

L'angolo del giurista

La tutela sussidiaria statale “risarcitoria” o “indennitaria” per le vittime di reati intenzionali violenti in Europa e in Italia

*Fabio Bravo**

Riassunto

Scopo del presente contributo è quello di analizzare il quadro giuridico volto a garantire un adeguato risarcimento o indennizzo a carico dello Stato, in favore delle vittime nazionali ed estere di reati violenti intenzionali (tra cui quello di violenza sessuale) in Europa e in Italia, tramite la Convenzione europea sul risarcimento delle vittime di reati violenti, resa dal Consiglio d'Europa nel 1983, la direttiva 2004/80/CE relativa all'indennizzo delle vittime di reato, al d.lgs. n. 204/2007 di attuazione della predetta direttiva comunitaria e il principale caso giurisprudenziale italiano in materia (segnatamente, Corte di Appello di Torino, Terza Sezione Civile, n. 106/2012).

Résumé

L'objectif de cet article est d'analyser le cadre juridique pour régler l'indemnisation adéquate des victimes italiennes et étrangères de la criminalité intentionnelle violente en Europe et en Italie. Ce cadre juridique est constitué par : la Convention européenne du Conseil Européen sur le dédommagement des victimes d'infractions violentes, la directive 2004/80/CE sur l'indemnisation des victimes de la criminalité et le décret législatif italien n°204/2007. À ce sujet, l'auteur va examiner aussi la principale affaire judiciaire italienne (en particulier, la Cour d'appel de Turin, Section Civile, n°106/2012).

Abstract

The aim of this essay is to analyse the legal framework that guarantees the adequate compensation to national and foreign victims of violent intentional crimes (including sexual assault and rape) in Europe and in Italy. This current legal framework is composed of : the European Convention of the Council of Europe on the Compensation of Victims of Violent Crimes, the Directive 2004/80/CE relating to compensation to crime victims, and the Italian legislative decree No. 204/2007.

In addition, the author will examine the principal jurisprudential Italian case on this matter (in particular, Court of Appeal of Turin, 3rd Civil Section, No. 106/2012).

1. Il caso giurisprudenziale.

Con sentenza n. 106 del 30 novembre 2011, depositata il 23 gennaio 2012, la Corte di Appello di Torino, Terza Sezione Civile, si è pronunciata su un caso concernente la tutela risarcitoria a carico dello Stato italiano per i danni subiti dalle vittime di reati intenzionali violenti.

I fatti di causa risalgono al 16 ottobre 2005 e riguardano una giovane romena diciottenne, fatta oggetto di violenza privata e sequestro di persona da parte di due suoi connazionali a Torino e altrove, i quali costringevano la medesima altresì

a compiere e a subire ripetutamente atti sessuali dalle 4,15 alle 10 del mattino. Per tali episodi il Tribunale di Torino, in sede penale, con sentenza del 31 marzo 2008 condannava in primo grado gli autori dei reati (considerati riuniti sotto il vincolo della continuazione) alla pena di anni quattordici di reclusione e al risarcimento del danno in favore della vittima, costituitasi parte civile. In sentenza si disponeva che la liquidazione avvenisse con separato giudizio, assegnando al contempo in favore di quest'ultima la somma di euro cinquantamila a titolo di provvisionale

* Professore aggregato e ricercatore confermato all'Università di Bologna. Avvocato.

immediatamente esecutiva. In grado di appello, sempre in sede penale, la statuizione di condanna veniva confermata con sentenza del 18 aprile 2009, ma la pena veniva mitigata in dieci anni e 6 mesi di reclusione per ciascun imputato, nei cui confronti venivano escluse le aggravanti di cui agli artt. 609 ter, co. 4, e 61, n. 5, c.p. Venivano invece confermate in sentenza le statuizioni relative al risarcimento del danno, già previste nella pronuncia di primo grado.

Ottenuta una prima soddisfazione in sede penale, con il riconoscimento dell'altrui responsabilità, per la vittima si apriva il capitolo relativo alla tutela risarcitoria per i danni subiti, solo parzialmente liquidati a titolo di provvisionale, posti a carico di soggetti (ritenuti) non solvibili.

Il giudizio civile per ottenere tutela risarcitoria veniva instaurato dalla vittima, ma non a carico degli autori del reato (già destinatari di una condanna generica e della provvisionale per cinquantamila euro), bensì a carico della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in rappresentanza dello Stato italiano.

Si apriva così agli inizi del 2009, innanzi al Tribunale di Torino, il giudizio di primo grado in sede civile, nell'ambito del quale la vittima del reato violento chiedeva la condanna della convenuta al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti e subendi, da addebitarsi alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in rappresentanza dello Stato italiano, per mancata, non corretta o non integrale attuazione della direttiva 2004/80/CE, che impone agli Stati membri dell'Unione europea di garantire dal 1° luglio 2005 un "adeguato" ed "equo" ristoro alle vittime di reati violenti e intenzionali, qualora le medesime siano impossibilitate a conseguire,

direttamente dagli autori del reato, il risarcimento integrale del danno sofferto.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri si costituiva chiedendo il rigetto della domanda attrice, ritenendo, *inter alia*, che la normativa comunitaria in parola attribuisse a ciascuno Stato membro la facoltà di determinare le singole fattispecie di reato a cui la sussidiaria tutela "risarcitoria" statale dovesse applicarsi, significando al contempo che lo Stato italiano aveva già provveduto, nella pregressa legislazione speciale, a riconoscere indennizzi in diverse situazioni, tra le quali, ad esempio, sarebbero da annoverare quelle di cui alla legge n. 302/90 per le vittime del terrorismo ed alla legge n. 512/99 relativa al fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, e così in numerose altre fattispecie. Ad avviso della convenuta, solamente entro tali limiti (e, dunque, ove vi fosse una previa norma che individuasse le singole fattispecie per le quali l'indennizzo statale fosse previsto) la vittima di reato avrebbe la facoltà di rivolgersi direttamente allo Stato italiano, purché ovviamente non fosse riuscita ad ottenere la riparazione dei danni dall'autore dell'illecito penale, obbligato civilmente al risarcimento integrale.

Con sentenza del 3 maggio 2010 il Tribunale di Torino accertava l'inadempimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri per la mancata attuazione della direttiva 2004/80/CE e, conseguentemente, condannava la medesima al pagamento, in favore dell'attrice, della somma di euro novantamila, oltre interessi di legge dalla data della sentenza al saldo ed alla refusione delle spese di lite.

Avverso la pronuncia di primo grado proponeva appello nel 2010 la parte soccombente, al fine di ottenerne la nullità e, in subordine, la sua integrale riforma, con rigetto della domanda risarcitoria, sul presupposto della sua infondatezza in punto di diritto.

Nel corso del giudizio di secondo grado interveniva anche la Procura Generale della Repubblica, che, sposando le tesi della vittima del reato, chiedeva respingersi l'appello proposto e, in subordine, disporsi il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, al fine di ottenere da questa la corretta interpretazione delle norme di cui al testo della direttiva 2004/80/CE.

Il gravame si concludeva con la sentenza n. 106 depositata il 23 gennaio 2012, con cui la Corte di Appello di Torino, Sezione Terza Civile, presieduta dal consigliere Paolo Prat con funzioni di relatore, confermava la statuizione di condanna della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in rappresentanza dello Stato italiano, già contenuta nell'impugnata sentenza di primo grado, riducendo tuttavia da novantamila euro a cinquantamila euro l'ammontare dovuto, oltre spese di lite liquidate in complessive 8.400,00 euro per diritti e onorari, più spese generali e accessori come per legge.

Come si avrà modo di precisare nel prosieguo, la diversa determinazione del *quantum* è dipesa dal riconoscimento, in capo allo Stato italiano, dell'obbligo di garantire alla vittima la corresponsione di un "indennizzo" e non di un pieno ed integrale "risarcimento", con ovvie ripercussioni sull'entità complessiva della liquidazione.

2. La significatività del caso giurisprudenziale e la ratio fondativa della tutela "risarcitoria" o "indennitaria" statale per le vittime di reati violenti intenzionali.

Il caso giurisprudenziale in esame è particolarmente significativo in quanto dall'analitica lettura delle motivazioni con cui ci confronteremo è possibile indagare, da molteplici prospettive (giuridica *in primis*, ma anche socio-vittimologica e criminologica), il concreto atteggiarsi degli strumenti rimediali previsti dal diritto vigente in favore della vittima di reati violenti intenzionali, tenendo a mente che, in accordo con le tesi del realismo giuridico americano di Llewellyn, il diritto non è riducibile alla sola norma giuridica, essendo al contrario la "risultante dell'interpretazione tra norme giuridiche e norme tradizionali, da un lato, e pratica produzione e attuazione delle medesime da parte degli operatori del diritto, dall'altro. Il diritto, visto come attività di un gruppo organizzato, si presenta poi anche come una macchina creata allo scopo di dirigere il comportamento sociale, o, in altri termini, come un mezzo di controllo sociale che non esercita soltanto una funzione repressiva ma anche una funzione organizzativa e direttiva svolta allo scopo di produrre e mantenere la coesione del gruppo"¹.

¹ Treves R., *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Einaudi, Torino, 2002, pp. 134 e 135, proprio con riferimento all'opera ed al pensiero di Llewellyn ed al realismo giuridico americano. Del resto, com'è stato significativamente annotato dalla dottrina, il "mondo giuridico appare all'esterno come un'unità compatta, governata dall'indirizzo formalista, che impera nel nostro Paese da più di un secolo: queste tecniche ignorano il substrato economico e sociale, così come gli apporti dell'interprete che dal testo "muto" crea la regola. Al suo interno questo mondo è oggi frammentato: ritardi culturali avevano soffocato altri indirizzi emergenti in altre esperienze, come quella

Nel caso in esame la predetta funzione, teleologicamente indirizzata verso il mantenimento di un livello elevato di coesione sociale della collettività di riferimento, può essere meglio apprezzata se l'indagine sul tema che si sta analizzando viene condotta muovendo i passi dal pensiero della Scuola Positiva, con particolare riguardo all'opera di Enrico Ferri².

Secondo la lettura proposta da Roberta Bisi, lo "Stato avrebbe dovuto, secondo Ferri, divenire cessionario dei diritti delle vittime dando a questa immediata soddisfazione e costringendo il reo a rifondergli le spese sostenute, esattamente come si verifica per le spese di giustizia"³.

