



Vittime di reati intenzionali violenti: principali vicende giudiziarie ed interventi legislativi dal 2004 ad oggi

DI CLAUDIA MASSA *

Sommario: 1. Introduzione. – 2. L’inadempimento dello Stato italiano e le sue conseguenze. – 2.1. Le procedure d’infrazione. – 2.2. Le azioni risarcitorie. – 3. La sentenza della Corte di giustizia dell’11 ottobre 2016. – 4. Le carenze del sistema di indennizzo italiano. – 5. La Legge europea 2015-2016. Modifica al sistema vigente e permanenza di criticità. – 6. Il Decreto sulla determinazione degli importi dell’indennizzo. Un passo avanti? – 7. La Legge europea 2017. – 8. I recenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi: il nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e la legge di bilancio 2019. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Dopo quindici anni dall’adozione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004¹ relativa all’indennizzo delle vittime di reato (in prosieguo, “la Direttiva”), risulta essere ancora attuale l’analisi di temi quali la correttezza del recepimento di tale direttiva nell’ordinamento italiano e l’applicabilità o meno della normativa in essa contenuta alle situazioni c.d. “puramente interne”.

Infatti, da un primo punto di vista, sebbene lo Stato italiano abbia subito due procedure di infrazione per mancata e non corretta attuazione della Direttiva, oggi concluse, la legislazione nazionale continua a mutare (in ultima battuta, con la legge di bilancio 2019) per completare e

* Claudia Massa, Dottoressa di ricerca in Diritto dell’Economia - Università degli Studi di Napoli “Federico II”; LL.M in European Law - Università di Parigi Panthéon-Assas (Paris II).

¹ Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all’indennizzo delle vittime di reato, OJ L 261, 6.8.2004, p. 15–18.

rendere più puntuale l'adattamento dell'ordinamento nazionale a quello dell'Unione in materia di indennizzo delle vittime.

Da un secondo punto di vista, persistono ancora dubbi sulla corretta interpretazione della disciplina contenuta nella Direttiva, in particolare sulla sua applicabilità alle situazioni c.d. "puramente interne". L'esistenza di tali dubbi emerge chiaramente dall'analisi della giurisprudenza nazionale – per nulla uniforme – formatasi a seguito delle numerose azioni risarcitorie intentate dalle vittime nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, volte ad ottenere il risarcimento del danno per violazione del diritto dell'Unione europea. La persistenza di tali incertezze, inoltre, è confermata dal recente rinvio pregiudiziale effettuato dalla Corte di Cassazione alla Corte di giustizia (in prosieguito, "CGUE") in data 31 gennaio 2019.

Il presente contributo, pertanto, intende ripercorrere in parallelo l'iter legislativo volto al recepimento della Direttiva nell'ordinamento italiano e le principali vicende giudiziarie europee e nazionali.

In particolare, si procederà dapprima ad un'analisi delle conseguenze dell'inadempimento posto in essere dallo Stato italiano, ossia le due procedure d'infrazione e le azioni risarcitorie nazionali, con un'annessa disamina dei due contrapposti filoni giurisprudenziali sviluppatisi in materia.

In seguito, si procederà ad un esame dettagliato della sentenza della CGUE pronunciata in conclusione della seconda procedura d'infrazione, la quale ha sancito la non corretta trasposizione della direttiva nell'ordinamento interno. Grazie a quest'analisi si metteranno in evidenza tutte le carenze del sistema di indennizzo italiano, e si proseguirà, dunque, con una valutazione dell'adeguatezza delle varie misure legislative interne adottate al fine di porre fine all'infrazione. Sarà, quindi, approfondita la disciplina in materia di indennizzo alle vittime contenuta nella Legge europea 2015-2016, nel decreto sulla determinazione degli importi dell'indennizzo e nella Legge europea 2017.

Infine, lo sguardo sarà volto ai recenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi. In particolare, dopo un breve cenno ad alcune sentenze nazionali del 2018 che testimoniano la persistente "frattura" della giurisprudenza interna in due filoni, sarà brevemente esaminata l'ordinanza di rinvio pregiudiziale della Corte di Cassazione del gennaio 2019; in seguito, sarà analizzata la legge di bilancio 2019, la quale ha nuovamente modificato alcuni articoli della Legge europea 2015-2016.

2. L'inadempimento dello Stato italiano e le sue conseguenze

La Direttiva 2004/80/CE è stata adottata dal legislatore europeo per colmare l'assenza di una tutela generalizzata, risarcitoria o indennitaria, a favore delle vittime di reati intenzionali impossibilitate a conseguire i risarcimenti dai loro offensori perché rimasti sconosciuti oppure privi di risorse economiche². In particolare, tale Direttiva ha inteso garantire alle vittime il diritto di ottenere un indennizzo statale equo ed adeguato per i danni subiti ed ha esteso tale

² La tutela delle vittime, prima dell'entrata in vigore della Direttiva 2004/80/CE, era assicurata soltanto tramite la decisione quadro 2001/220/GAI del Consiglio, relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Cfr. C. AMALFITANO, *L'azione dell'Unione europea per la tutela delle vittime di reato*, in *Dir. Un. Eur.*, 2011, p. 643 e ss.

tutela a tutti i cittadini europei, indipendentemente dal luogo dell'Unione in cui il reato è stato commesso³. Pertanto, il Capo I ("Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere") ha istituito un sistema di cooperazione fra gli Stati membri per garantire la tutela delle vittime nelle situazioni *cross-border*, mentre in Capo II ("Sistemi di indennizzo nazionali") ha previsto la creazione, da parte di ciascun Stato membro, di un sistema di indennizzo nazionale per i crimini accaduti sul proprio territorio.

L'articolo 18 della Direttiva ha imposto agli Stati membri due termini per l'adempimento: entro il 1° luglio 2005 dovevano essere attuati i sistemi indennitari nazionali ed entro il 1° gennaio 2006 dovevano essere predisposti i meccanismi funzionali al coordinamento fra gli Stati per i casi transfrontalieri. Tuttavia, l'Italia non ha rispettato tali termini e, per questo motivo, la Commissione europea ha dato impulso a due successive procedure di infrazione, culminate con due sentenze di accertamento dell'inadempimento rese dalla CGUE (v. paragrafo 2.1). Inoltre, l'inadempimento ha anche indotto alcune vittime ed i loro familiari ad intentare azioni risarcitorie nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la mancata attuazione della Direttiva⁴ (v. paragrafo 2.2).

2.1. Le procedure d'infrazione

Per quanto concerne le procedure di infrazione, la Commissione ha avviato una prima procedura che ha avuto termine con la sentenza del 22 novembre 2007⁵. Con quest'ultima la Corte ha accertato l'inadempimento della Repubblica italiana nei confronti dell'obbligo di dare attuazione alla Direttiva 2004/80/CE. In realtà, il 9 novembre 2007, dunque pochi giorni prima della pronuncia, il Governo italiano aveva adottato il d.lgs. n. 204, rubricato "Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato"⁶. E' noto, però, che nei procedimenti di infrazione la CGUE assume come data determinante per valutare la correttezza del comportamento degli Stati membri quella della scadenza del termine stabilito da parte della Commissione nel parere motivato (nel caso di specie, il 28 giugno 2006), e tutte le eventuali modifiche successive del quadro legislativo non possono essere prese in considerazione⁷.

³ Così il considerando 6 della Direttiva. Cfr. R. CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello stato: really?*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 245; M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2018, p. 1407; M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2017, p. 470; I. ANRÒ, *L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato, tra principio di uguaglianza e criteri di equità: la parola torna alla corte di giustizia?*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, fasc. 3.

⁴ Cfr., per una sintesi di questo contenzioso, M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali*, *supra*, p. 473 e ss.

⁵ Causa C-112/07, *Commissione contro Italia*, EU:C:2007:742.

⁶ Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 204, *Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato*, pubblicato nella G.U. n. 261 del 9 novembre 2007.

⁷ *Ex multis*, Causa C-23/05, *Commissione contro Granducato di Lussemburgo*, EU:C:2005:660, punto 9. Cfr. R. MASTROIANNI, *La tutela delle vittime dei reati tra obblighi comunitari ed indifferenza nazionale*, http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/MAST/MASTROIANNI_Vittime-reati-03_03_09.pdf; ID., *Un inadempimento odioso: la direttiva sulla tutela delle vittime dei reati*, in *Quad. Cost.*, 2008, p. 406 ss. In proposito, si ricordi che soltanto in caso di modifiche del quadro legislativo successive alla proposizione del ricorso ma antecedenti la fase orale, la Commissione può rinunciare a dar seguito al procedimento. Tale rinuncia, però, non implica che il comportamento discusso sia riconosciuto come lecito né, tantomeno, priva di oggetto il ricorso già avviato: infatti, la Commissione conserva un interesse a proseguire ugualmente l'azione in modo tale da ottenere una pronuncia giudiziale sull'esistenza o meno della violazione per poter, poi, stabilire

L'intervento del d.lgs. n. 204, comunque, non ha garantito il risultato auspicato dalla Direttiva, in quanto non ha provveduto all'istituzione del sistema di indennizzo voluto dall'articolo 12⁸. Tale decreto, infatti, si è occupato solamente di indicare le autorità competenti per lo svolgimento delle attività di cooperazione con le autorità degli altri Paesi membri nei casi "transfrontalieri", precisando che tale sistema veniva in rilievo *solo per i reati per i quali già operavano* nell'ordinamento italiano i meccanismi di indennizzo previsti e disciplinati dalle leggi speciali (articolo 2, comma 1, del d.lgs.). Dato che non tutti i tipi di reati violenti intenzionali sono contemplati da leggi speciali, restavano esclusi dalla tutela vari reati, in evidente contrasto con quanto previsto dalla Direttiva, il cui obiettivo è quello di offrire protezione alle vittime di *tutti* i reati intenzionali violenti.

In seguito a denunce di vittime di reati intenzionali violenti in Italia rimaste prive di un indennizzo in situazioni nazionali o transfrontaliere, nel novembre 2011 la Commissione ha avviato una nuova procedura di infrazione (n. 2011/4147), inviando alle autorità italiane una lettera di costituzione in mora in cui, a differenza della prima procedura di infrazione con la quale contestava la mancata trasposizione della Direttiva, imputava all'Italia la non corretta trasposizione della stessa e ribadiva l'obbligo di istituire un sistema generale che garantisse a tutte le vittime (residenti in Italia e non) pari accesso all'indennizzo, conformemente all'articolo 12. Non avendo l'Italia adottato le misure necessarie per adeguare la legislazione nazionale alla normativa UE nonostante il parere motivato del 18 ottobre 2013, la Commissione europea dava inizio alla fase contenziosa della procedura depositando, nel dicembre 2014, un ricorso per inadempimento dinanzi alla CGUE. A sostegno del ricorso, la Commissione faceva perno sulla duplicità di obiettivi della Direttiva, ricavabile dal testo stesso delle sue disposizioni: essa istituisce un sistema di cooperazione tra le autorità nazionali per facilitare l'accesso delle vittime di reato ad un indennizzo adeguato nelle situazioni transfrontaliere. Tale regime opera sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori e, dunque, per garantire l'operatività di tale sistema di cooperazione, l'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva impone agli Stati membri di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime di reati commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato.

Irrilevante ai fini dell'archiviazione della procedura di infrazione n. 2011/4147 si è rivelato l'inserimento nella Legge europea 2015-2016⁹ degli articoli dall'11 al 16 tendenti all'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. L'approvazione di tali norme, infatti, è stata tardiva rispetto alla data di scadenza del termine stabilito da parte della Commissione nel parere motivato, il quale (come notato) è determinante per valutare la correttezza del comportamento degli Stati membri in una procedura di infrazione. Tra l'altro, come si vedrà nell'analisi in merito alla correttezza dell'intervento di attuazione

un'eventuale responsabilità dello Stato. Cfr. G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea – Parte Istituzionale*, 2016, VII ed., p. 352-354.

⁸ In questo senso, v. la sentenza del Tribunale di Torino, sez. IV, 3 maggio 2010 e la sentenza della Corte d'Appello di Torino, sez. III, 23 gennaio 2012. Cfr. R. MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauo*, 2014, II, p. 1107 ss.; D. SAVY, *La vittima dei reati nell'Unione europea*, in *Quaderni della Rivista Il Diritto dell'Unione Europea*, 2013, vol.7, p. 97 ss.

⁹ Legge 7 luglio 2016, n. 122, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016*, GU Serie Generale n.158 del 08-07-2016.

rispetto alle indicazioni della Direttiva (v. paragrafo 5.1), quand'anche la Legge europea 2015-2016 fosse stata approvata tempestivamente, la stessa non sarebbe stata sufficiente a dare corretta attuazione alla Direttiva stessa.

Pertanto, con sentenza dell'11 ottobre 2016 (di cui si dirà al paragrafo 3), la CGUE ha accolto il ricorso della Commissione¹⁰. I giudici di Lussemburgo, in particolare, hanno dichiarato che lo Stato convenuto, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza, nelle situazioni transfrontaliere, di un sistema di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio, è venuto meno all'obbligo ad esso incombente in forza dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva.

2.2 . Le azioni risarcitorie

Per quanto concerne le azioni risarcitorie intentate dalle vittime a seguito dell'inadempimento dello Stato italiano, occorre innanzitutto rilevare che questo tipo di contenzioso si basa sui principi fissati dalla sentenza *Francovich* in relazione alla risarcibilità del danno derivante al singolo dalla violazione del diritto dell'Unione europea da parte dello Stato per fatto del legislatore¹¹. La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione, infatti, è da considerare come un rimedio complementare e non alternativo all'invocabilità stessa della norma dell'Unione¹².

I giudici italiani hanno dovuto affrontare varie questioni: innanzitutto, hanno dovuto valutare l'ambito di applicazione della Direttiva, affrontando la dirimente questione della necessità o meno del carattere transnazionale della fattispecie; inoltre, essi hanno dovuto valutare la sussistenza dei presupposti per ottenere il risarcimento del danno subito dalle vittime per effetto della mancata attuazione della Direttiva e, pertanto, hanno analizzato la natura dell'obbligo sussistente in capo allo Stato italiano e la natura del suo inadempimento.

In relazione a queste controversie, i giudici di merito hanno sviluppato due divergenti orientamenti giurisprudenziali quanto alla possibilità di ottenere il risarcimento in situazioni "puramente interne" (ossia in casi concernenti vittime residenti in Italia per fatti avvenuti in Italia) ed in presenza di un elemento di transnazionalità (ossia in relazione a vittime residenti all'estero per reati commessi sul territorio italiano)¹³.

Il primo di questi orientamenti si è sviluppato a partire dalla sentenza pilota del Tribunale di Torino del 3 maggio 2010¹⁴, peraltro nota anche per essere stata una delle prime

¹⁰ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, EU:C:2016:759.

¹¹ Cause riunite C-6/90 e C-9/90, *Andrea Francovich e altri contro Repubblica italiana*, EU:C:1991:428. Il principio affermato in questa sentenza è stato poi sviluppato dalla giurisprudenza successiva (v. Cause riunite C-46/93 e C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA contro Bundesrepublik Deutschland e The Queen contro Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd e altri*, EU:C:1996:79). Cfr. R. MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione*, *supra*, p. 1090-1096 e 1110-1114.

¹² M. CONDINANZI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea: prime applicazioni dei recenti orientamenti della Corte di Cassazione*, in *Giur. mer.*, 2010, fasc. 12, p. 4.

¹³ F. CHIOVINI, *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*, in *Eurojus.it*, 2015, <http://rivista.eurojus.it/incompleta-trasposizione-della-direttiva-sullindennizzo-delle-vittime-di-reato-la-responsabilita-dello-stato-italiano-allattenzione-dei-tribunali-nazionali-e-ancora-una-volta-dell/?print=pdf>.

¹⁴ Sentenza del Tribunale di Torino, sez. IV, 3 maggio 2010. Tale sentenza è stata confermata nella sostanza dalla sentenza della Corte d'appello di Torino del 23 gennaio 2012, n. 106. Per un commento, v. M. CONDINANZI,

applicazioni del controverso orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione italiana in virtù del quale la responsabilità dello Stato per mancata attuazione delle direttive non viene più qualificata come avente natura extracontrattuale *ex art. 2043 c.c.*, ma è ricondotta allo schema della responsabilità per l'inadempimento dell'obbligazione *ex lege*, di natura indennitaria¹⁵.

In particolare, il Tribunale di Torino, ritenendo che dall'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva discenda un vero e proprio obbligo per l'Italia di istituire un meccanismo di compensazione tale da garantire una copertura risarcitoria rivolta a *tutti i cittadini dell'Unione* vittime di reati violenti intenzionali, ha accertato la responsabilità dello Stato italiano (per tramite della Presidenza del Consiglio dei Ministri, convenuta in giudizio) per non aver dato attuazione alla Direttiva 2004/80/CE. In particolare, la responsabilità dello Stato deriva dal non aver introdotto alcuna norma nazionale che attribuisse il diritto all'indennizzo per i reati intenzionali violenti, ulteriore e integrativa rispetto a quanto già previsto dalla legislazione previgente¹⁶. Inoltre, proprio per il mancato corretto recepimento della Direttiva, che aveva comportato un pregiudizio in capo alla parte attrice, vittima di abusi sessuali, non permettendole di beneficiare dell'indennizzo, il giudice civile ha condannato lo Stato al risarcimento. Infatti, in questa sentenza, è stato ricordato che il diritto al risarcimento del danno deve essere riconosciuto allorché la normativa comunitaria non sia dotata di carattere self-executing e sia preordinata ad attribuire diritti ai singoli, la violazione della stessa sia grave e manifesta e ricorra un nesso causale diretto tra tale violazione ed il danno subito dai singoli.

Un secondo e opposto orientamento è stato inaugurato dalla pronuncia del Tribunale di Trieste del 5 dicembre 2013¹⁷, la quale afferma che la Direttiva 2004/80/CE intende regolare unicamente le situazioni *cross-border*, cioè quelle in cui il reato sia stato consumato in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima.

Il giudice triestino, infatti, ha fatto riferimento alla sentenza *Giovanardi*, in cui la CGUE aveva affermato che la Direttiva “[...] è diretta a rendere più agevole per le vittime della

La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea, supra; P. L. CARBONE, *Mancata attuazione direttiva europea*, in *Danno e responsabilità*, 2010, p. 850; L. BAIRATI, *La condanna dello Stato italiano al risarcimento dei danni di una vittima di reato per violazione della Dir. 2004/80/CE*, in *Giur. It.*, 2011, p. 825 e ss.; M. WINKLER, *Francovich colpisce ancora: una nuova condanna dello Stato per ritardato (ed errato) recepimento di una direttiva europea*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2011, p. 923 ss.; M. BONA, *La tutela risarcitoria statale delle vittime di reati violenti ed intenzionali: la responsabilità dell'Italia per la mancata attuazione della Direttiva 2004/80/CE*, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2009, p. 662-708; L. ATTADEMO, *Mancato risarcimento per la vittima della violenza e responsabilità dello stato*, in *Corr. Mer.*, 2010, p. 936; R. CONTI, *Vittima di reato e obbligo di indennizzo a carico dello stato: really?*, *supra*; R. CONTI, *Vittime di reato intenzionale violento e responsabilità dello stato. Non è ancora tutto chiaro*, in *Corr. Giur.*, 2012, p. 663. Nello stesso senso, v. anche la sentenza del Tribunale di Roma, sez. II, 8 novembre 2013, n. 22327.

¹⁵ Cass., Sez. Un., n. 9147 del 2009. Cfr. M. CONDINANZI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea, supra*.

¹⁶ A tal proposito, si ricordi che lo Stato italiano non aveva neanche applicato le altre misure adottate a livello europeo quali la Convenzione del Consiglio d'Europa relativa al risarcimento delle vittime dei reati violenti (Strasburgo, 24 novembre 1983) e la Decisione quadro del Consiglio dell'UE n. 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale. Cfr. D. SAVY, *Il trattamento delle vittime dei reati nella nuova disciplina dell'Unione europea*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 613; L. BAIRATI, *La condanna dello Stato italiano al risarcimento dei danni, supra*.

¹⁷ Ordinanza del Tribunale di Trieste, 5 dicembre 2013. Per un commento, v. E. DI NAPOLI, *La controversa portata applicativa della Direttiva 2004/80/CE in tema di indennizzo delle vittime di reato*, in *Nuova Giur. Civ.*, 2014.

criminalità intenzionale violenta l'accesso al risarcimento nelle situazioni transfrontaliere" e non trova applicazione in caso di "reati commessi [...] in un contesto puramente nazionale"¹⁸.

Poiché, la ricorrente dinnanzi al Tribunale di Trieste era residente in Italia ed era stata vittima di un reato in Italia, il giudice ha concluso che, in "palese difetto dell'elemento della transnazionalità", la mancata trasposizione della Direttiva non poteva averle arrecato alcun danno e, di conseguenza, non era possibile riconoscerle alcun diritto all'indennizzo.

Questo secondo orientamento è stato avallato da un'ordinanza della CGUE del 2014¹⁹ emessa in riscontro al rinvio pregiudiziale operato dal Tribunale di Firenze²⁰, in relazione ad una fattispecie di violenza sessuale perpetrata da uno straniero ai danni di una donna residente in Italia.

L'ordinanza in questione è stata fortemente criticata²¹, in quanto la Corte si è dichiarata incompetente a rispondere alla questione²² ritenendola "puramente interna" e, nel far ciò, ha interpretato restrittivamente l'ambito operativo della Direttiva, affermando che essa trova applicazione nei soli casi transfrontalieri.

Tale ordinanza, peraltro, ha aperto il dibattito su una possibile "reverse discrimination"²³ a sfavore dei cittadini italiani residenti in Italia e di quelli europei residenti in Italia rispetto ai cittadini residenti in un altro Paese membro, in relazione alla possibilità di esperire il rimedio risarcitorio e, più in generale, alla tutela di diritti fondamentali dell'Unione quali la vita, la salute e la dignità. Un'interpretazione della Direttiva nel senso di una tale discriminazione risulta essere contraria al diritto dell'Unione (ed al diritto interno²⁴), in quanto si pone in contrasto con gli obiettivi di solidarietà, giustizia e non discriminazione perseguiti

¹⁸ Causa C-79/11, *Maurizio Giovanardi e altri*, EU:C:2012:448, punto 37. La CGUE si è espressa nello stesso senso anche nella sentenza C-467/05, *Dell'Orto*, EU:C:2007:395 (v. in particolare punti 57 e 59).

¹⁹ Ordinanza nella Causa C-122/13, *Paola C. contro Presidenza del Consiglio dei Ministri*, EU:C:2014:59.

²⁰ Tribunale di Firenze, sez. II, 20 marzo 2013, (ord.). Il Tribunale ha posto alla CGUE il seguente quesito: "[S]e l'articolo 12 della direttiva [2004/80/CE] debba essere interpretato nel senso che esso permette agli Stati membri di prevedere l'indennizzo per le vittime di alcune categorie di reati violenti o intenzionali o imponga invece agli Stati membri, in attuazione della citata direttiva, di adottare un sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati violenti od intenzionali".

²¹ Cfr. M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali, supra*, p. 5-15; R. CONTI, *Nell'attesa di una legge, capolinea per gli indennizzi statali alle vittime da reato?*, in *Corr. Giur.*, 2014, p. 755 e ss.; S. PEERS, *Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU*, in <http://eulawanalysis.blogspot.com/2014/03/compensation-for-crime-victims.html>; R. CONTI, *Sulle vittime di reato la parola passa alla Corte di giustizia che, forse, ha già deciso...*, in *Corr. Giur.*, 2013, p. 1387 e ss.

²² La Corte si è dichiarata incompetente in quanto il giudice remittente non ha ottemperato all'onere di dimostrare che la pronuncia pregiudiziale, richiesta nell'ambito di una controversia avente ad oggetto una situazione puramente interna, potesse risultare utile alla definizione del procedimento principale. Cfr. A. ARENA, *Le "Situazioni puramente interne" nel Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019, p. 212-214.

²³ Cfr. R. MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del diritto dell'Unione, supra*, p. 1114-1116; A. PISAPIA, *Riflessioni in materia di indennizzo delle vittime di reato. Quale discrezionalità statale nella scelta dei reati?*, in *Cass. pen.*, 2014, fasc. 1, p. 6-8.

²⁴ A tal proposito, la dottrina ha evidenziato che le disparità di trattamento prodotte dall'applicazione di una regola di diritto dell'Unione rispetto alle fattispecie meramente interne non trovano un rimedio nell'ordinamento comunitario ma sono oggetto di attenzione a livello interno. Viene, dunque, in rilievo l'art. 53 della legge 234 del 2013, rubricato "parità di trattamento", con il quale si è inteso affrontare le situazioni di "reverse discrimination". Inoltre, l'articolo 32, comma 1, lettera i) della stessa legge – relativo ai principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea – specifica che "è assicurata la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea e non può essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani".

dal legislatore europeo²⁵. Proprio per questo motivo, nella sentenza dell'ottobre 2016, la CGUE ha assunto una posizione diametralmente opposta, prendendo le distanze dall'ordinanza del 2014 ed estendendo la tutela prevista dalla Direttiva ai residenti nel territorio dello Stato italiano.

Altre più recenti sentenze²⁶, successive all'ordinanza della CGUE, si sono poste in linea con il primo orientamento, affermando che la suddetta ordinanza ha in realtà un "contenuto meramente processuale, declinatorio della competenza, tenuto conto della generale tendenza della Corte [...] a non interferire in casi che non abbiano rilevanza transfrontaliera, e che quindi non vincoli in alcun modo il Giudice interno nell'interpretazione del testo della Direttiva"²⁷.

Pertanto, i giudici di merito, interpretando l'articolo 12, paragrafo 2 della Direttiva sulla base dei lavori preparatori della stessa e dei considerando 3, 6, 7 ed 8 che ne chiariscono la genesi, hanno affermato che la Direttiva ha una rilevanza anche interna e hanno confermato che l'inadempimento dell'Italia è stato palese e grave (come accertato dalla CGUE al termine della prima procedura d'infrazione), in quanto l'articolo 12 impone agli Stati membri di apprestare una tutela indennitaria generalizzata (ossia relativa a *tutti* i reati intenzionali violenti) ed operante in favore di *tutte* le vittime offese sul territorio dello Stato italiano, dunque anche alle persone residenti in Italia.

Infine, degna di nota è l'ordinanza del Tribunale di Roma del 25 giugno 2015²⁸, la quale, ponendosi in una posizione intermedia rispetto ai due filoni giurisprudenziali di cui si è detto, ha chiarito che, effettivamente, l'unica finalità della Direttiva è la tutela transfrontaliera ma il mezzo attraverso cui tale tutela è perseguita dal legislatore europeo è proprio quello dell'obbligo di introduzione, nell'ordinamento di ogni Stato membro – qualora non ne sia già munito – di un sistema di indennizzo *generale*.

In particolare, tale Tribunale ha affermato che l'obbligo di indennizzo, pur non essendo previsto dalla Direttiva nelle situazioni meramente interne e, quindi, non essendo dettato a beneficio dei cittadini residenti, sussiste comunque ed è oggetto di inadempimento da parte dello Stato italiano, il che "connota di anti-giuridicità la condotta omissiva posta in essere". Infatti, è stato evidenziato che tale obbligo, previsto dal legislatore europeo solo con finalità transfrontaliere, "in conseguenza della sua introduzione nell'ordinamento italiano, si amplia per effetto della contemporanea vigenza [...] di altre fonti normative idonee ad integrare il precetto introdotto con la direttiva, fino a determinare l'insorgenza di un diritto soggettivo alla tutela indennitaria anche nei confronti delle vittime residenti". Infatti, il legislatore italiano è tenuto al rispetto del principio di uguaglianza di cui all'articolo 3 della Costituzione, il quale non consentirebbe un'attuazione della Direttiva in modo discriminatorio per i cittadini residenti. D'altronde, l'attuazione delle direttive in modo non discriminatorio è obbligatoria – per il diritto nazionale – anche a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera h), della legge 18 aprile 2005, n.

²⁵ Sul punto, però, occorre ricordare che, nel passato, per varie ragioni ricollegabili all'assimilazione dell'UE ad uno "spazio economico", la CGUE ha considerato che la discriminazione alla rovescia non fosse preclusa dal diritto UE. Tali giustificazioni, con la rivoluzione avutasi dal Trattato di Maastricht e sfociata nel Trattato di Lisbona, sono ormai superate.

²⁶ Ordinanza del Tribunale di Roma, sez. II, 30 dicembre 2014; sentenza del Tribunale di Milano, sez. I, 26 agosto 2014, n. 10441; sentenza del Tribunale di Bologna, sez. III, 7 giugno 2016.

²⁷ Così il Tribunale di Roma, sez. II, nella sentenza del 30 dicembre 2014.

²⁸ Ordinanza del Tribunale di Roma, sez. II, 25 giugno 2015.

62²⁹ e dell'articolo 53 della legge n. 234 del 2012³⁰ e – per il diritto europeo – a norma degli articoli 10 e 18 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

Inoltre, il Tribunale di Roma si è espresso anche in relazione all'ordinanza della CGUE del 2014, affermando che essa non si pone in contrasto con la previsione di un obbligo per il legislatore nazionale di introdurre, nel diritto interno, un sistema di indennizzo adeguato e generale. Invero, tale pronuncia si limita ad affermare che “essendo l'obbligo di cui all'articolo 12, paragrafo 2, imposto agli Stati al solo fine di assicurare la tutela transfrontaliera, e, poiché la situazione sottoposta all'esame del giudice del rinvio non rientra[va] nell'ambito di applicazione della Direttiva”, la Corte non ha potuto offrire la propria interpretazione.

Dunque, secondo il giudice romano, lo Stato italiano ha violato il modello di tutela predisposto a livello europeo, in quanto non ha previsto, non solo a favore di vittime non residenti in Italia di reati commessi sul territorio italiano ma anche a beneficio dei cittadini residenti, la tutela indennitaria generale richiesta dalla Direttiva³¹.

Pertanto, il suddetto Tribunale ha statuito che, non attuando la Direttiva, il legislatore italiano ha determinato un danno ingiusto consistente nella lesione del diritto ad una tutela adeguata, corrispondente a quella imposta a livello europeo, anche nei confronti dei cittadini residenti; di conseguenza, egli deve rispondere anche nei confronti di questi ultimi delle conseguenze dannose della propria condotta inadempiente.

3. La sentenza della Corte di giustizia dell'11 ottobre 2016

A differenza della sentenza che ha concluso la prima procedura di infrazione (con la quale la CGUE si è limitata ad accertare l'inadempimento della Repubblica italiana per la mancata attuazione entro il termine prescritto delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla Direttiva), la sentenza pronunciata dalla Corte al termine della seconda procedura di infrazione è andata più a fondo nell'affrontare vari aspetti della questione, per poi giungere ad affermare la non corretta trasposizione della Direttiva da parte dello Stato italiano.

In particolare, i giudici di Lussemburgo hanno dovuto preliminarmente esprimersi sul rispetto del principio del contraddittorio³², respingendo quanto eccepito dell'Italia circa la non corrispondenza delle contestazioni addotte dalla Commissione nel ricorso con quanto esposto nel parere motivato del 18 ottobre 2013. La Corte ha escluso un ampliamento dell'oggetto della contestazione da parte della Commissione in quanto, nel parere motivato, nel contestare alla Repubblica italiana che il sistema di indennizzo in vigore nel suo ordinamento non copriva *tutti* i reati intenzionali violenti, l'istituzione si era preoccupata di fornire alcuni esempi di siffatta

²⁹ Legge 18 aprile 2005, n. 62, *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004*, pubblicata nella GU n. 96 del 27 aprile 2005.

³⁰ Legge 24 dicembre 2012, n. 234, *Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea*, pubblicata nella GU Serie Generale n.3 del 04 gennaio 2013.

³¹ In particolare, il Tribunale ha affermato che “lo Stato italiano, non disponendo, in violazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva [...], una tutela indennitaria interna per le vittime di reati violenti di carattere onnicomprensivo, non consente che di una simile tutela possano usufruire non solo i cittadini residenti, ma anche i soggetti residenti all'estero, qualora il reato sia stato commesso all'interno del territorio dello Stato”.

³² Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punti 29-32.

mancanza, senza, con ciò, voler delimitare l'oggetto dell'inadempimento alle specifiche voci contenute nell'elenco meramente esemplificativo. In sostanza, la Commissione, dopo aver fatto riferimento all'assenza di un sistema di indennizzo per le vittime di reati di omicidio e di lesioni personali gravi non rientranti nei casi previsti dalle leggi speciali e per le vittime di stupro e di altre gravi aggressioni di natura sessuale, aveva sottolineato che la legislazione italiana escludeva da qualsiasi sistema di indennizzo determinati reati "quali" l'omicidio e la violenza sessuale; tuttavia, essa non intendeva circoscrivere l'inadempimento a queste specifiche fattispecie.

Di conseguenza, la Corte riteneva ricevibile il ricorso con il quale la Commissione ha chiesto di accertare che la Repubblica italiana era venuta meno all'obbligo di cui all'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva, non avendo adottato tutte le misure necessarie al fine di garantire l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di *tutti* i reati intenzionali violenti commessi sul proprio territorio.

Dal punto di vista del merito della questione, la Corte ha innanzitutto chiarito che la precettività dell'articolo 12, paragrafo 2 della Direttiva si estende a favore di tutte le vittime di reati occorsi sul territorio della Repubblica, ivi comprese quelle residenti³³. Questa norma, infatti, come dimostrato sia dal suo tenore letterale che dagli obiettivi perseguiti dalla Direttiva e dal sistema istituito dalla stessa, è stata pensata a diretto beneficio di ciascun cittadino dell'Unione e pertanto gli attribuisce "il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio di uno Stato membro nel quale *si trova*" (corsivo aggiunto), a prescindere dal fatto che egli sia ivi residente o meno. Appare, di conseguenza, chiaro (ed assolutamente condivisibile) che il cittadino dell'Unione residente in Italia debba avere diritto all'indennizzo non solo se vittima di un reato consumatosi all'estero (dovendo, in questo caso, il Paese in cui è occorso il reato indennizzarlo) ma anche se vittima di un reato consumatosi in Italia (ed in questo caso sarà lo Stato italiano a dover provvedere all'indennizzo).

Dunque, in nessuno Stato membro può registrarsi un vuoto di tutela indennitaria, sia che si tratti di situazioni puramente interne che di situazioni *cross-border*, giacché ogni Stato in cui un cittadino dell'Unione si trovi fisicamente deve poter garantire un eguale diritto ad ottenere un indennizzo nel caso in cui un reato intenzionale violento occorra.

La CGUE si è occupata anche dell'aspetto relativo alla libertà di circolazione dei cittadini dell'Unione, al principio di non discriminazione ed alla parità di trattamento³⁴. A tal proposito, essa ha sottolineato che uno degli obiettivi dell'Unione è quello di abolire gli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone. In un'altra occasione³⁵, la Corte aveva già rilevato che "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". Ebbene, nel caso di specie, l'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva si

³³ La Corte, infatti, ha espressamente respinto l'argomento dell'Italia per cui la norma di cui all'articolo 12, paragrafo 2, riguarderebbe soltanto l'accesso delle vittime all'indennizzo nelle "situazioni transfrontaliere" e non configurerebbe, invece, l'obbligo per gli Stati membri di prevedere nel loro diritto interno, con riferimento a qualsiasi reato intenzionale violento, un sistema di indennizzo a favore di tutte le vittime, anche quelle residenti nel Paese in cui si verifica il reato. V. causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punti 48-49.

³⁴ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punti 36-45.

³⁵ Causa C-186/87, *Cowan c. Tresor Public*, EU:C:1989:47, punto 17.

pone come garante della libertà di circolazione, in quanto, imponendo a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio, assicura al cittadino dell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio dello Stato membro nel quale si trova, nell'ambito dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione. Di certo, dunque, la Direttiva istituisce un sistema che concorre alla realizzazione dell'obiettivo dell'Unione di cui si è detto, perché facilita le vittime di reato nell'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere.

Un'altra caratteristica dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva è che esso si pone come custode del principio di non discriminazione e della parità di trattamento. Sul punto, l'Avvocato Generale Bot ha sottolineato che la Direttiva ha inteso correggere una situazione di disparità non solo interna ai vari ordinamenti ma anche esterna³⁶. Nelle sue conclusioni, in particolare, si legge che determinati Stati membri garantiscono l'indennizzo mediante fondi pubblici soltanto per alcuni reati e ciò pregiudica la parità di trattamento delle vittime³⁷. Pertanto, l'Avvocato generale ha ritenuto che a norma dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva “le vittime di *tutti* i reati intenzionali violenti definiti nel diritto nazionale debbano poter beneficiare del sistema nazionale di indennizzo e che uno Stato membro non possa scegliere, tra i reati intenzionali violenti previsti dal suo diritto penale, quelli che possono dar diritto ad un indennizzo da parte dello Stato”³⁸.

A tal riguardo, la Corte ha ritenuto fondate le censure della Commissione, in quanto, non essendo tutti i reati intenzionali violenti coperti dal sistema di indennizzo, l'Italia non ha dato piena attuazione all'articolo 12, paragrafo 2 della Direttiva.

Un altro aspetto affrontato dalla Corte riguarda la nozione di reato intenzionale violento³⁹, la cui definizione è di competenza degli Stati membri. In proposito, l'Avvocato generale ritiene che essa sia una nozione di fatto “la cui sola difficoltà di percezione non risiede nella sua caratterizzazione, ma nella misura dei suoi effetti attraverso il danno fisico, materiale o morale, patito e in quella delle sue conseguenze, questioni che rientrano nelle conoscenze, in particolare medico-legali, e, di conseguenza, nella competenza dei giudici di merito”. Quanto appena detto, però, non comporta, secondo la Corte, che gli Stati stessi possano limitare il campo di applicazione del sistema di indennizzo delle vittime soltanto ad alcuni dei reati definiti intenzionali violenti.

Tale limitazione è, invece, stata posta in essere dall'Italia, in quanto non tutti i reati che l'ordinamento italiano qualifica come intenzionali violenti erano coperti dal sistema di indennizzo vigente. Per questo motivo, lo Stato membro avrebbe dovuto adottare delle misure atte ad allinearsi con quanto previsto dall'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva ma, non avendo provveduto in tal senso, è venuto meno all'obbligo su di esso incombente in forza del predetto articolo.

Infine, la Corte ha affrontato la questione relativa alla possibilità per uno Stato membro di eccepire – in mancanza di una disposizione del TFUE che lo autorizzi espressamente –

³⁶ Conclusioni dell'Avvocato Generale Bot nella causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punto 75.

³⁷ *Ibidem*, punto 74.

³⁸ *Ibidem*, punto 66.

³⁹ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punti 45-52.

l'illegittimità di una direttiva di cui sia destinatario come argomento difensivo contro un ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale direttiva⁴⁰. Nel caso in esame, l'Italia, facendo leva sulla base giuridica utilizzata per l'adozione della Direttiva (l'articolo 308 CE, oggi 352 TFUE, relativo alla c.d. "clausola di flessibilità"), ne ha eccepito l'illegittimità⁴¹. Lo Stato membro, in particolare, ha sostenuto che l'obbligo di dotarsi di un sistema generale di indennizzo delle vittime di tutti i reati intenzionali violenti non è riconducibile a nessuna specifica disposizione dei Trattati e non può essere neanche desunto dalla clausola delle "competenze sussidiarie" ai sensi dell'articolo 352 TFUE, in quanto tale articolo, in forza del principio di proporzionalità, non può essere esteso fino al punto da attrarre alla competenza dell'Unione questioni puramente interne⁴².

L'Avvocato Generale Bot⁴³, al contrario, ha ritenuto che la base giuridica è stata correttamente individuata, trattandosi di realizzare uno degli obiettivi dell'Unione e, dunque, ha reputato legittimo lo sconfinamento della Direttiva nel settore riservato agli Stati membri, in quanto non viene creata né modificata alcuna fattispecie di reato (competenza, questa, lasciata agli Stati membri) ma viene semplicemente richiesto di prevedere un indennizzo equo ed adeguato, la fissazione del cui importo resta di competenza esclusiva degli Stati alla luce del pregiudizio subito dalla vittima⁴⁴.

La CGUE, dal canto suo, si è soffermata, piuttosto, a sottolineare che la Repubblica italiana non ha fornito alcun elemento in grado di provare che l'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva sia inficiato da un vizio tale da mettere in discussione la sua stessa esistenza⁴⁵. Pertanto, i giudici di Lussemburgo hanno concluso che non è in alcun modo possibile ritenere che si possa eccepire, in mancanza di una disposizione del TFUE che lo autorizzi espressamente, l'illegittimità della Direttiva in parola.

4. Le carenze del sistema di indennizzo italiano

Per la Commissione europea, la criticità della normativa italiana risiedeva nel fatto che essa prevedeva un sistema del tutto frammentato, costituito da "una serie di leggi speciali relative all'indennizzo di determinati reati intenzionali violenti, come i reati di terrorismo o i reati legati alla mafia", ma non prevedeva un sistema generale di indennizzo che riguardasse le

⁴⁰ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punti 33-35. Sul punto, la giurisprudenza della Corte è costante nell'escludere un'ipotesi di tal fatta, prevedendo come unica eccezione, la situazione in cui "l'atto di cui è causa sia inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da potersi considerare un atto inesistente", v. Causa C-502/13, *Commissione c. Lussemburgo*, EU:C:2015:143, punto 56; Causa C-189/09, *Commissione contro Repubblica d'Austria*, EU:C:2010:455, punto 15; Causa C-196/07, *Commissione contro Regno di Spagna*, EU:C:2008:146, punto 34; Causa C-74/91, *Commissione contro Repubblica Federale di Germania*, EU:C:1992:409, punto 10; Causa C-226/87, *Commissione contro Repubblica ellenica*, EU:C:1988:354, punto 14.

⁴¹ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punto 23. In particolare, la Repubblica italiana contesta l'erroneità nell'individuazione della base giuridica dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva nell'articolo 308 CE, oggi 352 TFUE.

⁴² Sui limiti all'utilizzo dell'articolo 352 TFUE, vedi il Parere n. 2/94 del 28 marzo 1996, in *Raccolta I-1759*; G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, *supra*, p. 212.

⁴³ Conclusioni dell'Avvocato generale Bot nella causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, EU:C:2016:249.

⁴⁴ *Ibidem*, punti 82, 83 e 88.

⁴⁵ Causa C-601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, *supra*, punto 34.

vittime di tutti i reati che il codice penale italiano individua e qualifica come intenzionali violenti. In particolare, l'ordinamento italiano non prevedeva un sistema di indennizzo per i reati intenzionali violenti della c.d. "criminalità comune" non coperti dalle leggi speciali⁴⁶.

In effetti, lo Stato italiano, attraverso le varie leggi speciali, ha distinto le vittime in base alla natura dei reati (di criminalità organizzata, di terrorismo, di estorsione, di usura, etc.), apprestando tutele differenziate a seconda dei casi e creando, così, una discriminazione. Il sistema in tal modo concepito comportava, infatti, che uno straniero vittima in Italia di un reato intenzionale violento potesse beneficiare dell'indennizzo solo qualora tale reato rientrasse nel catalogo della legislazione italiana speciale e alle condizioni dalla stessa stabilite.

La Repubblica italiana si è a tal proposito difesa asserendo di essere in fase avanzata di elaborazione di un progetto di legge sulla materia oggetto del ricorso. La legge cui si riferiva lo Stato italiano è la Legge europea 2015-2016⁴⁷, la cui Sezione II del Capo III sulle norme in materia di giustizia e sicurezza tendeva proprio a dare attuazione alla Direttiva 2004/80/CE. Tuttavia, per evitare l'esito negativo della procedura d'infrazione conclusasi nell'ottobre 2016, l'Italia avrebbe dovuto concludere i lavori in tempi più brevi.

In realtà, come si vedrà nel paragrafo successivo, le norme contenute nella Legge europea 2015-2016 non hanno comunque risposto in maniera esauriente agli obblighi che la Direttiva impone agli Stati membri, tanto è vero che nel 2017 sono stati adottati altri due atti di fondamentale importanza per il completamento dell'adeguamento della normativa nazionale a quella europea: il Decreto sulla determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti⁴⁸ e la Legge europea 2017⁴⁹ (di cui si dirà nei paragrafi 6 e 7).

5. La Legge europea 2015-2016. Modifica al sistema vigente e permanenza di criticità

La Legge europea 2015-2016, pur insufficiente per gli obiettivi di piena conformità alla Direttiva, ha comunque segnato un momento fondamentale in questo percorso.

Innanzitutto, l'articolo 11 della Legge europea 2015-2016 ha senz'altro ampliato il novero dei reati intenzionali violenti rilevanti ai fini dell'attuazione della Direttiva. Infatti, esso ha riconosciuto il diritto all'indennizzo a carico dello Stato alle vittime di reati dolosi commessi con violenza alla persona e del reato previsto dall'articolo 603 bis c.p. (reato di intermediazione illecita e sfruttamento al lavoro); infine, ha lasciato inalterata la legislazione speciale a favore delle vittime di determinati reati, applicabile qualora più favorevole.

Dunque, dal punto di vista dei reati considerati, è possibile affermare che la Legge n. 122/2016 ha condotto il nostro ordinamento ad un corretto adempimento dell'obbligo europeo⁵⁰.

⁴⁶ Cfr. ricorso presentato il 22 dicembre 2014, causa C- 601/14, *Commissione contro Repubblica italiana*, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162552&pageIndex=0&doclang=IT&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=784807>.

⁴⁷ Legge 7 luglio 2016, n. 122, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016*, GU Serie Generale n. 158 del 08-07-2016.

⁴⁸ Decreto 31 agosto 2017, *Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti*, GU Serie Generale n. 237 del 10-10-2017.

⁴⁹ Legge 20 novembre 2017, n. 167, *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017*, GU Serie Generale n. 277 del 27-11-2017.

⁵⁰ M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali*, *supra*, p. 28.

Tuttavia, qualche dubbio è sorto in relazione all'esclusione dal novero dei reati indennizzabili dei reati di percosse e lesioni personali non aggravate, anch'essi lesivi dell'integrità personale e, pertanto, potenzialmente atti a far scaturire in capo alla vittima il medesimo diritto all'indennizzo, al pari delle vittime di tutti gli altri reati intenzionali violenti. Inoltre, alcune perplessità sono sorte in virtù della poca chiarezza con cui il legislatore italiano si è riferito al concetto di violenza, nel senso che non è stato reso del tutto evidente se esso fosse da intendersi nel senso di violenza solo fisica o anche morale, con ciò fondando il dubbio circa la possibilità di inserire o meno nel novero delle vittime indennizzabili anche quelle che avevano subito reati quali la diffamazione o la minaccia.

In relazione ad altri aspetti, invece, la Legge in commento presenta alcune gravi criticità, non garantendo, di fatto, la tutela prevista dal legislatore europeo.

In particolare, il secondo comma dell'articolo 11, prevedendo che l'indennizzo sarebbe stato elargito per la sola rifusione delle spese mediche e assistenziali (fatti salvi i casi di violenza sessuale e di omicidio, le cui vittime avrebbero goduto di una copertura più ampia), ha limitato enormemente il diritto riconosciuto dalla Direttiva alle vittime: infatti, qualsiasi altra spesa eventualmente sopportata dalla vittima per ottenere l'indennizzo (ad esempio, le spese legali) non sarebbe stata ricoperta. Inoltre, il legislatore del 2016 non ha preso in considerazione eventuali invalidità, danni psicologici e materiali conseguenti alla violenza subita.

Il terzo comma dell'articolo 11, poi, ha rimesso la determinazione degli importi degli indennizzi ad un decreto del Ministro dell'Interno e del Ministro della Giustizia da emanarsi, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della Legge. Dunque, sino all'emanazione del decreto, la Legge sarebbe stata di fatto una tutela priva di sostanza. Per di più, non ha dettato indicazioni circa la natura, contenuti e determinazione del quantum di tali indennizzi⁵¹.

Inoltre, il seguente articolo 12 ha previsto stringenti condizioni per l'accesso all'indennizzo: innanzitutto, avrebbero potuto farne richiesta soltanto i titolari di reddito "non superiore a quello previsto per l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato" – ossia 11.528,41 euro –; in secondo luogo, per presentare la domanda d'indennizzo, sarebbe stato necessario attendere non solo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna nei confronti dell'autore – il che richiede ovviamente vari anni – ma anche l'ulteriore trascorrere del tempo necessario ad "esperire infruttuosamente l'azione esecutiva [...] per ottenere il risarcimento del danno". Ancora, la vittima avrebbe dovuto dimostrare di non aver concorso colposamente alla commissione del reato o di quelli connessi, e non avrebbe dovuto essere stata condannata con sentenza definitiva ovvero, alla data di presentazione della domanda, non avrebbe dovuto essere "sottoposta a procedimento penale per uno dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale e per reati commessi in violazione delle norme per la repressione dell'evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto". Infine, si richiedeva "che la vittima non [avesse] percepito, per lo stesso fatto, somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati".

Le criticità di tali condizioni sono evidenti. In primo luogo, il requisito economico, non previsto dalla Direttiva avrebbe determinato una discriminazione tra le vittime. Inoltre,

⁵¹ M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?*, *supra*, p. 3-4.

l'accesso alla giustizia ed all'indennizzo sarebbe stato tutt'altro che facilitato, in pieno contrasto con gli obiettivi della Direttiva. Infatti, la previsione non solo del passaggio in giudicato della sentenza di condanna nei confronti dell'autore ma anche dell'ulteriore trascorrere del tempo necessario ad esperire infruttuosamente l'azione esecutiva quale condizione per ottenere l'indennizzo, avrebbe avuto l'effetto di procrastinare di svariati anni il risultato voluto dalla Direttiva. Infine, l'impossibilità di percepire somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati avrebbe avuto la paradossale conseguenza che, per far sì che la vittima potesse richiedere l'indennizzo, un parente, un'associazione o una qualsiasi altra organizzazione avrebbero dovuto astenersi dall'offrire un sussidio.

Quanto alle risorse economiche necessarie per indennizzare le vittime, l'articolo 14 della Legge europea 2015-2016 aveva previsto l'estensione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime di reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura anche ai delitti intenzionali violenti e la disposizione di un ulteriore contributo annuale dello Stato di 2.600.000 euro a decorrere dall'anno 2016. Tale contributo, tuttavia, era senz'altro lungi dal far presagire una tutela indennitaria effettiva delle vittime di reati intenzionali violenti⁵².

In conclusione, la Legge europea 2015-2016 ha sicuramente avuto il pregio di aver ampliato il novero dei reati intenzionali violenti indennizzabili; tuttavia, il sistema da essa delineato non ha consentito il raggiungimento degli obiettivi della Direttiva, in quanto non ha contribuito a creare le condizioni ottimali richieste perché i cittadini dell'Unione possano liberamente circolare sul territorio italiano. Per questo motivo, la Legge in parola, anche se tempestiva, non sarebbe stata sufficiente ad evitare la sentenza di condanna della CGUE⁵³, né sarebbe stata utile a chiudere la procedura di infrazione.

6. Il Decreto sulla determinazione degli importi dell'indennizzo. Un passo avanti?

Per quel che concerne il quantum degli indennizzi, la Direttiva 2004/80/CE ha seguito un approccio di c.d. "*soft-harmonization*", nel senso che ha attribuito agli Stati membri ampia discrezionalità nella determinazione degli stessi, a condizione tuttavia che essi risultino "*equi ed adeguati*" per le vittime.

Per quanto concerne il nostro ordinamento, il Governo – su richiesta del Parlamento, ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, della Legge europea 2015-2016 – ha adottato il Decreto interministeriale sulla determinazione e modalità di erogazione degli importi dell'indennizzo a favore delle vittime dei reati intenzionali violenti⁵⁴. Con la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale di tale decreto, è diventato finalmente operativo il sistema nazionale di indennizzo per le vittime.

Il Decreto prevede che per il reato di omicidio l'importo fisso da corrispondere è di euro 7.200, nonché, in caso di omicidio commesso dal coniuge, di euro 8.200 esclusivamente in favore dei figli della vittima; per il reato di violenza sessuale di cui all'articolo 609-bis del

⁵² M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali*, supra, p. 37.

⁵³ Cfr. P. MOLINO, *Opposte pronunce di merito sull'equo indennizzo alle vittime di reati violenti ed intenzionali*, in *Quotidiano giuridico*, 13 giugno 2017; M. BONA, *La tutela indennitaria delle vittime di reati violenti intenzionali nella legge n. 122/2016*, in *www.RIDARE.it*, 5 settembre 2016.

⁵⁴ Decreto (Interno - Giustizia - Economia e Finanze) 31 agosto 2017 sulla *Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti*, GU Serie generale n. 237 del 10-10-2017.

codice penale, l'importo fisso è di euro 4.800; per i reati diversi da quelli appena citati, l'indennizzo può arrivare fino a un massimo di euro 3.000 a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali.

La scelta di prevedere importi fissi è stata criticata in dottrina, in quanto tali importi non possono essere determinati in base alle particolari circostanze del reato e, dunque, potranno difficilmente essere "equi ed adeguati"⁵⁵. Inoltre, la tutela indennitaria così delineata differisce enormemente rispetto a quella predisposta a favore delle vittime del terrorismo, nel qual caso si prevede che, in sede di determinazione dell'indennizzo per il danno biologico e morale, si debba effettuare una valutazione caso per caso che tenga conto della "entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona"⁵⁶.

Un altro aspetto che ha fatto sorgere particolari dubbi (ancora non dissolti, come si vedrà nel paragrafo 8) concerne proprio l'ammontare delle somme degli indennizzi stabilito dal decreto interministeriale. Paragonando tali somme a quelle accordate a favore delle vittime di omicidi e violenze sessuali dalla giurisprudenza di merito o a quelle previste dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302 in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata, le quali si attestano su cifre nettamente più alte⁵⁷, appare evidente la loro natura irrisoria e discriminatoria.

In conclusione, con la Legge europea 2015-2016 e con il Decreto interministeriale sulla determinazione degli importi, il sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti si è adeguato, da un punto di vista meramente formale, all'articolo 12, paragrafo 2 della Direttiva nella parte in cui essa richiede che gli Stati membri garantiscano un indennizzo alle vittime.

Tuttavia, legittimi sono i numerosi dubbi circa la correttezza di tale adeguamento, in quanto, in primo luogo, le limitazioni e le condizioni previste per l'accesso alla tutela indennitaria dalla Legge in parola erano troppo stringenti e, in secondo luogo, gli importi fissi di indennizzo previsti dal Decreto sembrano essere davvero lontani dall'indennizzo "equo ed adeguato" che la Direttiva impone di introdurre.

7. La Legge europea 2017.

Le reazioni negative all'adozione della Legge europea 2015-2016 hanno indotto il Governo italiano ad intervenire nuovamente per rendere effettivo e completo l'adeguamento della disciplina nazionale a quella europea. Frutto di tale lavoro è stato il disegno di Legge

⁵⁵ *Ibidem*, p. 12. L'autore fornisce l'esempio dell'importo fisso di euro 4.800 che non è in nessun modo adattabile al tipo di violenza sessuale subito dalla vittima (se individuale ex art. 609 bis c.p. o di gruppo ex art. 609 octies), alla ricorrenza di altre concorrenti fattispecie di reato (per esempio, la compresenza del reato di sequestro di persona) ed altre circostanze aggravanti le condotte criminose.

⁵⁶ Così l'articolo 4, comma 1, lett. c) del D.p.r. 30 ottobre 2009, n. 181, *Regolamento recante i criteri medico-legali per l'accertamento e la determinazione dell'individualità e del danno biologico e morale a carico delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, a norma dell'articolo 6 della legge 3 agosto 2004, n. 206.*, GU Serie Generale n. 292 del 16-12-2009.

⁵⁷ Ad esempio, il Tribunale di Milano ha riconosciuto 150.000 euro di indennizzo ad una vittima di violenza sessuale, aggressione e rapina, il Tribunale di Torino ha riconosciuto 90.000 euro ad una vittima di violenza sessuale di gruppo, sequestro e percosse e successivamente la Corte di Appello ha rideterminato l'importo portandolo a 50.000 euro. Ancora, la legge 302/1990 prevede un indennizzo pari a 200.000 euro alla famiglia di una vittima di terrorismo o criminalità organizzata.

europea per il 2017, definitivamente approvato dal Parlamento con legge 167 del 2017. L'articolo 6 di detta Legge, rubricato "Disciplina dell'accesso alle prestazioni del Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Procedura di infrazione n. 2011/4147" è stato dedicato ad interventi "correttivi" nel recepimento della Direttiva.

L'articolo 6, comma 2 prevede innanzitutto l'estensione della possibilità di accedere al fondo a chiunque sia stato vittima di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005, ampliando, così, l'applicabilità delle disposizioni della Legge europea 2015-2016 alle fattispecie precedenti alla sua entrata in vigore⁵⁸.

L'unico aspetto critico di questa modifica normativa è che all'articolo 6, comma 3, è previsto un termine decadenziale di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge stessa per la presentazione della domanda di concessione dell'indennizzo. Risulta, pertanto, che il legislatore nazionale, a fronte di un inadempimento da parte dello Stato italiano durato anche molti anni, ha concesso alle vittime di reati commessi prima dell'intervento della Legge europea 2015-2016 soltanto quattro mesi di tempo per inoltrare la domanda di indennizzo (si noti sin d'ora che tale termine, come si vedrà nel paragrafo 8, è stato poi prorogato). A tal proposito, si ricordi che il diritto dell'Unione e la giurisprudenza della CGUE prevedono che i termini di decadenza previsti dal diritto nazionale, per il principio di effettività, non possono essere determinati in modo da rendere praticamente impossibile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento giuridico comunitario e, per il principio di equivalenza, non possono essere meno favorevoli di quelli che riguardano domande analoghe di natura interna⁵⁹.

Inoltre, la nuova legge modifica in parte le condizioni di accesso all'indennizzo previste dalla precedente Legge europea: innanzitutto, non è più previsto che la vittima sia titolare di un reddito annuo non superiore a quello previsto per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato; poi, quanto alla percezione da parte della vittima di somme erogate a qualunque titolo da soggetti pubblici o privati, viene introdotto un limite, in quanto è previsto che la vittima non deve aver percepito più di 5.000 euro. L'unica condizione che persiste è quella secondo cui la vittima deve aver già esperito infruttuosamente l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato per ottenere il risarcimento del danno dal soggetto obbligato in forza di sentenza di condanna irrevocabile o di una condanna a titolo di provvisoria. Viene tuttavia introdotta un'eccezione: tale condizione, non si applica non solo nel caso in cui l'autore del reato sia rimasto ignoto (come già previsto dalla Legge europea 2015-2016), ma, secondo la nuova legge, anche nel caso in cui l'autore del reato abbia chiesto ed ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità.

La domanda di indennizzo deve essere presentata nel termine di sessanta giorni dalla decisione che ha definito il giudizio per essere ignoto l'autore del reato o dall'ultimo atto dell'azione esecutiva infruttuosamente esperita ovvero dalla data del passaggio in giudicato della sentenza penale.

Infine, la Legge europea 2017 ha previsto un incremento del Fondo con un contributo annuale pari a 2.600.000 euro per l'anno 2016, a 5.400.000 per l'anno 2017 e a 4.000.000 euro a decorrere dall'anno 2018. Gli oneri derivanti da queste modifiche graveranno su due fondi:

⁵⁸ Sull'irretroattività della legge n. 122/2016, cfr. M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali*, *supra*, p. 470.

⁵⁹ Cfr., tra le altre, C-125/01, *Peter Pflücke c. Bundesanstalt für Arbeit*, EU:C:2003:477, punto 34.

su quello per il recepimento della normativa europea di cui all'articolo 41 *bis* della legge 24 dicembre 2012, n. 234 e su quello di cui al comma 200 dell'articolo 1 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015), istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestino nel corso della gestione.

8. I recenti sviluppi giurisprudenziali e legislativi: il nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e la legge di bilancio 2019

Con l'entrata in vigore della Leggi europee 2015-2016 e 2017 ed, in particolare, con la previsione – in seno all'articolo 6, comma 2, della seconda legge – dell'estensione in via retroattiva della tutela indennitaria anche alle vittime di reati commessi successivamente al 20 giugno 2005 e prima dell'entrata in vigore della stessa legge n. 122/2016, il legislatore è riuscito a porre un argine ai contenziosi nazionali intrapresi dalle vittime danneggiate dalla tardiva attuazione della Direttiva.

Tuttavia, tale contenzioso non si è del ancora tutto estinto. Al riguardo, va segnalato che, a fronte di un filone giurisprudenziale tendenzialmente sfavorevole alla Presidenza del Consiglio dei Ministri rilevato negli anni precedenti, le pronunce intervenute nell'anno 2018 sembrano aver introdotto un diverso orientamento.

Innanzitutto, sono da segnalare alcune pronunce favorevoli⁶⁰ riferite all'applicazione delle previsioni contenute nella Legge europea 2015-2016 e nella Legge europea 2017, le quali hanno rigettato le domande attoree o perché non era stata intrapresa l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato, o perché risultavano ancora pendenti i procedimenti volti ad accertare il responsabile del reato.

Poi, vi sono alcune sentenze che sono tornate sulla questione concernente l'applicabilità della Direttiva alle sole situazioni “*cross-border*” oppure anche alle c.d. “situazioni puramente interne”.

Ad esempio, il Tribunale di Palermo, con sentenza n. 2436/2018⁶¹, resa in un contenzioso instaurato contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri per accertare e dichiarare la responsabilità dello Stato per la mancata e/o non corretta e/o non integrale attuazione della Direttiva 2004/80/CE e per la condanna al risarcimento dei danni, è tornato sulla questione dell'individuazione di quali diritti soggettivi siano tutelati dalla norma europea (se cioè solo quelli delle vittime di reati residenti o domiciliati all'estero od anche quelli delle vittime residenti o domiciliate in Italia). Nell'evidenziare che con l'articolo 11, comma 1, della Legge europea 2015-2016 “è stato finalmente introdotto il principio della generale applicabilità dell'indennizzo pubblico per le vittime di qualsiasi reato doloso commesso con violenza alla persona”, il Tribunale ha tuttavia rigettato la domanda di parte attrice, rilevando che “la fondatezza della domanda deve essere accertata al tempo della decisione e ad oggi il denunciato inadempimento più non sussiste”.

⁶⁰ Cfr. Sentenza del Tribunale di Roma n. 17859/2018, pubblicata il 24.09.2018; Sentenza della Corte d'Appello di Torino n. 2120/2018 pubblicata il 17.12.2018; Sentenza del Tribunale di Palermo n. 4101/2018, pubblicata il 28.09.2018. Tali sentenze hanno rigettato le domande attoree, rispettivamente, le prime due decisioni perché non è stata intrapresa l'azione esecutiva nei confronti dell'autore del reato, la terza pronuncia perché risultano ancora pendenti procedimenti volti ad accertare il responsabile del reato.

⁶¹ Sentenza del Tribunale di Palermo, n. 2436/2018, pubblicata il 21.05.2018.

Anche la sentenza della Corte d'Appello di Torino n. 1721/2018⁶², resa in un analogo procedimento instaurato contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha affrontato la medesima questione ed ha affermato che essa “è oggi superata dalla legge 7 luglio 2016, n. 122 che ha dato esecuzione alla direttiva”. Infatti, tale Corte ha ritenuto che “[a]vendo lo Stato italiano dato esecuzione, con efficacia retroattiva, alla Direttiva è venuto meno l’inadempimento” e “[p]ertanto, non essendovi inadempimento dello Stato italiano od essendo comunque venuto meno, la domanda deve essere respinta”.

E', dunque, evidente che la giurisprudenza risulta ancora oggi divisa sull'applicabilità della Direttiva alle c.d. “situazioni puramente interne”. Testimonianza di tale “frattura” è il rinvio pregiudiziale in materia effettuato dalla Corte di Cassazione alla CGUE in data 31 gennaio 2019⁶³.

Il caso all'attenzione della Corte di cassazione è stato deciso, in primo grado, dal Tribunale di Torino, con una sentenza che (come visto in precedenza al paragrafo 2.2) rientra in quello che abbiamo definito il primo filone di sentenze, ossia quell'orientamento giurisprudenziale che ha riconosciuto il diritto al risarcimento del danno per mancata trasposizione della Direttiva anche in situazioni caratterizzate da assenza di elementi di transnazionalità. La sentenza del Tribunale di Torino è stata poi confermata in secondo grado dalla Corte d'appello di Torino, la quale ha riformato parzialmente la decisione solo con riferimento alla misura del risarcimento, ridotto da €90.000,00 a €50.000,00. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha proposto, quindi, ricorso per cassazione, dando avvio al procedimento nell'ambito del quale è stata pronunciata l'ordinanza di rinvio.

L'ordinanza è di estremo interesse in quanto sottopone alla CGUE due questioni pregiudiziali di nodale importanza. In primo luogo, il giudice *a quo* chiede ai giudici di Lussemburgo se, in relazione alla tardiva e/o incompleta trasposizione della Direttiva 2004/80/CE, diretta ad istituire un sistema di indennizzo delle vittime di reati violenti in situazioni transfrontaliere, il diritto dell'Unione “imponga di configurare un'analogha responsabilità dello Stato membro nei confronti di soggetti non transfrontalieri (dunque, residenti in Italia), i quali non sarebbero stati i destinatari diretti dei benefici derivanti dall'attuazione della direttiva, ma, per evitare una violazione del principio di uguaglianza/non discriminazione nell'ambito dello stesso diritto eurounitario, avrebbero dovuto e potuto – ove la direttiva fosse stata tempestivamente e compiutamente recepita – beneficiare in via di estensione dell'effetto utile della direttiva stessa (ossia del sistema di indennizzo anzidetto)”. In caso di risposta affermativa al primo quesito, il giudice di legittimità chiede anche “se l'indennizzo stabilito in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti [...] dal decreto del Ministro dell'Interno del 31 agosto 2017 [...] nell'“importo fisso di euro 4.800” possa reputarsi “indennizzo equo e adeguato alle vittime” in attuazione di quanto prescritto dall'art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80”.

Molto interessante è la parte dell'ordinanza prodromica all'introduzione del primo quesito pregiudiziale, nella quale la Corte di Cassazione, assumendo pacificamente l'insussistenza dell'obbligo di tutelare le situazioni puramente interne discendente dalla

⁶² Sentenza della Corte d'Appello di Torino, n. 1721/2018, pubblicata il 2.10.2018.

⁶³ Ordinanza III sez. civ. Corte di cassazione, n. 2964 del 31 gennaio 2019. V. commenti di R. G. CONTI, *Il contenzioso sul risarcimento dello Stato alle vittime di reato: Cass. n. 2964/2019 alla ricerca dell'eguaglianza europea*, in *Rivista di Diritti comparati*; I. ANRÒ, *L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato*, *supra*.

Direttiva, cerca di individuare un'altra possibile violazione del diritto dell'Unione da parte dello Stato italiano, comunque connessa all'adempimento dell'obbligo di trasposizione della Direttiva 2004/80/CE. Nel far ciò, la Corte ricorda che tra i principi fondamentali del diritto dell'Unione vi è quello di uguaglianza e non discriminazione, riconosciuti dagli articoli 18 e 19 del TFUE e dagli articoli 20 e 21 della Carta di Nizza nonché dalle tradizioni costituzionali comuni. Dunque, il giudice *a quo* sembra intravedere una possibile violazione di tali principi e considera che la mancata previsione di una disciplina normativa per le situazioni puramente interne determina una discriminazione in danno dei cittadini italiani, i quali non potrebbero godere della medesima protezione che, invece, lo Stato italiano ha introdotto per le vittime straniere. Pertanto, nell'opinione della Cassazione, al fine di non violare il diritto dell'Unione e di rispettare i suddetti principi, lo Stato italiano avrebbe dovuto introdurre un sistema generale di indennizzo che riguardasse innanzitutto le vittime residenti in Italia, e successivamente, in attuazione della Direttiva, avrebbe dovuto estendere tale tutela alle situazioni transfrontaliere riguardanti vittime residenti all'estero. Per questi motivi, la Corte di Cassazione richiede alla CGUE di interpretare i principi contenuti nel TFUE e nella Carta.

La sentenza della CGUE è molto attesa, in quanto potrebbe finalmente porre fine ad un'annosa e problematica questione. Tuttavia, occorre rilevare che parte della dottrina⁶⁴ ha prospettato la possibilità che la Corte si pronunci con una decisione di irricevibilità dei quesiti pregiudiziali, in quanto essi presentano non poche criticità: in primo luogo, la Corte potrebbe dichiarare di essersi già espressa in un caso analogo (ci si riferisce qui alla sentenza *Commissione c. Italia* dell'11 ottobre 2016 che ha sancito che le situazioni puramente interne non rientrano nell'ambito di applicazione della Direttiva); in secondo luogo, il richiamo al principio di non discriminazione potrebbe non essere pertinente in quanto esso si riferisce alla nazionalità e non alla residenza, come invece fa la Direttiva; in terzo luogo, il giudice *a quo* sembra non aver tenuto conto dell'articolo 10 delle Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, ai sensi del quale, nei rinvii aventi ad oggetto la Carta di Nizza, "è necessario che dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulti in maniera chiara e inequivoca che una norma di diritto dell'Unione diversa dalla Carta è applicabile nel procedimento principale"; in quarto luogo, il secondo quesito è formulato in modo da richiedere alla Corte un giudizio diretto sulla normativa italiana.

Infine, per quanto concerne gli ultimi sviluppi non giurisprudenziali ma legislativi, degna di nota è la legge di bilancio 2019⁶⁵ che ha modificato gli articoli 11 e 12 (e minimamente l'articolo 13) della Legge europea 2015-2016.

Per quanto riguarda le modifiche apportate all'articolo 11, occorre innanzitutto rilevare che l'indennizzo è stato riconosciuto, oltre ai delitti di omicidio e di violenza sessuale, anche al delitto di lesione personale gravissima, ai sensi dell'articolo 583, secondo comma, del c.p., mentre per tutti gli altri delitti resta ferma la previsione della corresponsione dell'indennizzo per la sola rifusione delle spese mediche e assistenziali.

Inoltre, è stato aggiunto un nuovo comma, il 2 *bis*, che prevede che, in caso di morte della vittima in conseguenza del reato, l'indennizzo è corrisposto in favore del coniuge

⁶⁴ I. ANRÒ, *L'ordinamento italiano e l'indennizzo alle vittime di reato, tra principio di uguaglianza e criteri di equità*, *supra*, p. 127-133.

⁶⁵ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, G.U. n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62.

superstite e dei figli o, in mancanza di questi ultimi, in favore dei genitori o ancora, in mancanza dei genitori, in favore dei fratelli e delle sorelle conviventi e a carico al momento della commissione del delitto. Al coniuge è equiparata la parte di un'unione civile tra persone dello stesso sesso e, in mancanza del coniuge, allo stesso è equiparato il convivente di fatto che ha avuto prole dalla vittima o che ha convissuto con questa nei tre anni precedenti alla data di commissione del delitto.

Ancora, è stato aggiunto il comma 2 *ter* che disciplina il caso di concorso di aventi diritto: in questa ipotesi, l'indennizzo è ripartito secondo le quote previste dalle disposizioni del libro secondo, titolo II, del c.c..

Quanto alle condizioni per l'accesso all'indennizzo disciplinate dall'articolo 12 della Legge europea 2015-2016, esse sono state innovate limitatamente alla possibilità per la vittima di percepire somme di denaro da soggetti pubblici o privati: l'indennizzo può essere corrisposto soltanto se la vittima non abbia percepito somme di denaro di importo pari o superiore a quello dovuto in base alle disposizioni di cui all'articolo 11. Se, invece, la vittima ha già percepito somme di denaro di importo inferiore, l'indennizzo è corrisposto esclusivamente per la differenza.

Infine, con la legge di bilancio 2019 sono stati riaperti i termini per la presentazione delle domande di indennizzo. Infatti, tale legge ha stabilito che i termini di presentazione della domanda previsti dall'articolo 6, comma 3, della Legge europea 2017 per la concessione dell'indennizzo da corrispondere ai soggetti di cui al comma 2 dell'articolo 6 della stessa legge, nonché i termini di presentazione della domanda previsti dall'articolo 13, comma 2, della Legge europea 2015-2016 per la concessione dell'indennizzo da corrispondere in conseguenza di lesione personale gravissima ai sensi dell'articolo 583, secondo comma, c.p., sono riaperti e prorogati, a pena di decadenza, fino al 30 settembre 2019. Tuttavia, per i soggetti in relazione ai quali, alla data del 1° agosto 2019, non risultano ancora sussistenti tutti i requisiti e le condizioni di cui agli articoli 12 e 13, comma 1, della Legge europea 2015-2016, il termine per la presentazione della domanda di accesso all'indennizzo è quello di cui al comma 2 del predetto articolo 13.

Successivamente all'entrata in vigore di questa legge, la Commissione ha valutato la correttezza dell'adeguamento dell'ordinamento italiano a quello dell'Unione in materia di indennizzo alle vittime di reati intenzionali violenti e il 24 gennaio 2019 ha deciso di archiviare la procedura d'infrazione n. 2011/4147⁶⁶.

9. Considerazioni conclusive

L'*iter* di recepimento della Direttiva 2004/80/CE nell'ordinamento italiano è stato molto lungo e travagliato. Sebbene la Direttiva prevedesse il termine del 1° luglio 2005 per l'attuazione dei sistemi indennitari nazionali, il primo tentativo di recepimento in Italia si è avuto soltanto nel 2007 con il d.lgs n. 204. Tale decreto legislativo e la successiva Legge europea 2015-2016, però, non sono stati ritenuti utili a sottrarre lo Stato italiano alle due

⁶⁶ Cfr. <http://www.politicheeuropee.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/infrazioni-precedenti-aggiornamenti/infrazioni-aggiornamento-24-gennaio-2019/>

sentenze di condanna della CGUE per mancata e non corretta attuazione della Direttiva, emesse al termine delle due procedure di infrazione avviate dalla Commissione.

In effetti, la Legge europea 2015-2016 ed il Decreto a cui quest'ultima ha rimesso la determinazione degli importi degli indennizzi non hanno contribuito a creare le condizioni ottimali richieste dalla Direttiva affinché i cittadini dell'Unione potessero liberamente circolare sul territorio italiano. Neanche la successiva Legge europea 2017 è riuscita a recepire correttamente l'atto europeo, pur avendo comunque compiuto un importante passo in avanti in tal senso. E' soltanto con la legge di bilancio 2019 (dunque circa quindici anni dopo l'adozione della Direttiva) che l'*iter* di recepimento si è concluso con esito positivo. Infatti, successivamente all'entrata in vigore di questa legge, la Commissione ha deciso di archiviare la procedura d'infrazione n. 2011/4147.

L'estremo ritardo nel recepimento della Direttiva ha determinato il proliferare di azioni risarcitorie nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, fondate sui principi fissati dalla sentenza *Francovich* in relazione alla risarcibilità del danno derivante al singolo dalla violazione del diritto dell'Unione europea da parte dello Stato per fatto del legislatore. Dall'analisi delle sentenze dei giudici di merito, è emersa la possibilità di dividere queste ultime in due filoni: il primo estende la tutela prevista dalla Direttiva anche alle vittime residenti nello Stato membro in cui il reato è stato commesso (nelle c.d. "situazioni puramente interne"); il secondo, invece, considera che la Direttiva intende regolare unicamente le situazioni *cross-border*, cioè quelle in cui il reato sia stato consumato in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima.

La posizione più condivisibile, a parere di chi scrive, è quella intermedia adottata dal Tribunale di Roma nell'ordinanza del 25 giugno 2015, nella quale è stato chiarito che effettivamente l'unica finalità della Direttiva è quella di predisporre una tutela transfrontaliera ma il mezzo attraverso cui tale obiettivo è perseguito dal legislatore europeo è proprio quello di obbligare gli Stati membri ad introdurre nei loro ordinamenti – qualora non ne siano già muniti – un sistema di indennizzo *generale*, che tuteli, cioè, sia i cittadini residenti nello Stato in cui il reato è occorso che quelli residenti in un altro Stato membro.

L'interpretazione della Direttiva non è ancora oggi univoca. Infatti, la Corte di Cassazione, il 31 gennaio 2019, si è determinata a operare un rinvio pregiudiziale alla CGUE proprio per ottenere chiarimenti in merito all'applicabilità della Direttiva 2004/80/CE alle fattispecie "puramente interne". Inoltre, il giudice di legittimità ha anche chiesto alla Corte di esprimersi sulla congruità degli importi di indennizzo fissati dal Decreto del 31 agosto 2017 e sulla possibilità di considerarli "equi e adeguati".

Se la Corte dovesse decidere di rispondere ai quesiti, superando i dubbi di irricevibilità che l'ordinanza di rinvio presenta, si porrebbe finalmente fine ad una annosa questione che non ha permesso, durante tutti questi anni di inadempimento dello Stato italiano, di definire in maniera uniforme ed univoca tutti i casi concernenti il risarcimento del danno delle vittime di reati intenzionali violenti per violazione del diritto dell'Unione.

A parere di chi scrive, vi è un'alta probabilità che la Corte si pronunci – in maniera condivisibile – nel senso dell'estensione della tutela prevista dalla Direttiva a tutte le fattispecie, anche a quelle caratterizzate dall'assenza di elementi di transnazionalità. Tale conclusione, infatti, sarebbe coerente con la precedente sentenza della Corte dell'ottobre 2016 ed in linea con gli obiettivi della Direttiva desumibili dalla lettura integrale del suo testo. Quanto alla

congruità degli indennizzi, è verosimile che la Corte si pronunci in senso negativo, poiché il *quantum* degli importi stabilito con il Decreto non sembra garantire alle vittime il ristoro “equo ed adeguato” previsto dalla Direttiva, attestandosi su cifre irrisorie che, peraltro, non sono modificabili a seconda dei vari casi di specie.

In conclusione, è possibile affermare che il recepimento della Direttiva in Italia, sebbene estremamente lento, è correttamente avvenuto grazie all’introduzione di un sistema di indennizzo generale, che riguarda tutti i reati intenzionali violenti che ledono l’integrità personale, che facilita l’accesso delle vittime alla giustizia e al risarcimento dei danni e che – se interpretato nel senso della sua applicabilità a tutte le vittime, a prescindere dalla loro residenza – tutela compiutamente il diritto alla libera circolazione di tutti i cittadini europei. Tuttavia, tale sistema è ancora interessato da serie criticità in relazione alla determinazione degli importi di indennizzo.