

Torino, 12 marzo 2019

Spettabile

COMMISSIONE EUROPEA

Segretariato generale della Commissione europea

B-1049 Bruxelles, BELGIO

Via Raccomandata

OGGETTO: Denuncia – Violazione del diritto dell'UE

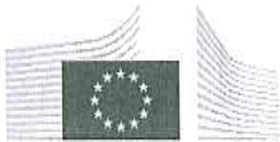
Si prega di prendere visione della denuncia in allegato per violazione del diritto dell'UE presentata dal Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino.

Cordiali Saluti

Avv. Cesarina Manassero
Presidente del Comitato Pari Opportunità
presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino



A handwritten signature in black ink, reading "Cesarina Manassero", is written over a horizontal line.



Prima di compilare questo modulo, consultare la pagina "Come presentare una denuncia alla Commissione europea":

https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_en/

I campi contrassegnati da * sono obbligatori. Si prega di essere concisi e, se necessario, continuare su un foglio separato.

1. Dati identificativi e di contatto

	Denunciante*	Rappresentante legale (se del caso)
Organizzazione:	Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino	Avv. Cesarina Manassero Presidente del Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino
Indirizzo*	C.so Vittorio Emanuele II 130, Ingresso 18 - primo piano	Piazza Arbarello n. 7
Località*	Torino	Torino
Codice postale*	10138	10121
Paese*	Italia	Italia
Telefono		+39 3476454097 +39 011534969
E-mail	ord.torino@cert.legalmail.it	cesarina@studiomanassero.it cpo@pec.ordineavvocatitorino.it
Lingua*	Italiana	Italiana
Indicare se la corrispondenza deve essere inviata al denunciante o al suo rappresentante*:	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>

2. In che modo è stato violato il diritto dell'UE?*

	Autorità o ente oggetto della denuncia:
Nome*	Repubblica Italiana
Località	Roma
Paese UE*	Italia

2.1 Quali sono i **provvedimenti nazionali** che, a vostro avviso, violano il diritto dell'UE e perché?*

- Legge 7 luglio 2016 n. 122 («Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016»);
- Legge 20 novembre 2017, n. 167 («Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017»);
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»).

2.2 Quale **norma dell'UE** è stata violata?

Incompleta e/o non corretta attuazione, da parte della Repubblica Italiana, dell'art. 12, parr. 1 e 2, della Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reati violenti intenzionali (*Gazzetta Ufficiale L. n. 261 del 6 agosto 2004*), nonostante la procedura d'infrazione NIF (2011) 4147.

2.3 Descrivete il problema, indicando fatti e motivi della denuncia* (max. 7000 caratteri):

Cfr. Allegato 1 alla Denuncia – Violazione del diritto dell'UE

2.4 Il paese interessato riceve finanziamenti dell'UE in relazione all'oggetto della vostra denuncia, o potrebbe riceverne in futuro?

Sì (specificare) No Non so

2.5 La vostra denuncia è connessa a una violazione della Carta dei diritti fondamentali dell'UE?

La Commissione può indagare su tali casi solo se la violazione è riconducibile all'attuazione nazionale del diritto dell'UE.

Sì (specificare) No Non so

L'art. 20 («Uguaglianza davanti alla legge») della Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

3. Precedenti tentativi di risolvere il problema*

Avete già intrapreso azioni nel paese in questione per risolvere il problema?* **NO**

IN CASO NEGATIVO, selezionare le opzioni pertinenti

- Un altro procedimento sulla stessa questione è pendente dinanzi a un giudice nazionale o dell'UE
- Non esistono mezzi di ricorso per il problema in questione
- Il mezzo di ricorso esiste, ma è troppo costoso
- I termini per agire sono scaduti

Mancanza di legittimazione (non avete motivi giuridici per adire il tribunale) (indicare perché):

Il Comitato Pari Opportunità non può promuovere un'azione giudiziaria per inadempimento delle direttive.

- Mancanza di patrocinio legale gratuito/avvocato
- Non sono a conoscenza dei mezzi di ricorso disponibili per questo tipo di problema
- Altro (specificare)

4. Se avete già contattato una delle istituzioni dell'UE responsabili di problemi di questo genere, indicare il numero di riferimento attribuito al vostro fascicolo o alla vostra corrispondenza: **NO**

5. Elencare eventuali documenti giustificativi o prove che potreste, su richiesta, trasmettere alla Commissione.

Cfr. Elenco documenti *sub* Allegato 1 alla Denuncia – Violazione del diritto dell'UE

6. Dati personali*

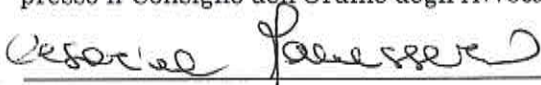
Autorizzate la Commissione a indicare la vostra identità nei suoi contatti con le autorità nei confronti delle quali presentate la denuncia?

Sì No

⚠ In alcuni casi, accettando di divulgare la vostra identità renderete più semplice la gestione della denuncia.

Torino, 12 marzo 2019

Avv. Cesarina Manassero
Presidente del Comitato Pari Opportunità
presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino



Allegato 1

DENUNCIA – VIOLAZIONE DEL DIRITTO DELL’UE

INDENNIZZO DELLE VITTIME DI REATI VIOLENTI INTENZIONALI

INCOMPLETA E/O NON CORRETTA ATTUAZIONE, DA PARTE DELLA
REPUBBLICA ITALIANA, DELL’ART. 12, PARAGRAFI 1 E 2, DELLA DIRETTIVA
2004/80/CE DEL CONSIGLIO, DEL 29 APRILE 2004, RELATIVA
ALL’INDENNIZZO DELLE VITTIME DI REATI VIOLENTI INTENZIONALI
ANCHE E NONOSTANTE GLI INTERVENTI LEGISLATIVI DEL 2016 (LEGGE 7
LUGLIO 2016, N. 122), DEL 2017 (LEGGE 20 NOVEMBRE 2017, N. 167) E DEL 2018
(LEGGE DI BILANCIO 2019)

A. PREMESSA/ABSTRACT.

1. Il legislatore - Parlamento e Governo - della Repubblica Italiana continua a risultare inadempiente rispetto alla disciplina comunitaria/UE in quanto ad oggi non ha ancora provveduto a dare completa, concreta, effettiva e sostanziale attuazione a parti fondamentali ed imprescindibili della **Direttiva 2004/80/CE del Consiglio**, del **29 aprile 2004**, relativa all’**indennizzo/riparazione delle vittime di reato**¹.
2. In particolare, come si approfondirà in questa denuncia:
 - **l’inadempimento dello Stato italiano permane nonostante il legislatore nazionale sia dapprima intervenuto, al dichiarato fine di scongiurare la condanna poi pervenuta dalla Corte di Giustizia nel 2016 a seguito della procedura di infrazione NIF (2011) 4147², con la disciplina, di cui agli articoli da 11 a 16 (recanti norme in materia di «indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti») della legge 7 luglio 2016 n. 122 («Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza**

¹ Doc. 1.

² Commissione Europea c. Repubblica Italiana, Corte giust. UE, Grande Sezione, 11 ottobre 2016, C-601/14.

dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016»³, entrata in vigore il 23 luglio 2016, e poi con le disposizioni, integrative e modificative delle prime, di cui all'articolo 6 («Disciplina dell'accesso alle prestazioni del Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Procedura di infrazione n. 2011/4147») della legge 20 novembre 2017, n. 167 («Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017»)⁴, entrata in vigore il 12 dicembre 2017, norme ulteriormente modificate, pur senza mutamenti rilevanti ai fini odierni, dall'articolo 1, commi 593-597, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021»)⁵, entrata in vigore il 1° gennaio 2019;

- infatti, i predetti interventi legislativi recano disposizioni che:
 - introducono, a svantaggio delle vittime, autentici ostacoli - irragionevoli, sproporzionati e discriminatori - all'accesso alla tutela indennitaria statale;
 - prevedono, come anche rilevato dalla Suprema Corte di Cassazione italiana nel gennaio 2019⁶, indennizzi totalmente iniqui ed inadeguati, nonché pure discriminatori rispetto ad altre tutele indennitarie assimilabili;
- inoltre, tali interventi normativi si contraddistinguono per la totale assenza di tutela indennitaria e/o risarcitoria a favore delle vittime di reati violenti intenzionali occorsi prima dei detti provvedimenti legislativi, le quali, oltre ad avere diritto agli indennizzi equi e adeguati loro spettanti in base alla Direttiva, al contempo hanno subito, per il periodo pregresso ed in diversi casi per all'incirca un decennio, l'inadempimento accertato dalla Corte di Giustizia UE nella pronuncia dell'11 ottobre 2016.

*

B. LA DIRETTIVA:

PRINCIPI, OBIETTIVI ED OBBLIGHI

(LA TUTELA INDENNITARIA DELLE VITTIME SIA NELLE "SITUAZIONI PURAMENTE INTERNE" CHE IN QUELLE "TRANSFRONTALIERE").

³ Doc. 3.

⁴ Doc. 5.

⁵ Doc. 6.

⁶ Doc. 18, Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964.

3. Per quanto d'interesse ai fini dell'odierna denuncia, la Direttiva 2004/80/CE ha istituito il seguente chiarissimo **obbligo**: *«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»* (articolo 12, paragrafo 2); l'attuazione di questo fondamentale obbligo a protezione delle **“vittime interne”** era ed è preliminare ed imprescindibile ai fini dell'apprestamento di tutela a favore delle vittime nei casi cosiddetti “transfrontalieri” (**“vittime in transito”**), statuendo l'**articolo 12, paragrafo 1**, della Direttiva che *«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»* (per l'appunto i sistemi di cui al paragrafo 2)⁷.
4. La Direttiva 2004/80/CE è, invero, molto chiara nel contemplare **la tutela tanto delle vittime nelle “situazioni puramente interne” (ossia le vittime di reati occorsi nel loro territorio di residenza) che di quelle “in itinere” o “transfrontaliere”/“cross-border”**:

⁷ Lo scopo primario della Direttiva, come recita il ‘considerando’ 6, è, difatti, il seguente: *«Le vittime di reato nell'Unione europea dovrebbero avere il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso»,* dunque anche laddove lese nello Stato di residenza.

Direttiva 2004/80/CE

"Le vittime di reato nell'Unione europea dovrebbero avere il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, **indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso**"

(considerando 6)

"Dovrebbe essere pertanto istituito **in tutti gli Stati membri un meccanismo di indennizzo**"

(considerando 7)

per la tutela delle vittime **a prescindere dal luogo di commissione del reato** è logicamente necessario che coesistano

due ambiti di operatività della direttiva

tutela delle vittime nei rispettivi Stati di residenza per i crimini ivi commessi

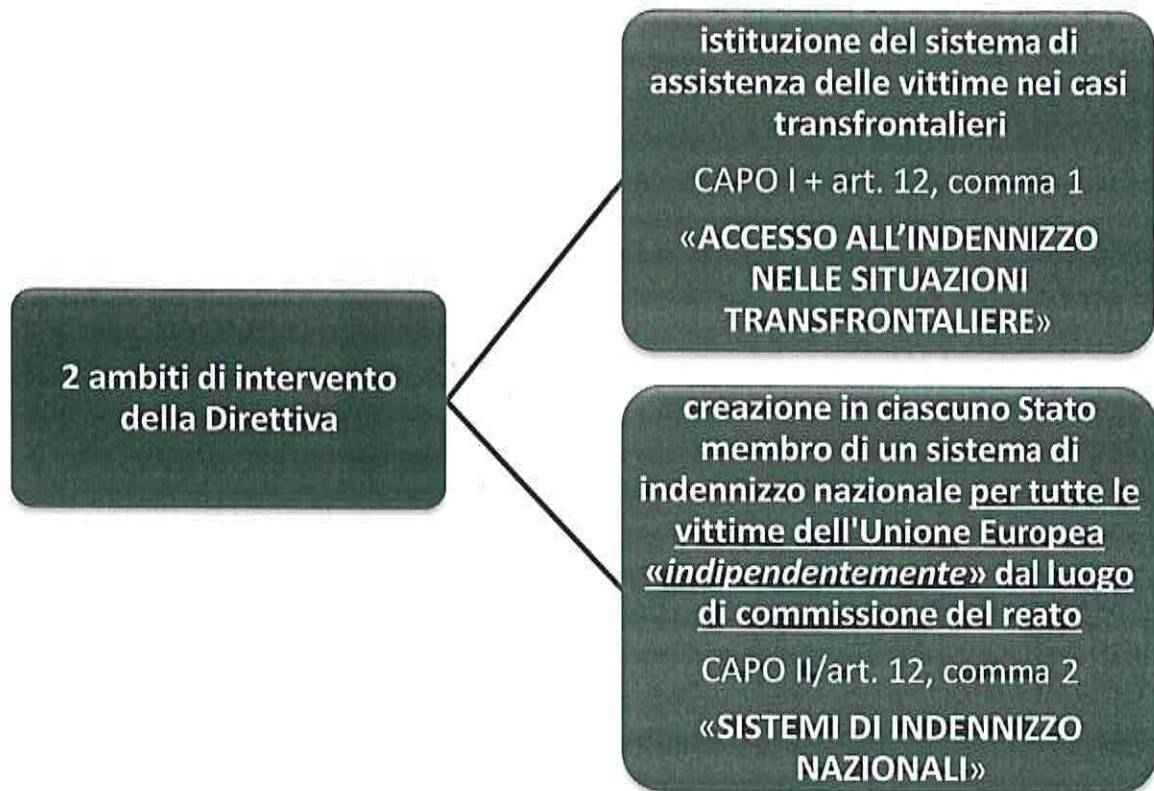
(art. 12, § 2)

fattispecie interne

tutela delle vittime per i reati subiti in occasione di transito in altri Stati membri sulla base del sistema di indennizzo operante nello Stato di commissione del reato

(art. 12, § 1)

fattispecie "cross-border"



5. Nello specifico, anche alla luce del testo stesso della Direttiva, dell'origine di questa e degli interventi della Commissione Europea⁸, del Comitato economico e sociale europeo⁹

⁸ Cfr. Bruxelles, 28.09.2001 COM (2001) 536 def., § 3. Cfr., inoltre, già la Proposta di direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato (COM/2002/0562 def.), presentata dalla Commissione europea, ove la duplicità di obiettivi era assolutamente chiara. Infatti, al § 3.2 della Relazione, che introduceva la proposta promossa dalla Commissione, si delineavano i seguenti due «obiettivi specifici» della stessa: - «Innanzitutto, fare sì che la possibilità di ottenere dallo Stato un risarcimento adeguato sia introdotta da tutti gli Stati membri dell'Unione europea. Formulando questo obiettivo in modo da includere la nozione di risarcimento adeguato, l'obiettivo comprende gli obiettivi uno e due del Libro verde: garantire l'esistenza di un risarcimento statale e limitare gli effetti iniqui che possono sorgere a causa delle grandi differenze attualmente presenti tra gli Stati membri»; - «In secondo luogo, fare sì che le possibilità in pratica per la vittima di reato di ottenere un risarcimento statale non siano influenzate negativamente dal fatto che il reato sia commesso in uno Stato membro piuttosto che in un altro. Questo per facilitare l'accesso al risarcimento nelle situazioni in cui il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima ha la sua residenza (situazioni transfrontaliere). Questo obiettivo è perseguito attraverso la creazione di un sistema di cooperazione tra le autorità dei diversi Stati membri, che consenta in pratica alle vittime di essere sempre in grado di presentare la domanda di risarcimento ad un'autorità del proprio Stato membro di residenza». La Commissione tenne a «sottolineare che i due obiettivi sono strettamente connessi. In mancanza della possibilità in tutti gli Stati membri di ottenere un risarcimento statale, l'accesso a tale risarcimento nelle situazioni transfrontaliere non può essere facilitato. In mancanza di un facile accesso al risarcimento statale nelle situazioni transfrontaliere, l'esistenza stessa della possibilità di ottenere un risarcimento statale non potrebbe, in pratica, andare a beneficio di tutte le vittime all'interno dell'Unione europea».

