ha altresì fissato un termine per la trasposizione dell'art. 12, par. 2 (1° luglio 2005) anticipato rispetto a quello previsto per le altre disposizioni della stessa (1° gennaio 2006).

**L'incorretta trasposizione della direttiva 2004/80 nell'ordinamento italiano**



## Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

La Repubblica italiana ha provveduto a trasporre la direttiva 2004/80 in maniera tardiva e parziale.

Allo scadere del termine per la trasposizione, fissato dalla direttiva (con il limite di cui sopra in relazione all'art. 12, par. 2) al 1° gennaio 2006, il legislatore italiano non aveva infatti ancora adottato alcuna misura in tal senso. La Commissione ebbe dunque gioco facile ad ottenere una prima decisione della Corte di giustizia che constatasse l'inadempimento della Repubblica italiana (cfr. la citata sentenza del 29 novembre 2007, nella causa C-112/07), all'esito di una procedura d'infrazione nel corso della quale lo stesso governo aveva ammesso la mancanza di qualsivoglia trasposizione.

Su impulso di tale procedura d'infrazione, l'Italia ha parzialmente adempiuto ai propri obblighi mediante l'adozione del citato d. lgs. 204/2007.

Il decreto legislativo traspone infatti in maniera corretta la direttiva nella parte concernente l'istituzione del sistema di cooperazione per l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, individuando le competenti autorità di assistenza e di decisione, creando un punto centrale di contatto presso il Ministero della giustizia e disciplinando il regime linguistico applicabile. Tuttavia, né il decreto legislativo, né alcuna norma di legge precedente o successiva, istituiscono un comprensivo sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati. Alcune risalenti leggi, che trovano applicazione anche in ipotesi transnazionali e sono a tal fine richiamate dal decreto legislativo, prevedono in effetti l'indennizzo delle vittime di alcuni specifici reati (quali quelli di stampo mafioso o terroristico), ma trattasi soltanto di una piccola frazione dei "reati intenzionali violenti" rispetto ai quali i meccanismi di indennizzo e di cooperazione previsti dalla direttiva 2004/80 dovrebbero operare.

In sostanza, se da una parte lo Stato italiano ha approntato un meccanismo di cooperazione che permette ai cittadini dell'Unione residenti in uno Stato membro diverso dall'Italia di accedere al sistema nazionale d'indennizzo, dall'altra ha omesso di rendere applicabile tale sistema al di fuori di alcune isolate fattispecie di reato. L'esperienza italiana rappresenta dunque una dimostrazione di come il meccanismo di cooperazione instaurato dalla direttiva



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

sia pressoché, se non completamente, inutile in mancanza di una per quanto minima armonizzazione delle legislazioni nazionali in materia, volta in particolare a garantire per lo meno l'effettiva adozione di un sistema d'indennizzo in ciascuno Stato membro.

E infatti la Commissione è tornata a interessarsi della questione, avviando una nuova procedura d'infrazione nei confronti dello Stato italiano e chiedendo l'estensione del sistema nazionale d'indennizzo a qualunque fattispecie di reato qualificabile, ai sensi dell'ordinamento interno, come intenzionale e violento. Non essendosi l'Italia uniformata al parere motivato della Commissione, lo scorso 22 dicembre quest'ultima ha provveduto a depositare un ricorso presso la Corte di giustizia (cfr. la citata causa C 601/14, *Commissione c. Italia*) al fine di ottenere - come accennato - una seconda censura del nostro Stato, seppur in merito, in questo caso, alla non corretta trasposizione non dell'intera direttiva, bensì del solo art. 12 par. 2.

### **I contrasti giurisprudenziali tra i tribunali italiani**

Nelle more della completa trasposizione della direttiva 2004/80, alcune vittime di reati commessi in Italia hanno agito in giudizio contro lo Stato al fine di vederlo condannare al risarcimento del danno arrecato loro a causa dell'inadempienza agli obblighi comunitari, e in particolare della mancata istituzione di un efficace sistema d'indennizzo.

Sulla base di questi contenziosi, le corti di merito hanno sviluppato due divergenti orientamenti giurisprudenziali quanto alla possibilità di ottenere un simile risarcimento in casi concernenti cittadini residenti in Italia e vittime di reati commessi sul territorio italiano, ovvero in assenza di un elemento di transnazionalità.

Il primo di questi orientamenti origina dalla sentenza del Tribunale di Torino del 4 maggio 2010 (confermata nella sostanza dalla sentenza della Corte d'appello di Torino del 23 gennaio 2012, n. 106), concernente l'azione di risarcimento intentata contro lo Stato italiano da una cittadina rumena residente in Italia, vittima di violenza sessuale, che non era stata in grado di ottenere un risarcimento dagli autori del reato, resisi latitanti. Ebbene, in quell'occasione il Tribunale di Torino ha ritenuto che dall'art. 12, par. 2, della direttiva



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

2004/80 discenda un vero e proprio obbligo per l'Italia di istituire «un meccanismo di *compensation* tale da garantire una copertura risarcitoria rivolta a tutti i cittadini europei vittime di reati violenti intenzionali» (enfasi aggiunta). La mancata trasposizione di tale norma aveva dunque comportato un pregiudizio in capo alla parte attrice, in quanto essa non aveva potuto beneficiare di alcun indennizzo. Di conseguenza, lo Stato italiano veniva condannato al risarcimento del danno dovuto al mancato corretto recepimento della direttiva.