Il suggerimento volto ad individuare nello Stato il diretto interlocutore della vittima di reato anche per le questioni relative agli aspetti risarcitori del danno sofferto risponde almeno ad un duplice ordine di esigenze. Da un lato, infatti, emerge la prospettiva articolata con la tesi dei "sostitutivi penali", orientata alla prevenzione dei fenomeni criminali e delle condotte antisociali tramite la modificazione delle condizioni sociali che li favoriscono⁴. I sostitutivi penali operano in maniera non dissimile ai beni "sucedanei" indicati dalle scienze economiche, salvo che per la rilevanza, che in economia è secondaria rispetto al bene principale, mentre nel sistema penale è

primaria, in quanto si pone come alternativa alla repressione, che deve ritenersi come ultima *ratio*⁵. Così, sotto questo aspetto, Ferri ritiene poi che un "ottimo antidoto a vendette, soprusi ed abusi sarebbe rappresentato anche dal risarcimento alle vittime dei reati quando 'i danneggiati non sappiano o non possano far valere i loro diritti troppo dimenticati'"⁶.

Dall'altro lato, però, la soluzione prospettata da Enrico Ferri è animata anche da una diversa logica, complementare alla prima, che mira a recuperare il senso della *coesione sociale*, assicurata da una specifica attenzione dello Stato per la vittima di reato, non più abbandonata a se stessa⁷. La *tutela "risarcitoria"*, in tale

⁴ *Ibidem*, p. 87.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Così Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, cit., p. 91, là dove cita Ferri E., *Sociologia criminale*, cit., p. 431.

⁷ L'attenzione alla vittima non si esaurisce, ovviamente, sul piano della individuazione e del riconoscimento delle responsabilità altrui, con comminatoria della relativa sanzione, o sul piano della tutela risarcitoria. V'è di più. Nella letteratura di settore si è infatti acutamente osservato, al riguardo, che "il delitto è interazione, scambio, scontro e che per mantenere la coesione e la solidarietà sociale debba essere interpellata la vittima. Nella rottura della solidarietà sociale operata dal crimine occorre tener conto non solo della reazione sociale e del conseguente risarcimento della vittima, ma occorre saper sviluppare quegli interventi mirati sulla vittima che possono concorrere a prevenire i rischi di vittimizzazione". Balloni A., "Prefazione", in Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 8. L'A. insiste molto, ivi, anche sul ruolo della mediazione penale, sostenendo che in "particolare la mediazione fra vittime e autori di reato può diventare l'aspetto simmetrico e opposto di quell'interazione che ha prodotto il reato causando il danno: in effetti la mediazione è quel processo di scambio, di interazione appunto, attraverso il quale si offre alla vittima l'opportunità di incontrare gli autori dei delitti che le hanno procurato danno, per fornirle un sostegno psicologico e per consentirle di ottenere un equo compenso per il danno subito". Il discorso è stato ripreso, in un lavoro monografico, da Vezzadini S., *La vittima di reato tra negazione e riconoscimento*, Clueb, Bologna, 2007.

nord-americana e scandinava che si denomina realismo giuridico, come quelle sempre nordamericane dell'analisi economica del diritto, di *Critical Legal Studies* e di *Law and Literature*". Così Alpa G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006, p. 60.

² A tal riguardo si vedano, in particolare, Ferri E., *Principii di diritto criminale*, Utet, Torino, 1928, p. 48; Id., *Sociologia criminale*, Bocca, Torino, 1900, p. 743; nonché l'analitica ricostruzione del pensiero ferriano proposta da Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, Franco Angeli, Milano, 2004.

³ Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, cit., p. 39.

prospettiva, non viene più *relegata* ad una dimensione esclusivamente privatistica, che “condanna” la vittima di reati violenti a relazionarsi di necessità con il suo aggressore anche là dove questi sia rimasto ignoto o non abbia i mezzi per fronteggiare i seri danni inferti. Viene in rilievo, al contrario, una *dimensione sociale, collettiva, della tutela “risarcitoria”* della vittima di reati, di cui lo Stato dovrebbe farsi carico nei casi in cui la vittima medesima non possa oggettivamente ottenere diretta soddisfazione dall’autore del reato⁸.

⁸ Proprio a tal riguardo Roberta Bisi ci ricorda che “Intervenendo sul problema delle vittime dei reati, Ferri, nel tentativo di dimostrare che la scuola positiva intendeva reagire all’eccessivo individualismo della scuola classica e riaffermare i diritti della società nella prevenzione e repressione del crimine, sottolineò l’opportunità di obbligare il delinquente a risarcire il danno. Tale risarcimento avrebbe dovuto essere imposto dallo Stato, in modo effettivo e concreto, al pari della pena e non per affermazione platonica nella sentenza penale e come inconcludenza di litigio civile. La scuola classica, infatti, avendo considerato il risarcimento del danno *ex delicto* come un rapporto di diritto privato fra il delinquente e la vittima, non riteneva fosse compito della giustizia penale imporre l’osservanza scrupolosa del risarcimento. Nella vita quotidiana, invece, precisa Ferri ‘è facile osservare da una parte che i danni personali e patrimoniali sofferti dalla vittima di un delitto e dalla sua famiglia sono spesso più gravi del delitto stesso e dall’altra parte che molti condannati sentono meno la condanna ad una pena carceraria non molto prolungata (com’è nella massima parte dei casi) che non l’obbligo di sborsare una somma o lavorare coattivamente per risarcimento dei danni, giacché, diceva Machiavelli, ‘molti uomini danno più volentieri una libbra del loro sangue che un’uncia di oro’”. Ferri, pertanto, preoccupato di dimostrare che la scuola positiva è volta a ripristinare un più razionale equilibrio fra i diritti individuali e quelli sociali, sottolinea che le proposte di risarcimento dei danni avanzate dalla scuola positiva, sebbene siano rivolte contro gli autori del delitto, possiedono un carattere di individualismo poiché non sono a vantaggio della società, come ente collettivo, bensì degli individui danneggiati dal delitto. A questo punto Ferri non perde occasione per sottolineare che l’individualismo della scuola classica è incompleto perché circoscritto ‘all’individuo delinquente, considerato per residuo mentale dei tempi di barbarie medievale e politica, come vittima, lui, dello Stato; ma non si spingeva nemmeno fino alle vittime vere del

La tutela effettiva, rimarca ancora una volta Ferri oltre un secolo addietro, passa però anche per un *contenimento della durata dei processi* con cui si riconosce la tutela risarcitoria, nonché per il riconoscimento di un diritto della vittima (esigibile anch’esso nei confronti dello Stato) ad *ottenere informazioni* sulla propria situazione, sul processo, sui rimedi e sugli strumenti di tutela accordatigli dall’ordinamento giuridico⁹.

È sorprendente notare la lungimiranza e l’acutezza dello studioso italiano della Scuola Positiva, la cui sensibilità ha permesso di precorrere i tempi, ponendo le basi per l’emanazione, a distanza di circa un secolo, di provvedimenti con cui in ambito europeo s’è consacrato l’obbligo per i singoli Stati, tra cui l’Italia, di accordare, in via sussidiaria rispetto all’autore dell’illecito penale, il ristoro dei danni subiti dalla vittima di reati violenti intenzionali.

Nei provvedimenti normativi europei e comunitari sono riscontrabili i pilastri su cui poggia il discorso di Enrico Ferri: *a) l’informazione* per la vittima; *b) il carico “risarcitorio” assunto direttamente dallo Stato* nei confronti della

delinquente, che pur sono individui e persone umane, anche più degne di aiuto e di simpatia”, Cfr. Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, cit., p. 39, la quale cita Ferri E., *Sociologia criminale*, cit., p. 743.

⁹ Cfr., ancora una volta, le pagine di Roberta Bisi ove, nel riportare il pensiero di Ferri, si trova precisato che “un’attenzione particolare (...) è rivolta al tema della vittima che, per essere adeguatamente tutelata, ha bisogno di ‘sapere’, ha necessità di essere informata. È noto infatti che spesso, tuttavia, chi si trova in situazioni così traumatiche non è neppure informato del decorso del processo e non gli si offrono gli strumenti adeguati per difendersi in futuro. Inoltre le lungaggini dei processi comportano grandi perdite economiche e, come accade anche ora in tempi a noi più vicini, le interrogazioni delle vittime spesso hanno effetti ulteriormente traumatizzanti e danno adito ad inutili ingerenze nella vita privata. I diritti della vittima allora, come Ferri ricordava, si dimenticano e il suo dolore, la sua umiliazione, il suo smarrimento sono accantonati e

vittima, nelle ipotesi in cui la stessa non possa rivalersi nei confronti dell'autore del reato; c) lo *snellimento delle procedure per ottenere la decisione* in ordine al ristoro economico dei danni subiti. Come si vedrà, la normativa contemporanea è andata ben oltre, imponendo agli Stati anche l'assolvimento dei *compiti di assistenza* della vittima in tutta la procedura volta ad ottenere il ristoro dei danni patiti, senza limitare l'intervento statale alla sola funzione informativa e decisionale.

Le principali tappe che hanno portato all'affermazione, anche nel nostro diritto interno in via giudiziaria, dell'obbligo per lo Stato di ristorare i danni sofferti dalla vittima risalgono al 1977, anno nel quale il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha emanato un'apposita Risoluzione (77)27 sul "*Risarcimento delle vittime dei reati*". Tale atto ha portato a sua volta il Parlamento europeo a emanare, il 13 marzo 1981, una propria risoluzione sul risarcimento in favore delle vittime di reati violenti ("*Resolution on Compensation for Victims of Acts of Violence*") nella quale esprimeva l'opportunità che la Comunità europea avviasse iniziative ed azioni in tale materia.

Appena due anni più tardi venne emanata dal Consiglio d'Europa (che com'è noto è organizzazione internazionale distinta ed autonoma rispetto all'Unione europea ed ai suoi organi) la "*Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti*", resa a Strasburgo il 24 novembre 1983, mai ratificata dall'Italia, ma recepita da molti Paesi dell'area europea.