⁹ Cfr. il parere del 26 febbraio 2003, *Opinion of the European Economic and Social Committee on the Proposal for a Council Directive on compensation to crime victims COM(2002) 562 final – 2002/0247 (CNS)*, CESE 286/2003 – 2002/0247 (CNS) EL/JW/ym: «... the EESC feels that the proposed directive addresses the following important issues: [...] – it obliges those Member States who have not yet done so to set up an appropriate compensation mechanism; – it introduces a mechanism to facilitate communication for victims who reside in a Member State other than the one liable to pay compensation».

e del Parlamento Europeo¹⁰ e del Consiglio CE in occasione dell'iter di approvazione della Direttiva, è chiaro quanto segue:

- il legislatore comunitario del 2004, con l'obiettivo di introdurre in ciascuno Stato membro «*norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità, in particolare ... sui loro diritti al risarcimento dei danni, comprese le spese legali*» ('considerando' 3), ha previsto quale prioritario pilastro della tutela risarcitoria/indennitaria di TUTTE le vittime di reati violenti intenzionali i "sistemi di indennizzo nazionali" per i crimini «*commessi nei rispettivi territori*» (art. 12, comma 2) senza distinguere, in seno al comma 2, tra vittime residenti e vittime "in transito";
 - questi sistemi di indennizzo nazionali perseguono il seguente primario scopo testualmente sancito dallo stesso legislatore comunitario: «*Le vittime di reato nell'Unione europea [dunque TUTTE!] dovrebbero avere il diritto di ottenere un indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite, indipendentemente dal luogo della Comunità europea in cui il reato è stato commesso*» ('considerando' 6), pertanto anche laddove lese nel proprio Stato di residenza.
6. Dunque, è oggettivamente smentito che la Direttiva contempra e tuteli le vittime di reati violenti intenzionali comuni soltanto nelle "situazioni transfrontaliere": la Direttiva non può che interpretarsi nel senso di garantire innanzitutto le vittime lese nel proprio Stato di residenza, del resto essendo queste indubbiamente «*vittime di reato nell'Unione Europea*»¹¹.

¹⁰ Cfr. la *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo sulla proposta di direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato* (COM(2002) 562 – C5-0517/2002 – 2002/0247(CNS)), varata a larga maggioranza il 23 ottobre 2003, che condivise gli obiettivi delineati dalla Commissione, soltanto meglio precisandoli all'Emendamento 8, modificativo del Considerando 8: «*Gli obiettivi della presente direttiva sono, da un lato, di fissare norme minime che garantiscano, a livello dell'Unione europea, che ciascuno Stato membro risarcisca le vittime di reati commessi nel suo territorio e, dall'altro, di facilitare l'accesso a tale risarcimento nelle situazioni transfrontaliere, vale a dire quando il reato è stato commesso in uno Stato membro diverso da quello di residenza della vittima. Il perseguimento di questi obiettivi risponde alle indicazioni date dal Consiglio europeo di Tampere e corrisponde a quanto contemplato nel Libro verde e nelle reazioni allo stesso*».

¹¹ Non può, pertanto, condividersi la conclusione cui è pervenuta da ultimo l'ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18), secondo la quale la Direttiva, pur senza dubbio annoverando tra i beneficiari della sua attuazione anche le vittime lese in "situazioni puramente interne", sarebbe unicamente rivolta nei confronti di "soggetti transfrontalieri". Da sottolinearsi, comunque, come la Suprema corte abbia prospettato, a favore delle "vittime interne", l'inadempimento dell'Italia sotto il diverso profilo della cd. "discriminazione alla rovescia" ("*reverse discrimination*"). Orbene, nella denegata e non creduta ipotesi in cui si dovesse obliterare l'obiettivo recato dalla Direttiva di tutelare le vittime anche laddove lese nei propri Stati di residenza, in effetti si avrebbe la violazione del principio di uguaglianza/non discriminazione, principio, peraltro, non solo recato dal TFUE (articoli 18 e 20), dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (articoli 20 e 21) e dalla Costituzione italiana (articolo 3), ma altresì confermato, proprio avverso forme di "*reverse discrimination*", dalla legislazione nazionale della Repubblica italiana con specifico riguardo per l'attuazione delle direttive CE/UE. Infatti, l'articolo 2 («*Principi e criteri direttivi generali della delega legislativa*»), comma 1, lett. h), della legge 18 aprile 2005 n. 62 («*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004*»), la quale peraltro avrebbe

7. Tale quadro è stato confermato anche dalla sentenza *Commissione europea c. Repubblica Italiana*, Corte giust. Ue, Grande Sezione, 11 ottobre 2016, C-601/14, giacché questa pronuncia:
- nel sancire il **sicuro carattere precettivo dell'art. 12, § 2**, nei confronti degli Stati membri, per l'appunto ha sottolineato che questa disposizione **impone a tutti i legislatori nazionali di «dotarsi di un sistema di indennizzo delle vittime per ogni reato intenzionale violento commesso sul proprio territorio»**;
 - ha ricordato che ai sensi del 'considerando' 6 le vittime di reato nell'Unione **devono** godere del diritto di ottenere un indennizzo «*equo ed adeguato*» per i danni subiti **«indipendentemente dal luogo dell'Unione in cui il reato è stato commesso»** (cioè OVUNQUE), sicché, come poi precisato dal 'considerando' 7, s'impone a ciascuno Stato membro di disporre di un sistema nazionale di indennizzo **per i reati commessi sul proprio territorio**;
 - dinanzi a tali scenari ha drasticamente ridimensionato la portata della sua precedente ordinanza del 2014¹², rilevando *expressis verbis* come in quest'ultima la Corte si fosse limitata «*a precisare che il sistema di cooperazione istituito dalla direttiva 2004/80 riguarda unicamente l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, senza tuttavia escludere che l'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva imponga ad ogni Stato membro di adottare, al fine di garantire l'obiettivo da essa perseguito in siffatte situazioni, un sistema nazionale che garantisca*

dovuto delegare al Governo la predisposizione dello schema di decreto legislativo per dare attuazione anche alla Direttiva 2004/80/CE (attesa la scadenza del 1° luglio 2005), stabiliva che «*decreti legislativi assicurano che sia garantita una effettiva parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto a quelli degli altri Stati membri dell'Unione europea*»; l'articolo 6, comma 1, lett. d), della legge 7 luglio 2009 n. 88 («*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2008*»), aggiungeva poi alla legge 4 febbraio 2005 n. 11 («*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Legge comunitaria 2008*») l'articolo 14-bis («*Parità di trattamento*»), per cui «*1. Le norme italiane di recepimento e di attuazione di norme e principi della Comunità europea e dell'Unione europea assicurano la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea residenti o stabiliti nel territorio nazionale e non possono in ogni caso comportare un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani. 2. Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento dei cittadini comunitari residenti o stabiliti nel territorio nazionale*»; la 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*»), all'articolo 32 («*Principi e criteri direttivi generali di delega per l'attuazione del diritto dell'Unione europea*»), lett. i), ribadiva il principio per cui «*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*»; inoltre, all'articolo 53 («*Parità di trattamento*») confermava che «*Nei confronti dei cittadini italiani non trovano applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti nell'ordinamento italiano ai cittadini dell'Unione europea*».

¹² Cfr. Paola C. c. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte giust. UE, Sez. VI, ord. 30 gennaio 2014, causa C-122/13.

l'indennizzo delle vittime di qualsiasi reato intenzionale violento sul proprio territorio»;

- è, quindi, pervenuta alla conclusione, senz'altro confermativa della tutela delle vittime anche nelle “situazioni puramente interne”, per cui - cfr. § 45 della sentenza - «l'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva deve 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»¹³.
- 8. Conferme “neutrali” dell’operatività della Direttiva 2004/80/CE anche nelle “situazioni puramente interne” si rinvencono pure nella dottrina straniera (non italiana), atteso che diversi autori non hanno nutrito dubbi di sorta nell’interpretarla nell’esatto senso che essa riguarda tanto le situazioni transfrontaliere quanto quelle nazionali.
- 9. Per esempio, la dottrina francese¹⁴, evidenziando la sicura conformità del suo ordinamento nazionale alla Direttiva 2004/80/CE, l’ha così interpretata:

L'Europa non è da meno in materia di diritto all'indennizzo delle vittime. Le prime raccomandazioni al riguardo del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa risalgono al 1977, a cui ha fatto seguito una Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti nel 1983. La loro portata è stata però modesta fino all'adozione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, testo importantissimo in materia in quanto è stato il primo a trattare del risarcimento delle vittime secondo una modalità vincolante per gli Stati. L'obiettivo della direttiva è stabilire un sistema di cooperazione in cui tutti gli Stati membri provvedono a che le loro normative nazionali dispongano l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati internazionali violenti commessi nei rispettivi territori che garantisca loro un indennizzo equo ed adeguato. L'indennizzo deve essere possibile nelle situazioni nazionali e transfrontaliere, indipendentemente dallo Stato membro in cui la vittima risiede e dal luogo in cui il reato è stato commesso.

- 10. La dottrina inglese¹⁵ si è parimenti così espressa, sempre sostenendo l’estensione della Direttiva anche ai “casi interni” e, peraltro, esprimendosi, in critica all’ordinanza resa dalla Corte di Giustizia del 30.01.2014, per la prospettiva dell’inadempimento dello Stato italiano: *«While the main focus of the Directive is certainly compensation in*

¹³ Su questa lettura della sentenza della Corte di Giustizia cfr. doc. 13, M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2017, 473 ss.

¹⁴ I. SADOWSKI, *L'indennizzazione delle vittime di reato in Francia*, in AA.VV., *Lo statuto europeo delle vittime di reato*, a cura di L. LUPÁRIA, Milanofiori Assago, 2015, 300.

¹⁵ Cfr. S. PEERS, *Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU*, 24 March 2014, in <http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/03/compensation-for-crime-victims.htm>.

cross-border cases, Article 12(1) of the Directive makes clear that this takes place on the basis of each national system for compensation. Therefore Article 12(2) - quoted above - requires each Member State to set up a national system covering crimes like this one. So a failure by Italy to provide for state compensation for its residents who are victims of such crimes will complicate any attempt by visitors from other Member States to collect compensation from the state in such case».

11. Anche la **dottrina spagnola**, dedicando una monografia al tema delle vittime di crimini, è addivenuta a medesime conclusioni¹⁶:
- prima di tutto, ripercorrendo le tappe intercorse tra la Convenzione Europea del 1983 e l'approvazione della Direttiva, ha rilevato come quest'ultima sia andata ad espandere in seno all'Unione Europea la protezione delle vittime di reati violenti intenzionali già recata dalla Convenzione (N.B.: Convenzione operante per le sole situazioni interne), condividendo entrambe queste iniziative il medesimo scopo, cioè quello di garantire una tutela rimediale completa a tali vittime: *«Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 constitutes the culmination on the European Union level of the initiative taken by the Council of Europe with its Convention on the Compensation of Victims of Violent Crimes, the object of both being the complete compensation of victims of crime»*¹⁷;
 - ha poi evidenziato come la Direttiva sia imperniata su **due fondamentali principi**¹⁸: a) in base al primo principio le vittime di crimini residenti nell'Unione Europea hanno diritto ad un equo ed adeguato risarcimento **indipendentemente da dove il reato sia stato commesso**; b) il **principio di territorialità** in base al quale l'obbligazione risarcitoria od indennitaria imposta dalla Direttiva grava sullo Stato membro ove ha avuto luogo il reato;
 - ha sottolineato che la Direttiva, come esplicitato dal 'considerando' 3, istituisce in effetti *«norme minime sulla tutela delle vittime della criminalità [...]»*, al contempo (non già quale esclusivo obiettivo, bensì quale ulteriore scopo) istituendo un sistema di cooperazione tra gli Stati membri per i casi

¹⁶ C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *International Law of Victims*, Berlin-Heidelberg, 2012, 32 e ss., doc. 20.

¹⁷ *Op. cit.*, pag. 33.

¹⁸ *Op. cit.*, pag. 34: *«Directive 2004/80/EC builds its action upon two fundamental principles - the principle according to which victims of crimes in the European Union should be entitled to fair and appropriate compensation for the injuries they have suffered, and this regardless of where in the European Union the crime was committed. The other principle is that of territoriality. According to it compensation shall be paid by the competent authority of the Member State on whose territory the crime has been committed».*

transfrontalieri, sistema, comunque, imperniato sui regimi nazionali (in teoria già esistenti per effetto della Convenzione europea del 1983)¹⁹.

12. Ed ancora ad identico inquadramento è pervenuta anche la **dottrina olandese**²⁰:

The Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to Compensation for Crime Victims aims at establishing state compensation funds in Member States where they do not exist and to facilitate access to compensation in situations where the crime took place in another Member State than that of the victim's residence. The Directive seeks to set minimum standards, not to harmonize national laws because "the latter would not be appropriate in view of the current differences between the Member States, due to the close connection to national laws on civil liability and tort and also due to socio-economic discrepancies."²⁷ The Directive ensures equal access for all EU citizens to compensation. The Directive sets up a system of cooperation to facilitate access to compensation to victims of crime in cross-border situations, which must be implemented by the compensation Funds of Member States. The Directive therefore requests from all Member States that a functioning compensation mechanism is in place.²⁸

13. In breve, nello schema delineato dalla direttiva (così come anche esposta dalla Corte di Giustizia) in nessuno Stato membro può registrarsi un vuoto di tutela (perlomeno) indennitaria, sia che si tratti di "situazioni interne" che di "situazioni transfrontaliere", giacché ogni Stato, in cui un cittadino dell'Unione si trovi fisicamente (in quanto ivi residente od in trasferta) e sia ivi colpito da un reato violento doloso, deve garantire a questo eguale diritto, cioè «*il diritto di ottenere un indennizzo equo ed adeguato*».
14. Logicamente, oltre a garantire a tutte le vittime, anche quelle lese nelle "situazioni puramente interne", il predetto fondamentale risultato (un «*indennizzo equo ed adeguato*»), l'attuazione della Direttiva 2004/80/CE da parte degli Stati membri dovrebbe al contempo - innanzitutto con riferimento ai casi transfrontalieri - **favorire le vittime nell'accesso a questa tutela indennitaria senza porre dei requisiti irragionevolmente selettivi o tali da procrastinare eccessivamente nel tempo la sua realizzazione.**

¹⁹ «It constitutes "minimum standards on the protection of the victims of crime, in particular on crime victims' access to justice and their rights to compensation for damages, including legal costs." At the same time, the Directive establishes a system of cooperation to facilitate the access of victims of crime to compensation in cross-border situations. This system of cooperation is structured upon the regimes actually existing in most of the Member States being built upon the European Convention of 1983. The Directive adds to it a new mechanism of compensation in all Member States», *op. cit.*, pag. 35.