Un secondo e opposto orientamento è stato invece inaugurato dalla sentenza del Tribunale di Trieste del 5 dicembre 2013, vertente su un caso analogo a quello appena illustrato, in cui la vittima di reato, non indennizzata dal suo autore, era di nazionalità italiana e residente in Italia. In questa occasione, infatti, il giudice ha ritenuto che la direttiva 2004/80 intenda regolare unicamente le situazioni transfrontaliere, ovvero qualora il reato sia consumato in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima. Il giudice faceva in particolare riferimento al passaggio della [sentenza del 12 luglio 2012, causa C-79/11, Giovanardi](#), in cui la Corte di giustizia aveva affermato che la direttiva 2004/80 «[...] è diretta a rendere più agevole per le vittime della criminalità intenzionale violenta l'accesso al risarcimento nelle situazioni transfrontaliere», mentre essa non troverebbe applicazione in caso di «reati commessi [...] in un contesto puramente nazionale» (punto 37, enfasi aggiunta). Poiché, come anticipato, la ricorrente dinnanzi al Tribunale di Trieste (come del resto l'attrice nell'azione decisa da quello di Torino) era residente in Italia ed era stata vittima di un reato in Italia, il giudice concludeva che, in «palese difetto dell'elemento della transnazionalità», non era possibile riconoscere alcun diritto all'indennizzo sulla base della direttiva 2004/80. Di conseguenza, la mancata trasposizione della direttiva da parte dello Stato italiano sotto il profilo specifico della creazione di un sistema effettivo di indennizzo per tutti i reati intenzionali violenti non poteva aver arrecato alcun danno alla ricorrente.

Questo secondo orientamento sembra inoltre essere stato ulteriormente avallato da una successiva pronuncia della Corte di giustizia, emessa sulla base di un rinvio pregiudiziale da parte del Tribunale di Firenze ([ordinanza del 30 gennaio 2014, causa C-122/13, C](#)). La Corte, dichiarando la sua manifesta incompetenza a rispondere alla questione posta dal



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

giudice *a quo*, ha infatti precisato che un caso concernente un reato commesso nel medesimo Stato membro di residenza della vittima «non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/80, bensì solo del diritto nazionale» (punto 13).

### **Alcune osservazioni conclusive, in attesa della pronuncia della Corte di giustizia**

Nonostante quest'ultima decisione della Corte di giustizia e nonostante le critiche pressoché unanimesi formulate in dottrina rispetto alle sentenze interne che hanno accordato il risarcimento riscontrando l'inadempimento del nostro legislatore, l'impostazione in origine adottata dai giudici di Torino è tuttora seguita da altre corti di merito (si veda ad esempio, da ultimo, la sentenza del Tribunale di Milano del 26 agosto 2014, n. 10441). Ed in realtà sussistono validi argomenti per ritenere che tale impostazione sia effettivamente corretta e che l'art. 12, par. 2, della direttiva debba dunque trovare applicazione anche in casi puramente interni, *rectius* in casi in cui il reato è stato commesso in Italia a danno di un soggetto ivi residente, ed a prescindere, quindi, dalla sua nazionalità, italiana o straniera.

A tal proposito occorre ricordare che, sebbene i meccanismi di cooperazione previsti dal primo capo della direttiva siano per loro natura destinati ad applicarsi unicamente a situazioni transfrontaliere, l'art. 12 ha un obiettivo del tutto differente. Infatti, esso si pone in continuità con le disposizioni della prima sezione dell'originaria proposta di direttiva (nonché del primo titolo della citata convenzione del 1983), volte proprio ad assicurare - quale presupposto del meccanismo di cooperazione disciplinato dalla direttiva - l'esistenza ed operatività di sistemi nazionali d'indennizzo anche, ed in primo luogo, con riferimento ai casi di rilevanza puramente interna, a prescindere da qualsiasi elemento di transnazionalità della fattispecie volta a volta rilevante.

Ciò è peraltro confermato dalla lettera stessa della disposizione. Infatti, se da una parte la rubrica del secondo capo qualifica espressamente come "nazionali" i sistemi di indennizzo, il secondo paragrafo dell'art. 12 impone agli Stati membri di garantire l'accesso a tali sistemi alle «vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori», senza fare alcuna distinzione in base al luogo di residenza di tali vittime.



Incompleta trasposizione della direttiva sull'indennizzo delle vittime di reato: la responsabilità dello Stato italiano all'attenzione dei tribunali nazionali e, ancora una volta, della Corte di giustizia

Fabio Chiovini

Infine, limitare l'applicazione dell'art. 12 alle situazioni transfrontaliere porterebbe a risultati del tutto inaccettabili, in quanto permetterebbe a ciascuno Stato membro di limitarsi a garantire un indennizzo ai cittadini dell'Unione residenti all'estero, disinteressandosi della protezione dei cittadini residenti sul proprio territorio. Senza dubbio, una tale interpretazione limiterebbe radicalmente il numero dei casi in cui l'indennizzo è dovuto, minimizzando l'impatto della direttiva sulle casse dello Stato. Tuttavia, ciò rappresenterebbe altresì un caso di discriminazione sostanziale a danno dei cittadini dell'Unione residenti in Italia, in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3. Cost.. Una simile discriminazione è inoltre vietata, con specifico riferimento ai cittadini italiani residenti in Italia, dall'art. 53 della [legge 24 dicembre 2012, n. 234](#), ai sensi del quale «[n]ei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea».