

SP

SISTEMA
PENALE

FASCICOLO

7-8/2020

DIRETTORE RESPONSABILE Gian Luigi Gatta
VICE DIRETTORI Guglielmo Leo, Luca Luparia

ISSN 2704-8098

COMITATO EDITORIALE Giuseppe Amarelli, Roberto Bartoli, Hervé Belluta, Michele Caianiello, Massimo Ceresa-Gastaldo, Adolfo Ceretti, Cristiano Cupelli, Francesco D'Alessandro, Angela Della Bella, Gian Paolo Demuro, Emilio Dolcini, Novella Galantini, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Antonio Gullo, Stefano Manacorda, Vittorio Manes, Luca Masera, Anna Maria Maugeri, Melissa Miedico, Vincenzo Mongillo, Francesco Mucciarelli, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lucia Riscato, Marco Scoletta, Carlo Sotis, Costantino Visconti

COMITATO SCIENTIFICO Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Ennio Amodio, Gastone Andrezza, Ercole Aprile, Giuliano Balbi, Marta Bargis, Fabio Basile, Alessandra Bassi, Carlo Benussi, Alessandro Bernardi, Marta Bertolino, Rocco Blaiotta, Manfredi Bontempelli, Renato Bricchetti, David Brunelli, Carlo Brusco, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Giovanni Canzio, Francesco Caprioli, Matteo Caputo, Fabio Salvatore Cassibba, Donato Castronuovo, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Francesco Centonze, Federico Consulich, Stefano Corbetta, Roberto Cornelli, Fabrizio D'Arcangelo, Marcello Daniele, Gaetano De Amicis, Cristina De Maglie, Alberto De Vita, Ombretta Di Giovine, Gabriella Di Paolo, Giandomenico Dodaro, Massimo Donini, Salvatore Dovere, Tomaso Emilio Epidendio, Luciano Eusebi, Riccardo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Giorgio Fidelbo, Carlo Fiorio, Roberto Flor, Luigi Foffani, Désirée Fondaroli, Gabriele Fornasari, Gabrio Forti, Piero Gaeta, Marco Gambardella, Alberto Gargani, Loredana Garlati, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Gaetano Insolera, Roberto E. Kostoris, Sergio Lorusso, Ernesto Lupo, Raffaello Magi, Vincenzo Maiello, Grazia Mannozi, Marco Mantovani, Marco Mantovani, Luca Marafioti, Enrico Marzaduri, Maria Novella Masullo, Oliviero Mazza, Claudia Mazzucato, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Vincenzo Militello, Andrea Montagni, Gaetana Morgante, Lorenzo Natali, Renzo Orlandi, Luigi Orsi, Francesco Palazzo, Carlo Enrico Paliero, Lucia Parlato, Annamaria Peccioli, Chiara Perini, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Luca Pistorelli, Daniele Piva, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrocchio, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Maurizio Romanelli, Gioacchino Romeo, Alessandra Rossi, Carlo Ruga Riva, Francesca Ruggieri, Elisa Scaroina, Laura Scomparin, Nicola Selvaggi, Sergio Seminara, Paola Severino, Rosaria Sicurella, Piero Silvestri, Fabrizio Siracusano, Andrea Francesco Tripodi, Giulio Ubertis, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, Francesco Viganò, Daniela Vigoni, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

REDAZIONE Francesco Lazzeri (coordinatore), Alberto Aimi, Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Silvia Bernardi, Carlo Bray, Pietro Chiaraviglio, Stefano Finocchiaro, Beatrice Fragasso, Alessandra Galluccio, Cecilia Pagella, Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

Sistema penale (SP) è una rivista *online*, aggiornata quotidianamente e fascicolata mensilmente, ad accesso libero, pubblicata dal 18 novembre 2019.

La *Rivista*, realizzata con la collaborazione scientifica dell'Università degli Studi di Milano e dell'Università Bocconi di Milano, è edita da Progetto giustizia penale, associazione senza fine di lucro con sede presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" dell'Università degli Studi di Milano, dove pure hanno sede la direzione e la redazione centrale. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione.

La *Rivista* si uniforma agli standard internazionali definiti dal *Committee on Publication Ethics* (COPE) e fa proprie le relative linee guida.

I materiali pubblicati su *Sistema Penale* sono oggetto di licenza CC BY-NC-ND 4.00 International. Il lettore può riprodurli e condividerli, in tutto o in parte, con ogni mezzo di comunicazione e segnalazione anche tramite collegamento ipertestuale, con qualsiasi mezzo, supporto e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, conservando l'indicazione del nome dell'autore, del titolo del contributo, della fonte, del logo e del formato grafico originale (salve le modifiche tecnicamente indispensabili).

Il testo completo della licenza è consultabile su <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

Peer review I contributi che la direzione ritiene di destinare alla sezione "Articoli" del fascicolo mensile sono inviati a un revisore, individuato secondo criteri di rotazione tra i membri del Comitato scientifico, composto da esperti esterni alla direzione e al comitato editoriale. La scelta del revisore è effettuata garantendo l'assenza di conflitti di interesse. I contributi sono inviati ai revisori in forma anonima. La direzione, tramite la redazione, comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se la valutazione è positiva, il contributo è pubblicato. Se il revisore raccomanda modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se il revisore esprime parere negativo alla pubblicazione. La direzione si riserva la facoltà di pubblicare nella sezione "Altri contributi" una selezione di contributi diversi dagli articoli, non previamente sottoposti alla procedura di *peer review*. Di ciò è data notizia nella prima pagina della relativa sezione.

Di tutte le operazioni compiute nella procedura di *peer review* è conservata idonea documentazione presso la redazione.

Modalità di citazione Per la citazione dei contributi presenti nei fascicoli di *Sistema penale*, si consiglia di utilizzare la forma di seguito esemplificata: N. COGNOME, *Titolo del contributo*, in *Sist. pen.* (o *SP*), 1/2020, p. 5 ss.

**DIRITTO DELLA VITTIMA O VITTIME DEL DIRITTO?
UN NUOVO EPISODIO DELL'INTRICATO (E CONTRADDITTORIO)
PERCORSO GIURISPRUDENZIALE RELATIVO
ALL'INTERPRETAZIONE DELLA DIRETTIVA 2004/80/CE**

Nota a [C.G.U.E., Grande Sezione, sent. 16 luglio 2020, C-129/19](#)

di Chiara Amalfitano

Lo scritto esamina la sentenza della Grande Sezione della Corte di giustizia del 16 luglio 2020 sull'interpretazione della direttiva 2004/80/CE sull'indennizzo delle vittime di reato. L'A. evidenzia alcune debolezze del ragionamento del giudice di Lussemburgo che, con l'evidente scopo di pronunciarsi nel merito, al pur nobile fine di assicurare un diritto al singolo, pregiudicato dalla mancata tempestiva trasposizione della direttiva nell'ordinamento italiano, pare forzare la propria giurisprudenza sul non luogo a statuire, nonché i suoi precedenti sull'interpretazione della direttiva in parola.

SOMMARIO: 1. Il contesto giurisprudenziale e normativo in cui si colloca la sentenza della Corte di giustizia del 16 luglio 2020. – 2. Il procedimento principale e i quesiti pregiudiziali. – 3. La natura ipotetica dei quesiti (?) e la questione preliminare del “non luogo a statuire” – 4. Il primo quesito pregiudiziale: l’esperibilità (in astratto) dell’azione di responsabilità dello Stato per mancata trasposizione della direttiva (forzando i precedenti giurisprudenziali). – 5. (*segue*): l’insussistenza delle condizioni per poter dichiarare (in concreto) la responsabilità dello Stato. – 6. Il secondo quesito pregiudiziale: il carattere (*prima facie* non propriamente) «equo ed adeguato» dell’indennizzo previsto dall’ordinamento italiano. – 7. Gli aggiornamenti degli importi forfettari fissi previsti dalla normativa italiana: ulteriore conferma della natura ipotetica (almeno) del secondo quesito pregiudiziale. – 8. Qualche considerazione conclusiva.

1. Il contesto giurisprudenziale e normativo in cui si colloca la sentenza della Corte di giustizia.

Lo scorso 16 luglio la Corte di giustizia, in Grande Sezione, è tornata a pronunciarsi, nella causa C-129/19¹, sull’interpretazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato². Si tratta di direttiva oggetto – negli ultimi 15 anni – di diverse decisioni del giudice di Lussemburgo, sia nell’ambito di rinvii pregiudiziali sollevati da giudici italiani, sia di ben due procedure di infrazione contro

¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri c. BV, ECLI:EU:C:2020:566.

² In GUUE L 261 del 6 agosto 2004, p. 15 ss.

l'Italia: la prima del 2007, in cui si è accertata la mancata tempestiva trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale³, e la seconda del 2016, in cui si è riscontrato l'inadempimento del nostro Paese per non aver adottato tutte le misure necessarie per garantire, nelle situazioni transfrontaliere, un sistema di indennizzo delle vittime di *tutti* i reati intenzionali violenti commessi sul territorio nazionale⁴.

La direttiva – lo si ricorda – prevede che l'indennizzo in parola sia fornito dallo Stato del *locus commissi delicti* quando l'autore del reato resta ignoto o non può essere perseguito o non ha le risorse sufficienti per risarcire il danno causato (v. considerando n. 10).

In Italia la tardiva e, comunque poi, non corretta trasposizione, della direttiva ha dato vita ad ampio contenzioso finalizzato ad ottenere il risarcimento del danno che le vittime sostenevano di aver subito non potendo beneficiare del sistema di indennizzo da essa previsto. Negli anni si sono susseguite soluzioni giurisprudenziali divergenti⁵, anche in considerazione del fatto che, in alcuni contenziosi, l'azione era promossa rispetto a fattispecie puramente interne (vittima residente in Italia e reato commesso in Italia) e la risarcibilità del danno veniva esclusa alla luce (anche) di alcune pronunce della Corte di giustizia (v., in particolare, ordinanza del 30 gennaio 2014, causa C., ma anche e già sentenza 28 giugno 2007, causa *Dell'Orto*⁶), secondo cui «la direttiva 2004/80 [in particolare il suo art. 12] prevede un indennizzo *unicamente* nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente» (corsivo aggiunto), ovvero unicamente rispetto a situazioni transfrontaliere.

Il profilo è, come subito si vedrà, cruciale, l'art. 12 della direttiva essendo ambiguo quanto alla sfera di operatività del sistema di indennizzo cui esso fa riferimento⁷. Il par. 1 della disposizione menziona, infatti, le situazioni transfrontaliere con riferimento all'accesso al sistema di indennizzo previsto dalla direttiva, già peraltro disponendo che il sistema di cooperazione tra Stati delineato dalla direttiva operi «sulla base dei sistemi degli Stati membri in materia di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori». E alla luce di tale riferimento alle

³ V. sentenza 29 novembre 2007, causa C-122/07, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2007:742.

⁴ V. sentenza 11 ottobre 2016, causa C-601/14, *Commissione c. Italia*, ECLI:EU:C:2016:759, su cui, A. B. BARTHET, *Gli obblighi degli Stati membri in forza del paragrafo 2 dell'articolo 12 della direttiva 2004/80/CE*, in *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le long parcours de la justice européenne*, Torino, 2018, p. 152 ss.

⁵ Per una sintesi del variegato panorama giurisprudenziale v. I. ANRÒ, *Tardiva trasposizione della direttiva 2004/80 e responsabilità dello Stato: nuove pronunce e nuovi interventi del legislatore*, in *SIE*, 2018, p. 463 ss., e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Sul tema, tra i contributi più recenti, v. altresì M. CARTA, *Quali diritti per le vittime di reati intenzionali violenti secondo il diritto dell'Unione europea nell'ordinamento italiano?*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, p. 85 ss.

⁶ V., rispettivamente, causa C 122/13, EU:C:2014:59, punto 12 (su cui R. CONTI, *Nell'attesa di una legge, capolinea per gli indennizzi statali alle vittime da reato?*, *Il Corriere giuridico*, 2014, p. 756 ss.), e causa C-467/05, EU:C:2007:395, punto 59.

⁷ Per una dettagliata ricostruzione dell'interpretazione letterale, storica (genesi e scelta della base giuridica della direttiva) e sistematica v. le conclusioni dell'avvocato generale Bobek del 14 maggio 2020, causa C-129/19, ECLI:EU:C:2020:375, spec. punti 33-99.

situazioni transfrontaliere sembra essersi sviluppata la sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia. Il par. 2 dell'art. 12 dispone, invece, che «[t]utti 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» (corsivo aggiunto). L'obbligo per gli Stati di predisporre un sistema siffatto nel loro ordinamento – che operi sempre, in modo “generalizzato”, ovvero a prescindere dal carattere transnazionale della fattispecie – in quanto funzionale e prodromico all'operatività del meccanismo di cooperazione creato dalla direttiva, troverebbe conferma, tra l'altro, nell'art. 18, par. 1, della direttiva, che per la realizzazione del sistema di indennizzo prevede un termine di trasposizione diverso e anticipato (1° luglio 2005) rispetto a quello (1° gennaio 2006) fissato per l'instaurazione della suddetta cooperazione tra Stati membri⁸.

Ad ogni modo, occorre sin da subito evidenziare come – a prescindere dalle indicazioni del giudice di Lussemburgo – il recepimento della direttiva 2004/80, già avviato con il d. lgs. 6 novembre 2007, n. 204⁹, quando è stato completato con la legge 7 luglio 2016, n. 122¹⁰ si è concretizzato nel senso di assicurare l'indennizzo a qualunque vittima di reato intenzionale e violento commesso nel territorio dello Stato, a prescindere dal luogo di residenza della vittima e, quindi, anche in assenza di elementi di transnazionalità. Anche in considerazione del fatto che, presumibilmente, il maggior numero di vittime che hanno subito e subiranno un reato nel nostro Paese avrà la residenza in Italia (e la cittadinanza di tale Stato), la soluzione prescelta dal nostro legislatore soddisfa il criterio direttivo di cui all'art. 32, lett. i), della legge 24 dicembre 2012, n. 234¹¹, secondo cui, nella trasposizione delle direttive, si deve assicurare «la parità di trattamento dei cittadini italiani rispetto ai cittadini degli altri Stati membri dell'Unione europea [non potendo] essere previsto in ogni caso un trattamento sfavorevole dei cittadini italiani». Essa soddisfa altresì l'indicazione generale di cui all'art. 53 della stessa legge che, al fine di evitare le c.d. discriminazioni alla rovescia e per garantire, quindi, un'uguaglianza sostanziale, vieta che «[n]ei confronti dei cittadini italiani [trovino] applicazione norme dell'ordinamento giuridico italiano o prassi interne che producano effetti discriminatori rispetto alla condizione e al trattamento garantiti [in Italia] ai cittadini dell'Unione europea». Tale diritto all'indennizzo “generalizzato”, per tutte le vittime «di un reato doloso commesso [nel territorio dello Stato] con violenza alla persona» (così recita l'art. 11 della citata legge n. 122/2016), assicura quindi anche il

⁸ Per questa lettura v. C. AMALFITANO, *Legge europea 2015-2016 e indennizzo delle vittime di reato: disciplina finalmente in linea con le prescrizioni della direttiva 2004/80/CE?*, in *Guida al Diritto / Il Sole 24 Ore*, n. 46 del 12 novembre 2016, p. 38 ss.

⁹ Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato (in *GURI* n. 261 del 9 novembre 2007 - Suppl. Ord. n. 228), su cui v. V. BONINI, *L'attuazione della direttiva in tema di indennizzo delle vittime di reato e le perduranti inadempienze dello Stato italiano*, in *La legislazione penale*, 2008, p. 1 ss.

¹⁰ La legge n. 122 – pubblicata in *GURI* n. 158 dell'8 luglio 2016 – contiene Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016.

¹¹ La legge n. 234/2012, Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, è pubblicata in *GURI* n. 3 del 4 gennaio 2013.

rispetto del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., scongiurando il rischio di giudizi di legittimità costituzionale.

2. Il procedimento principale e i quesiti pregiudiziali.

Nell'ambito del descritto quadro giurisprudenziale e normativo, si colloca il contenzioso da cui scaturisce il rinvio pregiudiziale che dà origine alla sentenza in esame. BV, cittadina italiana, residente in Italia, era stata vittima in Italia nel 2005 di violenza sessuale. Gli autori del reato, condannati alla pena della reclusione e al pagamento di 50.000 euro a favore della vittima a titolo di risarcimento del danno, non versavano la somma dovuta essendosi resi latitanti; nel 2009 la vittima citava pertanto in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri dinanzi al Tribunale di Torino per far accertare la responsabilità dello Stato per mancata trasposizione tempestiva della direttiva 2004/80, da cui derivava l'impossibilità di ottenere un indennizzo da parte dello Stato.

Il giudice di prime cure accoglieva la richiesta dell'attrice e condannava lo Stato a versarle 90.000 euro, oltre a interessi e spese legali¹². In appello la sentenza veniva parzialmente riformata, riducendosi l'importo del risarcimento a 50.000 euro. La Presidenza del Consiglio proponeva ricorso per cassazione, sostenendo, tra l'altro, che la richiesta della vittima non fosse accoglibile perché il sistema di indennizzo previsto dalla direttiva è riferibile unicamente alle situazioni in cui la vittima risiede in uno Stato membro diverso da quello della commissione del reato (ipotesi, come visto, non soddisfatta nella specie).

La terza sezione civile della Corte di cassazione, pur dando prova di consapevolezza della sopra richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia – che si considera confermata anche nella citata sentenza in causa C-601/14 – quanto all'operatività del sistema di indennizzo solo nelle situazioni transfrontaliere, ritiene nella sostanza che l'attuazione della direttiva per le sole ipotesi da ultimo menzionate violi i principi di uguaglianza e non discriminazione di cui all'art. 18 TFUE e artt. 20-21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, di fatto assoggettando i cittadini italiani residenti in Italia ad un trattamento discriminatorio ingiustificato. I giudici di Piazza Cavour danno altresì conto del fatto che la signora BV ha beneficiato del diritto all'indennizzo disposto (retroattivamente) dalla citata legge n. 122/2016, quale modificata dall'art. 6, par. 2, della legge 20 novembre 2017, n. 167¹³. Essi tuttavia ritengono che resti fermo l'interesse alla sua azione, volta ad ottenere non l'indennizzo, bensì il risarcimento del danno per mancata tempestiva trasposizione della direttiva. Inoltre, essi rilevano come le pronunce dei giudizi nazionali sul risarcimento del danno

¹² V. Trib. Torino, 3 maggio 2010, n. 3145, sez. IV, in *Giurisprudenza di merito*, 2010, p. 3057 ss., su cui M. CONDINANZI, *La responsabilità dello Stato per violazione del diritto dell'Unione europea: prime applicazioni dei recenti orientamenti della Corte di cassazione*.

¹³ Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, Legge europea 2017, in *GURI* n. 277 del 27 novembre 2017.

a fronte della mancata trasposizione riconoscano un *quantum* di risarcimento molto più elevato (addirittura sino a 200.000 euro) rispetto al *quantum* di indennizzo previsto dalla menzionata legge per ipotesi di violenza sessuale (4.800 euro), che sarebbe pertanto non adeguato, se non addirittura “irrisorio”.

A fronte di tali considerazioni, con ordinanza n. 2964 del 29 gennaio 2019¹⁴, la Cassazione solleva due quesiti pregiudiziali alla Corte di giustizia, subordinando la risposta del secondo alla soluzione positiva del primo, per quanto non sia di così immediata evidenza, anche nel ragionamento della Corte, come si vedrà, la correlazione “subordinata” dell’uno rispetto all’altro.

Con la prima questione pregiudiziale si chiede al giudice di Lussemburgo «se – in relazione alla situazione di intempestivo (e/o incompleto) recepimento nell’ordinamento interno della [direttiva 2004/80], non self executing, quanto alla istituzione, da essa imposta, di un sistema di indennizzo delle vittime di reati violenti, che fa sorgere, nei confronti di soggetti transfrontalieri cui la stessa direttiva è unicamente rivolta, la responsabilità risarcitoria dello Stato membro [...] – il diritto [dell’Unione europea] imponga di configurare un’analogia responsabilità dello Stato membro nei confronti di soggetti non transfrontalieri (dunque, residenti), i quali non sarebbero stati i destinatari diretti dei benefici derivanti dall’attuazione della direttiva, ma, per evitare una violazione del principio di uguaglianza/non discriminazione nell’ambito dello stesso diritto [dell’Unione europea], avrebbero dovuto e potuto – ove la direttiva fosse stata tempestivamente e compiutamente recepita – beneficiare in via di estensione dell’effetto utile della direttiva stessa (ossia del sistema di indennizzo anzidetto)».

In caso, come anticipato, di risposta positiva al primo quesito, la Cassazione chiede alla Corte di giustizia se l’indennizzo stabilito in favore delle vittime dei reati intenzionali violenti, segnatamente del reato di violenza sessuale, dal decreto del Ministero dell’Interno del 31 agosto 2017¹⁵ (adottato in attuazione della legge n. 122/2016) nell’importo fisso di 4.800 euro possa reputarsi «equo ed adeguato» ai sensi dell’art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80.

3. La natura ipotetica dei quesiti (?) e la questione preliminare del “non luogo a statuire”.

Prima di affrontare le questioni nel merito, la Corte di giustizia, si sofferma sul tema della “competenza a pronunciarsi”. Come anticipato, la vittima di reato, parte attrice nel giudizio di responsabilità contro lo Stato, aveva nelle more di tale giudizio ottenuto l’indennizzo, presentando domanda sulla base della legge n. 122/2016 (e

¹⁴ Consultabile a [questo indirizzo](#) e su cui v. il commento di I. ANRÒ, *L’ordinamento italiano e l’indennizzo alle vittime di reato, tra principio di uguaglianza e criteri di equità: la parola torna alla corte di Giustizia?*, in *Dir. pen. cont.*, 15 marzo 2019.

¹⁵ Determinazione degli importi dell’indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti, in *GURI* n. 237 del 10 ottobre 2017.

successive modifiche) che, in linea con le prescrizioni della direttiva, è stata resa applicabile retroattivamente per tutti i reati commessi a partire dal 1° luglio 2005. A fronte di tale circostanza, la Corte avrebbe forse potuto ritenere i quesiti ormai meramente ipotetici (come sostenuto dal governo italiano in causa) e pronunciarsi con una ordinanza di non luogo a statuire, essendo divenuto il procedimento principale privo di oggetto¹⁶. Alternativamente, e quanto meno, la Corte di giustizia avrebbe potuto porre sul punto un quesito al giudice nazionale (ai sensi dell'art. 101 del regolamento di procedura¹⁷, e comunque sulla base di una pratica più volte confermata), per sapere se, a fronte del fatto che la vittima aveva concretamente beneficiato dell'indennizzo – peraltro con aumento del *quantum* (a seguito di modifica normativa: v. *infra*, § 7) – esso ritenesse di dover confermare l'attualità del quesito interpretativo.

Del resto, è lo stesso giudice *a quo* a mostrarsi consapevole della possibile obiezione della Corte di giustizia circa la mancanza di rilevanza del quesito pregiudiziale per la soluzione del caso di specie, ma la supera – invero in modo non del tutto convincente – affermando che «è valutazione di pertinenza del giudice nazionale quella concernente, non solo la effettiva retroattività delle misure (tardive) di attuazione di una direttiva, ma anche la loro regolarità e completezza, nonché la eventuale presenza di danni ulteriori comunque patiti dall'interessato per non aver potuto fruire a suo tempo dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva» (v. punto 45 dell'ordinanza di

¹⁶ Per una sintesi efficace delle cause di rigetto dei quesiti pregiudiziali v., da ultimo, ordinanza 17 dicembre 2019, causa C-618/18, *Di Girolamo*, ECLI:EU:C:2019:1090, spec. punti 25-28: «[s]econdo una giurisprudenza costante della Corte, il procedimento istituito dall'articolo 267 TFUE costituisce uno strumento di cooperazione fra la Corte ed i giudici nazionali, per mezzo del quale la prima fornisce ai secondi gli elementi di interpretazione del diritto dell'Unione che sono loro necessari per la soluzione delle controversie che sono chiamati a dirimere (v., in tal senso, sentenza del 16 luglio 1992, *Meilicke*, C 83/91, EU:C:1992:332, punto 22, nonché ordinanze dell'8 settembre 2016, *Caixabank e Abanca Corporación Bancaria*, C 91/16 e C 120/16, non pubblicata, EU:C:2016:673, punto 13, e del 6 settembre 2018, *Di Girolamo*, C 472/17, non pubblicata, EU:C:2018:684, punto 22). 26. Nell'ambito di tale cooperazione, le questioni relative al diritto dell'Unione godono di una presunzione di rilevanza. Tuttavia, una domanda presentata da un giudice nazionale deve essere respinta qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione richiesta del diritto dell'Unione non ha alcun rapporto con la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia nel procedimento principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica, o anche quando la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per rispondere utilmente alle questioni che le vengono sottoposte (sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C 621/18, EU:C:2018:999, punto 27 e giurisprudenza ivi citata). 27. Un siffatto rigetto è possibile anche qualora appaia in modo manifesto che il procedimento di cui all'articolo 267 TFUE è stato sviato dal suo scopo e mira, in realtà, ad indurre la Corte a statuire mediante una controversia fittizia (v., in tal senso, sentenze dell'8 novembre 1990, *Gmurzynska-Bscher*, C 231/89, EU:C:1990:386, punto 23; del 5 dicembre 1996, *Reisdorf*, C 85/95, EU:C:1996:466, punto 16, e del 7 dicembre 2010, *VEBIC*, C 439/08, EU:C:2010:739, punto 42, nonché ordinanza del 16 aprile 2008, *Club Náutico de Gran Canaria*, C 186/07, non pubblicata, EU:C:2008:227, punto 19). 28. Si deve inoltre ricordare che, conformemente a una giurisprudenza costante, la ratio del rinvio pregiudiziale non consiste nell'esprimere pareri consultivi su questioni generiche o ipotetiche, ma risponde all'esigenza di dirimere concretamente una controversia (sentenza del 10 dicembre 2018, *Wightman e a.*, C 621/18, EU:C:2018:999, punto 28 e giurisprudenza ivi citata)» (corsivi aggiunti).

¹⁷ Tale disposizione recita: «1. Salvi restando le misure di organizzazione del procedimento e i mezzi istruttori previsti dal presente regolamento, la Corte, sentito l'avvocato generale, può chiedere chiarimenti al giudice del rinvio entro un termine da essa stabilito. 2. La risposta del giudice del rinvio a questa domanda è notificata agli interessati menzionati dall'articolo 23 dello statuto».

rinvio, dove si richiamano in proposito i punti 53-54 della sentenza della Corte di giustizia nella causa *Bonifaci e a.*¹⁸).

Il giudice di Lussemburgo, richiamando il precedente *Pantuso e a.*¹⁹, al punto 29 della sentenza in esame, dopo aver ricordato «che un'applicazione retroattiva, regolare e completa delle misure di attuazione di una direttiva consente, in linea di principio, di rimediare alle conseguenze pregiudizievoli della trasposizione tardiva di tale direttiva e di assicurare un risarcimento adeguato del danno subito dai beneficiari di detta direttiva a causa della sua trasposizione tardiva», chiosa affermando che la regola testé sancita non opera se i beneficiari dimostrano «l'esistenza di perdite supplementari che essi avrebbero subito per il fatto di non aver potuto beneficiare nel momento previsto dei vantaggi pecuniari garantiti dalla direttiva e le quali andrebbero parimenti risarcite» (corsivi aggiunti). Il ragionamento della Corte ricorda, *mutatis mutandis*, quello svolto nella sentenza *Brasserie du pêcheur*²⁰ quanto al cumulo tra effetto diretto (e, quindi, garanzia del diritto sostanziale attribuito dalla norma dell'Unione) e risarcimento del danno, seppur traslato qui su cumulabilità tra diritto all'indennizzo assicurato dalla (sopravvenuta) trasposizione della direttiva e diritto al risarcimento (per quanto non coperto dall'indennizzo). Il riferimento alle perdite supplementari è destinato, ad ogni modo, a rimanere alquanto criptico, non essendo facile immaginare un "maggior danno" (diverso dalle spese legali, peraltro suscettibili di ristoro con una pronuncia sulla loro ripetizione) per non aver potuto la vittima disporre tempestivamente dell'indennizzo, altrimenti spettante in caso di puntuale (e corretta) trasposizione della direttiva.

Premesso quanto sopra, la Corte di giustizia ritiene che le questioni poste dal giudice *a quo* presentino ancora interesse e non possano essere considerate ipotetiche, vertendo sulla risarcibilità del danno per mancata tempestiva trasposizione della direttiva e non sul diritto all'indennizzo previsto dalla direttiva (v. punti 31-32 della sentenza), salvo poi pronunciarsi anche sulla natura equa ed adeguata di tale indennizzo, in risposta al secondo quesito, correlato, come anticipato, alla risposta positiva al primo.

Il ragionamento della Corte, visibilmente orientato a consentirle di pronunciarsi nel merito per poter riconoscere un diritto al singolo, si sviluppa sulla base di un *iter* argomentativo che non pare tuttavia esente da qualche contraddizione. Se il giudizio non è ipotetico perché verte sulla domanda di risarcibilità e non sul diritto all'indennizzo, data risposta positiva alla prima questione pregiudiziale la Corte avrebbe (almeno) dovuto evitare di pronunciarsi sul secondo quesito, ritenendo che esso ormai fosse privo di oggetto, avendo la vittima ottenuto l'indennizzo. La Corte, invece, al pari del giudice *a quo*, lega indissolubilmente i due quesiti pregiudiziali, anche e già nel definire la propria competenza a statuire (v. punto 31). Così facendo – e passando, come si vedrà, per l'estensione della sfera di operatività dell'art. 12, par. 2, della direttiva (solo se esso si applica a qualunque vittima, la signora BV ha diritto ad esperire l'azione di danni) – la Corte sembra mescolare, sino a sovrapporre, il profilo della mancata

¹⁸ V. sentenza 10 luglio 1997, cause riunite C-94/95 e C-95/95, ECLI:EU:C:1997:348.

¹⁹ V. sentenza 24 gennaio 2018, cause riunite C-616/16 e C-617/16, ECLI:EU:C:2018:32.

²⁰ V. sentenza 5 marzo 1996, cause riunite C-46/93 e C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79.

tempestiva trasposizione (che fonda la sua competenza a statuire in punto di risarcibilità del danno da essa derivante) con quello della non corretta trasposizione della direttiva (in relazione al *quantum* di indennizzo), profilo che invece dovrebbe essere escluso dalla sua valutazione, inevitabilmente circoscritta dal perimetro della propria competenza a pronunciarsi: la mancata trasposizione della direttiva.

Se la Corte si ritiene competente a pronunciarsi con lo scopo di verificare l'ammissibilità dell'azione di risarcimento, che è comunque esperibile sulla base del punto 29 testé richiamato (e della giurisprudenza ivi citata) *soltanto* per coprire *perdite supplementari* subite per non aver potuto beneficiare a tempo debito dell'indennizzo nel frattempo percepito, non è del tutto comprensibile perché essa si pronunci anche sul carattere equo e adeguato di tale indennizzo, anziché dichiarare almeno su questo profilo, come detto, il non luogo a statuire.

4. Il primo quesito pregiudiziale: l'esperibilità (in astratto) dell'azione di responsabilità dello Stato per mancata trasposizione della direttiva (forzando i precedenti giurisprudenziali).

Spostandosi, però appunto, sul merito, il giudice del Kirchberg parzialmente riformula il primo quesito pregiudiziale, semplificandone la formulazione: in sostanza esso è chiamato a verificare se «il diritto dell'Unione debba essere interpretato nel senso che il regime della responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per danno causato dalla violazione di tale diritto sia applicabile, per il motivo che tale Stato membro non ha trasposto in tempo utile l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, nei confronti delle vittime residenti in detto Stato membro, nel cui territorio il reato intenzionale violento sia stato commesso» (punto 33).

Anche sotto questo profilo l'*iter* argomentativo della Corte solleva qualche perplessità.

L'analisi della Corte prende le mosse dall'esame letterale e sistematico dell'art. 12 della direttiva, perché – come accennato – la risposta al primo quesito presuppone di stabilire l'esatta sfera di operatività soggettiva del sistema di indennizzo. All'esito del menzionato esame, il giudice del Kirchberg ritiene che il par. 2 della disposizione in esame imponga agli Stati membri di dotarsi di un sistema di indennizzo rivolto a tutte le vittime di qualsiasi reato intenzionale e violento commesso nei rispettivi territori: non dunque soltanto alle vittime che si trovano in una situazione transfrontaliera, ma anche a quelle che risiedono abitualmente nello Stato del *locus commissi delicti* chiamato a provvedere all'indennizzo.

Ne deriva che – fatto salvo quanto ricordato al punto 29 della sentenza, e sempre che siano soddisfatte le altre condizioni previste dalla giurisprudenza sulla responsabilità dello Stato (v. *infra*, § 5), un singolo ha diritto al risarcimento dei danni causatigli dalla violazione, da parte di uno Stato membro, del suo obbligo derivante dall'art. 12, par. 2, della direttiva 2004/80, indipendentemente dal fatto di trovarsi in una situazione transfrontaliera quando è stato vittima di un reato intenzionale violento (punto 55) e che – per rispondere al quesito pregiudiziale – «il diritto dell'Unione

dev'essere interpretato nel senso che il regime di responsabilità extracontrattuale di uno Stato membro per danno causato dalla violazione di tale diritto è applicabile, per il motivo che tale Stato membro non ha trasposto in tempo utile l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80, nei confronti di vittime residenti in detto Stato membro, nel cui territorio il reato intenzionale violento sia stato commesso» (punto 56).

Nel suo percorso argomentativo la Corte afferma che la soluzione "ampia" testé delineata non contraddice la sua pregressa giurisprudenza (richiamata *supra*, § 1), essendosi essa limitata a precisare che «il sistema di cooperazione istituito dal capo I della direttiva 2004/80 riguarda unicamente l'accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere, senza tuttavia determinare la portata dell'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva, contenuto nel capo II della stessa» (v. punti 53-54).

A ben vedere, i precedenti giurisprudenziali paiono richiamati "ad uso e consumo" della soluzione che la Corte vuole sancire nel caso di specie.

È vero che la causa C-601/14, menzionata al punto 54 della sentenza, appare più sfumata quanto alla definizione degli obblighi discendenti dall'art. 12 della direttiva, quasi introducendo una rilettura delle affermazioni di cui alle cause *C* e *Dell'Orto*: ivi si legge, al punto 49, che «è pur vero che la Corte ha già dichiarato [nelle sentenze appena menzionate] che la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro dove la vittima si trova, nell'ambito dell'esercizio del suo diritto alla libera circolazione, cosicché una situazione puramente interna non rientra nell'ambito di applicazione di tale direttiva [...]. Ciò non toglie [...] che, nel fare ciò, la Corte si è 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 l'indennizzo delle vittime di qualsiasi reato intenzionale violento sul proprio territorio» (corsivo aggiunto).

È tuttavia altresì vero quanto affermato in quest'ultimo capoverso non è chiaramente desumibile dalle due più risalenti pronunce, in particolare da quella relativa alla causa *C*.

Ivi – pare oltremodo opportuno ricordarlo – il giudice del Kirchberg, nell'ambito di un rinvio pregiudiziale promosso in un giudizio di responsabilità contro lo Stato per mancata tempestiva trasposizione della direttiva 2004/80, ha emesso un'ordinanza con cui si è dichiarato manifestamente incompetente a pronunciarsi sulla portata dell'art. 12, par. 2 – che il giudice *a quo* chiedeva se dovesse «essere interpretato nel senso che [...] permette agli Stati membri di prevedere l'indennizzo per le vittime di alcune categorie di reati violenti o intenzionali o imponga invece agli Stati membri, in attuazione della citata direttiva, di adottare un sistema di indennizzo per le vittime di tutti i reati violenti od intenzionali» – poiché (i) la direttiva 2004/80 prevede un indennizzo unicamente nel caso di un reato intenzionale violento commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede abitualmente; (ii) nel procedimento principale la signora *C*. è stata vittima di un reato intenzionale violento commesso nel territorio dello Stato membro (Italia) in cui ella risiede; (iii) pertanto, la situazione di cui trattasi nel

procedimento principale non rientra nell'ambito di applicazione della direttiva 2004/80, bensì solo del diritto nazionale.

E a dire il vero, che la giurisprudenza pregressa della Corte sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva non fosse così chiara e lineare risulta dalle stesse conclusioni dell'avvocato generale Bobek (punti 91-99) che, esaminando le diverse opzioni ermeneutiche possibili, e ritenendo che essi si pongano «a pari merito» (punto 102), opta poi (nello «spareggio») per la soluzione volta ad assicurare, anche alla luce della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione, una tutela più estesa dei diritti dei singoli e, quindi, a ritenere operativo il meccanismo di indennizzo a favore di qualsiasi vittima di un reato intenzionale violento commesso nel territorio nazionale, indipendentemente dal luogo di residenza della vittima, ovvero anche nelle situazioni puramente interne (v. punti 104-124).

C'è chi parla, rispetto alla soluzione della Corte di *distinguishing* e non di *overruling*²¹.

Si tratta, come accennato, di lettura dell'art. 12, par. 2, della direttiva che mi ha sempre convinta²²: del resto, come la Corte stessa rileva al punto 45 della propria pronuncia, se gli Stati non si dotassero di un sistema di indennizzo a favore di tutte le vittime, non potrebbero adempiere agli obblighi di cui al par. 1 della direttiva.

Tuttavia, non può non rilevarsi come l'atteggiamento dell'avvocato generale appaia intellettualmente più onesto di quello della Corte, che seppur al nobile fine di assicurare un diritto al singolo, forza la "presentazione" della propria pregressa giurisprudenza – non a caso, a questo punto, direi, pronunciandosi in Grande Sezione, mentre i precedenti rinvii pregiudiziali erano stati decisi da sezioni semplici. Ciò, alla ricerca di una coerenza difficilmente sostenibile e con il rischio tra l'altro, come subito si dirà, che dall'affermazione del giudice di Lussemburgo circa l'assenza di contraddizioni rispetto ai suoi precedenti il giudice nazionale, chiamato a verificare le tre condizioni per affermare la sussistenza della responsabilità dello Stato, possa ritenere soddisfatta anche la seconda di tali condizioni (v. subito *infra*, § 5).

5. (segue): l'insussistenza delle condizioni per poter dichiarare (in concreto) la responsabilità dello Stato.

Come noto, in base ad una consolidata giurisprudenza²³ le tre condizioni soddisfatte le quali può riconoscersi la responsabilità dello Stato per violazione del

²¹ V. A. ARENA, *No crime victim gets left behind: the Court of Justice's judgment in C-129/19 on the right to 'fair and appropriate compensation' in purely internal situations*, in *EU Law Live*, 27 luglio 2020.

²² V. C. AMALFITANO, *Legge europea 2015-2016 e indennizzo delle vittime di reato*, cit. Nello stesso senso, a favore di un'interpretazione "lata" della sfera di operatività del sistema di indennizzo v. S. PEERS, *Reverse discrimination against rape victims: a disappointing ruling of the CJEU*, in *EU Law Analysis Blog*, 24 marzo 2014; *contra*, nel senso che esso dovesse operare solo rispetto alle situazioni transfrontaliere v., ad esempio, R. MASTROIANNI, *La responsabilità patrimoniale dello Stato italiano per violazione del Diritto dell'Unione: il caso della direttiva sull'indennizzo delle vittime dei reati*, in *Giustizia Civile*, 2014, n. 1, p. 283 ss.

²³ V. per tutte, la menzionata sentenza del 1996 *Brasserie du pêcheur*.

diritto dell'Unione sono (1) che la norma di diritto dell'Unione violata sia preordinata a conferire diritti ai singoli; (2) che la violazione di tale norma sia sufficientemente caratterizzata (ovvero grave e manifesta) e (3) che sussista un nesso causale diretto tra la violazione e il danno subito dai singoli. La Corte di giustizia procede sostanzialmente a verificare la sussistenza della sola prima condizione, che si considera soddisfatta (l'art. 12, par. 2, della direttiva, come visto, si ritiene attributivo di un diritto al singolo), rimettendo al giudice nazionale (v. punto 55) la verifica della sussistenza delle altre due condizioni e altresì delle perdite supplementari di cui al menzionato punto 29 della sentenza.

Tuttavia, come accennato, il fatto che il riconoscimento del diritto al risarcimento sembri non essere messo in discussione dalla pregressa giurisprudenza della Corte sulla portata dell'art. 12, par. 2, della direttiva potrebbe indurre il giudice nazionale a ritenere che la violazione sia grave e manifesta. Infatti, tra i criteri che esso può tenere in considerazione per riscontrare il carattere grave e manifesto della violazione la Corte di giustizia menziona anche il grado di chiarezza e precisione della norma violata (v. punto 56 di *Brasserie du pêcheur*). Nondimeno, incorrerebbe in errore il giudice comune se ritenesse soddisfatto questo criterio, visto che la stessa Corte di giustizia – a dispetto delle sue affermazioni nella pronuncia in esame – non è certo stata cristallina nell'interpretazione (susseguitasi negli anni) della norma in questione, con i problemi che ne sono derivati e che sono ben posti in luce dall'avvocato generale Bobek²⁴.

Sempre per negare che la violazione sia grave e manifesta, si potrebbe richiamare anche altro criterio enucleato dalla Corte di giustizia in *Brasserie du pêcheur*: quello per cui i comportamenti adottati da un'istituzione dell'Unione possono aver concorso all'illecito dello Stato. Ora – fermo restando che, per le ragioni che abbiamo visto (*supra*, § 1) il legislatore italiano ha trasposto, seppur tardivamente, la direttiva assicurando il diritto all'indennizzo a tutte le vittime che abbiano subito un reato in Italia, a prescindere dal luogo di residenza – non può certo pacificamente affermarsi che la giurisprudenza della Corte di giustizia sull'art. 12, par. 2, della direttiva non sia stata ondivaga o, comunque, sia sempre stata scevra da ambiguità, potendo dunque al contrario concludersi nel senso che lo stesso giudice del Kirchberg pare aver contribuito a rafforzare la convinzione che il sistema di indennizzo si applicasse alle sole situazioni transfrontaliere. E lo stesso, volendo, potrebbe dirsi rispetto all'atteggiamento della Commissione che – pur avendo avviato la seconda procedura di infrazione in relazione ad altri profili critici (in particolare con riguardo alle tipologie, assai limitate, di reati rispetto a cui il nostro ordinamento ammetteva l'indennizzo) – non ha mai contestato la legislazione italiana (prima delle modifiche di cui alla legge n. 122/2016) quanto alla portata “soggettivamente limitata” del sistema di indennizzo e anche nella causa in esame ha sostenuto che esso dovesse trovare applicazione solo rispetto alle situazioni transfrontaliere²⁵.

²⁴ Che chiaramente esclude che la violazione possa considerarsi grave e manifesta: v. punti 129-130 delle conclusioni.

²⁵ Tale posizione della Commissione risulta ripetutamente richiamata nelle conclusioni dell'avvocato generale Bobek.

6. Il secondo quesito pregiudiziale: il carattere (*prima facie non propriamente*) «equo ed adeguato» dell'indennizzo previsto dall'ordinamento italiano.

Neppure il carattere «equo ed adeguato» dell'indennizzo, secondo le determinazioni di cui al citato decreto del Ministero dell'Interno del 2017 – oggi peraltro aggiornate ad opera, come si vedrà (§ 7), del decreto del Ministero dell'Interno del 22 novembre 2019²⁶ - è mai stato oggetto di contestazione da parte della Commissione. Eppure su questo profilo verte, come visto, il secondo quesito pregiudiziale della Cassazione che sembra atteggiarsi quasi più a guardiana dei trattati che a giudice del rinvio, un po' ricordando quel giudice di Cuneo estensore dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale nel noto caso *Taricco*²⁷. La stessa formulazione del rinvio pregiudiziale – al di là del fatto che, in modo come detto non del tutto comprensibile, se ne subordina la soluzione alla risposta positiva al primo – solleva qualche perplessità dal momento che il giudice *a quo* chiede una valutazione astratta di compatibilità della nostra normativa con il carattere equo ed adeguato dell'indennizzo di cui all'art. 12, par. 2 della direttiva (v. *supra*, § 2).

La Corte, invero, riformula la questione pregiudiziale: il giudice del rinvio chiede, «in sostanza, se l'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2004/80 debba essere interpretato nel senso che un indennizzo forfettario di EUR 4 800 concesso alle vittime di violenza sessuale in base a un sistema nazionale di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti debba essere qualificato come «equo ed adeguato» ai sensi di tale disposizione» (punto 57).

La Corte ricorda che la direttiva non dice alcunché rispetto alle modalità di determinazione dell'indennizzo, lasciando quindi ampia discrezionalità agli Stati (punto 58)²⁸ e altresì evidenzia la *ratio* del sistema di indennizzo: esso mira a tutelare le vittime

²⁶ Determinazione degli importi dell'indennizzo alle vittime dei reati intenzionali violenti, in *GURI* n.18 del 23 gennaio 2020.

²⁷ L'ordinanza di rinvio pregiudiziale è consultabile a [questo indirizzo](#). La sentenza della Corte di giustizia è dell'8 settembre 2015, causa C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555.

²⁸ Diversamente dalla convenzione europea del Consiglio d'Europa del 24 novembre 1983 sull'indennizzo delle vittime dei reati violenti (consultabile a [questo indirizzo](#)), che fissa una serie di criteri, sul *quantum* del risarcimento, vincolanti per gli Stati di essa contraenti e cui la direttiva 2004/80 pare comunque ispirarsi, ricordando al suo considerando n. 8 che la maggior parte degli Stati membri dell'Unione ha istituito sistemi di indennizzo in adempimento degli obblighi derivanti da tale fonte pattizia. In particolare, l'art. 4 della convenzione prevede che il risarcimento copre «almeno i seguenti elementi del pregiudizio: perdita di reddito, spese mediche e ospedaliere, spese funerarie e, per quanto concerne le persone a carico, perdita d'alimenti»; il suo art. 5 che «[i]l sistema di risarcimento può stabilire, all'occorrenza, per l'insieme o per gli elementi dell'indennizzo, un limite superiore oltre il quale e una soglia minima sotto la quale non è versato alcun risarcimento»; il suo art. 6 che «[i]l risarcimento può essere ridotto o soppresso tenuto conto della situazione finanziaria del richiedente»; il suo art. 8 che «1. Il risarcimento può essere ridotto o soppresso a causa del comportamento della vittima o del richiedente prima, durante o dopo il reato, o in relazione con il danno causato. 2. Il risarcimento può anche essere ridotto o soppresso se la vittima o il richiedente è implicata(o) nella criminalità organizzata o appartiene a un'organizzazione dedita a reati violenti. 3. Il risarcimento può parimenti essere ridotto o soppresso nel caso in cui una riparazione totale o parziale fosse

di reato che non possono essere altrimenti risarcite dei danni subiti, ma occorre assicurare la sostenibilità finanziaria di siffatto sistema e pertanto l'indennizzo non deve corrispondere al risarcimento del danno accordabile a carico dell'autore del reato e, dunque, garantire un ristoro completo del danno materiale e morale subito dalla vittima (punti 59-60²⁹).

Ciò premesso, se spetta al giudice nazionale verificare se la somma assegnata in base alla normativa rilevante costituisce indennizzo equo ed adeguato ai sensi dell'art. 12, par. 2, della direttiva, la Corte ritiene di poter comunque fornire elementi pertinenti per l'interpretazione in parola e, così procedendo, essa rileva innanzitutto il carattere inappropriato (perché eccederebbe la discrezionalità che la direttiva attribuisce allo Stato) di un indennizzo che sia puramente simbolico o manifestamente insufficiente alla luce della gravità delle conseguenze del reato, dovendo esso almeno compensare, in misura appropriata, le sofferenze alle quali le vittime sono state esposte (punti 61-64).

Di per sé, il sistema delineato nell'ordinamento italiano, che pur prevede importi forfettari fissi, li calibra rispetto alla natura delle violenze subite. Certo è che, per soddisfare le indicazioni di cui sopra, occorre che la misura degli indennizzi sia sufficientemente dettagliata, per evitare che l'indennizzo forfettario previsto per una certa violenza possa rivelarsi, alla luce delle circostanze del caso di specie, manifestamente insufficiente (punti 65-66).

La Corte rileva quindi che, tra i reati intenzionali violenti, la violenza sessuale può provocare le conseguenze più gravi e, ferma restando la valutazione ultima del giudice *a quo*, ritiene che l'importo forfettario di 4.800 euro per il reato in parola «non sembra corrispondere, prima facie, a un «indennizzo equo ed adeguato», ai sensi dell'art. 12, par. 2, della direttiva», così rispondendo al quesito sottoposto nel senso che «un indennizzo forfettario concesso alle vittime di violenza sessuale [...] non può essere qualificato come «equo ed adeguato», ai sensi [dell'articolo in parola], *qualora sia fissato senza tenere conto della gravità delle conseguenze del reato per le vittime, e non rappresenti quindi un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito*» (punti 68-69, corsivo aggiunto).

7. Gli aggiornamenti degli importi forfettari fissi previsti dalla normativa italiana: ulteriore conferma della natura ipotetica (almeno) del secondo quesito pregiudiziale.

Le indicazioni della Corte di giustizia, pur riferite al reato di violenza sessuale, paiono applicabili in generale, in relazione a qualunque tipo di reato intenzionale violento che rientri nell'ambito di operatività della direttiva 2004/80 – sulla base di

contraria al senso di giustizia o all'ordine pubblico». Infine, l'art. 9 stabilisce che «[a] fine di evitare un doppio risarcimento, lo Stato o l'autorità competente può imputare sul risarcimento accordato oppure richiedere alla persona indennizzata qualsiasi somma, relativa al pregiudizio, ricevuta dall'autore del reato, dalla sicurezza sociale, da un'assicurazione o proveniente da qualsivoglia altra fonte».

²⁹ Sul punto v. le interessanti e più ampie riflessioni dell'avvocato generale Bobek, ai punti 135-139 delle sue conclusioni.

quanto statuito nella citata sentenza in causa C-601/14 – e quale specificato nella menzionata legge n. 122/2016.

Se il giudice nazionale, cui è rimessa, come visto, la valutazione ultima circa il carattere equo ed adeguato dell'indennizzo rilevante caso per caso, riscontrasse che i criteri indicati dalla Corte non sono soddisfatti, ci si può chiedere (*rectius*, ci si sarebbe potuti chiedere, v. immediatamente *infra*) se potrebbe profilarsi il rischio di un'azione di risarcimento contro lo Stato, questa volta, però, come anticipato, per cattiva (e non per omessa) trasposizione, con conseguenze non di poco momento sulle finanze dello Stato qualora le tre condizioni di cui sopra (§ 5) si ritenessero soddisfatte.

Al di là del fatto che anche in questo caso non parrebbe soddisfatta, in particolare, la seconda condizione, la nota positiva (e risolutiva quanto alla non esperibilità dell'azione di risarcimento) si rinviene nel fatto che il menzionato decreto del Ministero dell'Interno del 22 novembre 2019 aggiorna, innalzandoli considerevolmente, gli importi forfettari fissi di cui possono beneficiare le vittime di "reati dolosi commessi con violenza alla persona". Così, per i reati di violenza sessuale l'indennizzo passa da 4.800 a 25.000 euro. Per il delitto di omicidio si passa da 7.200 a 50.000 euro; per il delitto di omicidio commesso dal coniuge da 8.200 a 60.000 euro; per il delitto di lesioni personali gravissime di cui all'art. 583, c. 2, c.p., e per il delitto di deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni permanenti al viso di cui all'art. 583-quinquies c.p. si prevede un importo fisso di 25.000 euro: questa categoria non era autonomamente prevista nelle vecchie "tabelle", che genericamente stabilivano, per tutti i reati diversi da omicidio e violenza sessuale, l'indennizzo di 3.000 euro, ma soltanto per la rifusione delle spese mediche e assistenziali. Oggi, per tutti i reati diversi da quelli menzionati, si prevede che «l'indennizzo è erogato solo per la rifusione delle spese mediche e assistenziali documentate, fino a un massimo di euro 15.000».

