

La lunga strada verso la costruzione di un sistema di indennizzo statale delle vittime di reati violenti vede un'altra tappa importante nella sentenza pronunciata dalla Corte di Giustizia UE, Grande Camera, il 16 luglio 2020 nella causa C-129/19, che segna un ulteriore avvicinamento verso una tutela indennitaria della vittima con caratteristiche di effettività.

La vicenda relativa alla costruzione di un sistema nazionale di indennizzo della vittima parte da lontano e trova, come noto, una spinta significativa da parte delle istituzioni europee: dalla Risoluzione n. 27 del 1977, passando per la Convenzione europea n. 116 del 1985, sino alla Direttiva 2004/80, l'attenzione per sostegno economico pubblico della vittima di reati patiti sul territorio europeo ha rappresentato il primo livello di attenzione che la politica dell'Unione europea ha riservato all'offeso dal reato.

Difficile, sofferta e tortuosa è stata, invece, la costruzione nazionale di un sistema volto a riconoscere in modo generale e indifferenziato un indennizzo statale nei confronti di quelle vittime che, per motivi dei più diversi, non avessero ricevuto alcun ristoro da parte dell'autore del reato.

Risultava evidente la lacuna lasciata dopo il d.lgs. 9 novembre 2007, n. 204, che, nel dare attuazione alla Direttiva 2004/80, aveva optato per un intervento minimalista e così aveva riconosciuto un diritto all'indennizzo in capo alla sola vittima transfrontaliera (ossia la vittima che avesse subito un reato in un paese membro diverso da quello nel quale risiedeva).

Solo alcune leggi speciali -dirette alle vittime di specifiche fattispecie di reato (usura, criminalità organizzata, terrorismo) o addirittura di singoli episodi criminosi (vittime della c.d. banda della Uno bianca; vittime dell'eccidio di Kindu; vittime del disastro aereo di Ustica)- avevano nel tempo introdotto forme più o meno consistenti di sostegno economico della vittima, andando a comporre un panorama frammentario e diversificato ben lontano da quella generalità dello strumento richiesta dall'Unione europea.

Solo a seguito dell'avvio di procedure di infrazione per il ritardato e incompleto adempimento agli obblighi comunitari fissati dalla Direttiva 2004/80 (cfr. CGUE 29 novembre 2007, causa C-112/07 per la condanna del nostro Paese in ragione del ritardo nella trasposizione della Direttiva 2004/80; Comm.Eu., proc. d'infrazione NIF (2011)4147 e CGUE 11 ottobre 2016, causa C-601/14, in relazione alla parzialità dell'adempimento), il legislatore italiano ha provveduto a costruire tra il 2016 (l. 7 luglio 2016, n. 122) e il 2017 (l. 20 novembre 2017, n. 167) un sistema generale di indennizzo statale delle vittime di (alcuni) reati intenzionali violenti, rimaste prive di ogni corresponsione economica per i danni patiti, rendendo operativa tale disciplina con il d.m. 31 agosto 2017, che ha introdotto importi fissi per il reato di omicidio (euro 7.200 elevati ad euro 8.200 in caso di omicidio commesso in ambito familiare), di violenza sessuale (euro 4.800) ed un rimborso per le spese mediche e assistenziali fino ad euro 3000 per le vittime di altri reati intenzionali violenti.

La evidente irrisorietà degli importi ha consigliato al legislatore un'ulteriore revisione, realizzata con il d.m. 22 novembre 2019, che ha finalmente portato alla realizzazione di un sistema che vede il riconoscimento di una contribuzione economica statale dignitosa, seppure per una tipologia circoscritta di reati (euro 50.000 per l'omicidio volontario, elevati a 60.000 in caso di omicidio in ambito familiare; euro 25.000 per la violenza sessuale, per le lesioni dolose gravissime e per la deformazione mediante lesioni permanenti del viso), alla quale si aggiunge la corresponsione di un rimborso per le spese mediche e assistenziali documentate (fino ad un massimo di euro 10.000), che è esteso ad una più ampia platea di vittime di qualsiasi reato intenzionale violento (in questo caso elevando il limite fino ad un massimo di euro 15.000).

In questo articolato panorama normativo si inserisce la sentenza pronunciata il 16 luglio dalla Corte di Giustizia UE, su ricorso in via pregiudiziale sollevato dalla Corte di Cassazione, sez. III civile, nell'ambito di un procedimento che ha ad oggetto la vicenda di una vittima di violenza sessuale commessa nel 2005: in estrema sintesi, vista la mancata implementazione della direttiva 2004/80 con riguardo alla posizione della vittima non transfrontaliera, si chiedeva il riconoscimento di una responsabilità extracontrattuale dello Stato; in secondo luogo, essendo nel frattempo stata approvata la l. n. 122/2016 e fissato con il d.m. 31 agosto 2017 l'importo dell'indennizzo in euro 4.800, ci si interrogava in ordine alla congruità di tale disciplina rispetto a quanto richiesto dall'art. 12 della Direttiva 2004/80, nella parte in cui prevede che l'indennizzo debba essere «equo e adeguato».

L'esito decisorio raggiunto dalla Corte di Giustizia contiene importanti asserti e fissa alcuni punti fermi che, pur incentrati sulla disciplina "fotografata" al 2017, restano validi ed attuali pur a seguito della modifica degli importi dell'indennizzo realizzata nel 2019.