Nella parte introduttiva della Convenzione viene dichiarato, quale finalità che il Consiglio d'Europa ha inteso perseguire, "la realizzazione di un'unione più stretta fra i suoi membri", tenendo conto "che, per ragioni di equità e di solidarietà sociale, è necessario preoccuparsi della situazione delle vittime di reati violenti intenzionali che hanno subito pregiudizi al corpo o alla salute nonché di coloro che erano a carico di vittime decedute in seguito a tali atti". Per realizzare tale scopo, che altro non è se non una declinazione dell'esigenza di garantire coesione sociale all'interno dell'area di operatività del Consiglio d'Europa, la Convenzione, tramite la puntuale fissazione di "disposizioni minime", ha ritenuto "necessario introdurre o sviluppare regimi di risarcimento in favore di queste vittime da parte dello Stato sul cui territorio sono stati commessi tali reati, segnatamente per i casi in cui l'autore del reato sia ignoto o privo di mezzi".

L'indiscussa importanza della riflessione criminologica (e vittimologica in particolare) nel percorso volto all'affermazione di una effettiva tutela della vittima di reati violenti è celebrata anche nella parte introduttiva della Relazione esplicativa che accompagna la Convenzione europea sul "risarcimento" in favore delle vittime di reati violenti, ove viene rimarcato che "*In recent decades, policy makers and criminologists have been particularly concerned with the victim's position in crime and with protecting the victim's interests. They have emphasised that assisting victims must be a constant concern of crime policy, on a par with the penal treatment of offenders. Such assistance includes measures designed to alleviate psychological distress as*

relegati nel buio". Cfr. Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, cit., p. 91.

well as to make reparation for the victim's physical injuries.

*One of these concerns is to provide compensation for the victim or his dependants. In principle, the offender should pay the compensation, by order of the civil or - in some countries - criminal courts or by a judicial or extrajudicial arrangement between him and the victim. However, though the victim can obtain satisfaction by this means in theory, full reparation is seldom made in practice, in particular because of the offender's non-apprehension, disappearance or lack of means"*¹⁰.

Furono dunque le riflessioni maturate in area socio-criminologica e vittimologica a mettere in luce come l'affermazione in punto di diritto di una tutela risarcitoria a carico del danneggiante operasse sul piano teorico e formale, ma non adeguatamente sul piano sostanziale, con un evidente svilimento delle concrete esigenze di protezione della vittima. Tali istanze, che reclamavano una maggiore attenzione per le vittime di reati violenti, portarono conseguentemente ad una reazione da parte dei singoli ordinamenti nazionali, sin dagli anni sessanta. Infatti, come precisato ancora nella Relazione illustrativa della Convenzione europea, *"In the 1960s (...) various Council of Europe member states started setting up schemes to compensate victims from public funds when compensation was otherwise unavailable"*¹¹. Fu così che, dopo una serie di atti programmatici e di indirizzo elaborati nei primi anni settanta, si giunse, da parte del Comitato dei Ministri del

Consiglio d'Europa, all'adozione della già citata Risoluzione (77)27 *"on the compensation of victims of crime"*, con la quale veniva raccomandato *"that the member States provide for state compensation of victims, or dependants of victims, of intentional violence where compensation could not be ensured by any other means, and set out guidelines"*¹².

L'affermazione della tutela sussidiaria statale diviene dunque elemento imprescindibile per rendere concreta la protezione della vittima, facendo in modo che le istituzioni (e, con esse, la collettività tutta) siano chiamate a soccorrere, per esigenze di solidarietà, di giustizia e di coesione sociale, chi abbia ricevuto un danno da reato violento non altrimenti risarcibile.

Da tale Raccomandazione del 1977 presero poi le mosse gli ulteriori percorsi che hanno portato, da un lato, all'emanazione della citata Convenzione europea del 1983, relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, promossa dal Consiglio d'Europa, e, dall'altro lato, all'emanazione in sede comunitaria, ben ventuno anni più tardi, della Direttiva 2004/80/CE, preceduta dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 13 marzo 1981, sul risarcimento delle vittime di reati violenti, dalla Decisione Quadro 2001/220/GAI del Consiglio dell'Unione europea relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, nonché dal Libro Verde sul "Risarcimento alle vittime di reati" [COM(2001)536 def.], reso dalla Commissione europea il 28 settembre 2001.

Dalla lettura del predetto Libro Verde, nonché dei "considerando" contenuti nella direttiva 2004/80/CE del Consiglio dell'UE del 29 aprile 2004 "relativa all'indennizzo delle vittime di

¹⁰ Cfr. Consiglio d'Europa, *Explanatory Report on the European Convention on the Compensation for Victims of Acts of Violence*, Strasburgo, 1984, consultabile su Internet all'url: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/116.htm> (consultato da ultimo in data 13 aprile 2012).

¹¹ Cfr. Consiglio d'Europa, *Explanatory Report*, cit.

reato” si può trovare una traccia evidente delle ragioni che hanno indotto le istituzioni comunitarie ad accordare una tutela generalizzata di tipo sussidiario alle vittime dei reati violenti, ponendo gli oneri a carico dei singoli Stati membri.

L’Unione europea, costituita da Stati membri connotati da cultura, tradizioni e ordinamenti diversi, persegue, per motivi prima economici e poi sociali, l’obiettivo di una progressiva costruzione di un “mercato unico” nel quale gli operatori e i cittadini possano muoversi liberamente. Tra i principi fondamentali dell’ordinamento comunitario, infatti, si rinvencono la libertà di stabilimento, di libera prestazione di servizi, nonché quella di circolazione di persone, merci e capitali. Funzionale alla costruzione del mercato unico e della “cittadinanza europea” è la predisposizione di strumenti di coesione sociale, in grado rendere effettive le predette libertà, con specifico riferimento a quella di circolazione delle persone nell’intero territorio dell’Unione.

Nell’ambito di tale discorso rileva la disciplina sul risarcimento del danno da vittime di reati violenti, che, nelle intenzioni delle istituzioni comunitarie, deve essere assicurata anche nei casi di fattispecie concernenti situazioni transfrontaliere. In particolare, la Commissione europea ha avuto modo di rilevare a tal riguardo che con “l’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l’UE affronta la sfida di fare in modo che il diritto di circolare liberamente in tutto il territorio dell’Unione possa essere esercitato in condizioni di sicurezza e di giustizia accessibili a tutti. Questa sfida richiede la creazione di un vero spazio di giustizia, in cui le

persone possano adire i giudici e le autorità di qualsiasi Stato membro altrettanto facilmente che quelli del proprio, e in cui si realizzi una migliore compatibilità e una maggiore convergenza tra gli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La necessità di riuscire in questa sfida è resa evidente dal sempre maggior numero di persone che fanno uso del loro diritto alla libera circolazione all’interno dell’Unione, in qualità, ad esempio, di lavoratori, di studenti o di turisti. La creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia deve anche tenere conto delle esigenze delle vittime di reati all’interno dell’Unione europea”.

Sulla spinta del Libro Verde del 2001, il Consiglio dell’Unione europea ha emanato, pochi anni dopo, la direttiva 2004/80/CE relativa all’”indennizzo” delle vittime di reato, con cui si è inteso armonizzare le differenti legislazioni nazionali in tema di tutela “risarcitoria”, al fine di rimuovere, per l’intero territorio dell’Unione, un evidente ostacolo alla libera circolazione delle persone e dei servizi tra Stati membri¹³. Richiamando i principi statuiti nella causa 186/87 (caso *Cowan*) della Corte di Giustizia delle Comunità europee, la Direttiva citata chiarisce poi che, “allorché il diritto comunitario garantisce alle persone fisiche la libertà di recarsi in un altro Stato membro, la tutela della loro integrità personale in detto Stato membro alla stessa stregua dei cittadini e dei soggetti che vi risiedono costituisce il corollario della libertà di circolazione (...)”.

Le misure volte a riconoscere il ristoro dei danni in favore della vittima di reato, da porsi a carico in tutto o in parte dell’autorità statale, costituisce pertanto uno strumento funzionale a rendere effettivo l’esercizio della libertà di circolazione

¹² *Ibidem*.

¹³ Cfr. direttiva 2004/80/CE cit., considerando n. 1.

delle persone nel territorio dell'Unione europea¹⁴, oltre che per tutelare la vittima di reato in sé considerata¹⁵. Come precisato nel Libro Verde citato, “la funzione dei sistemi di risarcimento da parte dello Stato può essere ritenuta [anche] quella di offrire alle vittime una rete di sicurezza”¹⁶. Il diritto vigente, con la sua dimensione ultranazionale, ha finito per superare di gran lunga le aspettative di Enrico Ferri, rimaste confinate nella dimensione territoriale nazionale. L’atteggiamento del diritto comunitario, che rende ragione delle esigenze di una più complessa società connotata da frequenti situazioni transfrontaliere, si estrae bene da un’altra pagina del Libro verde sul risarcimento delle vittime di reati, là dove si trova precisato che “Se non esiste la possibilità di ottenere un risarcimento da parte dello Stato in tutti gli Stati membri, non è possibile agevolare l’accesso a tale risarcimento in una situazione transfrontaliera. Se non si agevola l’accesso al risarcimento da parte dello Stato in situazioni transfrontaliere, la rete di sicurezza non può coprire, in pratica, tutte le situazioni in cui le vittime hanno bisogno di un risarcimento da parte

dello Stato”¹⁷. La tutela sussidiaria statale va accordata alle vittime dei reati in base al principio di territorialità, in forza del quale il risarcimento può essere richiesto allo Stato sul cui territorio il reato venga perpetrato, anche qualora la vittima appartenga ad un altro Paese membro o, addirittura, ad un Paese terzo, esterno dunque all’Unione europea¹⁸. Come testualmente dichiarato dalla Commissione europea, si è considerata la “vittima di reato come punto di partenza”¹⁹, al fine di “raggiungere l’obiettivo di creare una rete di sicurezza per tutti i residenti nell’UE”²⁰.

Su tale presupposto è stata emanata la direttiva 2004/80/CE, contenente disposizioni minime, direttamente impegnative per gli Stati membri, da recepire obbligatoriamente nel diritto interno al fine di rendere omogenea in tutta l’Unione europea l’applicazione degli istituti giuridici e delle norme partorite in ambito comunitario. La centralità della vittima e l’esigenza di assicurare comunque un ristoro per i danni subiti emerge anche nella direttiva citata, ai considerando nn. 6 e ss., ove viene precisato che 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”²¹. Infatti le stesse, “in molti casi, 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

¹⁴ Il considerando n. 2 cit. precisa testualmente che “Dovrebbero concorrere alla realizzazione di tale obiettivo misure volte a facilitare l’indennizzo delle vittime di reato”.