²⁰ R. LETSCHERT & M. GROENHUIJSEN, *Global Governance and Global Crime - Do Victims Fall in Between?*, in *The New Faces of Victimhood - Globalization, Transnational Crimes and Victim Rights*, 2011, R. M. LETSCHERT & J. J. M. DIJK (Eds.), Dordrecht, 2011, 30-31.

15. **La Repubblica italiana, anche dopo i recenti interventi legislativi, continua a non garantire il raggiungimento di entrambi tali due obiettivi**, tanto nelle situazioni interne che transfrontaliere.

*

C. LE TAPPE DELLA (TARDIVA ED INCOMPLETA) ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA IN ITALIA.

16. Come espressamente previsto dall'Articolo 18 della Direttiva il legislatore italiano avrebbe dovuto: 1) attuare il **sistema d'indennizzo nazionale**, di cui all'Articolo 12, paragrafo 2, **entro il 1° luglio 2005**; 2) attuare le disposizioni, di cui alla Direttiva, inerenti l'indennizzo in questione nei casi transfrontalieri **entro il 1° gennaio 2006**.
17. **Senonché**:
- unicamente con la **Legge comunitaria 2005** (Legge 25 gennaio 2006, n. 29, «*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2005*»), all'Articolo 1, la Repubblica italiana recepiva **soltanto formalmente** la Direttiva, limitandosi, senza fornire alcuna specifica indicazione, a delegare al Governo la predisposizione dello schema di decreto legislativo per dare attuazione alla direttiva in questione, assegnando il termine di diciotto mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge stessa (termine già di per sé eccessivo rispetto alle tempistiche stabilite dalla Direttiva all'articolo 18), scadenza peraltro non rispettata;
 - soltanto con il **decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 204** (doc. 2) lo Stato italiano, essendo consapevole di essere ormai in procinto di subire la condanna da parte della Corte di Giustizia CE²¹, si affrettava ad emanare una disciplina asseritamente finalizzata a dare attuazione alla Direttiva;
 - **tuttavia**, tale decreto legislativo attuava la Direttiva in via del tutto parziale e con gravissime lacune nella tutela indennitaria/risarcitoria delle vittime dei reati contemplati dalla Direttiva; infatti, esso, pur recando il fuorviante titolo «*Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato*», era lungi dal dare concreto seguito agli obiettivi della Direttiva fissati dall'Articolo 12; più nello specifico esso: 1) **non** istituiva il «*sistema di indennizzo nazionale*» previsto dall'Articolo 12, § 2, della Direttiva, sistema inequivocabilmente imprescindibile per garantire sia la sia la tutela delle vittime

²¹ Cfr. Corte giust. CE, Sez. V, 29 novembre 2007, causa C-112/07: «*non avendo adottato, entro il termine prescritto, le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla direttiva del Consiglio 29 aprile 2004, 2004/80/CE, relativa all'indennizzo delle vittime di reato, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza di tale direttiva*».

residenti in Italia e qui lese (e/o dei loro famigliari), e sia la tutela delle vittime (e/o dei loro famigliari) residenti in altri Stati Membri «*in transitu*» sul territorio italiano; 2) per quanto concerne i casi transfrontalieri il decreto del 2007 prevedeva esclusivamente: a) a favore delle persone residenti in Italia nell'ipotesi di reati occorsi loro in altri Stati membri un «*sistema*» di assistenza, affidato alle procure generali della Repubblica presso le Corti d'appello e sostanzialmente privo di copertura finanziaria²²; b) a favore delle persone residenti negli altri Stati membri, vittime di reati commessi nel territorio italiano, la possibilità di accedere, tramite le autorità dei rispettivi Stati di residenza, alle elargizioni previste dalle leggi speciali operanti per le persone residenti in Italia, leggi che però, non essendo stata data attuazione al § 2 dell'Articolo 12, concernevano un novero di fattispecie criminose decisamente più ristretto e del tutto marginale rispetto alla categoria dei «*crimini intenzionali violenti*» di cui alla Direttiva²³;

- in pratica, nel quadro normativo scaturito dal decreto legislativo 9 novembre 2007 n. 204 (doc. 2), dei benefici economici statali erano previsti esclusivamente in favore delle seguenti tipologie di vittime: vittime del dovere, vittime di attentati terroristici o della criminalità organizzata (mafia e camorra in primo luogo), vittime di specifici fatti criminosi (eccidio di Kindu, disastro aereo di Ustica); trattavasi di casi per lo più irrilevanti ai fini della tutela delle vittime straniere; viceversa, la legge italiana non garantiva alcun tipo di risarcimento oppure di indennizzo statale per i seguenti reati violenti intenzionali, occorsi successivamente al 30 giugno 2005 (cfr. Articolo 18 della Direttiva) e commessi da soggetti rimasti ignoti o privi di qualsivoglia capacità economica di risarcire le vittime: a) tutti i reati di omicidio e

²² Per la gestione di tale «*sistema*» di assistenza il decreto legislativo stanziava la modestissima ed insufficiente somma di € 56.000,00 annui, da dividersi tra tutte le procure generali presenti in Italia.

²³ Cfr., in particolare, la seguente legislazione statale “speciale”: legge 13 agosto 1980, n. 466 (speciali elargizioni a favore di categorie di dipendenti pubblici e di cittadini vittime del dovere o di azioni terroristiche); decreto legge 31 dicembre 1991, n. 419, convertito dalla legge 18 febbraio 1992, n.172, e legge 23 febbraio 1999, n. 44 (istituzione del Fondo di sostegno per le vittime di richieste estorsive); legge 8 agosto 1995, n. 340 (benefici ai familiari delle vittime del disastro aereo di Ustica); legge 7 marzo 1996, n.108 (disposizioni in materia di usura); legge 31 marzo 1998, n.70 (benefici indennitari per le vittime della cosiddetta “Banda della Uno bianca”); legge 22 dicembre 1999, n. 512 (istituzione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso); legge 23 novembre 1998, n. 407, legge 20 ottobre 1990, n. 302, D.P.R. 28 luglio 1999, n. 510, decreto legge 4 febbraio 2003, n. 13, convertito con modificazioni dalla legge n. 56/2003), legge 3 agosto 2004, n. 206 (disposizioni urgenti in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata); decreto legge 28 novembre 2003, n. 337, convertito con modificazioni dalla l. n. 369/2003 (disposizioni urgenti in favore delle vittime militari e civili di attentati terroristici all'estero); legge 23 dicembre 2005, n. 266, finanziaria 2006, e D.P.R. 7 luglio 2006, n. 243 (corresponsione di provvidenze a determinate vittime del dovere); legge 20 febbraio 2006, n. 91 (norme in favore dei familiari dei superstiti degli aviatori italiani vittime dell'eccidio avvenuto a Kindu l'11 novembre 1961).

di lesioni personali di tipo “comune” commessi intenzionalmente non ricompresi nei (ristrettissimi) casi previsti dalle leggi speciali²⁴; b) reato di stupro²⁵;

- conseguentemente, lo Stato italiano, nella persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri, veniva evocato, da parte di vittime rimaste prive di tutela, in diversi giudizi aventi ad oggetto la responsabilità dell’Italia per la mancata attuazione della direttiva; molti di questi giudizi, nonostante le strenue difese assunte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, si concludevano con sentenze di condanna di quest’ultima²⁶, pronunce alcune delle quali, essendo state oggetto di impugnazione, tuttora in attesa di una conferma finale da parte della Suprema Corte di Cassazione, la quale da ultimo ha rimesso la questione dell’inadempimento dell’Italia alla direttiva 2004/80/CE nuovamente all’attenzione della Corte di Giustizia dell’Unione Europea²⁷.
18. Infine, unicamente con gli articoli da 11 a 16 della **legge 7 luglio 2016, n. 122** (*«Disposizioni per l’adempimento degli obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - Legge europea 2015-2016»*) il legislatore italiano, temendo una condanna da parte della Corte di Giustizia (poi pervenuta nell’ottobre 2016) ed al dichiarato fine di procedere alla *«attuazione della direttiva 2004/80/CE»* per fare fronte alla *«procedura di infrazione 2011/4147»*²⁸, è intervenuto in materia, inserendo in seno alla Sezione II del Capo III (*«Disposizioni in materia di giustizia e sicurezza»*) di tale legge delle norme *ad hoc*, per l’appunto dedicate all’*«indennizzo in favore delle vittime di reati intenzionali violenti»* (doc. 3).
19. Tale legge, entrata in vigore il 23 luglio 2016²⁹, prevede, tanto per i danneggiati residenti in Italia che per quelli in transito nel nostro Stato (dunque, senza discriminazioni di sorta fra tali due categorie di danneggiati), il diritto all’indennizzo statale a favore delle vittime di reati intenzionali violenti (omicidi e lesioni personali

²⁴ Fra i soggetti non tutelati sino al 2017/2018, per esempio, si annoveravano i seguenti: famigliari del cittadino francese ucciso in Italia da un rapinatore datosi poi alla fuga; congiunti della turista olandese uccisa in Italia dai suoi stupratori rimasti ignoti oppure privi di risorse per risarcirli; cittadino tedesco ridotto in stato di paraplegia da un malvivente poi dileguatosi; parenti (stranieri od italiani) della persona residente in Italia uccisa da un aggressore rimasto ignoto.

²⁵ Esempi a riprova dell’omessa tutela da parte del legislatore italiano: cittadina inglese stuprata da sconosciuti in una località balneare italiana; persona (straniera od italiana) residente in Italia e vittima di stupro sul territorio.

²⁶ Cfr. per una sintesi di questo contenzioso M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l’inadempimento dell’Italia*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2017, 473 ss. (doc. 13), nonché le seguenti pronunce: App. Milano, Sez. I, 18 aprile 2017, n. 1653 (doc. 12); Trib. Bologna, Sez. III, 7 giugno 2016 (doc. 11); Trib. Milano, Sez. I, 26 agosto 2014, n. 10441 (doc. 10); Trib. Roma, Sez. II, 8 novembre 2013, n. 22327 (doc. 9); App. Torino, Sez. III, 23 gennaio 2012, n. 106 (doc. 8); Trib. Torino, Sez. IV, 26 maggio 2010, n. 3145 (doc. 7).

²⁷ Cfr. Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18).

²⁸ Cfr. l’articolo 11 della legge n. 122/2016.

²⁹ La legge è stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 158 del 8 luglio 2016.

“comuni”³⁰, violenze sessuali, nonché intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro), onere posto dall’articolo 14 a carico del già esistente Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell’usura, esteso giustappunto anche all’indennizzo delle vittime dei reati previsti dall’articolo 11³¹, nondimeno senza gli stanziamenti del caso³².

20. Sennonché, al contempo, sono risultati sin da subito palesi i seguenti limiti della novella legislativa (limiti poi confermati dai successivi interventi legislativi):

- pone **condizioni di accesso, soggettive ed oggettive, estremamente restrittive**, tali da rendere arduo, se non del tutto vessatorio, l’accesso alla tutela indennitaria tanto nelle situazioni interne che, *a fortiori*, in quelle transazionali³³;
- per i **casi di lesioni personali dolose** - ad eccezione di quelle “gravissime”³⁴ - e per il reato di sfruttamento del lavoro esclude qualsiasi altro tipo di indennizzo ulteriore rispetto alla rifusione delle spese mediche ed assistenziali (comunque, da attestarsi attraverso «*certificazione medica*»³⁵).

21. Per la fissazione dei **criteri monetari di indennizzo dei famigliari delle vittime di omicidi “comuni” e delle persone colpite da violenze sessuali**, invece, il legislatore

³⁰ È da rilevarsi come il reato di lesioni personali dolose sia contemplato, però, alla condizione (cfr., così, il comma 1 dell’articolo 11) che «*ricorrono le circostanze aggravanti previste dall’articolo 583 del codice penale*»; orbene, la formulazione del comma 1 non è particolarmente felice laddove richiama simultaneamente tutte le circostanze aggravanti di cui alla predetta norma del c.p.. Tale requisito potrebbe restringere in modo significativo l’ambito di copertura del offerto dal “sistema di indennizzo” italiano.

³¹ In base all’articolo 14 tale fondo ha assunto la seguente nuova denominazione: «*Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti*».

³² Tale fondo è alimentato da plurime fonti (dotazioni originarie dei precedenti fondi; stanziamenti annui direttamente a carico dello Stato; beni provenienti dalla confisca ordinaria ai sensi dell’articolo 644, comma 6, c.p., donazioni e lasciti; un contributo sui premi assicurativi, raccolti nel territorio dello Stato, nei rami incendio, responsabilità civile diversi, auto rischi diversi e furto; ecc.). Ciò posto, il legislatore del 2016, al comma 2 dell’articolo 14 ed al comma 4 dell’articolo 16, aveva ritenuto – a fronte dell’estensione in questione alla tutela indennitaria delle vittime di reati intenzionali violenti non garantite dalla normativa già in vigore – di aggiungere il modesto contributo annuale dello Stato pari a Euro 2.600.000, a decorrere dal 2016. Questa somma era l’unica che tale legislatore aveva ritenuto di stanziare per tali vittime, a conferma di ciò venendo in rilievo l’art. 37 («*Clausola di invarianza finanziaria*») per cui dalla novella legislativa non dovevano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. La somma predetta, tuttavia, era già senz’altro lungi dal fare presagire una tutela indennitaria effettiva delle vittime di reati intenzionali violenti «comuni». Al punto che il legislatore stesso, consapevole dei limiti di tale incremento delle risorse finanziarie a disposizione del Fondo, aveva pure previsto il caso dell’insufficienza delle disponibilità economiche nell’anno di riferimento a soddisfare gli aventi diritto, per questa ipotesi stabilendo al comma 4 dell’articolo 14 «*un accesso al Fondo in quota proporzionale e l’integrazione delle somme non percepite dal Fondo medesimo negli anni successivi, senza interessi, rivalutazioni ed oneri aggiuntivi*». Quest’ultima disposizione è stata ribadita anche dalla legge n. 167/2017, che, in punto finanziamento del fondo, si è limitata ad operare degli incrementi marginali, a contempo con piena conferma della clausola di invarianza economica dettata nel 2016.

³³ Cfr. *infra* § D.

³⁴ Cfr. il comma 2 dell’articolo 11 della legge n. 122/2016 così come sostituito dal comma 593, lett. a), punto 1) della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (doc. 6).

³⁵ Cfr. articolo 13 («*Domanda di indennizzo*»), comma 1, lett. d). Ai sensi dell’articolo 583, comma 2, Codice Penale sono considerate “**lesioni gravissime**” unicamente quelle tali da produrre alternativamente una malattia insanabile, la perdita di un senso, la perdita di un arto, la perdita dell’uso di un organo o della capacità di procreare, una deformazione ovvero lo sfregio permanente del viso.

del 2016, secondo un metodo discutibile di “legiferazione a tappe”, aveva rinviato ad un emanando decreto ministeriale (senza, però, dettare indicazioni di sorta circa natura, contenuti e determinazione del *quantum* di tali indennizzi³⁶).

