

L'indennizzo alle vittime di reati dolosi violenti: tra tardivo recepimento della direttiva e sostenibilità economica del sistema

di *Andrea Perelli*

Title: Compensation to victims of violent willful crimes: between late transposition of the directive and economic sustainability of the system

Keywords: Compensation to victims of crimes; Late transposition; Economic sustainability.

1. – Sentenza in commento è stata pronunciata nell'ambito della domanda di pronuncia pregiudiziale, sollevata dalla Corte Suprema di Cassazione della Repubblica Italiana in merito all'interpretazione della direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato. Nella causa di merito, la ricorrente, B.V., ha convenuto in giudizio la Repubblica Italiana chiedendo il risarcimento del danno che questa le avrebbe causato con la mancata trasposizione nel diritto interno della citata direttiva.

Obiettivo della normativa, in attuazione di quanto statuito dal Consiglio Europeo nella riunione di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999 (considerando n. 3), è quello di garantire alle vittime di reato “il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo [dell'Unione] europea in cui il reato è stato commesso” (considerando n. 6), stabilendo “un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, che dovrebbe operare sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori” (considerando n. 7), sulla base della considerazione di fatto per chi – spesso – i rei non godono di sostanze proprie, tali da consentire un adeguato e pieno ristoro delle persone offese (considerando n. 10).

In tale quadro l'art. 1 – inserito nel Capo I “*Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere*” – manda agli Stati membri di assicurare alla persona offesa di un reato intenzionale violento, che risieda in uno Stato membro diverso da quello del *locus commissi delicti*, la facoltà di poter presentare la domanda di indennizzo presso un'autorità o qualsiasi altro organismo del proprio Stato membro. L'indennizzo è erogato dalle Autorità dello Stato membro di commissione del delitto.

L'art. 12 così dispone “1. Le disposizioni della presente direttiva riguardanti l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applicano sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori. 2. Tutti 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”. Tale disposizione è collocata nel Capo II.

Infine, l’art. 18 fissava il termine per il recepimento al 1° gennaio 2006, salvo il disposto dell’art. 12 § 2, che doveva essere attuato entro il 1° luglio 2005.

2. – L’Italia ha dato attuazione all’art. 12 § 2 della direttiva con la Legge 7 luglio 2016 n. 122 (c.d. Legge Europea 2015-2016), entrata in vigore il 23 luglio 2016. In particolare, l’art. 11 l. 12/2016 riconosce il diritto all’indennizzo a carico della Repubblica Italiana alla vittima di un reato doloso commesso con violenza alla persona, compresa la violenza sessuale, nonché a favore degli aventi diritto della vittima, in caso di morte della stessa in conseguenza del reato. Tale indennizzo è fissato nella misura determinata con decreto ministeriale del 31 agosto 2017 nelle seguenti misure forfettarie:

- a) per il reato di omicidio, nell’importo fisso di € 7.200, nonché, in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa, nell’importo fisso di € 8.200 esclusivamente in favore dei figli della vittima;
- b) per il reato di violenza sessuale di cui all’art. 609-bis c.p., salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità, nell’importo fisso di € 4.800;
- c) per i reati diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), fino a un massimo di € 3.000 a titolo di rifusione delle spese mediche e assistenziali.

3. – La ricorrente, cittadina italiana residente in Italia, rimase vittima – nella notte tra il 15 ed il 16 ottobre 2005 ed in territorio italiano – del delitto di violenza sessuale, i cui autori vennero condannati – oltre alla pena detentiva di legge – a risarcire la donna con la somma di € 50.000,00; tale obbligazione non fu mai adempiuta, in quanto gli autori del fatto si erano resi *medio tempore* latitanti.

Nel febbraio 2009 la donna adiva il Tribunale di Torino per sentir condannare la Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica Italiana per non aver correttamente recepito la direttiva 2004/80/CE ed il Giudice di prime cure pronunciava condanna per la somma di € 90.000,00, oltre interesse di legge e spese legali. Tale somma è stata ridotta ad € 50.000,00 dalla Corte di Appello, che ha nel resto confermato le statuizioni.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha impugnato – con ricorso per Cassazione – la ridetta sentenza, deducendo che la direttiva non è fonte di diritti direttamente applicabili da parte dei cittadini nei confronti dei propri Stati di residenza, essendo la stessa applicabile solamente nelle ipotesi di reato “transfrontaliero”, ossia commesso in uno Stato membro differente da quello di residenza abituale della persona offesa.

La Corte di Cassazione ha ritenuto che a fronte della pregressa giurisprudenza della Corte di Giustizia (Commissione/Italia (C-601/14, EU:C:2016:759, punti 45 e da 48 a 50)) la direttiva dovesse applicarsi solamente alle ipotesi di reati connotati da elementi transfrontalieri e non anche ai reati commessi nel territorio di uno Stato membro ai danni di un cittadino o di un residente nello stesso.

Tuttavia, ritiene che – a fronte del disposto dell’art. 18 TFUE e degli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea – la Repubblica Italiana non potesse attuare integralmente la direttiva, escludendo da essa i reati non connotati da elementi transfrontalieri, per non assoggettare i cittadini italiani, vittime dei reati *de quibus* in Italia ad un trattamento deteriore ed ingiustificato rispetto ai cittadini italiani vittime dei medesimi reati all’estero.

In secondo luogo il Giudice del rinvio ha manifestato perplessità in merito al *quantum* del risarcimento – fissato forfettariamente in € 4.800,00 – domandandosi se lo

stesso possa essere ritenuto equo ed adeguato, come richiesto dalla normativa sovranazionale. Sottolinea che i giudici nazionali hanno recentemente riconosciuto alle vittime di violenza sessuale risarcimenti del danno compresi tra € 10.000,00 ed € 200.000,00 ed ai soggetti danneggiati dalla mancata attuazione della normativa eurounitaria somme comprese tra € 50.000,00 ed € 150.000,00.

Alla luce di tali considerazioni la Corte di Cassazione ha pertanto posto i seguenti quesiti

“1) Se – in relazione alla situazione di intempestivo (e/o incompleto) recepimento nell’ordinamento interno della direttiva 2004/80, non self executing, quanto alla istituzione, da essa imposta, di un sistema di indennizzo delle vittime di reati violenti, che fa sorgere, nei confronti di soggetti transfrontalieri cui la stessa direttiva è unicamente rivolta, la responsabilità risarcitoria dello Stato membro, in forza dei principi recati dalla giurisprudenza della CGUE (tra le altre, sentenze “Francovich” e “Brasserie du Pecheur e Factortame III”) – il diritto dell’Unione europea imponga di configurare un’analoga responsabilità dello Stato membro nei confronti di soggetti non transfrontalieri (dunque, residenti), 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 [dell’Unione europea], 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).

2) Condizionatamente alla risposta positiva al quesito che precede, se l’indennizzo stabilito in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti (e, segnatamente, del reato di violenza sessuale, di cui all’art. 609-bis del codice penale) dal decreto del Ministro dell’interno 31 agosto 2017 emanato ai sensi del comma 3 dell’art. 11 della legge 7 luglio 2016, n. 122 (...) nell’importo fisso di euro 4.800 possa reputarsi “indennizzo equo ed adeguato delle vittime” in attuazione di quanto prescritto dall’art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80”.

5385

4. – In via preliminare, la Repubblica Italiana ha eccepito l’infondatezza della questione osservando che *medio tempore* la ricorrente era stata risarcita con la ricordata somma di € 4.800,00, facendo così venir meno l’oggetto della causa principale.

La Corte di Giustizia ha rigettato tale eccezione, sostenendo che:

- a) il giudizio *a quo* verte sul ricorso per cassazione avverso una Sentenza della Corte di Appello di Torino, che condannava lo Stato italiano a pagare a BV la somma di € 50.000,00 a titolo di risarcimento del danno da responsabilità extracontrattuale per mancata tempestiva trasposizione della direttiva 2004/80;
- b) anche ammettendo che il sopravvenuto indennizzo possa valere quale integrale adempimento della direttiva, occorre verificare se la somma di € 4.800,00 possa essere qualificata alla stregua di un “*indennizzo equo ed adeguato*”, ai sensi dell’art. 12, § 2;
- c) proprio tale necessità impedisce di qualificare come ipotetiche le questioni poste dal giudice del rinvio.

5. – In merito alla prima questione, la Corte richiama la propria consolidata giurisprudenza (*ex plurimis* sentenze del 5 marzo 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame, C-46/93 e C-48/93; del 30 settembre 2003, Köbler, C-224/01 e del 28 luglio 2016, Tomášová, C-168/15) secondo la quale “ai singoli lesi è riconosciuto un diritto al risarcimento dei danni causati da violazioni del diritto dell’Unione imputabili a uno Stato membro purché siano soddisfatte tre condizioni, vale a dire che la norma di diritto dell’Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli, che la violazione di tale norma sia sufficientemente qualificata e che sussista un nesso causale diretto tra

tale violazione e il danno subito da tali singoli”; la sussistenza di siffatte condizioni – inoltre – è rimessa in prima battuta ai giudici nazionali.

In ordine al primo dei requisiti, la Corte di Giustizia ritiene necessario interpretare la norma non solo nel proprio tenore letterale, ma anche in ottica teleologica, tenendo conto del contesto e degli scopi perseguiti dalla normativa di cui la stessa fa parte (sentenza del 26 febbraio 2019, Rimšēvičs e BCE/Lettonia, C-202/18 e C-238/18). Orbene, il tenore letterale della disposizione sancisce l’obbligo per gli Stati membri di dotarsi di un sistema di indennizzo a favore delle “vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori”, senza limitare il proprio campo di applicazione alle sole vittime di reati connotato da elementi transfrontalieri. La disposizione, poi, si colloca – quale unico articolo – all’interno del Capo II “*Sistemi di indennizzo nazionali*”, a differenza del Capo I che riguarda le situazioni transfrontaliere. Infine, il § 1 del medesimo articolo dispone che quanto statuito in merito all’accesso all’indennizzo per siffatte situazioni si applichi sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

Ne consegue che l’Unione Europea non ha inteso introdurre un sistema *ad hoc* per le vittime di reati violenti che si trovino in situazione transfrontaliera, quanto – piuttosto – far sì che i singoli Stati estendessero anche ad esse i propri sistemi di indennizzo. Pertanto, la disposizione in questione “impone a ogni stato membro l’obbligo di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime di qualsiasi reato intenzionale violento commesso nel proprio territorio”.

Obiettivo della direttiva 2004/80 sono quelli enunciati nei considerando nn. 1, 2, 3, 6, 7 e 10. In particolare, le difficoltà ad ottenere un congruo risarcimento dai rei possono essere incontrate anche dalle vittime che risiedono nello Stato membro in cui si trova il *locus commissi delicti*, come avvenuto anche nel caso di specie.

Tale ricostruzione induce la Corte di Giustizia a ritenere che l’art. 12 § 2 della direttiva 2004/80 “impone a ogni Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo che ricomprenda tutte le vittime di reati intenzionali violenti commessi nei loro territori e non soltanto le vittime che si trovano in una situazione transfrontaliera” e quindi “conferisce il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato non solo alle vittime di reati intenzionali violenti commessi nel territorio di uno Stato membro che si trovano in una situazione transfrontaliera [...] ma anche alle vittime che risiedono abitualmente nel territorio di tale Stato membro”. Pertanto, il diritto dell’Unione deve essere interpretato nel senso che il regime di responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per danno causato dalla violazione di tale diritto è applicabile, per il motivo che tale Stato non ha trasposto in tempo utile l’art. 12, § 2, della direttiva 2004/80, nei confronti delle vittime residenti in detto Stato membro, nel cui territorio il reato intenzionale violento sia stato commesso.

Così risolta la prima questione pregiudiziale, occorre verificare se la somma di € 4.800,00 riconosciuta a B.V. dalla legislazione nazionale – entrava in vigore successivamente all’instaurazione della causa per responsabilità extracontrattuale, nella quale la Repubblica Italiana è convenuto – possa essere ritenuto indennizzo equo ed adeguato ai sensi della richiamata normativa sovranazionale.

La direttiva non contiene un’indicazione relativamente all’importo dell’indennizzo né relativamente alle modalità di determinazione dello stesso, lasciando ai singoli Stati membri un margine di discrezionalità. Inoltre, la somma così individuata non è versata dall’autore del fatto, ma direttamente dallo Stato membro, per il solo fatto che nel proprio territorio si sia verificato il fatto reato e va dunque considerata la necessità di garantire la sostenibilità finanziaria di tale sistema, affinché tutte le vittime di tali reati possano essere egualmente indennizzate. Ne consegue che siffatta somma non deve necessariamente corrispondere all’intero danno risarcibile, come accadrebbe nel caso di condanna pronunciata a carico dell’autore del fatto; in altri termini, non deve

necessariamente garantire un ristoro completo del danno materiale e morale subito dalla vittima. In definitiva, l'individuazione del *quantum* indennizzabile ai sensi della direttiva è valutazione rimessa al Giudice nazionale, che dovrà tenere conto della normativa interna istitutiva di tale sistema. In ogni caso – ai sensi dell'art. 267 TFUE – la Corte ha inteso fornire gli elementi pertinenti per l'interpretazione dell'art. 12, § 2, direttiva 2004/80:

- a) lo Stato eccederebbe la propria discrezionalità se prevedesse un indennizzo meramente simbolico o manifestamente insufficiente alla luce della gravità delle conseguenze riportate dalle vittime; in altri termini, il risarcimento (pur non integrale) può ritenersi equo ed adeguato se compensa, in misura appropriata, le sofferenze delle vittime;
- b) in via generale il sistema introdotto dalla direttiva non osta alla previsione di un sistema di indennizzo forfettario, in quanto tale somma può variare a seconda della natura delle violenze subite;
- c) in astratto ed a fronte di quanto enunciato al punto a), la parametrizzazione di diversi scaglioni forfettari evita che l'indennizzo possa rivelarsi manifestamente insufficiente in relazione ad un determinato tipo di violenza;
- d) la violenza sessuale è uno di quei reati per i quali deve ritenersi che possa produrre le conseguenze più gravi in capo alla vittima, pertanto la somma forfettaria di € 4.800,00 non sembra corrispondere a prima vista ai parametri sopra elencati, fatto salvo un miglior apprezzamento del Giudice nazionale, alla luce del caso di specie.

Pertanto, "l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 dev'essere interpretato nel senso che un indennizzo forfettario concesso alle vittime di violenza sessuale sulla base di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti non può essere qualificato come «equo ed adeguato», ai sensi di tale disposizione, qualora sia fissato senza tenere conto della gravità delle conseguenze del reato per le vittime, e non rappresenti quindi un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito".

5387

6. – La sentenza in commento si segnala per alcuni spunti di interesse.

In primo luogo, sancisce la responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per il ritardato recepimento nel sistema interno delle direttive; tale responsabilità non viene meno a fronte di un tardivo adeguamento, la laddove la pronuncia della Corte sia funzionale alla valutazione della compatibilità eurounitaria della normativa nazionale. Sicché il mero dato dell'adempimento formale (e tardivo) dello Stato membro non è di per sé elemento sufficiente a far ritenere ipotetica la questione pregiudiziale posta, laddove la pronuncia sia funzionale ad una valutazione nel merito della normativa di recepimento.

In secondo luogo, riveste un sicuro interesse l'interpretazione logico sistematica offerta alla direttiva, che finisce per introdurre un sistema minimo di indennizzo alle vittime dei reati dolosi a base violenta commessi nel territorio dell'Unione Europea, indipendentemente dal fatto che tale essi siano o meno connotati da elementi transfrontalieri. Tale tutela minima è rafforzata dalle considerazioni svolte e dai limiti posti alla possibilità di prevedere indennizzi forfettari; se – da un lato – tale possibilità non è sconosciuta *a priori* – dall'altro lato – vengono fissati dei confini entro i quali essa può essere esercitata dagli Stati, al fine di rendere l'indennizzo equo ed adeguato alle sofferenze patite dalle vittime.

Infine, giova segnalare l'affermazione secondo la quale il sistema *de quo* introduce un sistema di indennizzo delle vittime e non un sistema di integrale risarcimento (come avviene nel caso in cui la condanna civilistica attinga direttamente il reo), ne consegue che il *quantum* dell'indennizzo – pur dovendosi conformare ai caratteri sopra esposti –

può essere inferiore alla somma che le stesse potrebbero ottenere dall'autore del fatto. Tale differenziazione di trattamento è ritenuta legittima alla luce della necessità di garantire la sostenibilità del sistema stesso, non gravando gli Stati membri di uscite eccessive e così garantendo l'auspicabile equilibrio delle finanze stesse ed un corretto funzionamento del sistema a favore di tutte le vittime che dovranno utilizzarlo. In questo quadro – ad avviso di chi scrive – giova riflettere sulle possibili evoluzioni del sistema medesimo, in particolare chiedendosi quale tra le due diverse esigenze (offrire un indennizzo equo ed adeguato e garantire la sostenibilità del sistema) debba essere destinata a prevalere nell'ipotesi in cui le domande di indennizzi dovessero mettere sotto tensione i singoli sistemi adottati dai vari Stati membri.

Andrea Perelli
Tribunale di Alessandria
ag.perelli@hotmail.it