E tali aggiornamenti hanno applicazione retroattiva, ai sensi dell'art. 2 del menzionato decreto, occorrendo indennizzare sulla base dei nuovi importi forfettari sia le vittime le cui istanze di indennizzo presentate alla data di pubblicazione del decreto non siano ancora state evase, sia quelle i cui indennizzi siano già stati liquidati sulla base delle vecchie tabelle, che dovranno essere rideterminati, previa ripresentazione della domanda da parte degli interessati (a pena di decadenza, nel rispetto dei termini di cui all'art. 1, c. 594, della legge 30 dicembre 2018, n. 145³⁰).

Tale aggiornamento era senz'altro noto alla Corte (l'udienza di discussione in cui il governo italiano ha comunicato l'informazione si è tenuta il 2 marzo 2020 e ne dà atto l'avvocato generale, al punto 10 delle sue conclusioni, pur affermando di ritenere che i nuovi importi non siano applicabili retroattivamente) e ciò rende, a nostro avviso, a maggior ragione evidente il carattere ipotetico (almeno) del secondo quesito pregiudiziale.

³⁰ Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, in *GURI* n. 302 del 31 dicembre 2018 - Suppl. Ord. n. 62.

8. Qualche considerazione conclusiva.

Due ultime considerazioni sembrano opportune a fronte delle precisazioni della Corte di giustizia sui criteri pertinenti per verificare il carattere equo ed adeguato dell'indennizzo.

Innanzitutto, benché, come visto (§ 6), il giudice del Kirchberg dia conto della *ratio* del sistema di indennizzo (v. punti 59-60 della sentenza), esso pare poi contraddirsi là dove esclude che possa considerarsi soddisfacente ai sensi della direttiva un indennizzo fissato senza tener conto «della gravità delle conseguenze del reato per le vittime, e non rappresenti quindi un appropriato contributo al ristoro del danno materiale e morale subito» (punto 69). Tale criterio, però, è applicabile pacificamente al risarcimento, che mira a coprire interamente il danno effettivamente sofferto, ma non all'indennizzo, concetto ed istituto in cui è connaturato un certo grado di forfettizzazione per categorie, che si concilia perfettamente con il tema della sostenibilità finanziaria (pur richiamato dalla Corte) e della prevedibilità dei reati che lo Stato sarà chiamato ad indennizzare (annualmente). Statisticamente si conosce il numero di reati che viene commesso ogni anno, si calcola, sempre statisticamente, il numero di quelli che resteranno impuniti o rispetto ai quali l'autore non verserà il risarcimento e che saranno pertanto "a carico" dello Stato, che potrà di conseguenza predisporre i necessari stanziamenti di bilancio. Un indennizzo caso per caso, alla luce della «gravità delle conseguenze del reato per le vittime», non permette siffatto comportamento e "accantonamento" di somme e non è pertanto coerente con quella che la stessa Corte, peraltro, come detto, evidenzia essere la *ratio* del sistema in esame.

In secondo luogo, ci si potrebbe forse interrogare sul se i criteri indicati dalla Corte per verificare il carattere equo ed adeguato dell'indennizzo meglio potrebbero "incarnarsi" in una soluzione normativa che (1) specifichi con maggior dettaglio il *quantum* di indennizzo dovuto alla luce del grado di gravità delle conseguenze dei singoli reati coperti dall'indennizzo (seppur sempre astrattamente determinate) o (2) indichi una forbice di indennizzo liquidabile (da un minimo ad un massimo), rendendo possibile calibrare, sulla base delle specificità del caso concreto, il *quantum* di ristoro appropriato del danno materiale e morale subito dalla vittima.

Chiaramente di diverso avviso è l'avvocato generale Bobek, secondo cui «la nozione di «equo ed adeguato» [non è] strutturalmente incompatibile con una somma forfettaria o con importi standardizzati. Infatti, nulla nella direttiva 2004/80 osta a che normative e procedure nazionali includano disposizioni che, in sede di determinazione dell'importo dell'indennizzo da concedere, consentano intervalli, massimali e/o soglie minime, nonché valori finanziari standard o fissi per ciascun tipo di perdita o lesione subita dalla vittima, o per il tipo di reato commesso» (punto 141 delle conclusioni). E che, ancora, evidenzia come il legislatore dell'Unione abbia volutamente lasciato alla discrezionalità degli Stati membri la scelta della definizione del regime, delle procedure e degli importi concessi e che se la varietà di scelte dovesse porre difficoltà, sarebbe compito dello stesso legislatore dell'Unione intervenire mediante l'elaborazione di norme minime comuni (punto 144 delle conclusioni).

A ben vedere, specie la seconda soluzione sopra prospettata rischierebbe di far sorgere problemi di altra natura. Nel nostro ordinamento, la competenza a liquidare gli indennizzi è attribuita al prefetto³¹ e la scelta del legislatore di predeterminare un importo forfettario fisso (analoga a quella effettuata in altri ordinamenti, secondo quanto risulta dalle conclusioni dell'avvocato generale) pare dettata dall'esigenza di assicurare una liquidazione in tempi (relativamente) rapidi e di evitare il contenzioso che si aprirebbe pressoché sistematicamente qualora l'autorità a tal fine preposta, esercitando la propria discrezionalità nell'ambito della menzionata forbice, non liquidasse il massimo indennizzo possibile. Il contenzioso non credo si ridurrebbe se si decidesse di trasferire la competenza sull'indennizzo all'autorità giudiziaria, al di là del fatto che i tempi si allungherebbero e a subirne le conseguenze sarebbe la vittima, che si vuole invece tutelare. Inoltre, come evidenziato sempre dall'avvocato generale, l'attribuzione di competenza all'autorità amministrativa (anziché a quella giudiziaria) pare coerente con la direttiva che all'art. 3, par. 3, prevede che gli Stati membri «si impegnano a limitare le formalità amministrative necessarie per la domanda di indennizzo allo stretto indispensabile» (punto 140 delle conclusioni).

L'auspicio è pertanto che la Commissione (dall'esame delle conclusioni e della sentenza non è dato conoscere la sua posizione in causa sul punto) non sollevi contestazioni rispetto al carattere equo ed adeguato dei nuovi importi forfettari fissi. Del resto, se – come detto – essa non ha mai censurato i precedenti importi, dovrebbe considerarsi a maggior ragione soddisfatta di quelli più recenti.

Anche se, purtroppo, non sono certa che – per questo o per altri dei profili sopra esaminati – si possa ritenere che, con la pronuncia qui esaminata, in uno con i più recenti interventi normativi domestici, si sia messa la parola fine alle problematiche poste dall'annosa e intricata vicenda legata alla trasposizione nel nostro ordinamento della direttiva 2004/80.

³¹ Ai sensi dell'art. 9 del decreto del Presidente della Repubblica 19 febbraio 2014, n. 60 (Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, in *GURI* n. 83 del 9 aprile 2014) e secondo le modalità di cui alle disposizioni del titolo II di tale DPR, richiamato dall'art. 14, c. 5, della legge n. 122/2016.