22. In pratica, per tali vittime la legge n. 122/2016 è rimasta un’autentica “scatola vuota” sino alla pubblicazione, in data 10 ottobre 2017³⁷, del **decreto interministeriale (Interno, Giustizia, Economia e Finanze) del 31 agosto 2017**, recante la «*Determinazione degli importi dell’indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti*», entrato in vigore in data **11 ottobre 2017** (doc. 4).
23. Nello specifico, tale decreto, all’articolo 1 («*Determinazione dell’indennizzo*»), ha così determinato gli importi dell’indennizzo di cui all’articolo 11 della legge n. 122/2016:
- per il **reato di omicidio doloso**, l’«*importo fisso*» (ossia da dividersi fra tutti i familiari legittimati attivi) di **Euro 7.200,00**, incrementato all’importo, sempre fisso, di **Euro 8.200,00** nel caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che legata, nel passato o al momento del fatto, da relazione affettiva alla persona offesa (cfr. articolo 1, lett. a);
 - per il **reato di violenza sessuale**, di cui all’art. 609-*bis* c.p., salvo che ricorra la circostanza attenuante della minore gravità³⁸, nell’«*importo fisso*» di **Euro 4.800,00** (cfr. articolo 1, lett. b).
24. Alla lett. c) e, quindi, per i reati diversi da quelli di cui alle lettere a) e b), l’articolo 1 del decreto ministeriale del 2017 ha fissato (*rectius* circoscritto rispetto all’indicazione del legislatore del 2016) l’indennizzo a titolo di rifusione delle spese mediche ed assistenziali «*fino a un massimo di euro 3.000*», importo massimo che oggi, per effetto dell’intervento da parte della Legge di Bilancio 2019³⁹, parrebbe indennizzabile in capo alle vittime di **lesioni personali gravissime dolose** a prescindere dalla finalità di rifondere spese mediche o assistenziali.

³⁶ L’unica - invero singolare e lapidaria - indicazione fornita dal legislatore del luglio 2016 fu la seguente: il *quantum* degli indennizzi va determinato «*comunque nei limiti delle disponibilità del Fondo di cui all’articolo 14, assicurando un maggior ristoro alle vittime dei reati di violenza sessuale e di omicidio*» (articolo 11, comma 3). Solo in seguito, pertanto con un singolare e discutibile percorso a tappe, la legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*», e, in particolare, l’articolo 1, comma 146, ha poi aggiunto, quale ulteriore - sempre generica - indicazione, che, tra le vittime di reati intenzionali violenti, sia assicurato un maggior ristoro, in particolare, ai figli della vittima in caso di omicidio commesso dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è od è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa (così il comma 146: «*All’articolo 11, comma 3, della legge 7 luglio 2016, n. 122, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: “e, in particolare, ai figli della vittima 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”*»).

³⁷ *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 237 del 10 ottobre 2017.

³⁸ Per questo caso non si comprende se l’indennizzo sia da negarsi o da diminuirsi.

³⁹ Cfr. comma 593, lett. a), punto 1) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ha sostituito il comma 2 dell’articolo 11 della legge n. 122/2016.

25. Dalla lett. c) dell'articolo 1 del decreto ministeriale, peraltro, sembrerebbe ricavarsi come l'indennizzo a titolo di rifusione delle spese mediche ed assistenziali sia limitato ai reati di lesioni personali non gravissime ed allo sfruttamento del lavoro, con la conseguenza che i famigliari delle persone uccise e le vittime di violenza sessuale o di lesioni personali gravissime non possono aggiungere tale indennizzo ai predetti importi fissi⁴⁰.
26. Infine, come ricordato in premessa, a completare e già modificare parzialmente il quadro normativo sin qui descritto sono seguite, l'**articolo 6** («*Disciplina dell'accesso alle prestazioni del Fondo per l'indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Procedura di infrazione n. 2011/4147*») della **legge 20 novembre 2017, n. 167** («*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2017*») (doc. 5), entrata in vigore il 12 dicembre 2017, nonché l'**articolo 1, commi 593-597**, della **legge 30 dicembre 2018, n. 145** («*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*») (doc. 6), entrata in vigore il 1° gennaio 2019.
27. La **legge n. 167/2017** è intervenuta sui seguenti versanti (doc. 5):
- al comma 1 ha ritoccato alcune delle condizioni di accesso alla tutela indennitaria, smussando (ma non già eliminando) taluni eccessi restrittivi recati dalla precedente formulazione di cui alla legge n. 122/2016;
 - al comma 2 ha esteso, in via retroattiva, l'accesso alla tutela risarcitoria, di cui alla Sezione II del Capo III della legge n. 122/2016, «*anche a chi è vittima di un reato intenzionale violento commesso successivamente al 30 giugno 2005 e prima della entrata in vigore della medesima legge*» (ossia prima del 23 luglio 2016);
 - ha preventivato a bilancio per gli anni a venire dei (marginali) incrementi delle (modeste) somme poste dalla legge n. 122/2016 a disposizione del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti (logicamente occorrerà poi verificare la concreta attuazione di tali nuovi impegni finanziari).
28. La legge n. 145/2018 ha apportato ulteriori ritocchi ai precedenti interventi legislativi, pur senza scalfire i punti più critici oggetto dell'odierna denuncia.

*

⁴⁰ Questa lettura trova oggi ulteriore conferma nella predetta sostituzione del comma 2 dell'articolo 11 della legge n. 122/2016 (cfr. nota precedente).

**D. REQUISITI PER L'ACCESSO AL FONDO DI INDENNIZZO: INSUFFICIENZA
DELLE MODIFICHE LEGISLATIVE E CONSEGUENTE INADEMPIMENTO
DELL'ITALIA.**

29. L'articolo 12, comma 1, lett. *b*), della legge n. 122/2016, contemplava, fra i requisiti posti per l'accesso alla tutela indennitaria, la seguente condizione: *«che la vittima abbia 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, salvo che l'autore del reato sia rimasto ignoto»*.
30. Questo requisito è stato soltanto in parte attenuato dall'articolo 6, comma 1, lett. *b*), della legge n. 167/2017, che ha aggiunto la seguente eccezione: *«quando [l'autore del reato] abbia chiesto e ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità»*⁴¹.
31. Questa parziale modifica, però, non toglie come la disciplina italiana (da esaminarsi anche alla luce del concomitante requisito, ricavabile dallo stesso articolo 12 e poi dall'articolo 13 della legge n. 122/2016, congiuntamente letti, per cui la vittima può presentare la domanda di indennizzo e, quindi, aspirare ad accedere alla tutela indennitaria soltanto una volta che in sede penale sia intervenuta una sentenza di condanna dell'offensore al risarcimento del danno a favore della vittima oppure si sia pervenuti al provvedimento decisorio che definisce il giudizio per essere rimasto ignoto l'autore del reato⁴²) risulti estremamente critica al confronto con le indicazioni ricavabili dalla Direttiva 2004/80/CE stessa e dai suoi lavori preparatori.
32. In particolare, a quest'ultimo riguardo viene in rilievo il seguente quadro:
- la Direttiva 2004/80/CE non prevede tali condizioni o, comunque, requisiti assimilabili a quelli congegnati dal legislatore italiano; viceversa, al 'considerando' 10 si limita ad indicare che le vittime tutelate dalla direttiva sono quelle che *«non possono ottenere un risarcimento dall'autore del reato, in quanto questi può non possedere le risorse necessarie per ottemperare a una condanna al risarcimento dei danni, oppure può non essere identificato o perseguito»*;

⁴¹ Di conseguenza, in coerenza con questo intervento, l'articolo 6, comma 1, lett. *d*), ha aggiunto all'articolo 13, comma 1, lett. *b*), le seguenti parole: *«, salvo il caso in cui lo stesso sia rimasto ignoto oppure abbia chiesto e ottenuto l'ammissione al gratuito patrocinio a spese dello Stato nel procedimento penale o civile in cui è stata accertata la sua responsabilità»*.

⁴² Al riguardo, al fine di valutare l'impatto di questo requisito, vanno debitamente considerate le lunghe tempistiche che in Italia intercorrono tra la commissione di un reato violento intenzionale e tali provvedimenti giudiziari.

- l'articolo 8 («*Applicazione sussidiaria*») della «*Proposta di direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato*» (COM/2002/0562 def.), presentata dalla Commissione Europea ed utile ai fini interpretativi della direttiva stessa, sanciva sì al § 1 la facoltà per gli Stati membri di «*subordinare la concessione del risarcimento al fatto che il richiedente abbia compiuto sforzi ragionevoli per ottenere e far eseguire una sentenza o decisione di condanna dell'autore del reato al pagamento dei danni*»; tuttavia, nell'eventualità della scelta da parte del diritto nazionale per una norma siffatta, stabiliva l'inoperatività di questa condizione per i casi in cui «*sia probabile che l'autore del reato non sarà in grado di ottemperare, in tutto o in parte, ad una sentenza o decisione di condanna al pagamento dei danni*»⁴³;
 - questo modello, di cui ai lavori preparatori della direttiva, fu poi condiviso, a conferma della sua ampia condivisione da parte delle istituzioni comunitarie, dal Comitato economico e sociale europeo e dal Parlamento europeo nel corso dell'iter di approvazione della direttiva, nonché è stato ripreso da tutti gli altri Stati membri che hanno attuato la Convenzione europea del 1983 e la direttiva stessa.
33. Accanto a questi rilievi va notato come il legislatore italiano del 2016/2017 non solo abbia ignorato tali indicazioni, ma, aggiungendo i predetti requisiti, abbia pure travalicato il limite imposto dall'articolo 17 («*Disposizioni più favorevoli*») della direttiva⁴⁴: infatti, ha dato vita ad una **situazione discriminatoria di assoluto sfavore per le vittime di reati violenti intenzionali "comuni"**, giustappunto assoggettate ai predetti requisiti di accesso alla tutela indennitaria, rispetto al trattamento riservato alle

⁴³ La Commissione europea, che si poneva in linea con la Convenzione Europea sulle vittime di reato violenti intenzionali del 1983 (altro strumento utile per l'interpretazione della direttiva; cfr., sul punto, il 'considerando' 8), così spiegò quest'ultima regola: «*La definizione del principio dell'applicazione sussidiaria in questo articolo è stata in qualche modo temperata, in quanto un'applicazione rigorosa di questo principio potrebbe causare un indebito ritardo per la vittima nell'effettivo ottenimento del risarcimento e comportare un rischio di vittimizzazione secondaria. Pertanto alla vittima è richiesto solo uno sforzo ragionevole. Quando sia sufficientemente chiaro che l'autore del reato non avrà i mezzi per poter pagare i danni alla vittima, si fa eccezione al principio. In questi casi non ha molto senso chiedere alla vittima di affrontare un lungo procedimento per ottenere i danni dall'autore e, in seguito, per cercare di far eseguire la relativa condanna. Si farà anche eccezione nei casi in cui, a causa della lunghezza delle indagini di polizia o del procedimento penale, la vittima non sia stata in grado di ottenere l'esame della sua pretesa civilistica da parte della giurisdizione competente. Il verificarsi di simili ritardi esula dalla sfera di controllo della vittima e non dovrebbe andare a discapito delle sue possibilità di essere risarcita entro un termine ragionevole dal reato*».

⁴⁴ Articolo 17, «*Disposizioni più favorevoli*»: «*La presente direttiva non preclude agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere, nella misura in cui siano compatibili con la presente direttiva: a) disposizioni più favorevoli a vantaggio delle vittime di reato o di qualsiasi altra persona lesa da un reato; b) disposizioni volte a indennizzare le vittime di reati commessi al di fuori del loro territorio o qualsiasi altra persona lesa da tali reati, fatte salve le condizioni che gli Stati membri possono specificare a tal fine*».

vittime di reati violenti garantite dalle leggi speciali⁴⁵, le cui indennità eppure ricadono a carico del medesimo fondo (il Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura).

34. Per esempio, ai commi 1 e 2 l'articolo 7 («*Criteri di decisione e riferimento alle risultanze giudiziarie*») della legge n. 302/1990 (vittime del terrorismo, della criminalità organizzata, del dovere, dell'eccidio in Algeria del 7 luglio 1994, del disastro aereo di Ustica, della banda della «Uno bianca», ecc.) non solo non impone l'esperimento di un'azione esecutiva, ma neppure il previo intervento di una sentenza penale di condanna al risarcimento del danno; viceversa, dispone che «*i competenti organi amministrativi*» possono decidere, con un significativo margine di discrezionalità, «*sul conferimento dei benefici*» contemplato dalla legge in alternativa «*sulla base di quanto attestato in sede giurisdizionale con sentenza, ancorché non definitiva*», «*ovvero, ove la decisione amministrativa intervenga in assenza di riferimento a sentenza, sulla base delle informazioni acquisite e delle indagini esperite*»; in entrambi i casi, per quanto qui di interesse, «*i competenti organi si pronunciano sulla natura delle azioni criminose lesive*» e «*sul nesso di causalità tra queste e le lesioni prodotte*»⁴⁶.
35. Può poi segnalarsi come il mancato esperimento negativo dell'azione esecutiva introdotto dal legislatore italiano sia stato già opposto, con effetti negativi, ai primi richiedenti la tutela indennitaria voluta dalla Direttiva 2004/80/CE, come dimostra la lettera della Prefettura di Cuneo del 9 aprile 2018 allegata alla presente denuncia sub doc. 21, intervenuta con riferimento alla domanda di indennizzo promossa dai congiunti (madre e fratelli) di una giovane ragazza uccisa nel 2011 da un collega di lavoro, il quale l'aveva ripetutamente trafitta con 49 coltellate dopo essersi introdotto nella sua abitazione⁴⁷:

Al riguardo, si rappresenta che, secondo le disposizioni impartite dal Ministero dell'Interno la documentazione attestante l'infruttuoso esperimento dell'azione esecutiva per il risarcimento dei danni nei confronti dell'autore del reato, deve comprovare l'avvenuto esperimento del pignoramento e deve sostanzarsi nel provvedimento del giudice dell'esecuzione che dichiara l'estinzione della stessa per infruttuosità per mancanza di ricavato, senza assegnazione al creditore di alcuna somma.

⁴⁵ Cfr. in ordine a tali leggi e vittime *supra* nota n. 23.

⁴⁶ Cfr., altresì, d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60, recante «*Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10*».

⁴⁷ All'esito di tre gradi di giudizio del processo penale tale criminale, extracomunitario che si trovava in Italia da non molti anni, veniva riconosciuto colpevole del delitto di omicidio ed attualmente sta scontando una pena all'ergastolo, in tutta evidenza senza possibilità alcuna di risarcire il danno.

36. E' indubbio come tale perentoria impostazione seguita dal Ministero dell'Interno, imponendo ingenti ed inutili costi alle vittime di reati violenti intenzionali per l'effettuazione di procedure giudiziarie esecutive infruttuose, possa pregiudicare gravemente l'accesso delle stesse alla tutela indennitaria e, comunque, ritardarla oltre ogni modo per lunghissimo tempo.
37. **Altra significativa restrizione** all'accesso alla tutela indennitaria è recata dall'articolo 1, comma 593, lett. b), punto 1.1., della legge n. 145/2018, che ha modificato l'articolo 12, comma 1, lett. e), della legge n. 122/2016 (già modificato dall'articolo 6 lett. c), della legge n. n. 167/2017), laddove prevede la condizione per cui *«la vittima non abbia percepito, in tale qualità e in conseguenza immediata e diretta del fatto di reato, da soggetti pubblici o privati, somme di denaro di importo pari o superiore a quello dovuto in base alle disposizioni di cui all'articolo 11»* (ossia le somme previste dall'articolo 1 del decreto interministeriale del 31 agosto 2017⁴⁸).
38. Anche questo requisito - in nessun modo ipotizzato dal legislatore dell'Unione - non può che suscitare serie perplessità:
- questa non è stata affatto l'impostazione che il legislatore italiano ha seguito nei suoi precedenti interventi in materia indennitaria⁴⁹;
 - anzi, sul versante delle interazioni tra tutele indennitarie l'articolo 13 (*«Concorso di benefici»*) della legge n. 302/1990 (*«Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata»*) si limita ad escludere la cumulabilità di assegni vitalizi ed elargizioni, di cui alla stessa disciplina, *«con provvidenze pubbliche»* che siano *«conferite o conferibili in ragione delle medesime circostanze, quale che sia la situazione soggettiva della persona lesa o comunque beneficiaria»*;
 - ad ogni modo, fermo restando tali manifeste discriminazioni, l'assurdità del riferimento, da parte della legge n. 122/2016, alle somme erogate *«da soggetti [...] privati»* è palese nella sua ingiustizia e vessatorietà: infatti, in base a questo requisito basterebbe un qualsivoglia contributo economico poco più che modesto (nei casi di lesioni personali anche gravissime pari o superiore a Euro 3.000,00,

⁴⁸ Cfr. *supra* punti 23 e 24.

⁴⁹ Per esempio, l'articolo 10 (*«Autonomia del beneficio e concorrenza con il risarcimento del danno»*) della legge n. 302/1990, quanto alla cumulabilità tra tutela indennitaria e tutela risarcitoria, stabilisce quanto segue: *«le elargizioni e gli assegni vitalizi di cui alla presente legge sono erogati indipendentemente [...] dal diritto al risarcimento del danno agli stessi spettante nei confronti dei responsabili dei fatti delittuosi»*; soltanto se il beneficiario ha già ottenuto il risarcimento del danno, il relativo importo si detrae dall'entità dell'elargizione (ovviamente qualora si tratti di medesimi pregiudizi); viceversa, qualora il risarcimento non sia stato ancora conseguito, lo Stato è surrogato, fino all'ammontare dell'elargizione o della somma relativa alla capitalizzazione dell'assegno vitalizio, nel diritto del beneficiario verso i responsabili.

per i casi di violenza sessuale pari o sopra Euro 4.800,00 e per gli omicidi dolosi pari o maggiore ad Euro 7.200,00) da parte di un familiare od un amico per nullificare la tutela indennitaria prevista dal legislatore europeo; peraltro, per questa via si discriminerebbero e penalizzerebbero i soggetti più bisognosi di aiuti immediati (per esempio, figli rimasti orfani di entrambi i genitori impossibilitati a sostenere le esequie e le urgenze economiche della fase successiva al lutto; oppure la persona macrolesa la quale debba far subito fronte ad ingenti spese per l'abbattimento di barriere architettoniche; od ancora la vittima di violenza sessuale la quale, spezzata dalla vicenda occorsale, necessiti di terapie ed al contempo perda il lavoro o, già disoccupata oppure studentessa al momento della tragedia, non riesca poi a conquistarsi un impiego).

39. Peraltro, tali selettivi requisiti risultano **ancor più critici sul piano dell'adempimento della Direttiva 2004/80/CE in relazione ai casi "cross-border"**, in tutta evidenza contrastando essi con *«lo scopo di facilitare alle vittime di reato l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere»*.

40. In particolare:

- tali vittime colpite "in transito" si troveranno dall'estero, una volta tornate a casa, a dover fornire alle proprie autorità di riferimento una serie di documenti (fra l'altro attestanti l'esperimento di costose procedure esecutive in Italia) ed informazioni tali da scoraggiare anche i soggetti più tenaci;
- gli sforzi richiesti alle vittime straniere si pongono in manifesto contrasto con indennizzi che, come già illustrato ed approfondito *infra* al § E, sono assolutamente irrisori, essendo logico assumere che, stante lo squilibrio tra, da un lato, gli ingenti sacrifici imposti dalla legge per l'accesso alla tutela indennitaria in questione (ivi compresa la necessità di essere assistiti da legali specializzati) e, dall'altro lato, la esiguità degli indennizzi, tali vittime, ancor più di quelle residenti in Italia, saranno disincentivate dal perseguire la propria tutela;
- anche le autorità straniere, a loro volta, si troveranno in enorme difficoltà verso i propri concittadini.

*

E. INDENNIZZI INIQUI ED INADEGUATI, NONCHE' DISCRIMINATORI.

41. Come già riferito innanzi al § C (punti da 22 a 25), il **decreto interministeriale del 31 agosto 2017**, recante la *«Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti»*, prevede delle somme che rappresentano dei **meri simulacri**

di indennizzo, anzi delle autentiche «*elemosine statali*»⁵⁰, al limite dell'offensivo nei confronti dei futuri destinatari e, ad ogni modo, tali da costituire un chiaro inadempimento alla direttiva.

42. Nel gennaio 2019 anche la **Suprema Corte di Cassazione italiana**, peraltro in linea con il parere espresso dal Procuratore Generale presso la Cassazione, ha ritenuto, con specifico riguardo con l'importo fisso di Euro 4.800,00 previsto per le **vittime di violenze sessuali**⁵¹, che si tratti di una erogazione «*palesamente "non adeguata"*» ed al contempo «*palesamente "non equa"*», cioè tale da collocarsi «*nell'area dell'irrisorio*».

E.1. Sulle nozioni di "equità" ed "adeguatezza" degli indennizzi:

parametri per il giudizio sull'attuazione dell'articolo 12 della Direttiva 2004/80/CE.

43. In base alla Direttiva 2004/80/CE sussistono dei limiti alla discrezionalità dei legislatori nazionali nello stabilire gli importi degli indennizzi?
44. Al riguardo, nella stessa direzione seguita dalla Suprema corte di Cassazione italiana nell'ordinanza interlocutoria del gennaio 2019⁵², può osservarsi, in estrema sintesi quanto segue:

- vero è che sul *quantum* degli indennizzi la direttiva del 2004 presenta un approccio ispirato alla cosiddetta "*soft harmonization*", ma ciò non toglie che il legislatore comunitario, pur attribuendo loro un certo qual margine di discrezionalità, all'articolo 12, § 2, abbia chiaramente imposto agli Stati membri l'**obbligo** non già di garantire degli indennizzi qualsiasi, *bensì* (N.B.!) di assicurare alle vittime degli indennizzi connotati dalle **due caratteristiche fondanti** dell'**equità** e dell'**adeguatezza**, pertanto tali da permettere l'individuazione di una **portata minima necessaria ed imprescindibile, sostanziale e concreta** della tutela rimediale apprestata dalla direttiva;
- ciò è stato confermato anche nella già ricordata causa *Commissione Europea c. Repubblica italiana* (C-601/14)⁵³; in particolare, nelle sue conclusioni del 12 aprile 2016 (accolte in toto dalla Corte) l'Avvocato Generale Yves Bot ha tenuto a precisare come, nonostante la rinuncia del legislatore CE all'introduzione di una disciplina particolareggiata sugli indennizzi, **non** si possa affatto prescindere dall'indicazione, per cui «*l'indennizzo dovrà [...] essere equo e adeguato, come richiesto dall'articolo 12, paragrafo 2, [...]*», al punto che (N.B.) «*i giudici nazionali potranno, in caso di dubbio, rivolgersi alla Corte a tal riguardo*»

⁵⁰ Cfr. M. BOUCHARD, *Le vittime tra diritto europeo e elemosina Italiana*, 2016, in www.questionegiustizia.it (doc. 14).

⁵¹ Doc. 18, Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964.

⁵² Doc. 18, Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964.

⁵³ Causa da cui è scaturita la pronuncia Corte Giust. Ue, Grande Sezione, 11 ottobre 2016, causa C-601/14.

(esattamente come avvenuto da ultimo con la domanda di rinvio pregiudiziale promossa dalla Suprema corte italiana⁵⁴);

- **equità ed adeguatezza** - in assenza di parametri monetari uniformi a livello dell'Unione - non possono che concepirsi, in sede di loro trasposizione a livello nazionale, alla luce dei principi e degli standard rinvenibili in seno a ciascun ordinamento⁵⁵; in particolare, nell'adempiere lealmente e secondo buona fede all'obbligo scaturente dalla Direttiva 2004/80/CE di garantire somme compensative "eque" ed "adeguate", ciascun legislatore nazionale dovrebbe prevedere degli **indennizzi il più possibile coerenti con il proprio sistema interno di tutela risarcitoria/indennitaria delle vittime di reati violenti intenzionali e di altri fattispecie assimilabili**;
- in altri termini, il giudizio sulla conformità degli indennizzi garantiti da uno Stato membro non può che strutturarsi su uno schema ternario: a tali indennizzi si affiancano, quale *tertium comparationis* (ossia termine di raffronto), i parametri monetari normalmente impiegati per la tutela risarcitoria ed indennitaria di tali vittime e delle vittime assimilabili a queste, ciò in modo da verificare mediante una comparazione tra le diverse discipline se i valori monetari individuati in sede di attuazione dell'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva 2004/80/CE rechino divergenze significative da quei parametri monetari che, alla stregua dell'ordinamento interno, sono considerabili "equi" ed "adeguati" per i pregiudizi subiti dalle vittime in questione;
- per quanto concerne l'attuazione in Italia di tali due caratteristiche, che imprescindibilmente devono connotare gli indennizzi ex Direttiva 2004/80/CE, equità ed adeguatezza trovano innanzitutto una perfetta corrispondenza con la clausola generale della liquidazione in via equitativa di cui agli articoli 1226 e 2056 c.c.⁵⁶; pertanto, nella prospettiva di un'attuazione della direttiva necessariamente "adeguata" all'ordinamento italiano e, comunque, condotta secondo buona fede, si ha come la norma attuativa della Direttiva 2004/80/CE non possa certo dare luogo ad un abissale divario monetario fra la tutela indennitaria e quella risarcitoria (tantomeno con altre tutele indennitarie apprestate dal legislatore italiano);

⁵⁴ Doc. 18, Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964.

⁵⁵ Cfr. in questo stesso identico senso Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18).

⁵⁶ Articolo 1226 («*Valutazione equitativa del danno*») del Codice Civile: «*Se il danno non può essere provato nel suo preciso ammontare, è liquidato dal giudice con valutazione equitativa*».

- del resto, che il livello degli indennizzi in questione non possa risultare del tutto indifferente non solo agli standard indennitari *ex lege*, ma anche ai livelli risarcitori normalmente riconosciuti lo si ricava pure dalla stessa Corte di Giustizia, la quale in altre occasioni ha impiegato gli aggettivi «*equo*» ed «*integrale*» sostanzialmente quali sinonimi⁵⁷; lo si trae, altresì, dai criteri di quantificazione indicati dal progetto di direttiva redatto dalla Commissione Europea⁵⁸, poi sintetizzati, per ragioni di mera opportunità politica, nella più generica formula di cui all'articolo 12, § 2;
- **buona fede nell'attuazione della direttiva avrebbe perlomeno imposto al legislatore italiano di adottare dei parametri in linea con gli indennizzi già riconosciuti dall'ordinamento ad altre tipologie di vittime di reati violenti intenzionali** (per esempio le vittime di atti terroristici o di organizzazioni criminali, ma anche le vittime di violenze perpetrate in occasione di manifestazioni sportive), invero assimilabili a quelle contemplate dalla direttiva stessa.

E.2. Iniquità, inadeguatezza e discriminatorietà degli “importi fissi” stabiliti per i casi di omicidi intenzionali “comuni” e per le violenze sessuali.

45. Gli indennizzi stabiliti dal predetto decreto ministeriale per tali vittime sono lunghi dall'essere equi ed adeguati *in primis* in quanto, essendo per l'appunto irrimediabilmente “fissi”⁵⁹, non sono in nessun modo proporzionabili alle particolari circostanze del reato, neppure quelle principali (tantomeno poi alle conseguenze pregiudizievoli della singola vittima)⁶⁰.
46. Questa **preclusione assoluta a qualsiasi adeguamento al caso concreto** – tanto sul piano dell'esperienza criminosa vissuta dalla vittima quanto sulle conseguenze

⁵⁷ Corte giust. Ce, 2 agosto 1993, causa C-271/91, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (No.2)*.

⁵⁸ Cfr., in particolare, la «*Proposta di direttiva del Consiglio relativa al risarcimento alle vittime di reato*» (COM/2002/0562 def.), ove al comma 2 dell'art. 4 («*Principi relativi alla determinazione dell'importo del risarcimento*») si esplicitava così il ponte tra indennizzi e risarcimenti: «*L'importo del risarcimento è determinato: a) caso per caso in modo tale da non differire significativamente, nel suo complesso, dall'importo che è stato o che avrebbe potuto essere concesso al ricorrente in esito ad una causa civile per danni secondo il diritto civile dello Stato membro responsabile per l'erogazione del risarcimento; o b) in base a tariffe prefissate, per l'intero ammontare del risarcimento o per alcune delle, o tutte le, singole voci di danno coperte dal risarcimento. Le tariffe di cui alla lettera b) riflettono una media dell'importo del risarcimento che sarebbe stato concesso per danni simili a quelli subiti dal richiedente secondo il diritto civile dello Stato membro responsabile per l'erogazione del risarcimento*».

⁵⁹ L'espressione «*importo fisso*» è impiegata dallo stesso decreto ministeriale.

⁶⁰ Per esempio, come anche rilevato dalla ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18, § 77), in relazione alle vittime di violenze sessuali l'«*importo fisso*» di Euro 4.800 non è in nessun modo adattabile alla gravità ed alla tipologia di violenza subita dalla vittima (per esempio, se violenza individuale *ex art. 609-bis* Codice Penale oppure di gruppo *ex art. 609-octies* Codice Penale), 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.

pregiudizievoli del reato – stride, invero, anche in campo indennitario, perlomeno nel contesto della normativa italiana.

