

EUROPA CHIAMA, ITALIA RISPONDE (TARDI E MALE): CHE LA VITTIMA DA INDENNIZZARE IERI SIA RISARCITA OGGI.

di **Valentina Bonini**, Professoressa associata di Diritto processuale penale nell'Università di Pisa

Lo Stato italiano, a lungo inadempiente rispetto all'obbligo di trasposizione del diritto dell'Unione racchiuso nella direttiva 2004/80, si trova oggi ad essere condannato dalla Corte di Cassazione a risarcire il danno ad una vittima, a valle di un procedimento lungo e complesso, nel quale forse una maggiore sensibilità per le esigenze e i diritti dell'offeso dal reato avrebbe consigliato e consentito di chiudere prima e meglio questa vicenda giudiziaria, che ha rappresentato l'ennesima tappa nel percorso - lungo, difficile, intricato e denso di resistenze - di costruzione di un sistema di indennizzo statale delle vittime di reati violenti.

Come noto, di fronte all'impulso proveniente dal legislatore comunitario del 2004, che chiedeva agli Stati aderenti di predisporre un sistema di sostegno economico dello Stato per coloro che si fossero trovati a patire un reato violento in un territorio diverso da quello dove stabilmente risiedessero, lo Stato italiano ha risposto tardivamente e, soprattutto, in modo assai parziale.

Infatti, il d.lgs. n. 204/2007 si era limitato a prevedere un indennizzo per la vittima c.d. transfrontaliera, senza tuttavia predisporre alcun sistema generalizzato di indennizzo statale per le vittime di reato violento, così da offrire una tutela solo apparente, che poteva tradursi in un concreto sostegno economico solo nelle limitate ipotesi in cui la contribuzione statale in favore della vittima fosse prevista all'interno di leggi speciali dai contenuti straordinariamente settoriali (così, ad esempio per le vittime di terrorismo e di criminalità organizzata). Già questo sarebbe stato sufficiente a ritenere chiaramente inadeguata l'opera di implementazione interna della direttiva europea, che risultava ancor più visibilmente tradita alla luce di quanto espresso nell'art. 12, par. 2 della stessa, ove si prescrive che «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 e adeguato delle vittime».

Invero, per la costruzione di quel sistema generalizzato di indennizzo statale si è dovuto attendere sino al 2016, quando, a seguito dell'apertura di una specifica procedura di infrazione (NIF 2011/4147) e della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione (CGUE 11 ottobre 2016, causa C-601/14), il legislatore è intervenuto con la l. 122/2016, rapidamente rivisitata l'anno successivo (l. n. 167/2017), alla luce della chiara inadeguatezza della tutela per via dei numerosi e penetranti limiti e condizioni opposti alla vittima che intendesse attingere all'indennizzo statale. Peraltro, gli importi degli indennizzi stabiliti con decreto ministeriale del 2017 erano così risibili da risultare quasi offensivi (euro 7.200 per il delitto di omicidio ed euro 4.800 per il delitto di violenza sessuale, mentre per gli altri reati violenti l'elargizione dello stato si sarebbe fermata ad euro 3.000 a compensare le spese mediche documentate), consegnando l'intero impianto al disinteresse delle vittime e dei loro difensori, scoraggiati nell'intraprendere un percorso ad ostacoli che avrebbe portato ad un riconoscimento economico mortificante.

Questo quadro desolante ha trovato recente superamento con un decreto interministeriale adottato sul finire del 2019, che ha sensibilmente rivisto gli importi degli indennizzi (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, ai quali si può aggiungere 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, per le quali il tetto massimo viene elevato fino a euro 15.000).

Già questo asciutto *excursus* dei passaggi normativi fondamentali restituisce la faticosità del percorso realizzato, faticosità che è drammaticamente fotografata nella vicenda che ha portato fino alla sentenza della Corte di cassazione, sez. III civile, depositata il 24 novembre 2020.

Qui, infatti, si prende in considerazione la vicenda di una donna che ebbe a subire violenza sessuale, a seguito della quale furono condannati gli imputati, i quali si resero però latitanti, così da rendere impossibile ottenere il risarcimento al quale pure gli stessi erano stati condannati. Così, nel 2009 la vittima, non avendo titolo alcuno per accedere all'indennizzo statale, in ragione del parziale e insoddisfacente recepimento della Direttiva del 2004, esercitò l'azione di danno nei confronti della Presidenza del Consiglio, motivata dalla responsabilità civile per il mancato integrale recepimento del diritto europeo. Condannato lo Stato italiano in primo grado e in secondo grado, questo ricorre per ottenere l'annullamento delle decisioni di merito che liquidano il risarcimento in favore della vittima e la Corte di cassazione privilegia la strada della pregiudiziale europea, così portando ad una pronuncia dei giudici del Lussemburgo che nel luglio di quest'anno hanno confermato l'inadempimento dello Stato italiano nel lungo e tortuoso processo di implementazione del sistema di indennizzo statale delle vittime di reati violenti (in proposito v. <https://www.retedafne.it/indennizzo-vittime-di-reato>). Tanto sarebbe bastato a chiudere la vicenda interna, restituita alla Corte di Cassazione, con una presa d'atto della fondatezza della pretesa avanzata dalla vittima, che era stata riconosciuta in tutti i gradi di giudizio, interni ed eurounitari; invece, la Presidenza del Consiglio insiste nell'eccepire improcedibilità e infondatezza della pretesa attoria, con argomenti che vengono respinti dai giudici di legittimità, confermando il diritto al risarcimento del danno in capo alla vittima che, a seguito dell'inerzia dello Stato italiano, non abbia potuto accedere ad un indennizzo pubblico, come previsto dalla direttiva 2004/80.

In questa occasione, la Corte di cassazione ribadisce approdi già solidamente raggiunti ed introduce nuove interessanti considerazioni.

In primo luogo, si esordisce ricordando come l'art. 12 §2 della direttiva del 2004, anche alla luce di quanto chiarito dalla Corte di Giustizia nel 2016, imponga a ciascuno Stato membro di dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio lavoro, precisandosi altresì come sia «infondata anche la doglianza che fa leva sull'interpretazione del citato art. 12 §2 come rivolto soltanto alla vittima c.d. transfrontaliera». In relazione a tale obbligo si richiama il *decisum* dei giudici del Lussemburgo del luglio 2020 che hanno ritenuto sussistente una responsabilità extracontrattuale dello Stato membro per il danno causato alla vittima in ragione della mancata trasposizione in tempo utile della direttiva relativa all'indennizzo delle vittime di reato, nei confronti sia delle vittime transfrontaliere sia delle vittime residenti nel territorio dello Stato in cui il reato è stato consumato.

Insomma, si sottolinea in modo chiaro 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».

Poiché tale obbligo risulta chiaramente dal testo della direttiva ed è stato confermato dalla Corte di giustizia in più occasioni (CGUE 11 ottobre 2016, C-601/14; CGUE 16 luglio 2020, C-129/199), si riscontra una «violazione manifesta e grave» del diritto comunitario da parte del nostro Paese, nella misura in cui questo ha, fino al 2016, ommesso di prevedere meccanismi generalizzati di indennizzo delle vittime di reati violenti anche a prescindere dalla caratteristica transfrontaliera della vicenda.

Questa colpevole inerzia dello Stato italiano che si è protratta fino al 2016 ha generato un danno - fondato sulla responsabilità extracontrattuale per omessa implementazione del diritto eurounitario - in capo alla vittima che per lungo tempo è rimasta priva di qualsiasi sostegno economico rispetto alle conseguenze patite a seguito del reato. Superate le obiezioni della Presidenza del Consiglio che esigevano dalla vittima il previo tentativo di escussione dei condannati, nonostante il dichiarato stato di latitanza degli stessi, la Corte di cassazione osserva in proposito come la doglianza presenti una complessiva inconsistenza, sussistendo un chiaro nesso causale tra l'inadempimento dello Stato italiano e la mancata tutela della vittima.

Rigettate tutte le difese della Presidenza del Consiglio avanzate in merito all'*an* della richiesta risarcitoria avanzata dalla vittima, i giudici della Cassazione sono poi chiamati a confrontarsi con il *quantum* da liquidarsi. Anche su questo versante, infatti, la posizione dello Stato italiano svela resistenze che, a valle di una procedura che ha evidenziato ripetutamente le inadempienze pubbliche, risultano particolarmente stonate.

In proposito, si premette una differenza, sul piano della configurazione della responsabilità, tra la posizione dello Stato inadempiente agli obblighi europei e la posizione dell'autore del fatto, ribadendo comunque che la responsabilità dello Stato genera l'obbligazione risarcitoria di «ristorare integralmente ai sensi dell'art. 1223 c.c. o con valutazione equitativa del danno non altrimenti dimostrabile nel suo preciso ammontare ex art. 1226». Nella ricerca di un parametro basilare per valutare l'ammontare del danno di cui deve rispondere lo Stato inadempiente, invero, si osserva come questo debba essere individuato nell'ammontare dell'indennizzo a cui la vittima avrebbe avuto diritto *ab origine*. Utile, dunque, ripercorrere le caratteristiche che, alla luce di quanto già precisato dalla Corte europea, deve presentare l'indennizzo statale, per porsi in linea con quanto richiesto dalla Direttiva del 2004: pur lasciandosi la dovuta discrezionalità ai singoli legislatori nazionali, infatti, l'indennizzo deve atteggiarsi come equo e adeguato e, dunque, non potrà essere puramente simbolico, e, anche se forfettariamente determinato, dovrà tenere conto delle peculiarità del reato e della sua gravità, avendo prioritario riguardo agli effetti sui beni giuridici offesi.

Tenuto conto della diversità giuridica tra la nozione di risarcimento del danno (per inadempimento degli obblighi derivanti dal diritto comunitario) e di indennizzo (per le vittime di reato violento), l'ancoraggio tra i due profili non esclude che, nel quantificare il danno derivante dall'omessa implementazione di un sistema nazionale di indennizzo delle vittime, si effettui una liquidazione equitativa, che, come nel caso di specie, può portare al riconoscimento di un importo a titolo risarcitorio più elevato di quello che sarebbe riconosciuto a titolo di indennizzo sulla base dei correnti valori.

La liquidazione equitativa del danno viene dunque misurata anche alla luce dei danni “subiti e patenti” a cagione pervicace resistenza manifestata dallo Stato tanto nel percorso generale di creazione del sistema statale di indennizzo, quanto nella vicenda procedimentale che si è conclusa solo con la recente sentenza della Cassazione: osservano in proposito i giudici di legittimità come il danno patito a seguito dell’inerzia statale è il prodotto della più intensa «perdita (morale e materiale) patita dall’attrice che si è potuta alimentare pure in ragione del tempo trascorso in attesa della trasposizione della direttiva».

Di questa “amplificazione” del danno, al di là del ristoro infine riconosciuto, resta tutta l’amarezza prodotta dall’osservazione del lungo, troppo lungo, periodo di disattenzione del nostro Stato per le tutele minime delle vittime di reato. Un’amarezza che ci si augura di poter superare alla luce di una diversa cura che anche il legislatore è chiamato a riservare a questo profilo, facendosi carico di ristrutturare un sistema che appare oggi non solo sperequato, ma anche scarsamente effettivo.