

Il diritto all'indennizzo delle vittime di reato: l'Italia condannata dalla Corte di Giustizia per inadempimento della dir. 2004/80/CE

di Maria Chiara Locchi

Title: The right of crime victims to compensation: Italy condemned for failing to comply with Dir. 2004/80/CE

Keywords: Compensation to crime victims; Violent intentional crime; Cross-border situation.

1. – Con la Sentenza dell'11 ottobre 2016, relativa alla causa C-601/14, la Grande Sezione della Corte di Giustizia dell'UE ha dichiarato l'Italia inadempiente con riguardo al recepimento della Direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato. I giudici di Lussemburgo, in particolare, hanno contestato all'Italia di non aver 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» (§ 54), escludendo dall'ambito di applicazione del sistema di indennizzo vigente in Italia reati gravissimi, quali, ad esempio, l'omicidio non riconducibile a terrorismo o criminalità organizzata e lo stupro.

La Direttiva 2004/80 ha lo scopo di stabilire un sistema di cooperazione volto a facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, al fine di garantire in tutti gli Stati membri un «indennizzo equo ed adeguato alle vittime» (art. 12 della Direttiva). Gli artt. 1-3 prevedono che – qualora un individuo sia rimasto vittima di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui risiede abitualmente – la domanda di indennizzo possa essere inoltrata allo Stato nel quale il reato si è consumato, il quale dovrà identificare le autorità competenti per l'inoltro della richiesta («autorità di assistenza») e quelle incaricate di adottare la decisione finale («autorità di decisione»). L'art. 12 della Direttiva, che apre il Capo II dedicato ai «Sistemi di indennizzo nazionali», chiarisce poi che la disciplina comune relativa all'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere si applica sulla base dei sistemi «nazionali» di indennizzo che gli Stati membri hanno istituito a favore delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori.

La *ratio* della Direttiva del 2004, esplicitata nei considerando 1 e 2, è quella di contribuire a realizzare la libera circolazione delle persone, uno degli obiettivi fondamentali dell'Unione europea, per mezzo della tutela dell'integrità personale dei cittadini europei a prescindere dal fatto di trovarsi nello Stato membro di cui sono cittadini nazionali. Già nel 1989, con la sentenza *Cowan* (Corte giust., sent. 2-2-1989, C-186/87, *Ian William Cowan c. Trésor public*), la Corte di Giustizia aveva interpretato il principio di non discriminazione, all'epoca sancito dall' art. 7 del trattato CEE, nel senso che uno Stato membro non può subordinare la concessione di un indennizzo statale, volto alla riparazione del danno subito sul suo territorio dalla vittima di un'aggressione che le abbia cagionato una lesione personale, al requisito della titolarità di una tessera di residente o della cittadinanza di un

paese che abbia concluso un accordo di reciprocità con questo Stato membro, in vista dell'effettiva tutela della libertà di circolazione delle persone. Dieci anni più tardi, nell'ottobre del 1999, al Consiglio europeo di Tampere si ribadiva la centralità dell'elaborazione di «norme minime per la tutela delle vittime della criminalità» in relazione alla costruzione di un autentico spazio di giustizia europeo, identificando come aspetti decisivi per l'accesso alla giustizia da parte delle vittime la tutela del diritto al risarcimento dei danni, comprese le spese legali, e l'istituzione di programmi nazionali di finanziamento delle iniziative, sia statali che non governative, per l'assistenza alle vittime e la loro tutela (Consiglio europeo di Tampere 15 e 16 ottobre 1999, *Conclusioni della Presidenza*, punto 32). La recente Direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato, ha infine segnato uno stadio avanzato del processo di consolidamento della protezione della vittima nel sistema penale, realizzando un vero e proprio *corpus iuris* europeo dei diritti delle vittime (cfr. E. Verges, *Un Corpus Juris des droits des victimes: le droit européen entre synthèse et innovations*, in *Rev. sc. crimin. dr. pén. comp.*, 2013, 121 ss.).