¹⁵ La tutela sussidiaria statale, come già ampiamente rilevato, comporta un chiaro mutamento di prospettiva, dato che la dimensione risarcitoria travalica la sfera privatistica, per acquisire rilevanza anche pubblicistica. Con la previsione di un obbligo generalizzato, per i singoli Stati nazionali, di “risarcire” o “indennizzare” le vittime dei reati violenti commessi nel proprio ambito territoriale (nei casi in cui le vittime medesime non abbiano ottenuto risarcimento dall’autore del reato) si consacra il principio secondo cui l’intera collettività viene a farsi carico dell’integrale o parziale ristoro dei danni subiti dal singolo, nella richiamata prospettiva di solidarietà sociale estranea all’impostazione fornita dalla Scuola Classica.

¹⁶ Commissione europea, *Libro verde “Risarcimento alle vittime di reati”*, Bruxelles, 2001, COM(2001)356, p. 20. Il testo tra parentesi quadre è di chi scrive.

¹⁷ *Ibidem*, p. 22.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 22-23.

¹⁹ *Ibidem*, p. 21.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Cfr. direttiva 2004/80/CE cit., considerando n. 6.

identificato o perseguito”²², ragion per cui “dovrebbe essere introdotto un sistema di cooperazione tra le autorità degli Stati membri per facilitare l’accesso all’indennizzo nei casi in cui il reato sia stato commesso in uno Stato membro diverso da quello in cui la vittima risiede”²³. Questo sistema dovrebbe consentire alle vittime di reato di rivolgersi sempre ad un’autorità del proprio Stato membro di residenza e dovrebbe ovviare alle eventuali difficoltà pratiche e linguistiche connesse alle situazioni transfrontaliere”²⁴.

La disciplina contenuta nella direttiva citata è stata parzialmente attuata con d.lgs. n. 204 del 2007, senza tuttavia che venisse assicurato, da parte dello Stato italiano, il raggiungimento degli obiettivi fissati nel provvedimento comunitario. Come statuito nella sentenza della Corte di Appello di Torino n. 106 del 23 gennaio 2012, “la *ratio* ispiratrice della direttiva è quella di facilitare, nell’ambito dei sistemi predisposti da ogni Stato membro, l’accesso all’indennizzo nelle cosiddette situazioni transfrontaliere. A tal fine sono regolate le modalità di collaborazione tra gli Stati membri. Tali forme di collaborazione presuppongono però che tutti gli Stati membri siano dotati di normative nazionali che prevedano l’esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori (...), altrimenti il sistema nel suo complesso non può funzionare”.

²² Cfr. direttiva 2004/80/CE cit., considerando n. 10.

²³ Cfr. direttiva 2004/80/CE cit., considerando n. 11.

²⁴ Cfr. direttiva 2004/80/CE cit., considerando n. 12. Significativo è anche il successivo considerando, ove viene ricordata la necessità che il sistema consenta alla vittima di trovare le informazioni necessarie per presentare la domanda di indennizzo e di affidare in una cooperazione efficiente tra le autorità coinvolte.

Lo Stato italiano, dunque, si è reso inadempiente all’obbligo di recepimento della direttiva comunitaria 2004/80/CE, giacché non ha inserito, nel nostro ordinamento interno, un apparato di norme volte a riconoscere espressamente ed in via generale la tutela risarcitoria o indennitaria in favore delle vittime di reati violenti. Tuttavia, e qui si vede la forza del formante giurisprudenziale nella creazione della norma giuridica, lo Stato è chiamato ugualmente a ristorare il danno subito dalla vittima di reato violento, in quanto la mancata predisposizione di un apparato normativo adeguato lo rende civilmente responsabile²⁵. Pertanto, com’è avvenuto nel caso sottoposto all’attenzione della Corte torinese, la vittima di reato può trovare ugualmente tutela, anche se in sede di giudizio civile innanzi all’autorità giudiziaria e non con il procedimento più snello previsto dalla direttiva comunitaria: la vittima infatti potrà chiedere al giudice civile di condannare lo Stato italiano a risarcire i danni subiti a seguito della mancata attuazione della direttiva comunitaria 2004/80/CE, nella misura in cui la stessa, ove fosse stata correttamente recepita nel diritto interno, avrebbe portato al

²⁵ In tema di responsabilità dello Stato per mancata attuazione di direttive comunitarie e delle questioni connesse al relativo risarcimento del danno cfr., *amplius*, Ferraro F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2008; Alpa G., "La responsabilità civile dello Stato per violazione degli obblighi comunitari", in *Rass. dir. civ.*, 2000; Cusato B., "La violazione degli obblighi comunitari", in Cendon P. (a cura di), *Trattato dei nuovi danni. Danni da reato, responsabilità processuale, pubblica amministrazione*, Cedam, Milano, 2011, vol. 6, pp. 505 ss. Con particolare riferimento al tema di cui al presente contributo e con riferimento alla sentenza resa in primo grado sul medesimo caso giurisprudenziale in questa sede prospettato cfr. Bona M., "La tutela risarcitoria statale delle vittime di reati violenti ed intenzionali: la responsabilità dell’Italia per la mancata attuazione della

riconoscimento dell'indennizzo equo e adeguato per le lesioni subite in conseguenza dell'evento criminoso sofferto²⁶.

3. La disciplina giuridica in tema di tutela risarcitoria statale delle vittime di reati violenti intenzionali di cui alla Convenzione europea del 1983.

A livello internazionale, benché non ratificata dallo Stato italiano, è in vigore la Convenzione europea del 1983 relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti, strutturata in venti articoli, suddivisi in tre Titoli, rispettivamente dedicati ai “*Principi fondamentali*” (artt. 1-11), alla “*Cooperazione internazionale*” (artt. 12 e 13) ed alle “*Clausole finali*” (artt. 14-20).

Con riguardo ai principi fondamentali, la Convenzione obbliga lo Stato, *ex art. 2*, a “contribuire a risarcire” la vittima di reato nell'ipotesi in cui la riparazione non possa essere “interamente garantita da altre fonti”.

Si tratta dunque di una tutela solo parzialmente risarcitoria o, potremmo dire, “indennitaria”, in quanto l'autorità statale non sembra sia chiamata a risarcire integralmente, ma solamente a fornire un “contributo” al risarcimento.

La tutela opera poi in via sussidiaria, nel senso che il contributo al risarcimento è dovuto dallo Stato solamente qualora la vittima non ottenga *aliunde* il ristoro dei danni. La Convenzione fa testualmente riferimento ai casi in cui la riparazione non possa essere “interamente

garantita da altre *fonti*”, le quali, per la genericità dell'espressione usata, non sono da riferirsi unicamente all'autore del reato, ma anche ad eventuali coperture assicurative o altri strumenti riparatori o rimediali²⁷. Precisa il testo in esame che il menzionato “risarcimento” deve essere accordato anche qualora l'autore non possa essere perseguito o punito, per cui le esigenze riparatorie, soddisfatte grazie all'intervento statale, sono intimamente collegate con l'esigenza di protezione della vittima e non con la perseguibilità o la punibilità del reo. Svanisce pertanto la funzione sanzionatoria che spesso, unitamente ad altre, si ricollega al risarcimento del danno da fatto illecito²⁸.

I beneficiari dell'intervento statale vengono classificati in due categorie. Nella prima vi sono “coloro che hanno subito gravi pregiudizi al corpo o alla salute causati direttamente da un reato violento intenzionale”²⁹; nella seconda, invece, sono annoverati “coloro che erano a carico della persona deceduta in seguito a un tale atto”³⁰. Dal punto di vista giuridico si tratta, a ben guardare, di soggetti che possono in *entrambi* i casi essere ritenuti *vittime dirette* dell'evento dannoso,

direttiva 2004/80/CE” in *Resp. civ. e prev.*, 2009, n. 3, pp. 662 e ss.

²⁶ Ritorna in tutta la sua forza, con riferimento al caso in esame, la valenza prospettica del realismo giuridico americano di Llewellyn, nella parte in cui considera il diritto inscindibilmente legato al formante giurisprudenziale e, dunque, non riducibile alla mera formulazione astratta della norma giuridica enunciata da chi detiene ed esercita il potere normativo.

²⁷ Si ricollega a tale disposizione quella di cui all'art. 9 della Convenzione, ove il Consiglio d'Europa ha ritenuto di dover precisare che “Al 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”.

²⁸ La funzione (anche) sanzionatoria entra in rilievo, tipicamente, nella responsabilità civile basata sul criterio di colpevolezza e non, com'è noto, in quella fondata su criteri di imputazione oggettivi.

²⁹ Cfr. art. 2, co. 1, lett. a), della Convenzione.

³⁰ Cfr. art. 2, co. 1, lett. b), della Convenzione.

facendo riferimento alla *causalità giuridica* e non a quella *materiale*³¹.

³¹ Non può pertanto escludersi il risarcimento dei soggetti rientranti nella seconda categoria di vittime al rilievo che si tratti di danni “indiretti”, c.d. “da rimbalzo”, per non aver subito, in via diretta, l’azione materiale dell’illecito violento. Il risarcimento è infatti dovuto solamente per quei casi in cui il danno possa considerarsi una conseguenza immediata e diretta dell’azione dannosa. La giurisprudenza ha però rimarcato, con riferimento ai prossimi congiunti del macroleso, che l’azione illecita materialmente indirizzata verso un soggetto finisca per essere plurioffensiva e per ripercuotersi in maniera *diretta* ed *immediata* anche verso altri soggetti, che, pur non essendo destinatari dell’azione materiale, ricevono una lesione di “beni” che l’ordinamento giuridico tutela, appartenenti alla loro sfera giuridica. Pertanto l’uccisione di un congiunto, così come una macrolesione ad esso arrecata, produce un danno al destinatario diretto dell’azione materiale (perdita del bene vita o grave compromissione del bene salute), ma al contempo produce in via diretta ed immediata una lesione anche nella sfera giuridica dei prossimi congiunti, menomando il diritto di questi ultimi alla serenità familiare, alla relazione parentale e affettiva, ovvero, in termini economici, al mantenimento di cui il primo si faceva carico, oppure, in termini psicofisici, all’integrità del bene salute che viene compromessa a seguito della perdita violenta del prossimo congiunto o, ancora, in termini di lesione di diritti costituzionali diversi dalla salute, ugualmente rilevanti sul piano risarcitorio. La produzione giurisprudenziale resa dalla Corte di Cassazione ha statuito, in proposito, che il “danno da perdita del rapporto parentale (...) è ontologicamente diverso da quello che consegue alla lesione della integrità psicofisica (danno *lato sensu*, biologico), [e] si collega alla violazione di un diritto di rilevanza costituzionale diverso dal diritto alla salute tutelato dall’art. 32 Cost., l’uno e l’altro, peraltro, definitivamente trasmigrati – non come autonome categorie di danno, ma come entità descrittive della conformazione che l’unitaria figura del danno non patrimoniale di volta in volta assume in concreto – nell’area normativa dell’art. 2059 cod. civ. (confr. Cass. civ. 31 maggio 2003, nn. 8827 e 8828; Corte cost. 11 luglio 2003, n. 233; Cass. civ. sez. un. 11 novembre 2008, nn. 26972, 26973, 26974, 26975), dopo che per anni avevano trovato copertura nell’ambito dell’art. 2043, in combinato disposto con i diritti fondamentali costituzionalmente tutelati (confr. Cass. civ. sez. un. 22 maggio 2002, n. 7470). Più nello specifico, il danno da perdita del rapporto parentale va al di là del crudo dolore che la morte in sé di una persona cara, tanto più se preceduta da agonia, provoca nei prossimi congiunti che le sopravvivono, concretandosi esso nel vuoto costituito dal non potere più godere della presenza e del rapporto con chi è venuto meno e perciò nell’irrimediabile distruzione di

I requisiti soggettivi per poter fruire della tutela di cui alla Convenzione vanno integrati anche con quelli, soggettivi e oggettivi, specificati all’art. 3, ai sensi del quale l’“indennizzo è accordato dallo Stato sul cui territorio è stato commesso il reato: a) ai cittadini degli Stati Parti alla presente Convenzione; b) ai cittadini di tutti gli Stati membri del Consiglio d’Europa residenti permanentemente nello Stato sul cui territorio il reato è stato commesso”³².

Nonostante l’art. 1, paragrafo 1, della Convenzione sancisca l’obbligo per lo Stato di fornire un “contributo” al risarcimento e l’art. 3 testualmente faccia riferimento espresso all’“indennizzo” accordato dallo Stato, che, come tale, non copre l’integrale risarcimento a cui avrebbe diritto la vittima ove potesse ottenere soddisfazione dal reo, i successivi artt. 4 e ss. sembrano orientati in maniera diversa.

L’art. 4, in particolare, torna a parlare di “risarcimento”, specificando chiaramente le singole poste risarcitorie. Segnatamente, viene ivi statuito che il “risarcimento copre, secondo il caso, 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”.

un sistema di vita basato sull’affettività, sulla condivisione, sulla rassicurante quotidianità dei rapporti tra moglie e marito, tra madre e figlio, tra fratello e fratello, nel non poter più fare ciò che per anni si è fatto, nonché nell’alterazione che una scomparsa del genere inevitabilmente produce anche nelle relazioni tra i superstiti” (cfr. C. Cass., III Sez. Civ., sent. n. 10107 del 9 maggio 2011).

³² Si tenga tuttavia presente che, nelle “Clausole finali” di cui al Titolo III della Convenzione, viene accordata a ciascuno Stato la facoltà, in sede di ratifica, accettazione, approvazione o adesione, di designare il o i territori ai quali si applica la Convenzione, nonché estendere, anche in un momento successivo, l’applicazione a qualsiasi altro territorio. Cfr. art. 17, paragrafi 1 e 2, della Convenzione.

Limitazioni temporali, nel senso prescrizionale o decadenziale, vengono rimesse alla valutazione degli Stati, i quali, sulla base dell'art. 6, hanno la facoltà di "fissare un termine entro il quale devono essere prestate le richieste di risarcimento".

La Convenzione prevede poi anche la facoltà di introdurre limitazioni quantitative al risarcimento o all'indennizzo, potendosi "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"³³, oppure potendosi prevedere una riduzione o una soppressione del risarcimento o dell'indennizzo in relazione a diversi elementi, quali: a) la situazione finanziaria del richiedente (art. 7); b) il "comportamento della vittima o del richiedente prima, durante o dopo il reato, o in relazione con il danno causato" (art. 8, paragrafo 1); c) l'appartenenza della vittima a un'organizzazione dedita a reati violenti o implicata nella criminalità organizzata (art. 8, paragrafo 2); d) l'eventuale contrarietà del risarcimento totale o parziale al senso di giustizia o all'ordine pubblico (art. 8, paragrafo 3).

Lo Stato che aderisce alla Convenzione, dunque, assicura alla vittima di reati violenti una tutela "risarcitoria" o "indennitaria" facendosi carico, totalmente o parzialmente, di quanto sarebbe tenuto a versare l'autore del reato, ma, facendo ciò, lo Stato (o comunque la diversa autorità competente al risarcimento) "può essere *surrogato* nei diritti della persona indennizzata sino a concorrenza della somma versata" (art. 10).

E' tenuto, altresì, ad adottare adeguati provvedimenti al fine di mettere a disposizione di

coloro che ne facciano richiesta le informazioni concernenti il sistema risarcitorio (art. 11), nonché a cooperare con gli altri Stati per far evadere le domande risarcitorie (art. 13). Ogni Stato contraente, a tal fine, è tenuto a designare "un'autorità centrale incaricata di ricevere le domande d'assistenza e di darvi seguito" (art. 13). Come si evince dalla lettura del dettato normativo, il pensiero di Enrico Ferri sulla tutela della vittima di reato ha trovato, in tutti i suoi principali aspetti, una concreta attuazione in ambito internazionale, con riferimento sia all'obbligo risarcitorio posto a carico dello Stato in via sussidiaria nei casi in cui la vittima del reato non possa trovare diretta soddisfazione, sia al meccanismo della *cessione* o della *surroga* nei diritti vantati verso l'autore dell'illecito, sia, infine, al rilascio delle informazioni necessarie per il corretto svolgimento dell'iter per ottenere il rimborso³⁴.

Benché l'Italia sia tra i Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, la stessa ha scelto di non ratificare la predetta Convenzione, con ciò rischiando di creare un vuoto di tutela per le vittime di reati violenti commessi sul suolo italiano. Il Consiglio d'Europa, infatti, non è in grado di imporre l'adozione della Convenzione ai singoli Paesi che si rifiutino, né il sistema giuridico ha dei meccanismi volti ad ottenere, sul piano degli effetti finali, un risultato in grado di assicurare il sostanziale livello di tutela che ci si era auspicati con l'emanazione del testo normativo ultranazionale.

³³ Cfr. art. 5, della Convenzione.

4. La disciplina giuridica in tema di indennizzo delle vittime di reato di cui alla direttiva 2004/80/CE e al d.lgs. 204/2007 di (parziale) recepimento.

I meccanismi di funzionamento dell'ordinamento giuridico comunitario sono ben differenti rispetto a quelli a cui può ricorrere il Consiglio d'Europa, ragion per cui, a fronte dell'emanazione della direttiva 2004/80/CE sulla tutela indennitaria statale in favore delle vittime di reati violenti, queste ultime hanno gli strumenti giuridici per vedersi accordata, sul piano sostanziale, una tutela effettiva, rivendicabile nei confronti di ciascuno Stato membro della Comunità europea anche in caso di mancato o insufficiente recepimento da parte del legislatore nazionale.

La direttiva consta di ventuno articoli, suddivisi in tre Capi, dei quali il primo relativo all'”*Accesso all'indennizzo nelle situazioni transfrontaliere*” (artt. 1-11), il secondo relativo ai “*Sistemi di indennizzo nazionali*” (art. 12) e il terzo dedicato invece alle “*Disposizioni di attuazione*” (art. 13-21).

Così articolata, la disciplina giuridica delineata dalla direttiva in parola poggia sui seguenti pilastri:

a) lo Stato è tenuto a corrispondere, in caso di impossibilità di rivalsa nei confronti dell'autore del reato intenzionale violento, un “indennizzo” alla vittima (art. 1);

b) nelle situazioni transfrontaliere, ove cioè la vittima sia aggredita in un territorio straniero (*rectius*, in uno Stato membro diverso da quello di abituale residenza), lo Stato competente ad erogare l'”indennizzo” ed a decidere sull'accoglimento della domanda è quello nel

quale il reato è stato commesso (art. 2), ma la vittima ha diritto di presentare la domanda di “indennizzo” direttamente alle competenti autorità dello Stato membro in cui risiede abitualmente (art. 1)³⁵;

c) le autorità dello Stato di abituale residenza della vittima, deputate a ricevere la domanda di indennizzo (c.d. “*autorità di assistenza*”) hanno anche compiti *informativi* (art. 4) e di *assistenza* nei confronti della vittima (artt. 3.1 e 5). In particolare, l'autorità di assistenza fornisce ai potenziali interessati ed ai richiedenti tutte le informazioni essenziali relative alla possibilità di richiedere l'indennizzo, nonché i moduli di domanda da utilizzare per tale richiesta (art. 4 e 5.1). Su domanda dell'interessato, inoltre, l'autorità di assistenza fornisce anche “orientamento e informazioni generali sulle modalità di compilazione della domanda e sulla documentazione a sostegno eventualmente richiesta” (art. 5.2), senza compiere alcuna valutazione nel merito (art. 5.3), la quale è invece rimessa alla sola autorità di decisione;

d) le procedure burocratiche e le formalità amministrative per la domanda di “indennizzo” devono essere limitate “allo stretto indispensabile” (art. 3.3). In tale prospettiva spetta all'”*autorità di assistenza*”, che riceve le domande,

paragrafo n. 2 del presente scritto.

³⁵ Tale previsione intende ovviamente rendere effettive le possibilità di tutela “risarcitoria” o “indennitaria” per la vittima, nel caso in cui il danno sia subito in uno Stato diverso rispetto a quello di origine, ove la medesima venga a trovarsi per motivi diversi, di lavoro, familiari, turistici, di studio o altri. La facoltà di rivolgersi all'autorità dello Stato di abituale residenza consente infatti di superare lo smarrimento legato ad una mancata conoscenza delle prassi burocratiche del Paese straniero, all'eventuale difficoltà linguistica, nonché all'eventuale ristrettezza del tempo di permanenza all'estero, che potrebbe indurre la vittima a

³⁴ Si veda, *amplius*, quanto già illustrato in proposito al

trasmettere le stesse all'*autorità di decisione*, unitamente all'eventuale documentazione a sostegno della richiesta di "indennizzo" (art. 6);

e) sia per garantire nel massimo grado la collaborazione tra le autorità dello Stato ove il reato è stato commesso e quelle dello Stato di abituale residenza della vittima, sia per assicurare a quest'ultima i diritti di informazione e di intervento, l'autorità di decisione, una volta ricevuta la domanda di "indennizzo" trasmessale dall'autorità di assistenza, invia a propria volta a quest'ultima e al richiedente un avviso di ricezione, contenente anche gli estremi identificativi (e i recapiti) della persona di contatto o dell'ufficio competente per la gestione della pratica, nonché, se possibile, l'indicazione approssimativa dei tempi in cui verrà adottata una decisione sulla domanda (art. 7);

f) durante la fase istruttoria, ove l'autorità di decisione richieda alla vittima informazioni supplementari rispetto a quelle veicolate nella domanda, l'"autorità di assistenza" svolgerà nei confronti della vittima medesima un'ulteriore attività di assistenza, al fine di soddisfare le richieste dell'organo decisionale, provvedendo altresì alla trasmissione di tali informazioni e dell'eventuale ulteriore documentazione (art. 8). Ove poi la fase istruttoria richiedesse, secondo la valutazione dell'autorità di decisione, l'audizione personale della vittima o di un terzo (testimone o esperto), sarà compito dell'autorità di assistenza provvedere in tal senso, ove non sia possibile l'audizione degli interessati direttamente presso l'autorità di decisione, eventualmente anche in videoconferenza o in conferenza telefonica (art. 9);

g) la decisione sulla domanda, presa dall'autorità di decisione utilizzando un apposito formulario, verrà infine dalla medesima inviata sia al richiedente, sia all'autorità di assistenza immediatamente dopo la sua adozione, senza alcun ritardo (art. 10);

h) ovviamente le medesime esigenze di tutela per la vittima di reati violenti intenzionali sono avvertite anche nelle fattispecie relative a situazioni non transfrontaliere, che trovano il loro regime giuridico nel Capo II della direttiva citata, dedicato ai "*Sistemi di indennizzo nazionali*". Tale Capo consta del solo art. 12, il quale stabilisce, al co. 1, 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", con l'obbligo per gli Stati membri, fissato al co. 2, di prevedere, nelle rispettive normative nazionali, "l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori, che garantisca un indennizzo equo ed adeguato alle vittime". In tal modo è stato introdotto l'obbligo, anche per lo Stato italiano, di inserire nell'ordinamento interno norme di carattere generale, volte ad assicurare in via sussidiaria alle vittime, per ogni ipotesi di reato violento e intenzionale, un ristoro per i danni subiti "equo" e "adeguato".

L'Italia, dopo aver subito una procedura di infrazione agli obblighi comunitari per mancata applicazione della direttiva 2004/80/CE, culminata con pronuncia di condanna innanzi alla

scoraggiarsi nel perseguire possibili pretese

risarcitorie.

Corte di Giustizia delle Comunità europee nella causa C-112/07 (e già manchevole del mancato recepimento della Convenzione europea relativa al risarcimento delle vittime di reati violenti del 24 novembre 1983 del Consiglio d'Europa), ha inteso dare attuazione alla predetta direttiva comunitaria tramite d.lgs. 6 novembre 2007 n. 204 (“Attuazione della direttiva 2004/80/CE relativa all’indennizzo delle vittime di reato”). Le disposizioni di tale decreto tuttavia, pur prevedendo l’istituzione delle autorità di assistenza e altri aspetti procedurali richiesti dalla direttiva, omettevano del tutto di recepire le norme volte ad assicurare alla vittima (nelle situazioni transfrontaliere e in quelle nazionali) il diritto di ricevere, direttamente dallo Stato, il ristoro in via generale per i danni subiti da qualsivoglia reato violento intenzionale, nei casi in cui la vittima non possa rivalersi direttamente nei confronti dell’autore dell’illecito.

5. La disciplina in materia di tutela risarcitoria o indennitaria statale in favore delle vittime di reati violenti intenzionali alla luce del formante giurisprudenziale, con specifico riferimento alla sentenza n. 106/2012 resa dalla Corte di Appello di Torino.

La sentenza che in questa sede si commenta mette in evidenza il ragionamento seguito dallo Stato italiano, per il quale la direttiva *de qua*, avendo omissivo all’art. 12, paragrafo 2, l’effettiva e puntuale ricognizione delle singole fattispecie di reato cui riconnettere l’obbligo di “indennizzo” ed essendosi limitata ad esporre il criterio della intenzionalità e della natura violenta del crimine, avrebbe inteso rimettere alla “esclusiva competenza del legislatore italiano determinare

quali fattispecie di reato potessero comportare indennizzo”, sicché, a parere della convenuta Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Repubblica italiana avrebbe già ottemperato alla individuazione delle fattispecie in questione tramite la legislazione speciale con cui veniva di volta in volta riconosciuto il diritto ad un indennizzo in relazione a gravi fattispecie individuate discrezionalmente dal legislatore italiano *ex post* e non preventivamente ed in via generale per qualsivoglia ipotesi di reato violento intenzionale.

L’interpretazione prospettata dalla Presidenza del Consiglio, tuttavia, è stata respinta dalla Corte di Appello torinese, che ha avallato, sul punto, il ragionamento esposto nella decisione di primo grado, là dove veniva osservato “che il nostro Stato non si è adeguato alla predetta normativa nei termini assegnati dopo l’entrata in vigore della direttiva e il richiamo è evidentemente ai due paragrafi dell’art. 12 (...). Richiama poi la sentenza 29.11.2007 della Corte di Giustizia CE e osserva che la situazione non appare mutata dopo il decreto legislativo n. 204/2007, che ha disciplinato solo gli aspetti formali della procedura sul presupposto che fossero già altrimenti individuati (alcuni e non tutti) i reati intenzionali e violenti cui ricollegare il sistema di indennizzo. Osserva che gli obblighi dello Stato non possono dirsi esauriti con previsioni legislative anteriori all’entrata in vigore della direttiva, aventi ad oggetto indennizzi per le vittime di atti di terrorismo e di criminalità organizzata, di reati estorsivi e di usura, poiché pur in presenza di tali previsioni la Corte di

Giustizia già aveva ravvisato l'inadempimento dello Stato italiano"³⁶.

La Corte torinese, proprio sugli aspetti centrali della motivazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si cura di precisare come debba essere ritenuto "non condivisibile l'assunto secondo cui rientra nei poteri discrezionali dei singoli Stati nazionali selezionare le tipologie di reati violenti e circoscrivere la gamma di reati interessati dalla possibilità di adire lo Stato ai fini indennitari, poiché l'art. 12 non consente agli Stati tale discrezionalità, laddove prescrive che tutti gli Stati membri devono predisporre un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispetti territori che garantisca un indennizzo equo ed adeguato alle vittime". Ed infatti, aggiunge ancora la Corte di Appello di Torino, l'art. 12 della direttiva citata "non pare attribuire agli Stati nazionali il potere di scegliere i singoli reati intenzionali violenti che possono formare oggetto di risarcimento, ma anzi impone loro di prevedere un meccanismo indennitario per tutti i reati di quel genere e dunque anche per i reati di *violenza sessuale*".

Concludendo su tali aspetti del giudizio, la sentenza addita come "sufficientemente chiaro (...) in particolare che vi è stato inadempimento dell'Italia al disposto del par. 2 dell'art. 12 della direttiva, interpretato nel senso che esso impone agli Stati membri di prevedere un meccanismo indennitario non solo per alcuni reati violenti intenzionali, ma per tutti tali reati, compresi quelli di *violenza sessuale*".

Del resto tale interpretazione è avvalorata dalla struttura stessa e dalle finalità della direttiva 2004/80/CE, dal momento che, ove i singoli Stati

membri avessero ciascuno un differente livello di tutela sostanziale per le fattispecie di reato commesse sul loro territorio, verrebbe meno lo scopo stesso della direttiva, che consiste nella creazione di una piattaforma normativa comune in grado di tutelare le vittime e le potenziali vittime a prescindere dalla loro ubicazione all'interno dell'UE.

Non può accadere, pertanto, che uno Stato, come l'Italia, ometta di inserire nel proprio ordinamento le norme volte ad assicurare, nel proprio ambito territoriale, un indennizzo in favore della vittima di qualsivoglia reato violento intenzionale, tra i quali rientra indubbiamente anche la violenza sessuale.

La sentenza che si commenta interviene in maniera esplicita anche sull'inadeguatezza del d.lgs. n. 204/2007 nell'attuare la direttiva 2004/80/CE, giacché "si è limitato a regolare la procedura per l'assistenza alle vittime di reato. Allorché nel territorio di uno Stato membro dell'Unione europea sia stato commesso un reato che dà titolo a forme di indennizzo previste in quel medesimo Stato e il richiedente l'indennizzo sia stabilmente residente in Italia"; inoltre, come rileva ancora il giudice del gravame nella richiamata sentenza, l'Italia "non ha dato attuazione al disposto dell'art. 2, par. 2, della direttiva, che imponeva agli Stati membri (...) di provvedere a che le loro normative prevedessero l'esistenza di un sistema di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti commessi nei rispettivi territori (entro il 1° luglio 2005, ex art. 18 della direttiva)". In altro passaggio motivazionale della sentenza in esame, la Corte ha rimarcato nuovamente il "chiaro significato

³⁶ Cfr. C. App. Torino, sent. n. 106/2012, pubblicata in

data 23 gennaio 2012, pp. 12 e 13.

precettivo dell'art. 12, par. 2. La norma citata esiste e va applicata. Applicandola doverosamente, l'Italia avrebbe dovuto prevedere nel proprio ordinamento, fra l'altro, che un reato certamente intenzionale violento come la violenza sessuale commesso nel suo territorio prevedesse la possibilità di indennizzo a favore di chi ne fosse rimasto vittima".

Si noti come l'inerzia del legislatore italiano, rimasto tuttora sostanzialmente inadempiente di fronte agli obblighi comunitari del 2004, non ha privato la vittima della tutela "risarcitoria" o "indennitaria" a carico dello Stato.

Si riscontra, in questo caso come in altri casi analoghi di omesso recepimento di direttive comunitarie da parte dello Stato italiano, la straordinaria capacità di reazione dell'ordinamento giuridico, che proprio con il formante giurisprudenziale va a supplire, sul piano delle tutele, all'omissione del formante legislativo.

Ancora una volta appare significativa la lettura della motivazione della sentenza in commento, nella parte in cui si premura di chiarire che "Accertato dunque l'inadempimento dell'Italia a quanto disposto dall'art. 12, par. 2 della direttiva non resta che trarne le conseguenze, come ha fatto il primo Giudice, che ha richiamato la sentenza della Cassazione a Sezioni Unite 17.4.2009 n. 9147: "In caso di omessa o tardiva trasposizione da parte del legislatore italiano nel termine prescritto dalle direttive comunitarie (...) non autoesecutive, sorge, conformemente ai principi più volte affermati dalla Corte di Giustizia, il diritto degli interessati al risarcimento dei danni che va ricondotto (...) allo schema della responsabilità per inadempimento della

obbligazione *ex lege* dello Stato, di natura indennitaria per attività non antigiuridica, dovendosi ritenere che la condotta dello Stato inadempiente sia suscettibile di essere qualificata come antigiuridica nell'ordinamento comunitario ma non anche alla stregua dell'ordinamento interno. Ne consegue che il relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, non è subordinato alla sussistenza del dolo o della colpa e deve essere determinato, con i mezzi offerti dall'ordinamento interno, in modo da assicurare al danneggiato un'idonea compensazione della perdita subita (...)" . Tali principi sono stati ribaditi dalla Suprema Corte con la sentenza 17.5.2011 n. 10813".

Sulla base di tale prospettazione, la Corte di Appello piemontese riconosce alla vittima, che nel caso di specie era una cittadina rumena residente abitualmente in Italia, il diritto a vedersi ristorata del danno patito da violenza sessuale, ponendo il corrispondente obbligo a carico dello Stato italiano in conseguenza dell'inadempimento di quest'ultimo agli obblighi comunitari, per via dell'omesso puntuale recepimento della direttiva 2004/80/CE sul riconoscimento a carico dello Stato di un "indennizzo" "equo" ed "adeguato" in favore della vittima di reato violento.

A prescindere dalla dibattuta questione in ordine alla natura effettivamente "indennitaria" oppure "risarcitoria" delineata dalla citata direttiva in favore della vittima, deve rilevarsi che, in caso di omesso adempimento dello Stato italiano agli obblighi comunitari per mancato recepimento di direttive non autoesecutive, la *tutela* che può essere invocata è *sempre* di natura *indennitaria* e

non risarcitoria³⁷. Infatti, proprio con sentenza n. 9147/09 della Suprema Corte di Cassazione, resa

³⁷ Per una disamina degli argomenti a sostegno della tesi che intende riconoscere natura "risarcitoria" e non "indennitaria" nell'intervento statale a sostegno delle vittime di reato violento volontario ai sensi della direttiva 2004/80/CE si veda, in particolare, Bona M., *op. cit.*, pp. 662 ss., ove, nel paragrafo 3.2 del suo scritto (paragrafo intitolato "*Sull'alternativa fra natura risarcitoria e natura indennitaria della tutela statale sancita dal legislatore comunitario*"), accanto ad ulteriori motivazioni, afferma che, "in assenza di particolari precisazioni da parte del legislatore comunitario, si pone sicuramente il problema di stabilire se, nell'interpretazione dell'obiettivo posto dalla direttiva (l'allocatione alle vittime ivi contemplate di somme "adeguate" ed "eque"), si debba riconoscere al sistema statale in questione natura risarcitoria e non già meramente indennitaria. A prima vista (...), assumendo un'accezione restrittiva del termine "indennizzo", la soluzione della natura risarcitoria potrebbe ritenersi contrastare con la versione italiana della direttiva, che reca nel suo titolo (e poi ripetutamente nel suo testo) il riferimento ad un regime statale di "indennizzo" e non già di "risarcimento". Tuttavia, è quanto mai opportuno considerare che la lettera della versione italiana della direttiva non è affatto risolutiva, atteso che occorre verificare se effettivamente la direttiva contenga un qualche segno nella direzione di una volontà del legislatore comunitario a circoscrivere la tutela predisposta ad un sistema indennitario puro, cioè indifferente ai pregiudizi-conseguenze (naturalisticamente intese) in concreto subiti dalla vittima (o, nei casi di danni da uccisione, dai suoi congiunti). A questo proposito, ricordandosi qui come le "lingue di lavoro" (utilizzate nel percorso che conduce all'approvazione dei testi normativi comunitari) siano "prevalentemente il francese e l'inglese" e che solo successivamente al completamento dei lavori "si procede a traduzioni nelle varie lingue ufficiali"³⁸. Cfr. Bona M., *op. cit.*, pp. 662 e ss., il quale cita l'opera di Russo E., "L'interpretazione dei testi normativi comunitari", in *Trattato di Diritto privato*, a cura di G. Iudica e P. Zatti, Giuffrè, Milano, 2008, p. 92, aggiungendo altresì come questi abbia "debitamente posto in luce che "il legislatore comunitario pensa in francese o in inglese, e si esprime nelle varie lingue ufficiali", altresì rilevando come conseguentemente vi possano essere dei casi in cui la traduzione del "testo originale" (della norma "pensata" dal legislatore comunitario) possa non essere fedele, pertanto con la necessità di operare un raffronto fra testo e traduzione di questo ("il raffronto col testo originale contribuisce ad ascrivere un esatto significato alla formulazione italiana della direttiva", insieme eventualmente, con gli altri criteri interpretativi sia della direttiva stessa e sia della legge di attuazione)". Sulla scorta di tale ragionamento,

Bona, ricordando come l'italiano rientri tra le lingue ufficiali di successiva traduzione e non tra le lingue di lavoro per licenziare in versione definitiva l'originario testo normativo comunitario e soffermandosi sulla scelta lessicale della traduzione italiana (caduta sul termine "indennizzo" anziché sul termine "risarcimento", a fronte dell'inglese "*compensation*" e del francese "*indemnisation*"), ha sottolineato "come l'innovazione terminologica in questione sia in realtà nient'altro che il frutto (peraltro non particolarmente felice) della penna dei traduttori o, comunque, dei "curatori" della versione italiana della direttiva, e non già del legislatore europeo, traduttori/curatori i quali, nell'addivenire al termine "indennizzo", si sono verosimilmente rifatti alla versione francese ("*indemnisation*"), senza però considerare che (...) tutti i documenti, legislativi e non, in precedenza intervenuti con riferimento a questa specifica materia ivi compreso il Libro Verde della Commissione europea (per certo da annoverare fra i lavori preparatori) avevano sempre recato, nelle rispettive versioni italiane, la diversa espressione "risarcimento". La stessa traduzione in italiano della Convenzione europea del 1983 era pure ricorsa a quest'ultima espressione". L'A. prosegue il proprio ragionamento osservando, ancora, che "i traduttori/curatori del testo italiano della direttiva non hanno altresì considerato come, rispetto a tali documenti, non vi sia stata alcuna inversione di rotta da parte della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione Europea sul modo di concepire la "*compensation*" statale delle vittime di reati. Ciò lo si evince anche dal fatto che nella versioni inglese e francese non vi è stata alcuna mutazione terminologica rispetto alle precedenti iniziative: nella versione inglese della direttiva e in quella francese si continuano ad utilizzare esattamente come nella varie risoluzioni intervenute e nella Convenzione europea del 1983 le espressioni "*compensation*" e "*indemnisation*", categorie giuridiche che, confrontate con quelle utilizzate nel nostro ordinamento, abbracciano sia la fattispecie del risarcimento che quella dell'indennizzo (...)". Nel caso in esame, tuttavia, non s'è posto il problema della qualificazione giuridica della natura (risarcitoria o indennitaria) dell'intervento statale a sostegno della vittima di reato ai sensi della direttiva 2004/80/CE, poiché la medesima è rimasta inattuata nel nostro ordinamento; conseguentemente la fattispecie ha riguardato la qualificazione della natura (risarcitoria o indennitaria) di quanto lo Stato italiano è tenuto ad erogare in caso di mancato recepimento della direttiva comunitaria nel diritto interno, ossia in caso di omesso adempimento dello Stato italiano agli obblighi comunitari. Tale seconda qualificazione (come indennitaria) non influisce ovviamente sulla prima, nei confronti della quale il dibattito rimane aperto. È facile immaginare, tuttavia, che la scelta lessicale nella traduzione della lingua italiana, che è pur sempre lingua ufficiale dell'UE al pari delle altre, porti in sede di recepimento a qualificare la tutela come avente natura indennitaria e non risarcitoria, tanto più che i termini usati nella versione inglese ("*compensation*") e

a Sezioni Unite, prontamente analizzata nella pronuncia in esame della Corte di Appello torinese, è stata espressamente definita “la responsabilità dello Stato italiano per omessa o tardiva trasposizione delle direttive comunitarie non autoesecutive come *responsabilità di natura indennitaria per attività non anti-giuridica*, che dà luogo al relativo risarcimento, avente natura di credito di valore, che va determinato in modo da assicurare al danneggiato un’idonea compensazione della perdita subita”. Così, sulla scia di tale ragionamento, la Corte di Appello torinese ha stabilito di conseguenza che, nella specifica fattispecie sottoposta alla sua attenzione, la perdita subita dalla vittima della violenza sessuale “è consistita nel non ricevere alcun indennizzo per la violenza sessuale subita, per non avere la Repubblica italiana previsto tale reato, intenzionale e violento, tra quelli che avrebbero dovuto consentire di ottenere un equo ed adeguato indennizzo”, tant’è che lo “Stato italiano, nella sua discrezionalità, in attuazione della direttiva, avrebbe potuto stabilire condizioni e presupposti ed eventualmente limiti pecuniari al ristoro del danno; o, in ipotesi, forme di indennizzo anche diverse dal pagamento di una somma di denaro, purché eque ed adeguate. Non avendolo fatto, deve indennizzare (...) [la vittima, *n.d.a.*] della perdita che essa ha subito, nel senso sopra indicato. Tale indennizzo, a giudizio di questa Corte, non può però essere un pieno risarcimento del danno, diversamente da quanto appare essere stato deciso dal Giudice di prime cure, con il richiamo per la liquidazione "a criteri non meno

in quella francese (“*indemnisation*”) della direttiva non sembra che escludano tale opzione interpretativa, potendosi riferire, come osservato dall’A. ult. cit., tanto al “risarcimento” quanto all’“indennizzo”.

favorevoli di quelli che si applicano a richieste analoghe fondate su violazioni di diritto interno”³⁸. Pertanto la Corte di Appello, accedendo ad una valutazione equitativa del danno patrimoniale, pur tenendo conto sia della tenera età della vittima (che al momento dei fatti aveva appena diciotto anni e dunque esposta a subire gravissime conseguenze di ordine morale e psicologico) sia dell’assoluta gravità dei fatti criminosi dalla medesima subiti (con particolare riferimento alle minacce e alle violenze inflitte per costringerla a compiere e subire atti sessuali, ripetuti più volte), ha ridotto la liquidazione effettuata in primo grado da novantamila a cinquantamila euro, in ragione della natura *indennitaria* e non *risarcitoria* della tutela offerta alla vittima in caso di mancato recepimento della direttiva comunitaria non immediatamente esecutiva.

Il ruolo *suppletivo* della giurisprudenza, che con la sua azione integrativa ha colmato il vuoto normativo lasciato dal legislatore italiano, non può che essere temporaneo, nel senso che il nostro Stato, già soccombente nella procedura di infrazione innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee, dovrà quanto prima emanare norme di puntuale attuazione della direttiva 2004/80/CE, ad integrazione dell’insufficiente dettato normativo di cui al d.lgs. 204/2007, rendendo snello e sburocratizzato il procedimento volto ad ottenere effettiva tutela “risarcitoria” o “indennitaria”, corretta dai principi di “equità” e di “adeguatezza” voluti dal legislatore comunitario³⁸.

³⁸ Anche quando il legislatore italiano interverrà recependo esaustivamente la direttiva 2004/80/CE, integrando le insufficienti norme contenute nel d.lgs. 204/2007, la giurisprudenza continuerà ovviamente ad esercitare il ruolo di “fonte” di diritto, non più in funzione suppletiva ma, secondo l’impostazione a cui

Le linee per l'affermazione, sul piano normativo, delle originarie idee di Enrico Ferri sono dunque abbondantemente tracciate nel solco delle chiare scelte operate, oltre che con la Convenzione europea del 1983, con la direttiva del 2004, da recepire compiutamente nel diritto interno. Nell'ambito di tale solco, tuttavia, lo Stato mantiene, in sede di recepimento, un certo margine di discrezionalità nel fissare, tra l'altro, i limiti della tutela "risarcitoria" o "indennitaria" a carico dello Stato, i confini della definizione di reato intenzionale violento (all'interno dei quali è da collocare, comunque, la violenza sessuale) e la definizione stessa di vittima, beneficiata dalla tutela³⁹.

si aderisce, con funzione integrativa, concorrendo il "formante giurisprudenziale", unitamente alle altre diverse "fonti", a produrre le norme che gli ordinamenti giuridici presentano. Come chiarito da Alpa G., *Trattato di diritto civile. La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1999, vol. IV, p. 208, l'"intensificarsi degli interventi normativi non riduce (...) l'attività creativa della giurisprudenza. Qui ancora si consumano i tentativi di ammodernare una disciplina vetusta, oppure di sfruttare al massimo grado le potenzialità delle clausole generali. Non si può dire, guardando alla nostra esperienza, che la responsabilità civile offra l'assetto di regole più appropriato per la società mista, risultante dal rifiuto dell'intervento legislativo considerato troppo autoritario e oppressivo, e dal rifiuto delle soluzioni negoziali troppo esposte alla disparità di potere contrattuale dei soggetti coinvolti si può dire, al contrario, che in molti settori le regole giurisprudenziali abbiano preparato, anziché evitato, l'intervento legislativo. Se mai, alla giurisprudenza si sono affidati compiti molteplici e gravosi: individuare le prime regole da applicare, crearne di nuove là dove fosse indispensabile, correggere mediante i procedimenti ermeneutici le regole legislative considerate non appropriate alla bisogna. Questo discorso ormai non si può arrestare ai confini nazionali: (...) le regole giurisprudenziali di derivazione comunitaria investono anche l'area della responsabilità civile".

³⁹ Come ben messo in evidenza dalla dottrina giuridica italiana, negli ordinamenti attuali si assiste ad un approccio svalutativo in materia di "sanzione" del comportamento illecito (originariamente collegata anche all'effetto deterrente in chiave di prevenzione di ulteriori illeciti e all'affermazione della potestà statale a fronte della violazione della norma di legge); infatti,

Per tali aspetti, oltre che per l'espressa previsione della surrogazione nei diritti della vittima da parte dello Stato, sarebbe utile che il recepimento della direttiva avvenisse nel nostro diritto interno tenendo conto dei contenuti normativi della Convenzione europea del 1983, anche al fine di allineare su una più estesa area territoriale le tutele della vittima di reato violento intenzionale accordate da ciascuno Stato⁴⁰.

nella "società moderna, il fine fondamentale delle regole di responsabilità diviene (...) il profilo risarcitorio". Così Alpa G., *Trattato di diritto civile. La responsabilità civile*, cit., pp. 143 e ss., il quale richiama anche Rodotà S., *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 19 e ss. Nell'opera poc'anzi citata Guido Alpa, a pp. 144 e 145, rimarca come l'orientamento della responsabilità civile ad assolvere una funzione di "compensation", intesa quale "vero e proprio risarcimento, in forma specifica o in danaro", costituisca una tendenza essenziale della società del benessere che, tuttavia, non può essere realizzata appieno, in quanto "non tutti i danni possono essere considerati rilevanti (...); non tutti (...) comportano l'obbligo del risarcimento (...)". Ove "le regole della responsabilità non possono operare", precisa ancora l'A. cit., ad esse "si sostituiscono i sistemi di assicurazione sociale, che, in ogni ordinamento, sono per il momento attuati in settori ben delimitati. Ma la transizione da criteri di responsabilità per "colpa", a criteri di responsabilità oggettiva relativa, a criteri di responsabilità oggettiva assoluta consolida un trend ormai irreversibile, secondo il quale tutti i danni sofferti comunque dai singoli divengono fonte di risarcimento, al di fuori di ogni valutazione delle circostanze in presenza delle quali l'evento dannoso si è verificato. Nel momento in cui ne esalta la funzione, la compensation decreta anche il "declino" delle regole di responsabilità; e, nella misura in cui si accentuano i compiti assistenziali assunti dallo Stato, i criteri di distribuzione del rischio e del danno delineati dalle regole di responsabilità vengono sempre più respinti sullo sfondo, per lasciare spazio ad altri sistemi di risarcimento". Tali riflessioni sono quanto mai attuali con riferimento al nostro tema di indagine, ove il sistema risarcitorio apre la strada al risarcimento a carico della collettività, svincolato da ogni riferimento alla colpa e, dunque, dal concetto di "sanzione" del comportamento (insita nell'obbligazione risarcitoria a carico dell'autore dell'illecito ove la responsabilità si basi sul principio di colpevolezza) e dal concetto di *deterrence*.

⁴⁰ A differenza dell'UE, il Consiglio d'Europa raggruppa oggi 47 Stati membri e comprende un'estensione territoriale che trascende di gran lunga il perimetro del continente europeo. Cfr., sul sito Internet

Bibliografia.

- Alpa G., *La certezza del diritto nell'età dell'incertezza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2006;
- Alpa G., "La responsabilità civile dello Stato per violazione degli obblighi comunitari", in *Rass. dir. civ.*, 2000;
- Alpa G., *Trattato di diritto civile. La responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1999, vol. IV.
- Bisi R., *Enrico Ferri e gli studi sulla criminalità*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.
- Balloni A., "Prefazione", in Bisi R. (a cura di), *Vittimologia. Dinamiche relazionali tra vittimizzazione e mediazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004, pp. 8 e ss.
- Bona M., "La tutela risarcitoria statale delle vittime di reati violenti ed intenzionali: la responsabilità dell'Italia per la mancata attuazione della direttiva 2004/80/CE", in *Resp. civ. e prev.*, 2009, n. 3, pp. 662 e ss.
- Cusato B., "La violazione degli obblighi comunitari", in Cendon P. (a cura di), *Trattato dei nuovi danni. Danni da reato, responsabilità processuale, pubblica amministrazione*, Cedam, Milano, 2011, vol. 6, pp. 505 ss.
- Ferraro F., *La responsabilità risarcitoria degli Stati membri per violazione del diritto comunitario*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Ferri E., *Principii di diritto criminale*, Utet, Torino, 1928.
- Ferri E., *Sociologia criminale*, Bocca, Torino, 1900.
- Rodotà S., *Il problema della responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 1964.
- Russo E., "L'interpretazione dei testi normativi comunitari", in Iudica G., Zatti P. (a cura di), *Trattato di Diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2008.
- Treves R., *Sociologia del diritto. Origini, ricerche, problemi*, Einaudi, Torino, 2002.
- Vezzadini S., *La vittima di reato tra*

negazione e riconoscimento, Clueb, Bologna, 2007.

istituzionale del Consiglio d'Europa, la pagina dedicata alla individuazione degli Stati membri, nella quale è possibile visualizzare sia l'elenco contenente la loro indicazione nominativa, sia la loro rappresentazione sulla mappa geografica: <http://www.coe.int/aboutcoe/index.asp?page=47pays1europe&l=it> (consultata da ultimo in data 20 aprile 2012).