47. A quest'ultimo riguardo, in direzione opposta a quella di cui alla legge n. 122/2016 e successivi interventi, già da tempo la legislazione italiana, in relazione alla tutela indennitaria delle vittime del terrorismo e delle stragi di tale matrice, le quali eppure oggi attingono allo stesso fondo di indennizzo delle vittime coperte dalla Direttiva 2004/80/CE, prevede che, in sede di determinazione dei punti percentuali per la quantificazione dell'indennizzo per il danno biologico ed il danno morale subito da tali vittime, (N.B.) «*caso per caso*» (!) si debba tenere conto della «*entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona, connessi ed in rapporto all'evento dannoso*» (!), ciò peraltro anche «*fino ad un massimo dei 2/3 del valore percentuale del danno biologico*»⁶¹.
48. La totale assenza per le vittime di omicidi “comuni” e di violenze sessuali di un analogo o simile meccanismo di “personalizzazione” dell'indennizzo e, soprattutto per le seconde, di valorizzazione della «*lesione alla dignità della persona*» (invero massima in una donna stuprata) è tale da rendere manifesto come la legge n. 122/2016, la legge n. 167/2017 e la legge n. 145/2018 siano lungi dall'aver introdotto un indennizzo equo ed adeguato a favore di tali vittime; anzi, emerge come la disciplina qui censurata sia altamente **discriminatoria** rispetto ad altre fattispecie eppure assimilabili in tutto e per tutto a quelle contemplate dalla direttiva del 2004⁶².
49. Questo difetto risulta ulteriormente accentuato con riferimento ai **casi di uccisione**, laddove l'unico fattore di differenziazione (in via incrementale) è costituito dal tipo di soggetto che ha commesso il reato di omicidio, per l'appunto prevedendosi il passaggio dalla somma di Euro 7.200,00 all'importo, sempre fisso, di Euro 8.200,00, qualora il reo sia il coniuge, anche se separato o divorziato, od una persona legata, nel passato od al momento del fatto, da relazione affettiva alla persona offesa (cfr. art. 1, lett. a, del decreto interministeriale). La norma, invece, non opera distinzioni in ragione di altri eppure fondamentali fattori (per esempio, il numero di legittimati attivi a tale copertura ed i loro singoli drammi così come il livello di compromissione delle rispettive sfere psichiche).

⁶¹ Così articolo 4, comma 1, lett. c), d.P.R. 30 ottobre 2009, n. 181, recante «*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*».

⁶² Cfr. sul punto anche pagg. 20 e 21 della ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18).

50. Personalizzazioni a parte, iniquità ed inadeguatezza degli indennizzi previsti per i casi di omicidio (da 7.200,00 a 8.200,00 Euro) e di violenza sessuale (4.800,00 Euro) emergono, comunque, innanzitutto con riferimento al *quantum* di tali valori monetari.
51. L'**assoluta irrisorietà**, nella prospettiva dell'ordinamento italiano, di tali somme trova conferma:
- sia confrontando tali importi con quelli accordati a favore delle vittime di omicidi e di violenze sessuali dalla giurisprudenza di merito già intervenuta in relazione all'inadempimento dell'Italia con riferimento all'attuazione della Direttiva 2004/80/CE, importi senz'altro espressivi del "diritto vivente" in questa specifica materia, determinati, per esempio, dal Tribunale di Milano⁶³ in Euro 150.000,00 (violenza sessuale, aggressione e rapina da parte di sei soggetti) e nella «causa pilota» – rispettivamente dal Tribunale di Torino⁶⁴ e dalla Corte di Appello⁶⁵ – in Euro 90.000,00 e poi in 50.000,00 (violenza sessuale di gruppo, sequestro e percosse);
 - sia comparandoli con i livelli risarcitori riconosciuti, a titolo esemplificativo, per le seguenti fattispecie⁶⁶: a) perdita del congiunto, danno morale da lucida agonia e casi di prossimità ad esperienze di morte⁶⁷; b) casi di violenze, molestie e altri reati sessuali⁶⁸; c) casi di danni non patrimoniali di significativo minore impatto

⁶³ Trib. Milano, Sez. I, 26 agosto 2014, n. 10441 (doc. 10), sentenza confermata da App. Milano, 18 aprile 2017, n. 1653 (doc. 12). Da notarsi come queste sentenze abbiano accordato la somma di Euro 70.000,00 a favore della anziana madre, la quale aveva dovuto assistere alla violenza perpetrata sulla figlia.

⁶⁴ Trib. Torino, Sez. IV, 26 maggio 2010 (doc. 7).

⁶⁵ App. Torino, Sez. III, 23 gennaio 2012, n. 106 (doc. 8).

⁶⁶ Come si è illustrato innanzi, il giudizio in ordine ad equità e adeguatezza dell'indennizzo non può prescindere dalla considerazione degli standard risarcitori sia in casi analoghi sia in fattispecie lontane, ma ugualmente significative per comprendere il concreto atteggiarsi della riparazione dei danni non patrimoniali.

⁶⁷ In ordine ai criteri monetari per i danni da uccisione cfr. la tabella redatta dall'Osservatorio sulla Giustizia Civile di Milano *sub* doc. 15. Inoltre, la giurisprudenza indica per periodi relativamente brevi di "lucida agonia" importi tra Euro 300.000,00 (App. Palermo, Sez. Lav., 23 marzo 2015, n. 364, *Quot. giur.*, 2015) ed Euro 60.000,00 a titolo di provvisoria (App. Firenze, Sez. I Pen., 31 maggio 2016-29 luglio 2016, n. 2018, in *www.ridare.it*), dovendosi segnalare Cass. civ., 8 aprile 2010, n. 8360, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, I, 1023, che ha liquidato *iure successionis* Euro 90.000,00 per una sopravvivenza di 30 minuti circa. Può, pure, menzionarsi come nel caso della tragedia torinese dell'incendio dell'acciaieria della ThyssenKrupp, in cui morirono sette operai, la Corte di Assise di Torino abbia riconosciuto in capo a svariati lavoratori non presenti in fabbrica il giorno del grave incidente, i quali non avevano accusato pregiudizi biologici, il «danno non patrimoniale derivante da un reato di pericolo», cioè prodotto dalla «mera» consapevolezza di essere stati sottoposti ingiustamente ad un pericolo di danno, liquidandolo in Euro 50.000,00 a favore di ciascuno di questi operai (Ass. Torino, Sez. II, 14 novembre 2011, in *Società*, 2012, 100, in *Lav. nella Giur.*, 2012, 152; confermata da Ass. App. Torino, Sez. I, 28 febbraio 2013, n. 6, in *Banca dati Utet*). Vero per quanto concerne le vittime di violenze sessuali, è che i predetti casi riguardano situazioni fenomenologicamente diverse; nondimeno, è, altresì, incontrovertibile che una persona violentata ha subito una vera e propria «esperienza di morte» ed un autentico annientamento della sua dignità di donna (cfr., in merito, così cfr. *amplius* A. MINUNNI, *Le conseguenze esistenziali causate da violenza sulle donne*, in *Trattato breve dei nuovi danni*, vol. II, Padova, 2001, 1655 e ss.), sicché il "valore" del suo danno, per convenzione sociale ed anche a volerlo concepire a meri fini indennitari, non dovrebbe divergere in modo abissale dai casi predetti.

⁶⁸ Tutti gli importi qui di seguito riportati si riferiscono alla liquidazione di danni non patrimoniali: Euro 100.000,00 a favore di figlia quattordicenne costretta dal padre a subire atti sessuali (Trib. Padova, Sez. pen., 23

rispetto ad un omicidio od a una violenza sessuale⁶⁹: vale, infatti, la pena rimarcare come gli importi previsti dal decreto interministeriale del 31 agosto 2017 per le vittime di omicidi e di violenze sessuali siano di pochissimo superiori agli importi normalmente liquidati a titolo di danno non patrimoniale, ad esempio, per i casi di mere “vacanze rovinate”⁷⁰ (in pratica una vittima di uno stupro è trattata dallo Stato ai fini della Direttiva 2004/80/CE con un indennizzo accostabile ai risarcimenti normalmente accordati a chi abbia subito la compromissione della propria vacanza);

- sia soprattutto comparandoli, come anche fatto dalla Suprema Corte di Cassazione⁷¹, con la tutela indennitaria prevista dalla legge 20 ottobre 1990, n. 302 («*Norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata*»), tutela estesa da successivi interventi a tutta un'altra serie di vittime (del dovere, dell'eccidio in Algeria del 7 luglio 1994, del disastro aereo di Ustica, della banda della «Uno bianca», ecc.), vittime tutte che eppure attingono per gli indennizzi allo stesso fondo di indennizzo.

52. In particolare, dalla comparazione fra le due tutele indennitarie in questione emerge quanto segue:

- l'articolo 1 della legge n. 302/1990 (doc. 16) attribuisce ai componenti la famiglia di colui, il quale abbia perso la vita per effetto di ferite o lesioni cagionate da atti di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico o dalla

gennaio 2015, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it); Euro 300.000 per una minore vittima di abusi sessuali posti in essere da un patrigno (Trib. Modena, Sez. I civ., 12 dicembre 2003, in [Sito Giuraemilia.it](http://Sito_Giuraemilia.it), 2003, in *Banca dati Utet*); Euro 70.000 a favore di una adolescente vittima di divulgazione di materiale pedopornografico (App. Roma, Sez. III pen., 3 novembre 2017, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it); provvisoria di Euro 50.000 per inflizione di reiterati atti sessuali (App. Roma, Sez. III pen., 20 luglio 2017, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it); provvisoria di Euro 50.000 per costrizione di minore a rapporti orali (Trib. Ascoli Piceno, 16 febbraio 2016, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it); Euro 70.000 a favore di nipote costretta a subire atti sessuali (Trib. Trento, Sez. pen., 2 febbraio 2015, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it).

⁶⁹ Cfr., altresì, per i casi di violenze sessuali i precedenti giurisprudenziali citati dall'ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18, pagg. 21-22).

⁷⁰ Cfr. *ex plurimis* i seguenti precedenti: Trib. Firenze, Sez. III, 29 settembre 2014, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it (Euro 2.095 per lo «stress psico-fisico» conseguente alla cancellazione all'ultimo minuto di un volo per New York, con conseguente ritardo nell'arrivo a destinazione di 24 ore); Trib. Nocera Inferiore, 30 aprile 2014, in www.pluris-cedam.utetgiuridica.it (viaggio di nozze in Messico con pernottamento in villaggio seriamente danneggiato da un uragano e, quindi, in fase di ricostruzione, con mare e spiaggia sporchi ed inaccessibili, carenze igieniche; Euro 3.000 per ciascun coniuge); Trib. Aosta, 15 febbraio 2013, in *Banca dati Utet* (Euro 2.716 ad un signore, affetto da invalidità, che aveva prenotato una stanza in un albergo in montagna, trovandola inadatta alle proprie esigenze personali); Trib. Monza, 17 settembre 2012, *ibidem* (danno non patrimoniale dal mancato godimento del viaggio di nozze a causa della insufficienza dei documenti di viaggio in conseguenza di informazione incompleta da parte dell'agenzia: Euro 3.000 a ciascun coniuge); Trib. Padova, 19 marzo 2010, *ibidem* (l'attore aveva acquistato «pacchetto di viaggio» per l'Australia, ma il camper fornito aveva presentato fin dall'inizio del viaggio difetti di funzionamento e poi si era definitivamente guastato: Euro 2.500).

⁷¹ Cfr. pagg. 20-21 dell'ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18).

criminalità organizzata, un'elargizione complessiva di **Euro 200.000,00**⁷², ora riconosciuta anche alle vittime del dovere⁷³; l'enorme distanza tra questa prospettiva ed il trattamento economico-indennitario accordato dalle leggi nn. 122/2016, 167/2017 e 145/2018 – sotto lo stesso “ombrello” indennitario (ossia da parte del medesimo Fondo) – alle vittime di omicidi “comuni” e di violenze sessuali (vittime quest'ultime, come si riferiva poc'anzi, di un'autentica “esperienza di morte”) risulta irragionevole, discriminatorio e tale da delineare la manifesta incongruità delle somme indicate dal decreto interministeriale;

- l'articolo 4 della legge n. 302/1990 (doc. 16) attribuisce per ogni punto di invalidità permanente la somma base di Euro 2.000,00 fra l'altro, come già si osservava innanzi, dal 2009 personalizzabile «*caso per caso*» anche in considerazione della «*entità della sofferenza e del turbamento dello stato d'animo, oltre che della lesione alla dignità della persona*», «*fino ad un massimo dei 2/3 del valore percentuale del danno biologico*»⁷⁴;
 - quest'ultimo indennizzo per l'importo di Euro 2.000,00 per punto di invalidità permanente (importo fra l'altro non già fisso, ma “personalizzabile”) è senz'altro illuminante circa l'inadeguatezza e l'iniquità dell'importo complessivo e fisso di Euro 4.800,00: infatti, una vittima di violenza sessuale di gruppo (pure sequestrata ed eventualmente percossa e con lesioni personali), trovandosi dinanzi a tale somma fissa, rischia di essere indennizzata alla stessa stregua (se non forse di meno) con cui la legge n. 302/1990 indennizza una vittima del dovere la quale abbia riportato un 2% di invalidità permanente (percentuale accordata non di rado per una modestissima distorsione del rachide cervicale!!!).
53. Deve pure osservarsi⁷⁵ come gli importi previsti dalla legge n. 122/2016 e successive modifiche sono anche incommensurabilmente inferiori pure alla tutela risarcitoria-indennitaria posta a carico del **Fondo di solidarietà civile** istituito, presso il Ministero dell'interno, dal legislatore italiano⁷⁶ a favore delle vittime di reati (ivi compresi anche

⁷² Importo così elevato ai sensi di quanto disposto dal comma 1-ter dell'art. 1, d.l. 28 novembre 2003, n. 337, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione.

⁷³ Si consideri, altresì, la scelta del legislatore italiano (legge 21 dicembre 1999, n. 497) di indennizzare gli eredi delle vittime del disastro (colposo!) della funivia del Cermis del 1998 con un indennizzo di tre miliardi ed ottocento milioni di Lire per ogni persona deceduta (pari a circa Euro 1.960.000).

⁷⁴ Così articolo 4, comma 1, lett. c), d.P.R. 30 ottobre 2009, n. 181, recante «*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*».

⁷⁵ Cfr., altresì, sul punto pagg. 20-21 dell'ordinanza interlocutoria Cass. Civ., Sez. III, 31 gennaio 2019, n. 2964 (doc. 18, pag. 21, § 81).

⁷⁶ Cfr. articolo 2-bis del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187 («*Misure urgenti in materia di sicurezza*»), articolo introdotto, in sede di conversione, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 (doc. 22).

quelli **colposi**) commessi in occasione od a causa di **manifestazioni sportive** ovvero di manifestazioni di diversa natura, fondo che, nell'ambito delle risorse annualmente disponibili, provvede: *a)* nella misura del 30 per cento, all'elargizione di una somma di denaro, a titolo di contributo al ristoro del danno subito, a favore delle vittime e dei soggetti danneggiati nel caso di lesioni che abbiano comportato la morte o un'invalidità permanente superiore al 10 per cento⁷⁷; *b)* nella misura del 70 per cento, ad interventi di solidarietà civile nei confronti delle vittime di azioni delittuose avvenute in occasione o a causa di manifestazioni diverse da quelle di cui alla lettera *a)*, per le quali la vigente normativa non prevede altre provvidenze, comunque denominate, a carico del bilancio dello Stato, compresi il concorso economico ad iniziative di riduzione del danno, finalizzato anche alla definizione transattiva di liti concernenti il risarcimento dei danni alla persona e l'eventuale pagamento delle somme disposte dal giudice.