In primo luogo, i giudici del Lussemburgo sgombrano definitivamente il campo da un equivoco che poteva limitare in modo significativo le ricadute derivanti dalla Direttiva del 2004, equivoco sul quale si era giustificata la limitata e parziale disciplina introdotta nel 2007: pensata per apprestare una tutela indennitaria alla c.d. vittima transfrontaliera, la fonte euounitaria - osserva oggi la Corte - prevede all'art. 12 «l'obbligo per gli Stati membri di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, e non soltanto delle vittime che si trovano in una situazione transfrontaliera». Insomma, la Direttiva 2004/80 imponeva fin dal principio al legislatore italiano la creazione di un sistema generalizzato di indennizzo statale, che, invece, è mancato sino alla l. n. 122/2016, e tale inadempimento rende applicabile il regime di responsabilità extracontrattuale dell'Italia per danno causato dalla violazione del diritto dell'Unione.

Si tratta di un approdo di estremo rilievo per le numerose vittime che, avendone titolo, sono rimaste sino ad oggi prive di ogni sostegno indennitario a causa della tardività con cui lo Stato italiano ha risposto agli obblighi derivanti dalla

normativa eurounitaria. La previsione di una retroattività del diritto all'indennizzo per la vittima "nazionale" non vale di per sé a cancellare la responsabilità dello Stato per il consistente ritardo con cui è intervenuto.

Di non minore significatività per le ricadute che possono derivarne è anche la risposta della seconda questione portata all'attenzione della Corte in via pregiudiziale, con la quale ci si interrogava in ordine alle caratteristiche dell'indennizzo previste dalla Direttiva 2004/80 nei termini di "equità" e "adeguatezza": la soluzione della questione era, alla luce della mortificante irrisorietà degli indennizzi fissati nel 2017, di facile raggiungimento, ma la Corte di Giustizia non si limita ad affrontarla in termini epidermici, offrendo coordinate interpretative robuste che consentono di mettere a fuoco i connotati minimi della misura di sostegno alla vittima.

Premesso che l'indennizzo a cui si riferisce la Direttiva «non deve necessariamente corrispondere al risarcimento del danno» e pertanto «non deve necessariamente garantire un ristoro completo del danno materiale e morale subito dalla vittima», si precisa che, pur avendo ogni Stato membro un margine di discrezionalità per fissare gli importi del contributo statale, sarebbe tradita la previsione eurounitaria «se le sue disposizioni nazionali prevedessero un indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti puramente simbolico o manifestamente insufficiente alla luce della gravità delle conseguenze del reato». Già questa argomentazione sarebbe stata sufficiente a condannare la regolamentazione italiana che riconosceva alla vittima di violenza sessuale un indennizzo statale pari ad euro 4.800. Ma i giudici del Lussemburgo proseguono nelle proprie osservazioni, fornendo indicazioni che sembrano porsi in rotta di collisione con la scelta di costruire il sistema indennitario sulla base di importi fissi per ogni fattispecie di reato, privando il giudice della possibilità di modulare il *quantum* in ragione della diversa gravità del fatto e delle conseguenze dannose patite. Invero, pur ammettendo la possibilità di prevedere un indennizzo forfettario, ossia quantificato sulla base di criteri di equità che prescindano da singole voci di danno, la Corte si premura di precisare che «la misura degli indennizzi sia sufficientemente dettagliata, così da evitare che l'indennizzo forfettario previsto per un determinato tipo di violenza possa rivelarsi, alla luce delle circostanze di un caso particolare, manifestamente insufficiente».

Rapportando tali indicazioni all'attuale sistema indennitario italiano, può dirsi che il requisito dell'equità sia soddisfatto da una previsione regolamentare che diversamente quantifichi l'importo a seconda del diverso reato patito; pare, invece, più difficile ritenere integrato il requisito dell'adeguatezza dell'indennizzo, che postula una valutazione ritagliata sul caso concreto, volta a saggiare la diversa intensità e gravità delle conseguenze patite dalla vittima a seguito della condotta criminosa. Insomma, la fissità degli importi indennitari sposata dal legislatore italiano non sembra in grado di offrire un sostegno economico che sia sempre adeguato all'offesa patita. L'inadeguatezza delle

previsioni domestiche è poi manifesta per tutte quelle ipotesi criminose che non generano un diritto all'indennizzo in senso proprio, ma solamente un diritto al rimborso delle spese mediche e assistenziali, con una previsione che molto difficilmente potrà dirsi in linea con quanto la Corte di Giustizia ritiene discendere dall'art. 12 della Direttiva 2004/80.

In questo senso, non pare ancora giunto al termine il faticoso cammino della costruzione di un sistema generalizzato di indennizzo statale delle vittime di reati violenti, postulandosi una doverosa rivisitazione non solo degli importi astratti, ma anche dei criteri di commisurazione degli stessi, che, dovendo «tenere conto della gravità delle conseguenze del reato per le vittime» e dovendo rappresentare «un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito» non possono prescindere da un'attenta valutazione del caso concreto.

Resta -inevitabilmente- sullo sfondo un altro profilo di straordinaria criticità dell'attuale assetto domestico della disciplina in tema di indennizzo statale della vittima, che poggia su pilastri di diverse altezze e finisce, così, per offrire tutele e sostegni economici ingiustificatamente divaricati a seconda del contesto criminale nel quale è stato patito il reato. La diseguaglianza di trattamento tra vittime di stessi reati, ma perpetrati in contesti criminali diversi (omicidio comune, omicidio in ambito domestico, omicidio in ambito mafioso, omicidio in ambito terroristico), esige un'attenta riflessione nel confronto con l'art. 3 Cost.: l'auspicio è che il legislatore intervenga, senza attendere ancora una volta l'input delle alte Corti, a costruire un edificio unico che ospiti e accolga le esigenze di tutela indennitaria di tutte le vittime di reati intenzionali violenti, superando le inadeguatezze e le disparità che oggi connotano il frammentato e complesso sistema domestico di indennizzo statale delle vittime.

*Prof.ssa Valentina Bonini (Università di Pisa)*