L'Italia ha recepito la Direttiva 2004/80 – in ritardo di quasi due anni rispetto al termine di recepimento (su tale ritardo cfr. Corte giust., sent. 29-11-2007, C-112/07, *Commissione c. Repubblica italiana*) – con il D. Lgs. 204/2007 e il relativo regolamento di attuazione, D. m. 222/2008. Oltre che dal D. Lgs. del 2007, la materia dell'indennizzo a favore delle vittime di reati intenzionali violenti è poi disciplinata da diverse leggi speciali (tra le quali, ad es., l. 302/1990, 407/1998 e 206/2004 in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata; l. 108/1996 in favore delle vittime del reato di usura; l. 228/2003 relativa alle vittime di tratta, ecc.). Il sistema di indennizzo previsto dall'Italia, quindi, si caratterizza per la presenza di uno strumento a valenza “generale” e di alcuni strumenti di carattere speciale; l'art. 2 del D. Lgs. 204/2007, in relazione ai presupposti materiali dell'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, si limita peraltro a rinviare alle «leggi speciali a favore della vittima di reato commesso nel territorio dello Stato». La l. 122/2016, da ultimo, ha dedicato alcune disposizioni al tema di cui qui ci si occupa: l'art. 11 della legge, proprio in attuazione della Direttiva 2004/80, riconosce espressamente il diritto all'indennizzo alla vittima di determinati reati, seppure a specifiche condizioni, anche di natura economica, indicate nel successivo art. 12. Nonostante la Corte di Giustizia non abbia avuto modo di considerare quest'ultimo provvedimento legislativo in occasione della sua pronuncia per inadempimento contro l'Italia, in dottrina si è rilevato come l'assetto normativo attuale continui a presentare profili di incompatibilità rispetto al diritto dell'Unione (cfr. M. Troglia, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dichiara l'Italia inadempiente in relazione al sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti*, in *Diritto penale contemporaneo*, 7 novembre 2016, www.penalecontemporaneo.it, la quale osserva che la legge del 2016, pur estendendo «la possibilità, per tutte le vittime di reati intenzionali violenti, di domandare un indennizzo allo Stato», ha altresì introdotto condizioni aggiuntive, non previste dalla Direttiva, «che sembrano creare forti ostacoli ad una generalizzata corresponsione delle somme a titolo di ristoro economico»).

2. – Il procedimento di contestazione all'Italia, conclusosi con la sentenza della Corte di Giustizia che qui si commenta, era iniziato nel novembre del 2011 con una lettera di diffida della Commissione europea, nella quale si rimarcava negativamente la mancata previsione di un sistema generale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti, contrariamente a quanto indicato dall'art. 12 par. 2 della Direttiva 2004/80. Avendo giudicato insufficiente la replica dell'Italia (che aveva prefigurato una serie di interventi legislativi nella direzione auspicata dalla Commissione, in assenza tuttavia di qualsivoglia calendarizzazione parlamentare), il procedimento era approdato alla fase precontenziosa. A seguito di un “botta e risposta” tra lo Stato italiano (che aveva tentato di procrastinare l'intervento della Commissione nell'attesa di una decisione della Corte di Giustizia, nel frattempo interpellata dal Tribunale di Firenze in via pregiudiziale ma dichiaratasi poi manifestamente incompetente con ordinanza del 30 gennaio 2014) e la Commissione europea, quest'ultima, nel dicembre 2014, presentava innanzi alla Corte di Giustizia dell'UE un ricorso per

inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE, nel quale veniva autorizzato ad intervenire il Consiglio dell'Unione europea.

L'inadempimento dell'Italia per la mancata attuazione della Direttiva, peraltro, era stato riconosciuto nell'ordinamento nazionale, già nel 2010, dal Tribunale di Torino, che con sent. del 3 maggio aveva condannato la Presidenza del Consiglio a risarcire le "conseguenze morali e psicologiche" subite da una ragazza vittima di sequestro, percosse e stupro ad opera di due uomini. Seppure nel caso del Tribunale di Torino, così come in altri casi affrontati da giudici nazionali, l'illegittimità della normativa interna fosse fatta valere in relazione a reati intenzionali violenti non aventi carattere transfrontaliero e non contemplati ai fini dell'accesso all'indennizzo, in diversi casi la magistratura italiana è giunta a dichiarare la responsabilità della Repubblica italiana per la mancata attuazione della Direttiva 2004/80 e, in particolare, del suo art. 12 par. 2 (in questo senso cfr. Corte d'appello di Torino del 23-1-2012, che ha confermato la sentenza del Tribunale di Torino di due anni prima condannando la Presidenza del Consiglio, e Tribunale di Roma del 4-11-2013; in senso contrario cfr. Tribunale di Firenze del 20-2-2013 e Tribunale di Trieste del 5-12-2013; la stessa dottrina italiana stigmatizzava ormai da tempo l'inadempimento dell'Italia, cfr., tra gli altri, R. Mastroianni, *Un inadempimento odioso: la direttiva sulla tutela delle vittime di reati*, in *Quad. cost.*, 2008, 406-408; M.M. Winkler, *Francoovich colpisce ancora: una nuova condanna dello stato per ritardato (ed errato) recepimento di una direttiva europea (Nota a Trib. Torino, 3 maggio 2010)*, in *Resp. civ. prev.*, 2011, 918-941; M. Bona, *Vittime di reati e direttiva 2004/80/CE: l'Italia ancora inadempiente tra condanne, procedure di infrazione e rinvio pregiudiziale alla Corte UE*, in *Resp. civ. prev.*, 2014, 220 ss.; E. Di Napoli, *La controversa portata applicativa della direttiva 2004/80/CE in tema di indennizzo delle vittime di reato (Nota a Trib. Trieste, 5 dicembre 2013)*, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2014, 553 ss.).

3. – Le censure avanzate dalla Commissione nel ricorso contro l'Italia si concentrano sull'ambito materiale della Direttiva 2004/80 e, in particolare, del suo art. 12; tale norma, nell'imporre agli Stati membri di dotarsi di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di "reati intenzionali violenti", non lascerebbe alcun margine di discrezionalità allo Stato rispetto all'inclusione (e, quindi, all'esclusione) di determinati reati dalla suddetta categoria. Ciò che la Commissione contesta all'Italia, in sostanza, è che il D. Lgs. 204/2007 si è limitato a recepire il solo capo I della Direttiva («Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere»), mentre il rinvio alle leggi speciali già in vigore in Italia, e relative soltanto alle vittime di determinati reati, produrrebbe come conseguenza l'illegittima esclusione dal diritto all'indennizzo di tutta una serie di, pur gravissimi, reati intenzionali violenti (quali lo stupro o altre gravi aggressioni di natura sessuale, così come l'omicidio e le lesioni personali gravi che non rientrano nell'ambito di applicazione delle leggi speciali).

La Repubblica italiana ha opposto a queste censure due ordini di argomenti.

Un primo argomento è relativo all'invalidità dell'art. 12 par. 2 della Direttiva, così come interpretato dalla Commissione, per incompetenza dell'Unione a legiferare sulla base dell'art. 308 TCE rispetto a questioni che attengono alla repressione dei reati di violenza comune e le conseguenze di tali azioni sul piano civile all'interno dello Stato membro: in forza del principio di proporzionalità previsto dall'art. 308, infatti, l'Unione non avrebbe la competenza ad adottare misure riguardanti questioni "puramente interne". Secondo l'interpretazione italiana, quindi, lo scopo della Direttiva consisterebbe, più limitatamente, nel consentire ai cittadini europei residenti in altro Stato membro di accedere ai sistemi di indennizzo già previsti dalle normative nazionali a favore delle vittime di reati intenzionali violenti.

Un secondo argomento si concentra sulla rivendicazione dell'«ampio potere discrezionale» che spetta agli Stati membri nell'individuazione di quei "reati intenzionali violenti" a cui ricollegare forme di indennizzo.

4. – La Corte di Giustizia svolge il suo ragionamento a partire dall'eccezione di irricevibilità avanzata dall'Italia in relazione all'indebito ampliamento, da parte della Commissione,

dell'oggetto dell'inadempimento contestato: mentre nel parere motivato del 2013 la Commissione aveva censurato l'esclusione, dal novero dei reati violenti intenzionali ai quali ricollegare l'indennizzo, dell'omicidio e delle lesioni personali gravi, nonché dello stupro e delle altre gravi aggressioni di natura sessuale, nel ricorso innanzi alla Corte la contestazione si riferisce alla mancata adozione di un sistema generale di indennizzo per le vittime di "tutti" i reati commessi in territorio italiano. La Corte rigetta l'eccezione rilevando come la Commissione, nel suo parere motivato, avesse semplicemente utilizzato delle esemplificazioni per meglio illustrare le conseguenze concrete dell'esclusione di alcuni reati intenzionali violenti dal sistema di indennizzo in vigore in Italia.

Rispetto al primo punto avanzato dall'Italia, relativo all'incompetenza dell'Unione a legiferare sul tema, la Corte fa propria la posizione espressa dal Consiglio dell'Unione europea, intervenuto a sostegno della Commissione, il quale aveva escluso che uno Stato membro potesse eccepire l'illegittimità di una direttiva come argomento difensivo nell'ambito di un ricorso per inadempimento, a meno di riuscire dimostrare l'esistenza di un vizio tale da escludere qualsiasi effetto giuridico della fonte comunitaria. La Corte, nel richiamare i propri precedenti in materia di vizi talmente gravi ed evidenti da rendere l'atto "inesistente" (es. Corte giust., sent. 29-7-2010, C-189/09, *Commissione/Austria*, e sent. 5-3-2015, C-502/13, *Commissione/Lussemburgo*), non è invece entrata nel merito dell'altro argomento, pur avanzato dal Consiglio, relativo alla circostanza per cui dall'art. 308 TCE deriverebbe, a favore delle istituzioni dell'UE, la possibilità di intervenire qualora risulti necessario al fine di realizzare gli obiettivi posti dai Trattati, anche in assenza di specifiche previsioni che attribuiscono espressamente tali poteri di azione.

Rispetto al secondo argomento sollevato dall'Italia con riferimento ai margini di discrezionalità lasciati dall'art. 12 par 2 della Direttiva a favore degli Stati membri, la Corte di Giustizia ha opposto la necessità di un'interpretazione articolata della norma, che tenga conto del criterio letterale ma anche di quello teleologico e sistematico.

Se il tenore letterale dell'art. 12 par. 2 non consente di circoscrivere l'ambito di applicazione del sistema di indennizzo a determinati reati intenzionali violenti, escludendone altri, la considerazione degli scopi della stessa Direttiva, esplicitati nei considerando 1-3, 6 e 7, indirizza l'interprete verso la medesima conclusione (particolare rilievo, come già detto, assume la volontà dell'Unione di abolire gli ostacoli tra Stati membri alla libera circolazione delle persone).

La Corte, infine, si è concentrata sull'interpretazione sistematica dell'art. 12, ricollegando detta norma, contenuta effettivamente nel capo dedicato ai sistemi di indennizzo "nazionali", alla prima parte della Direttiva, dedicata all'accesso all'indennizzo nelle situazioni "transfrontaliere" – concludendo che l'art. 12 debba essere interpretato nel senso che esso «mira a garantire al cittadino dell'Unione il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato per le lesioni subite nel territorio di uno Stato membro nel quale si trova, nell'ambito dell'esercizio del proprio diritto alla libera circolazione, imponendo a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio» (§ 45). Se, quindi, da una parte, i soli Stati membri sono competenti, in linea di principio, a determinare gli elementi dell'"intenzionalità" e della "natura violenta" di un reato nel contesto del proprio diritto penale, dall'altra parte la limitazione del campo di applicazione del sistema di indennizzo delle vittime dei reati intenzionali violenti si dimostra illegittima in quanto pregiudizievole per l'effetto utile della Direttiva 2004/80.

Il profilo cruciale affrontato dalla Corte, quindi, è anche in questa occasione quello delle "situazioni puramente interne". La giurisprudenza della Corte di Lussemburgo, come è noto, si caratterizza ormai da tempo per l'articolazione del concetto di "competenza" nei due momenti essenziali dell'"attribuzione" (in relazione alla quale il dato letterale dei Trattati configura una formale ripartizione dei poteri attribuiti all'ordinamento nazionale e a quello sovranazionale) e dell'"esercizio" (che vede invece una tendenza "espansiva" del diritto dell'Unione rispetto a situazioni che rientrerebbero nella competenza esclusiva degli Stati membri, ma che si dimostrano funzionali alla realizzazione degli obiettivi generali dell'UE). La conseguenza è che in molte materie di grande rilevanza, attinenti ad es. al diritto penale, alla cittadinanza, alla sicurezza sociale, all'educazione, finisce per legittimarsi l'applicazione del diritto dell'Unione «in domain that is not a priori within the Union's scope of

intervention» (L. Azoulay, *The “Retained Powers” Formula in the Case Law of the European Court of Justice: EU as Total Law?*, in *EJLS*, 2, 2011, 192-219). Anche nella sentenza che qui si commenta la Corte ammette, da un lato, che l'ambito di applicazione della Direttiva 2004/80 non contempli situazioni “puramente interne”, chiarendo però, dall'altro lato, che proprio la considerazione delle sole situazioni “transfrontaliere” impone di interpretare l'art. 12 par. 2 nel senso di obbligare gli Stati membri ad adottare un sistema “nazionale” che garantisca l'indennizzo delle vittime di “qualsiasi” reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio.

Pur offrendo la cronaca recente drammatici casi di esclusione dal diritto all'indennizzo a danno di cittadini europei vittime di reati intenzionali violenti commessi in altro Stato membro (si fa riferimento, in particolare, alle dichiarazioni rilasciate dai genitori di Fabrizia di Lorenzo, la giovane donna italiana rimasta uccisa nell'attentato di matrice terroristica avvenuto a Berlino il 19 dicembre 2016, cfr. *Strage Berlino, i genitori di Fabrizia: «Nostra figlia uccisa da Amri. Dalla Germania nessun rispetto*, in *Corriere della Sera*, 27 febbraio 2017. Il mancato riconoscimento dell'indennizzo, in questo caso, è da ricollegarsi al § 1(11) della legge tedesca sull'indennizzo delle vittime di reati violenti, approvata nel 1985; la norma in questione, in particolare, esclude dall'ambito di applicazione della legge i «danni causati da un'aggressione con un veicolo a motore o un rimorchio»), la sentenza della Corte di Giustizia ha sancito la gravità della peculiarità italiana. L'assenza di un sistema generale di indennizzo per tutti i reati intenzionali violenti, infatti, fa sì che le vittime di determinati reati si ritrovino costrette a ricorrere ai giudici, con gravi conseguenze relative, da un lato, alla disparità di trattamento tra vittime italiane e straniere (dalla tutela apprestata in sede giurisdizionale risultano infatti escluse le vittime italiane di reati commessi nel territorio dello Stato, poiché al di fuori dell'ambito applicativo della Direttiva, cfr. su questo M. Scoletta, *Il risarcimento del danno da reato nel sistema penale italiano a fronte dei vincoli europei*, in L. Lupária (a cura di), *Lo statuto europeo delle vittime di reato. Modelli di tutela tra diritto dell'Unione e buone pratiche nazionali*, San Giuliano Milanese, 2015) e, dall'altro, agli ulteriori costi materiali e psicologici per le stesse vittime e all'aggravio per le finanze dello Stato.