54. La tutela indennitaria offerta da quest'ultimo fondo, assumendo alla base del calcolo il risarcimento dei danni attribuito normalmente nell'ambito delle azioni giudiziarie, civili o penali, avverso i responsabili civili, è monetariamente di gran lunga superiore a quella irrisoria attribuita dalle leggi nn. 122/2016, 167/2017 e 145/2018, ciò innanzitutto in relazione ai casi di danni da uccisione⁷⁸.
55. Orbene, alla luce del quadro sin qui delineato è allora del tutto palese come il decreto interministeriale del 31 agosto 2017 abbia dettato parametri monetari - gli stessi poi recepiti dalla legge n. 167/2017 e ribaditi dalla legge n. 145/2018 - tanto iniqui ed inadeguati dal risultare **in aperto contrasto con ogni standard - sia risarcitorio che indennitario, sia legislativo che giurisprudenziale - operante in Italia, in definitiva contro il "sentire sociale" così come desumibile da ogni pertinente indicazione dell'ordinamento italiano.**

⁷⁷ Peraltro, il comma 2 dell'art. 8 del decreto del Ministero dell'Interno 16 novembre 2013, n. 162 (*«Regolamento recante disposizioni attuative del Fondo di solidarietà civile, istituito dall'articolo 2-bis del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217»*) (doc. 22) prevede quanto segue: *«Alla ripartizione delle risorse disponibili di cui al comma 1 tra i soggetti legittimati all'accesso al Fondo, si provvede attraverso elargizioni ed interventi di solidarietà civile in misura dell'intero ammontare del danno subito e riconosciuto in sede giudiziaria e comunque non superiore a euro 3 milioni, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2-bis del decreto-legge e dal presente regolamento»*.

⁷⁸ Per esempio, una persona, la quale subisca l'uccisione del proprio partner, in base alla normativa, che ha istituito Fondo di solidarietà civile a favore delle vittime di reati (anche quelli colposi) commessi in occasione od a causa di manifestazioni sportive, potrebbe aspirare come minimo (senza contare né i pregiudizi patrimoniali, né quelli biologico-psichici) ad una somma compresa fra Euro 49.788,00 ed Euro 99.576,00 (corrispondente al 30% degli importi previsti dalla tabella per il risarcimento del danno non patrimoniale da perdita del rapporto parentale prodotta *sub* doc. 15, che prevede un *range* tra Euro 165.960,00 ed Euro 331.920,00 a favore del vedovo 331.920,00); invece, laddove indennizzata in base alle leggi nn. 122/2016, 167/2017 e 145/2018 (cioè "in attuazione" della Direttiva 2004/80/CE), conseguirebbe soltanto la somma, invalicabile ed omnicomprensiva, di Euro 7.200,00.

56. In definitiva, in relazione al *quantum* degli indennizzi tanto per i famigliari delle vittime di omicidi quanto per le vittime di violenze sessuali (a maggior ragione se lese anche nell'integrità psicofisica) manifesta è la violazione – da parte delle leggi nn. 122/2016, 167/2017 e 145/2018 (così come integrate dal d.m. del 31 agosto 2017) del precetto di cui all'art. 12, par. 2, della Direttiva 2004/80/CE⁷⁹.

E.3. Iniquità, inadeguatezza e discriminatorietà degli “importi fissi” stabiliti per i casi di lesioni personali dolose “comuni”

57. La violazione ora rilevata in termini di irrisorietà, inadeguatezza e discriminatorietà degli indennizzi previsti dalla legge n. 122/2016 (e successive modifiche) è assolutamente palese pure per i casi di **lesioni personali dolose** senza che neppure si debba procedere alla comparazione fra gli importi previsti dal decreto interministeriale dell'agosto 2017 e gli standard risarcitori e/o indennitari in materia.

58. Infatti, ben diversamente da quanto contemplato dalla legge n. 302/1990 per altre vittime di reati pur sempre violenti ed intenzionali, la legge n. 122/2016 - così come “ritoccata” (senza particolari migliorie) dai successivi interventi normativi (la legge n. 167/2017 e la legge n. 145/2018) - limita l'indennizzo delle vittime di lesioni personali dolose alla **somma massima di Euro 3.000,00**, che:

- **per le lesioni personali non gravissime è indennizzabile soltanto per la «rifusione delle spese mediche e assistenziali» attestate da idonea certificazione medica**, indennizzo così circoscritto dall'articolo 1 lett. c) del decreto interministeriale del 2017 a tale somma (pertanto, con un'ulteriore limitazione della tutela non ravvisabile per le vittime di analoghe lesioni protette dalle “leggi speciali”, di cui alla nota n. 23, ed eppure garantite dallo stesso Fondo di indennizzo);
- **unicamente per le lesioni personali gravissime⁸⁰** tale importo può essere accordato senza la necessità di documentare l'effettuazione di spese mediche o

⁷⁹ Peraltro, mentre l'articolo 11, comma 2-bis, della legge n. 122/2016, introdotto dalla legge n. 145/2018, circoscrive significativamente e rigidamente i famigliari i quali, nei casi di uccisione, possono accedere alla tutela indennitaria, viceversa il Fondo di solidarietà civile a favore delle vittime di reati commessi in occasione od a causa di manifestazioni sportive garantisce tutela, fra l'altro per l'appunto in misura incommensurabilmente maggiore sul piano monetario, a tutti i famigliari secondo lo stesso modello operante nell'ambito della responsabilità civile (per esempio, in seno a quest'ultimo Fondo per i danni subiti *iure proprio* sono legittimati alla tutela indennitaria, insieme e contemporaneamente al coniuge od ai genitori od ai figli dell'ucciso, anche i suoi fratelli o sorelle, pure laddove non conviventi; questi, invece, sono esclusi nel diverso contesto della legge n. 122/2016, qualora, nel seguente ordine, la vittima primaria fosse sposata, avesse figli, oppure siano in vita i suoi genitori).

⁸⁰ Su questa categoria cfr. *supra* nota n. 35.

assistenziali e, dunque, a prescindere da tali costi⁸¹; tuttavia, va notato che l'articolo 13 («*Domanda di indennizzo*»), comma 1, lett. d), della legge n. 122/2016, continua ad esigere, fatta eccezione per i casi di uccisione, che sia allegata alla domanda «*certificazione medica attestante le spese sostenute per prestazioni sanitarie*».

59. Orbene, è del tutto intuitivo come in entrambi i casi, di cui al punto precedente, tale limite massimo risulti in tutto e per tutto irrisorio in relazione alla stragrande maggioranza delle lesioni personali.
60. L'assoluta esiguità della predetta somma e, comunque, l'assenza di indennizzi per i pregiudizi non patrimoniali (*in primis* quelli biologici), invece indennizzati negli altri schemi indennitari, ricordati sopra, con importi incommensurabilmente superiori e “personalizzabili”, sono fattori che nell'ordinamento italiano svuotano di qualsivoglia significato concreto il sistema rimediale istituito dal legislatore comunitario per le vittime di lesioni personali dolose “comuni”, comprese quelle vittime con lesioni personali gravissime.
61. Ciò si pone in netto contrasto non solo con l'obiettivo-obbligo per gli Stati membri di garantire indennizzi “equi” ed “adeguati”, ma pure con quanto eppure perorato molto chiaramente dal Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea in merito alla necessità di estendere gli indennizzi statali in questione anche alla copertura dei risvolti non patrimoniali delle menomazioni⁸².
62. Peraltro, non solo si registra una **grave discriminazione** tra le vittime relegate al sistema indennitario qui censurato e quelle coperte da altre normative in materia di tutela indennitaria statale, ma è altresì evidente la **discriminazione interna** fra le vittime di cui alla legge n. 122/2016. Non si spiega, infatti, per quale recondita ragione per il legislatore italiano la vittima di un violento pestaggio rimasta tetraplegica debba ricevere non solo incommensurabilmente di meno rispetto ad una vittima del terrorismo o di un'azione mafiosa o di una violenza intervenuta in occasione di una manifestazione

⁸¹ Questa modesta “apertura” a favore delle vittime di lesioni personali gravissime è stata introdotta dal comma 593, lett. a), punto 1) della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che ha sostituito il comma 2 dell'articolo 11 della legge n. 122/2016.

⁸² La Relazione esplicativa della Convenzione Europea del 1983 suggerisce anche la copertura indennitaria dei pregiudizi non pecuniari, «*pretium doloris*» incluso («*Other possible items, subject to the provisions of national legislation, are, in particular: - pain and suffering (pretium doloris); - loss of expectation of life; - additional expenses arising from disablement caused by an offence. Compensation of these items is to be calculated by the State paying the compensation according to the scales normally applied for social security or private insurance or according to normal practice under civil law*»). La Commissione Europea, nel Libro Verde del 2001, aveva indicato una precisa via, sicuramente significativa ed utile, nella sua inoppugnabile logica, anche ai fini dell'interpretazione della direttiva stessa: «*se ci si richiama all'esigenza di adottare il punto di vista della vittima, i danni non materiali non devono essere trascurati. [...] Escludere i danni non materiali creerebbe ... grandi differenze tra quello che la vittima può ottenere dallo Stato. [...] ... sembrano profilarsi forti motivi per fare rientrare i danni non materiali nella normativa minima*».

sportiva, ma anche sempre e comunque di meno rispetto ad una vittima di violenza sessuale od al parente della persona uccisa.

E.4. In particolare sulla discriminatorietà degli “importi fissi” stabiliti dal legislatore italiano.

63. Come emerge da quanto sin qui illustrato, si ricava chiaramente tanto dagli importi previsti dal decreto interministeriale per i casi di omicidio e di violenze sessuali quanto dal diniego di qualsivoglia copertura concreta per i danni, tanto patrimoniali che non patrimoniali, subiti dalle vittime di lesioni personali come le leggi nn. 122/2016, 167/2017 e n. 145/2018 scavino un **netto solco** fra, da un lato, le vittime, che, in assenza di altre norme speciali interne, traggono il loro diritto di tutela indennitaria dalle recenti disposizioni attuative della Direttiva 2004/80/CE, e, dall'altro lato, le vittime contemplate dalla legge n. 302/1990 e successive modifiche così come, per esempio, quelle garantite dal Fondo di solidarietà civile per le vittime di reati (anche colposi) commessi in occasione od a causa di manifestazioni sportive ovvero di manifestazioni di altra natura⁸³, tutte aventi diritto a trattamenti indennitari incommensurabilmente superiori.
64. Dunque, per tutte le vittime di reati violenti intenzionali esclusi dalle tutele indennitarie già previste dalle “leggi speciali” (legge n. 302/1990 *in primis*) si prospetta una **manifesta disparità di trattamento** con conseguente **violazione sia del principio di non discriminazione** – recato primariamente dall'articolo 20 («*Uguaglianza davanti alla legge*») della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione⁸⁴, rilevante innanzitutto alla luce dell'obiettivo, perseguito dalla Direttiva 2004/80/CE, della tutela di beni fondamentali (vita, salute, personalità, dignità, famiglia)⁸⁵ e di promuovere, attraverso il sistema indennitario in questione, solidarietà e giustizia⁸⁶ – sia dell'articolo 17 («*Disposizioni più favorevoli*») della Direttiva stessa, disposizione quest'ultima che prevede la possibilità, per gli Stati membri, di introdurre o mantenere norme più

⁸³ Su tale fondo cfr. *supra* punto n. 53.

⁸⁴ Pare calzante ricordare che secondo la Corte di Giustizia i «*sistemi di indennizzo nazionali*» devono sicuramente rispettare *in primis* il principio generale di non discriminazione che, come ricordato in *James Wood c. Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions* (Corte giust. Ce, Sez. II, 5 giugno 2008, causa C-164/07), «*impone di non trattare situazioni analoghe in maniera differente e situazioni diverse in maniera uguale*» e che «*un trattamento del genere potrebbe essere giustificato solo se fondato su considerazioni oggettive, indipendenti dalla cittadinanza delle persone interessate e adeguatamente commisurate allo scopo legittimamente perseguito*».

⁸⁵ Il ‘considerando’ 14 della direttiva recita che essa «*rispetta i diritti fondamentali ed osserva i principi riaffermati in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea come principi generali del diritto comunitario*».

⁸⁶ Obiettivi esplicitati sia dalla stessa formulazione letterale dell'articolo 12 sia dai considerando 3, 6, 7 ed 8 della direttiva.

favorevoli per le vittime di reato, non certo di dare luogo ad una disciplina, per le vittime di cui alla direttiva, meno favorevole.

E.5. Assenza di certezze per le vittime in ordine alla effettività della tutela indennitaria.

65. Infine, ad aggravare ulteriormente il quadro sin qui descritto, deve considerarsi che per la concretizzazione della tutela indennitaria, di cui alla Direttiva 2004/80/CE, la disciplina in disamina rinvia le vittime di reati volenti intenzionali “comuni” al Fondo per l’indennizzo in favore delle vittime (cfr. l’articolo 14 della legge n. 122/2016), che tuttavia, come chiarito dalla legge stessa, non offre alle vittime in questione garanzie di sorta, né in merito alle tempistiche di conseguimento degli indennizzi, né, tantomeno e soprattutto, sulla effettiva corresponsione, almeno in parte, dell’indennizzo introdotto dal legislatore.
66. Infatti, il comma 4 del predetto articolo 14 della legge n. 122/2016⁸⁷ recita espressamente e laconicamente quanto segue: *«In caso di disponibilità finanziarie insufficienti nell’anno di riferimento a soddisfare gli aventi diritto, è possibile per gli stessi un accesso al Fondo in quota proporzionale e l’integrazione delle somme non percepite dal Fondo medesimo negli anni successivi, senza interessi, rivalutazioni ed oneri aggiuntivi»*.
67. In ordine a questa norma, invero, aveva manifestato seri dubbi pure il Servizio Bilancio dello Stato in sede di approvazione del predetto provvedimento legislativo: *«Andrebbe in primo luogo confermata l’idoneità di tale meccanismo tenuto conto che le prestazioni in questione appaiono configurate come diritti»*⁸⁸. Tale intervento è da rimarcarsi in questa sede, laddove per l’appunto ha posto in dubbio che il sistema di indennizzo introdotto per le vittime di reati violenti intenzionali “comuni” sia in grado di garantire il diritto alla tutela indennitaria.
68. Si aggiunga a quanto sopra che il comma 595 dell’articolo 1 della legge n. 145/2018 ha specificato in relazione alle “vittime pregresse” (ossia quelle che hanno subito reati violenti intenzionali tra il 1° luglio 2005 ed il 22 luglio 2016) che gli importi dell’indennizzo sono anche essi liquidati soltanto *«nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente»*.
69. Si annovera allora, oltre ai vizi innanzi illustrati, anche l’**assoluta incertezza per le vittime circa l’effettività della misera tutela indennitaria introdotta dalle leggi nn. 122/2016, 167/2017 e 145/2018, tutela che per giustappunto si regge sulle cangianti**

⁸⁷ Cfr. negli stessi identici termini l’articolo 2, comma 2, del d.m. del 31 agosto 2017.

⁸⁸ Cfr. il documento n. 389 dell’8 giugno 2016 recante la *«Verifica delle quantificazioni»*, redatto per la discussione del provvedimento alla Camera.

disponibilità finanziarie di detto fondo, dichiarate ipotetiche dallo stesso legislatore italiano.

70. In estrema sintesi, non solo la legislazione, che dovrebbe dare attuazione alla Direttiva 2004/80/CE, non attribuisce alle vittime in questione indennizzi conformi ai contenuti minimi recati dall'articolo 12, paragrafo 2, della Direttiva e non pone sul tavolo a favore delle vittime nulla di sostanzioso (bensì indennizzi del tutto iniqui ed inadeguati), ma, attese le incertezze sul fronte delle coperture finanziarie a supporto del fondo, non offre alle stesse alcunché di concreto.

**F. ASSENZA DI TUTELA RIMEDIALE PER LE VITTIME
DELL'INADEMPIMENTO ITALIANO IN RELAZIONE AI REATI OCCORSI
PRIMA DELL'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 122/2016.**

71. Fra le novità recate dall'articolo 6, comma 2, della legge n. 167/2017 e poi dall'articolo 1, comma 594, della legge n. 145/2018 in relazione alla direttiva del 2004 emerge l'estensione in via retroattiva della tutela indennitaria innanzi illustrata alle vittime di reati occorsi tra il 1° luglio 2005 ed il 22 luglio 2016 compresi (data di entrata in vigore della legge n. 122/2016)⁸⁹.
72. Con tali provvedimenti il legislatore italiano ha inteso mettere fine anche ai contenziosi (i cosiddetti "*Francovich claims*") insorti avverso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'inadempimento della direttiva⁹⁰ oltre che scongiurare tutti quei giudizi che, in assenza della previsione della retroattività, sarebbero continuati a fioccare avverso la Presidenza del Consiglio da parte delle vittime danneggiate dalla tardiva attuazione della Direttiva del 2004 per fatti occorsi prima del 23 luglio 2016.
73. Sennonché, tale retroattività, oltre ad essere assoggettata alla presentazione delle domande entro il termine decadenziale del 30 settembre 2019⁹¹, non rispetta in nessun modo le indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, eppure da diversi decenni decisamente chiara in merito ai rimedi da apprestarsi da parte degli Stati membri a favore dei cittadini danneggiati da inadempimenti nell'attuazione di una direttiva nell'ipotesi di sopravvenienza di una legge protesa a colmare ritardi e/o errori nell'adeguamento al diritto dell'Unione.

⁸⁹ Cfr. articolo 6, comma 2, della legge n. 167/2017.

⁹⁰ Cfr. docc. da 7 a 12.

⁹¹ Il comma 3 dell'articolo 6 della legge n. 167/2017 aveva devitalizzato il più possibile su larga scala la retroattività, apponendo, per la presentazione delle domande di indennizzo da parte delle vittime della tardiva attuazione della Direttiva 2004/80/CE, il termine decadenziale di 120 giorni con *dies a quo* individuato nella data di entrata in vigore della legge (dunque già decorso alla data del 12 aprile 2018). Il successivo articolo 1, comma 594, della legge n. 145/2018 ha poi riaperto la retroattività in questione per l'appunto sancendo il nuovo termine decadenziale del 30 settembre 2019.

74. In particolare, per costante giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione⁹², ripresa anche dalla Suprema Corte di Cassazione italiana⁹³, «l'applicazione retroattiva [...] della direttiva» può sì incidere (non già automaticamente eliderlo!) sulla portata del diritto al risarcimento del danno da inadempimento di direttiva, ma soltanto qualora l'intervento tardivo del legislatore nazionale soddisfi, sia in astratto che in ciascun caso concreto, i seguenti fondamentali requisiti⁹⁴:
- la direttiva deve risultare «regolarmente recepita», ossia unicamente «un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva sarà [...] sufficiente» (in pratica il danneggiato dall'inadempimento deve trovarsi, grazie alla legge interna sopravvenuta e retroattiva, nelle condizioni di poter effettivamente accedere, senza ulteriori indugi od ostacoli, ai benefici garantiti dalla direttiva);
 - lo *jus superveniens* deve al contempo «rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione», in caso contrario spettando alla magistratura nazionale di risarcire i danni che i beneficiari, rimasti colpiti dal tardivo recepimento della direttiva, abbiano eventualmente subito «per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e che dovrebbero quindi essere anch'essi risarciti».
75. Come ancora ribadito nel 2018 dalla Corte di Giustizia⁹⁵, «l'applicazione retroattiva e completa delle misure di attuazione [di una direttiva] permetterà di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della tardiva attuazione di quest'ultima, a condizione che tale direttiva sia stata regolarmente traspunta. Tuttavia, spetta al giudice nazionale assicurare che il risarcimento del danno subito dai beneficiari sia congruo».
76. Ciò ricordato e, dunque, non bastando affatto da sola la previsione della retroattività dello *jus superveniens*, i predetti requisiti delineati dalla Corte di Giustizia difettano del tutto nella disciplina qui oggetto di censura.

⁹² Cfr. le seguenti pronunce: Corte giust. Ce, Sez. VIII, 24 gennaio 2018, cause riun. C-616/16 e C-617/16, *Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri c. Pantuso e altri e Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri c. Castellano e altri*; Corte giust. Ce, Sez. IV, 3 ottobre 2000, causa C-371/97, *Gozza e altri c. Università degli Studi di Padova*; Corte giust. Ce, Sez. V, 25 febbraio 1999, causa C-131/97, *Carbonari e altri c. Università degli Studi di Bologna e altri*; Corte giust. Ce, Sez. V, 10 luglio 1997, causa C-373/95, *Maso e altri c. INPS*; Corte giust. Ce, Sez. V, 10 luglio 1997, proc. riun. C-94/95 e C-95/95, *Bonifaci e altri c. INPS e Berto e altri c. INPS*.

⁹³ Cfr. Cass. civ., Sez. I, 10 marzo 2010, n. 5842, in *Foro it.*, 2011, III, 862: «un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione della direttiva è da ritenere sufficiente a garantire l'adeguatezza del risarcimento del danno subito, a meno che i beneficiari non abbiano dimostrato l'esistenza di danni ulteriori da essi eventualmente subiti per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva».

⁹⁴ Le espressioni virgolettate a seguire sono tratte da Corte giust. Ce, Sez. V, 10 luglio 1997, proc. riun. C-94/95 e C-95/95, *Bonifaci e altri c. INPS e Berto e altri c. INPS*.

⁹⁵ Corte giust. Ue, Sez. VIII, 24 gennaio 2018, cause riun. C-616/16 e C-617/16, *Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri c. Pantuso e altri e Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri c. Castellano e altri*.

77. Infatti, a parte il fatto che, per tutte le ragioni già illustrate nei precedenti paragrafi, la tutela indennitaria apprestata dal legislatore del 2016/2017/2018 è ben lungi dal rappresentare un “regolare” e “completo” adempimento della Direttiva del 2004 (la novella disciplina pone restrittive condizioni di accesso⁹⁶ e, ad ogni modo, stabilisce indennizzi del tutto irrisori, svilenti ed altamente discriminatori⁹⁷, peraltro lungi dall’essere garantiti quanto alle risorse economiche poste a disposizioni del Fondo da parte dello Stato⁹⁸), si ha come l’articolo 6, comma 2, della legge n. 167/2017 e l’articolo 1, comma 594, della legge n. 145/2018 non rechino da nessuna parte forme di riparazione dei pregiudizi, patrimoniali e non patrimoniali, subiti dalle vittime per l’inadempimento.
78. Nello specifico, tali leggi, così trattandole alla stessa stregua delle vittime di reati violenti intenzionali occorsi successivamente all’entrata in vigore della legge n. 122/2016, non considerano, sul piano rimediabile, la peculiare situazione di quelle vittime, le quali non solo per diversi anni (talune anche per oltre un decennio) sono rimaste prive della tutela indennitaria eppure imposta dalla Direttiva 2004/80/CE a far data dal 1° luglio 2005, ma hanno altresì trovato la forza ed il coraggio di attivarsi giudiziariamente contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed affrontare così un lungo e periglioso percorso giudiziario, umanamente impegnativo, tuttora in corso e fonte di non pochi affanni⁹⁹.
79. Va, inoltre, osservato come la predetta normativa 2016-2017-2018 non consideri neppure il seguente precetto affermato dalla Corte di Giustizia in ordine alla liquidazione del danno da mancata attuazione di direttiva: *«la corresponsione di interessi, ai sensi delle pertinenti norme nazionali, è [...] da considerarsi una componente essenziale»* di tale danno, ciò per *«compensare la perdita subita dal beneficiario del risarcimento per effetto del tempo trascorso fino al versamento effettivo del capitale concesso»*¹⁰⁰.

⁹⁶ Cfr. *supra* § D.

⁹⁷ Cfr. *supra* § E.

⁹⁸ Cfr. *supra* § E.5.

⁹⁹ Il danno, patrimoniale e non patrimoniale, subito da queste vittime non consiste unicamente nella (tuttora perdurante) mancanza nel loro patrimonio del beneficio indennitario strenuamente negato dalla Presidenza del Consiglio, ma anche in tutto ciò che è conseguito *in pejus* dall’assenza della tutela indennitaria e dai dinieghi (moralmente offensivi) operati dallo Stato, venendo pure in rilievo i turbamenti morali ed emotivi (frustrazioni, stress, ansie) scaturiti dai calvari giudiziari.

¹⁰⁰ Così Corte giust. Ce, 2 agosto 1993, causa C-271/91, *Marshall c. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (No.2)*, cit.

80. Dunque, la disciplina sin qui descritta non reca affatto una «nuova disciplina del rapporto controverso»¹⁰¹ che sia pertinente e, soprattutto, idonea, qualitativamente e quantitativamente, ad assurgere a rimedio completo ed effettivo dell'inadempimento lamentato da tali vittime con la conseguenza di poter tacitare legittimamente le pretese risarcitorie avanzata da queste dei giudizi in questione.

*

G. NORME DEL DIRITTO COMUNITARIO CHE, SECONDO IL DENUNCIANTE, LO STATO MEMBRO HA VIOLATO.

81. Gli inadempimenti sin qui descritti violano manifestamente il **principio di leale cooperazione** ed il **principio di effettività del diritto dell'Unione Europea**.
82. In particolare, alla luce di quanto innanzi rilevato, si ritiene che la Repubblica italiana abbia violato ed insista nell'infrangere le seguenti disposizioni:
- ❖ **Articolo 12, paragrafo 1**, della **Direttiva 2004/80/CE** del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato («*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*»);
 - ❖ **Articolo 12, paragrafo 2**, della **Direttiva 2004/80/CE** del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato («*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*»);
 - ❖ **Articolo 17, lettera (a)**, della **Direttiva 2004/80/CE** del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato («*La presente direttiva non preclude agli Stati membri la possibilità di introdurre o mantenere, nella misura in cui siano compatibili con la presente direttiva: a) disposizioni più favorevoli a vantaggio delle vittime di reato o di qualsiasi altra persona lesa da un reato; [...]*»);

¹⁰¹ L'espressione virgolettata è tratta da quelle pronunce della Suprema corte che hanno affermato il principio per cui «costituisce condizione necessaria per poter applicare nel giudizio di legittimità lo *ius superveniens* che abbia introdotto, con efficacia retroattiva, una nuova disciplina del rapporto controverso, il fatto che quest'ultima sia in qualche modo pertinente rispetto alle questioni oggetto di censura nel ricorso, in ragione della natura del controllo di legittimità, il cui perimetro è limitato agli specifici e rituali motivi di ricorso»: cfr. Cass. civ., Sez. lav., 9 settembre 2015, n. 17840; Cass. civ., Sez. V, 8 maggio 2006, n. 10547; Cass. civ., Sez. lavoro, 27 febbraio 2004, n. 4070.

- ❖ **Articolo 18, paragrafo 1**, (*«Attuazione»*) della **Direttiva 2004/80/CE** del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa all'indennizzo delle vittime di reato (*«Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il 1° gennaio 2006, fatta eccezione per l'articolo 12, paragrafo 2, per il quale tale data è fissata al 1° luglio 2005. Essi ne informano immediatamente la Commissione»*);
- ❖ **Articolo 10, paragrafo 1**, del **Trattato CE**, versione consolidata di cui alla *Gazzetta ufficiale* n. C 325 del 24 dicembre 2002 (*«Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti»*);
- ❖ **Articolo 249, paragrafo 3**, del **Trattato CE**, versione consolidata di cui alla *Gazzetta ufficiale* n. C 325 del 24 dicembre 2002 (*«La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi»*);
- ❖ **Articolo 4, paragrafo 3**, **TUE** (*«In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione. Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione»*);
- ❖ **Articolo 288, paragrafo 3**, **TUE** (*«La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi»*);
- ❖ **Articolo 20** (*«Uguaglianza davanti alla legge»*) della **Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea** (*«Tutte le persone sono uguali davanti alla legge»*).

*

SI INDICANO QUI DI SEGUITO I DOCUMENTI GIUSTIFICATIVI E GLI ELEMENTI PROBANTI A SOSTEGNO DELLA DENUNCIA, COMPRESSE LE DISPOSIZIONI NAZIONALI PERTINENTI:

- 1) Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004;

- 2) Decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 204;
- 3) Articoli da 11 a 16 della legge 7 luglio 2016, n. 122;
- 4) Decreto interministeriale (Interno, Giustizia, Economia e Finanze) del 31 agosto 2017;
- 5) Articolo 6 della legge 20 novembre 2017, n. 167;
- 6) Articolo 1, commi 593-597, della legge 30 dicembre 2018, n. 145;
- 7) Trib. Torino, Sez. IV, 3 maggio-26 maggio 2010, n. 3145, G.U. Roberta Dotta;
- 8) App. Torino, Sez. III, 23 gennaio 2012, n. 106;
- 9) Trib. Roma, Sez. II, 8 novembre 2013, n. 22327;
- 10) Trib. Milano, Sez. I, 26 agosto 2014, n. 10441;
- 11) Trib. Bologna, Sez. III, 7 giugno 2016;
- 12) App. Milano, Sez. I, 18 aprile 2017, n. 1653;
- 13) M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: la Corte di Giustizia dichiara l'inadempimento dell'Italia*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2017, 473 ss.;
- 14) M. BOUCHARD, *Le vittime tra diritto europeo e elemosina Italiana*, 2016, in www.questionegiustizia.it;
- 15) Tabella 2018 per il risarcimento del danno non patrimoniale redatta dall'Osservatorio sulla Giustizia Civile di Milano;
- 16) Legge 20 ottobre 1990, n. 302;
- 17) d.P.R. 30 ottobre 2009, n. 181;
- 18) Cass. Civ., Sez. III, ord. interlocutoria 31 gennaio 2019, n. 2964;
- 19) M. BONA, *Vittime di reati violenti intenzionali: gli interventi del legislatore cancellano l'inadempimento italiano?*, in *Resp. Civ. Prev.*, 2018, n. 4, 1407-1430;
- 20) C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANI, *International Law of Victims*, Berlin-Heidelberg, 2012;
- 21) lettera della Prefettura di Cuneo del 9 aprile 2018;
- 22) Articolo 2-bis del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187 e decreto del Ministero dell'Interno 16 novembre 2013, n. 162.

*

Torino, li 12 marzo 2019

Avv. Cesarina Manassero

Presidente Comitato Pari Opportunità presso il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino

